

Colombia

Hacia un país de altos ingresos con movilidad social

Editores

Rafael de la Cruz
Leandro Gastón Andrián
Mario Loterszpil

Prólogo

Luis Alberto Moreno

Colombia

Hacia un país de altos ingresos con movilidad social

Editores

Rafael de la Cruz
Leandro Gastón Andrián
Mario Loterszpil

Prólogo

Luis Alberto Moreno

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social / editores Rafael de la Cruz, Leandro Gastón Andrián, Mario Loterszpil.

p. cm. — (Monografía del BID; 387)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-1-59782-246-6 (Rústica)

ISBN 978-1-59782-245-9 (Digital)

I. Income forecasting—Colombia. 2. Economic development—Colombia. 3. Social mobility— Colombia I. Cruz, Rafael de la. II. Andrian, Leandro Gastón. III. Loterszpil, Mario. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Representación en Colombia. V. Título. VI. Serie.

IDB-MG-387

Copyright © [2016] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Este documento es una síntesis de la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo con Colombia 2015 - 2018, aprobada por su directorio ejecutivo el 10 de Noviembre de 2015 (GN-2832).

Esta obra se encuentra en formato PDF interactivo y ePub (iBook y Android) en la siguiente dirección: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7435>



Contenido

Tabla de gráficos	7
Tabla de cuadros	9
Tabla de recuadros	9
Créditos y agradecimientos	11
Prólogo	13
I. Resumen ejecutivo	17
II. Contexto de país	21
Los factores impulsores del crecimiento de la economía colombiana	24
El escenario actual y las perspectivas próximas	29
III. Colombia: retos y desafíos	31
IV. La visión estratégica: Colombia - Hacia un país de altos ingresos, con movilidad social	37
V. La propuesta estratégica: objetivos y áreas de política	43
VI. El desafío de la Productividad	45
Incrementar la innovación	46
Financiamiento para el sector privado: aumentar el acceso y reducir el costo del crédito al sector privado, especialmente PYMES y empresas innovadoras	52
Desarrollo Agrícola: aumentar la productividad y expandir la frontera	58
Lograr una educación de calidad y dar prioridad a la población más vulnerable	64
Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y disminuir costos de transacción de la economía	69

VII. Efectividad de la Gestión Pública	83
Acordar un pacto fiscal para mejorar los ingresos públicos y la capacidad de inversión del estado	83
Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno	92
Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia	101
VIII. Movilidad Social y Consolidación de la Clase Media	107
Seguir disminuyendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema	107
Reducir la informalidad de la economía	113
Pensiones. Aumentar la cobertura y la equidad del sistema	120
Hacia una salud sostenible e inclusiva, mejorando la calidad, eficiencia y equidad en la prestación de los servicios	125
Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad	131
IX. La inversión requerida para la implementación de la estrategia y sus fuentes de financiamiento	139
Referencias	141
Siglas	158

Tabla de gráficos

Gráfico 1. Crecimiento Anual del PIB	22
Gráfico 2. Colombia - Crecimiento, Ahorro e Inversión Comparación Internacional	23
Gráfico 3. Evolución de la tasa de pobreza moderada y extrema	24
Gráfico 4. TCN, RER y Precio del petróleo	26
Gráfico 5. Colombia – Evolución Externa	28
Gráfico 6. Evolución de la cuenta corriente y principales componentes	29
Gráfico 7. Incidencia en el crecimiento del valor agregado	32
Gráfico 8. Crecimiento Promedio de Productividad Laboral 1990-2011	33
Gráfico 9. Contribución al crecimiento – promedios 2000-2009 y 2010-2014	34
Gráfico 10. Índice de Competitividad Global 2014-2015: Instituciones Públicas	35
Gráfico 11. Vulnerabilidades y Evolución de la Clase Media	36
Gráfico 12. Escenarios de Crecimiento del PIB <i>per cápita</i>	39
Gráfico 13. Innovación y Competencia de Mercado	47
Gráfico 14. Gasto en I+D por Fuente de Financiamiento	48
Gráfico 15. Proyección de Gasto en I+D (% del PIB)	50
Gráfico 16. Financiamiento al Sector Productivo	54
Gráfico 17. Crecimiento de la PTF en Agricultura	59
Gráfico 18. Distribución del Gasto Público en Agricultura	60
Gráfico 19. Gasto Público y Calidad de la Educación	66
Gráfico 20. Costo promedio de transporte interno de un contenedor TEU (Twenty Foot Equivalent Unit) en países de la región (US\$)	70
Gráfico 21. Colombia. Indicadores de calidad de infraestructura (posición entre 144 países)	72
Gráfico 22. Colombia - Inversión en Infraestructura de Transporte	73
Gráfico 23. Productividad Laboral y Tamaño de la Población	75
Gráfico 24. PIB <i>per cápita</i> PPP-vs. Impuestos/PIB-2012	84
Gráfico 25. Productividad del IVA e Informalidad	85

Gráfico 26. Recaudación Tributaria Subnacional como Porcentaje del PIB (2012)	87
Gráfico 27. Evolución de ingresos tributarios en Barranquilla	92
Gráfico 28. Indicadores de Eficiencia del Gobierno	93
Gráfico 29. Indicadores de Calidad de la Infraestructura (1=peor; 7=mejor)	94
Gráfico 30. Calidad de la Infraestructura y PIB <i>per cápita</i> (2013-14)	95
Gráfico 31. Índices de Gobernabilidad - 2013	99
Gráfico 32. Evolución de los Inventarios Finales de Casos en la Rama Judicial	103
Gráfico 33. Porcentaje de la población en pobreza extrema y de los beneficiarios de programas sociales que habitan en zonas rurales	109
Gráfico 34. Pobreza por Zona Geográfica y Grupo Étnico	111
Gráfico 35. Informalidad Empresarial en Colombia	114
Gráfico 36. Colombia - Dinámica del Mercado de Trabajo	115
Gráfico 37. Estimaciones Costos no Salariales Promedio en América Latina	116
Gráfico 38. Formación del Trabajo	117
Gráfico 39. Adultos Mayores a 65 Años sin Pensión Contributiva Adecuada en 2050	121
Gráfico 40. Tasas de Reemplazo. Comparaciones Internacionales	122
Gráfico 41. Comisiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y Precio del Seguro Previsional (2012)	123
Gráfico 42. Gasto en Salud % del PIB 2012	126
Gráfico 43. Modelo de Atención Privilegia Alto Costo	127
Gráfico 44. Evolución cobertura agua y alcantarillado 2009-13	131
Gráfico 45. Cobertura de Agua y Saneamiento en Colombia por Regiones	132

Tabla de cuadros

Cuadro 1. Indicadores de Desempeño de la Economía Colombiana	22
Cuadro 2. Rezago de Colombia en Infraestructura de transporte	71
Cuadro 3. Colombia – Pérdidas por la ola invernal 2010-11	77
Cuadro 4. Propuesta de Reforma Tributaria Integral	88
Cuadro 5. Participación de Estratos Subsidiados y Aportantes - Acueducto	134
Cuadro 6. Pérdidas Económicas y Número de Registro de Afectaciones Acueducto y Alcantarillado	135
Cuadro 7. Inversión Pública Promedio en Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB)	140

Tabla de recuadros

Recuadro 1. La Regla Fiscal en Colombia	25
Recuadro 2. Hacia un país de altos ingresos en 20 años	38
Recuadro 3. Red Nacional de Fibra Óptica	49
Recuadro 4. El Sector Privado del Grupo BID atiende diversas necesidades de las empresas	57
Recuadro 5. El Sector Privado del BID en sectores del Agro, Social y Medio Ambiente	63
Recuadro 6. El Sector Privado del BID en Transporte	80
Recuadro 7. El Sector Privado del BID en Desarrollo Urbano	81
Recuadro 8. Ingresos Propios Barranquilla	91
Recuadro 9. La Incidencia de la Consulta Previa en Proyectos de Infraestructura	96
Recuadro 10. El Sector Privado del BID en Salud	130
Recuadro 11. El Sector Privado del BID en Agua	138

Créditos y agradecimientos

Este libro presenta los aspectos más relevantes de la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo para Colombia. El trabajo fue coordinado por Rafael de la Cruz, Leandro Andrián y Mario Loterszpil. Los siguientes especialistas del BID aportaron trabajo analítico e información que constituyeron los insumos esenciales para la elaboración de este documento: Piedad Acuña, Horacio Álvarez, Martín Ardañaz, Diego Arisi, Edna Armendariz, Fernando Balcázar, Marcelo Barros, Javier Barsantini, Kelle Bevine, Oliver Bernal, Mariano Bosch, Martín Chrisney, Seth Colby, Álvaro Concha, Olga De Narváez, Gabriele Del Monte, Ana Rosa Echeverri, Juan Escalante, Roberto Esmeral, Alexandre Fernandes de Oliveira, Diego Flaiban, Daniel Fonseca, Gustavo García, Andrea Giraldo, José Ramón Gómez, José Juan Gómes, Rosalia Grassi, Matteo Grazi, Nathaniel Jackson, Ramiro López Ghio, Carlos Mojica, Judith Morrison, Ana Lucía Muñoz, Martha Muñoz, Keisuke Nakamura, Jesús Navarrete, Manuel Navarrete, Juan Carlos Navarro, Carlos Novoa, Fernando Orduz, Enrique Orellana, Miguel Orellana, Alfonso Pérez, María Perroni, Carola Pessino, Ana María Pinto, Sandra Reyes, Margarita Rincón, Manuel Rodríguez, David Rosas, Carlos Sepúlveda, Marco Stampini, Christine Ternent, Paolo Valenti y Luiz Villela.

Luis Alberto Moreno, Presidente del BID, ha ofrecido un apoyo incesante al trabajo realizado e inspirado el desarrollo de esta nueva visión del BID para Colombia. Del mismo modo queremos reconocer, de manera especial, el acompañamiento y aliento ofrecido siempre desde la Presidencia del BID por María Claudia Gómez y Luis Alberto Giorgio.

Agradecemos igualmente los comentarios y apoyo a este trabajo de Julie Katzman, Alexandre Meira da Rosa, Santiago Levy, Carola Álvarez; Juan Pablo Bonilla, Eduardo Borensztein, Geovana Acosta, Leopoldo Avellán, Francesca Castellani, Arturo Galindo, Olga Gómez García, Juliana Salles Almeida, Jaime Vargas y especialistas

del Banco que participaron y realizaron comentarios en las reuniones de los diferentes comités que revisaron los borradores del documento.

Asimismo, agradecemos al Gobierno de Colombia por su activa participación y orientación en los diversos momentos en que se discutieron versiones sucesivas de este documento. Debemos hacer un reconocimiento especial a Mauricio Cárdenas Santa-
maría, Ministro de Hacienda y Crédito Público; a Simón Gaviria Muñoz, Director General del Departamento de Planeación Nacional; y a Juan Carlos Echeverry, Presidente de Ecopetrol y a sus competentes equipos de viceministros, directores y profesionales. El apoyo recibido de Sergio Díaz-Granados, Director Ejecutivo de Colombia ante el BID y de los consejeros Felipe Muñoz y Eduardo Campo, ha sido invaluable en el proceso de elaboración y aprobación de la estrategia del BID con Colombia.

La comunidad empresarial ha aportado en numerosas ocasiones su perspectiva y orientación en los variados temas tocados por este libro. En especial queremos destacar el interesante intercambio desarrollado con la Directiva y los miembros del Consejo Privado de Competitividad, con la ANDI, con Cámaras de Comercio y con grupos de empresarios de diversas ciudades del país. Así mismo, la sociedad civil organizada ha dado su aporte a la discusión a través de numerosos foros, y en particular a través del Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil (CONSOC) que asesora al BID en Colombia. Agradecemos a los colegas del Banco Mundial, y en especial a su Representante en Colombia, Issam Abousleiman, quien organizó una muy fructífera discusión de borradores iniciales de este documento. Nuestro reconocimiento igualmente a Víctor Traverso, representante de la CAF en Colombia, por sus aportes en la conversación sostenida a lo largo de la realización de este trabajo. Debemos destacar el permanente intercambio de ideas con el grupo de América Latina del Centro de Desarrollo de la OCDE, y especialmente con el jefe de este grupo, Ángel Melguiso, con quien hemos compartido momentos de muy intensa discusión y convergencia.

El cuidado editorial y la impresión del libro estuvo a cargo de Francisco Díaz Leiva y Alfonso Velasco, con quienes quedamos reconocidos por su dedicación para lograr una publicación de calidad. Así mismo, queremos agradecer a todo el equipo humano de la Oficina del BID en Colombia, sin cuyo apoyo este trabajo no hubiera llegado a buen puerto.

Los editores.

Prólogo

Luis Alberto Moreno

Presidente Banco Interamericano de Desarrollo

América Latina ha crecido de forma acelerada en la última década, permitiendo a la mayoría de las economías medianas y grandes de la Región alcanzar el estatus de países de ingresos medios, con ingresos *per cápita* que aumentaron en promedio de US\$ 10.000 a US\$ 15.500. Por efecto de este crecimiento, en los últimos diez años, la pobreza en la Región ha disminuido desde más de 40% a menos de 30%, incluyendo una caída de la pobreza extrema que se encuentra ya por debajo de 10%. Al mismo tiempo, la clase media se ha expandido hasta superar más del 50% de la población total. Esta vigorosa movilidad social se explica en un 80% por el crecimiento económico. Los cambios positivos en el empleo y en los ingresos de los trabajadores y el aumento de las transferencias a la población de menores recursos, impulsaron una evolución favorable de la dinámica social. Por su parte, el sector privado ha crecido en su tamaño e importancia, pasando entre el 2000 y el 2014 de una inversión de 13% al 21% del PIB, destacándose los casos de Colombia con una progresión de 8% a 26% y Perú del 13% al 22%. Estas cifras resumen la gran transformación de la Región, que incluye igualmente países de menor desarrollo relativo en diversos grados. La desaceleración de la economía que empezó a finales de 2014 y se acentuó en 2015, como consecuencia de la caída en los precios de los *commodities* y que seguirá un par de años más, no va a revertir la tendencia de crecimiento de largo plazo que, con seguridad, se retomará más adelante, especialmente en países que mantienen políticas macroeconómicas prudentes y amigables con la inversión privada y reconocimiento de los derechos de propiedad.

Con todo, a pesar de esta importante tendencia transformadora, la Región todavía no alcanza su potencial de crecimiento real. El incremento de la productividad de la economía en los países de ingresos medios de América Latina y el Caribe fue de

2% en los últimos 20 años, lo que compara desventajosamente con más del 6% de países como China. El crecimiento de la Región se explica más por acumulación de factores -trabajo y capital- que por productividad y competitividad. La razón de este desfase entre el crecimiento observado y el potencial se ha debido principalmente a falta de inversión pública suficiente en gran parte de los países y, en algunos de ellos, a su baja eficiencia y efectividad. Por otro lado, aun cuando ha habido una importante expansión de la clase media, una parte significativa de la misma -alrededor del 30%- se encuentra aún en condición de vulnerabilidad. Un accidente, la pérdida del empleo, o diversas circunstancias adversas, pueden deteriorar su nivel de vida de manera sustancial y acercarla nuevamente a la línea de la pobreza. Por último es necesario advertir que el crecimiento económico de la Región, la urbanización acelerada y el modelo energético basado en extractivas, han incrementado los efectos ambientales adversos que, junto con los impactos desfavorables del cambio climático, ponen en riesgo la sostenibilidad a mediano y largo plazo de la expansión de la economía.

En el panorama actual de la Región, para acentuar el crecimiento económico sostenible se requiere dar un rol determinante al aumento de la inversión pública en infraestructura y bienes públicos. Y para esto, es imprescindible recaudar más tributos en algunos países, o reorientar el gasto público en otros; y en todos los casos dirigir estos ingresos a la inversión. Asimismo, el sector privado debe asumir un rol preponderante, con el compromiso de redoblar los esfuerzos para incrementar la productividad de la economía, en un contexto ambientalmente sostenible. Por otra parte, y no de menos importancia, continuar focalizando estas estrategias en el robustecimiento de la clase media es reconocer que su expansión y la reducción de la pobreza continuarán fuertemente asociadas al crecimiento económico, y al desarrollo de un *safety net* de apoyo a este sector social, y especialmente de su segmento vulnerable, incluyendo temas como los sistemas de pensiones efectivos, mercados laborales eficientes y cada vez mas formales, seguros de desempleo, servicios públicos, salud y educación de calidad.

Colombia no se aparta de estas tendencias de la Región. En dólares constantes, el PIB *per cápita* creció de US\$ 6.000 a US\$ 12.000 entre mediados de los 90's y el 2014. A su vez, gracias a políticas fiscales y monetarias prudentes, el país logró controlar la inflación, reduciéndola del 22% al 3% anual. Entre 2000 y 2014 la inversión, mayormente privada, creció de 14% a 24% del PIB y el ahorro de 16% al 20% del

PIB. Los indicadores sociales también mostraron avances muy positivos. Entre 2002 y 2014, la pobreza se redujo del 50% al 29% de la población, y la pobreza extrema cayó del 18% al 8%. Igualmente, la clase media tuvo una fuerte progresión, aumentando de 37% al 55% de la población entre 2003 y 2012. Colombia ha elevado también su prestigio internacional en la economía global; el entorno macroeconómico favorable a la inversión externa llevó entre 2010 y 2014 a un aumento de la inversión de portafolio de US\$6.429M a US\$16.053M. Al mismo tiempo, conjuntamente con la reducción de la pobreza y el crecimiento de la clase media, los servicios a la población también tuvieron una fuerte expansión, y en especial los que se comenzaron a prestar a la población de menores ingresos y a las regiones más rezagadas. A principios de los noventa, la cobertura de los servicios de salud alcanzaba solo al 20 % de la población, en 2014 este mismo indicador había alcanzado un nivel superior al 90%, y entre 2001 y 2009 la expectativa de vida aumentó de 68 a 72 años y la mortalidad infantil se redujo de 35 a 20 por cada 1.000 niños nacidos vivos. En las últimas dos décadas, la sociedad colombiana ha hecho también significativos esfuerzos para aumentar la escolaridad de la población. El 80.5% de los niños de 4 y 5 años tienen actualmente educación preescolar, la cobertura de los primeros seis años de educación básica alcanza al 96.7% de los niños y la escolaridad promedio pasó de 6.7 años en 2000 a 7.4 en 2012. Por último, en materia de servicios públicos, entre 1993 y 2012, el acceso al agua potable se incrementó del 78% al 92%, y la cobertura de energía eléctrica creció del 75% al 94%.

Todas estas son buenas noticias, y grandes retos, como los que analicé en un trabajo anterior¹. Y como mencioné igualmente en aquella ocasión, América Latina y el Caribe tienen el potencial y la oportunidad de ir por más. Hoy, al igual que otros países de la Región, Colombia enfrenta una encrucijada crucial para su futuro. Por un lado, el país puede continuar en la senda de crecimiento, sin pasar del nivel de ingresos medios, y manteniendo con esfuerzo los logros acumulados hasta ahora. Siguiendo esta senda, el país puede alcanzar US\$ 20.000 *per cápita* en dos décadas. Este sería un avance muy importante, pero por debajo de sus posibilidades reales. Por otro lado, Colombia puede emprender el camino de un crecimiento acelerado y sostenible superando los obstáculos que aún prevalecen en su economía, llevando la tasa de crecimiento al 6% anual, en lugar del 4% estructural que ha experimentado

1 La Década de América Latina y el Caribe: Una Oportunidad Real. BID, Washington, D.C., 2011.

en los últimos años, es decir un aumento del 50%. De esta manera, Colombia puede pasar, en una generación, de ser un país de ingresos medios, a un país de altos ingresos, con US\$ 30.000 *per cápita*, similar al promedio de ingresos de los países del sur de Europa. El tránsito a un país de altos ingresos, con elevada movilidad social, tal como se expresa en el título de este libro, le permitirá al país continuar expandiendo la clase media, ya sin las actuales vulnerabilidades, y reducir la pobreza extrema a niveles inferiores al 3%. Al mismo tiempo, deberá abordarse el reto de una mayor equidad, con instrumentos y políticas públicas que favorezcan a los sectores de menores ingresos.

El camino hacia esta meta no será fácil y requiere sustentarse en una visión estratégica y líneas de acción que superan los plazos de un gobierno y que deben ser desarrolladas con perseverancia. Y, sobre todo, requiere de liderazgos políticos, empresariales y sociales comprometidos en esta nueva visión de país. Se requiere crear nuevos consensos sociales alrededor de estos objetivos, tal como fueron los consensos que hicieron posibles la reforma de la Constitución en 1991, y las leyes y políticas públicas que permitieron llegar a los logros y resultados de hoy. Se requiere, en definitiva, un Pacto por Colombia, que permita unir voluntades y talentos en el objetivo nacional común de construir un país desarrollado. Del camino que se puede emprender y que concluye en la realización del objetivo de hacer de Colombia un país de altos ingresos con movilidad social, es de lo que trata este libro que me enorgullece presentar a Colombia y a todos los países miembros del Grupo BID.

I. Resumen ejecutivo

Este trabajo propone una visión de una **Colombia moderna, de altos ingresos y con movilidad social**, que puede alcanzarse progresivamente en una generación. En veinte años, Colombia puede pasar de su situación de país de ingresos medios, a un país de US\$30,000 *per cápita*, similar al promedio de ingresos de los países del sur de Europa. Para lograr este objetivo la economía requiere crecer al 6% anual, similar a la tasa de países asiáticos. Estas tasas de crecimiento se pueden alcanzar aumentando la inversión pública anual del 3.5% actual hasta el 7% del PIB, para lo cual es necesario incrementar los recursos fiscales de los que dispone el país.

En este libro se abordan los principales retos económicos que Colombia enfrenta a mediano y largo plazo, así como también los obstáculos que han impedido que el país logre cerrar su brecha de productividad con las economías más avanzadas del mundo. El crecimiento económico de Colombia en la última década permitió reducir significativamente la población en situación de pobreza y extrema pobreza, así como expandir, de manera significativa, la clase media. Sin embargo, es importante analizar los desequilibrios y déficits aún presentes en y entre los diferentes sectores de la economía y en los servicios que recibe la población colombiana y plantear en relación con este análisis, los desafíos que el país enfrentará en los próximos años, no solo en el mantenimiento de los logros alcanzados, sino también en la expansión de estos logros, construyendo así un camino de desarrollo acelerado y sostenible.

El capítulo 1 analiza la evolución reciente de la economía en Colombia y las perspectivas de mediano plazo. Primero, se observa el favorable desempeño de la economía colombiana en los últimos años. Este fenómeno se explica, en buena medida, por el manejo prudente de las políticas monetaria y fiscal. Así mismo, se advierte que las condiciones externas también fueron un factor determinante en el crecimiento del país. Igualmente, el capítulo muestra los resultados alcanzados en materia social; es decir, reducción de la pobreza y crecimiento de la clase media. Los próximos años

estarán marcados por un ambiente internacional menos favorable y este nuevo escenario económico mundial impactará sin duda en el crecimiento de la economía, las cuentas externas y las finanzas públicas. Así, el ritmo de expansión de la economía colombiana se desacelerará temporalmente, en tanto que los déficits de cuenta corriente y fiscales aumentarán.

El capítulo 2 presenta una visión agregada de los retos para el desarrollo de Colombia. El crecimiento de la economía de los últimos años se explica por la acumulación de capital y trabajo, más que por el muy bajo crecimiento de la productividad. De esta manera, la economía enfrenta el reto de incrementar la productividad para alcanzar una trayectoria de crecimiento sostenible. El diagnóstico de crecimiento y de las brechas comparativas de desarrollo, identifica varios factores críticos. Los resultados muestran que los indicadores de transporte y logística, educación, agricultura, instituciones e innovación, mercados de trabajo y protección social, revelan las deficiencias más significativas respecto a lo que se esperaría para países con un ingreso *per cápita* como el de Colombia. La identificación de estas insuficiencias en sectores específicos de la economía y de los servicios que recibe la población se realizó con base en el análisis de brechas entre Colombia y comparadores internacionales, incluyendo países de ingreso medio de la región, países emergentes, así como países miembros de la OCDE.

En el capítulo 3 se presentan los grandes temas de una **nueva visión estratégica**, poniendo el acento en la reactivación de las fuentes internas de crecimiento a través del aumento de la productividad de la economía; el desarrollo de la capacidad institucional y del estado de derecho y la reducción de la exclusión social y la desigualdad, especialmente a través de la erradicación de la pobreza extrema y de la expansión y consolidación de la clase media.

Los siguientes capítulos desarrollan un análisis pormenorizado sobre los problemas identificados en el capítulo 2 y las propuestas para su superación en el marco de la estrategia de crecimiento acelerado. Para ello, se identifican tres áreas de política que sintetizan los principales desafíos para un crecimiento sostenido y socialmente inclusivo: (i) **productividad de la economía**; (ii) **efectividad de la gestión pública**; y (iii) **movilidad social y consolidación de la clase media**.

Cada área de política contiene y se despliega a través de varias líneas de acción. La **productividad** de la economía incluye problemas de innovación, acceso al crédito

empresarial, agricultura, educación e infraestructura. La **efectividad de la gestión pública** abarca temas de tributación (insuficiencia e inequidad), gestión de la inversión pública y justicia. Por último, la **movilidad social** comprende la reducción de la pobreza, informalidad, la calidad de los sistemas de pensiones y salud, y el acceso a servicios básicos. Además de un diagnóstico de las líneas de acción, se proponen respuestas y soluciones a nivel de política pública para cada problema diagnosticado.

Las propuestas que se derivan en cada área de política se han desarrollado para un horizonte de veinte años, con metas y acciones de corto, mediano y largo plazo. El carácter de los retos que se identifican en este análisis y en las propuestas que se incluyen y que permitirán superar los principales obstáculos para el logro de los objetivos de crecimiento, requieren la formulación y ejecución de políticas que superen un período normal de gobierno. La mayor parte de estas propuestas requieren **consensos sociales** que deben mantenerse en el tiempo para lograr los objetivos de crecimiento que se proponen en esta visión estratégica. Adicionalmente, se hace un esfuerzo por estimar el alcance de las inversiones que se requieren, y cuantificar los costos fiscales asociados a las propuestas en cada área de política y las líneas de acción respectivas.

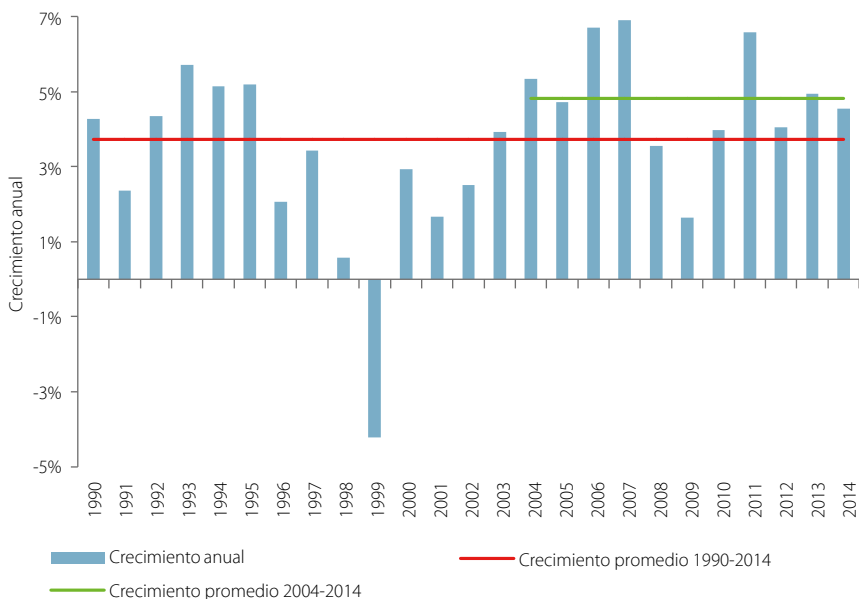
II. Contexto de país

En los últimos 20 años Colombia mostró un cambio favorable en sus indicadores macroeconómicos. En dólares constantes, el PIB *per cápita* creció un 55%² entre 1990 y 2014, de US\$ 7.752 a US\$ 12.025. En dicho periodo, la tasa de crecimiento anual del PIB *per cápita* en términos reales fue de 2.0%; destacándose el periodo 2010-2013 en el cual creció a un ritmo anual de 3.4% en promedio. Comparado a la década de los 90's, Colombia sumó a su tasa de crecimiento dos (2) puntos porcentuales en promedio, llegando a 4.8% en 2010-12 (ver gráfico 1), con lo cual superó a LAC-5 y a EME-6³ en alrededor de 1 punto porcentual (ver gráfico 2 – panel superior). A su vez, se logró controlar la inflación pasando del 22% al 3% anual. La deuda pública, en 34% del PIB y el balance fiscal en -1.5% del PIB en 2014, se encontraban en niveles sostenibles, comparables con EME-6 y LAC-5. Entre 2000 y 2012 la inversión, mayormente privada, pasó de 14% a 24% del PIB y el ahorro de 16% al 20% del PIB (DANE, 2012a) (ver cuadro 1). La brecha observada entre ahorro e inversión, de 3.6% del PIB, fue cubierta en buena medida por inversión extranjera directa, lo que indica, por un lado, la confiabilidad que ha logrado Colombia en el frente externo, y al mismo tiempo, una cierta vulnerabilidad en caso de desacelerarse el flujo positivo de capitales, tal como ha comenzado a producirse en el último año. (ver gráfico 2 – panel inferior).

2 PPP constantes de 2011.

3 LAC-5 incluye a Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. EME-6 comprende a África del Sur, Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Turquía.

Gráfico 1. Crecimiento Anual del PIB



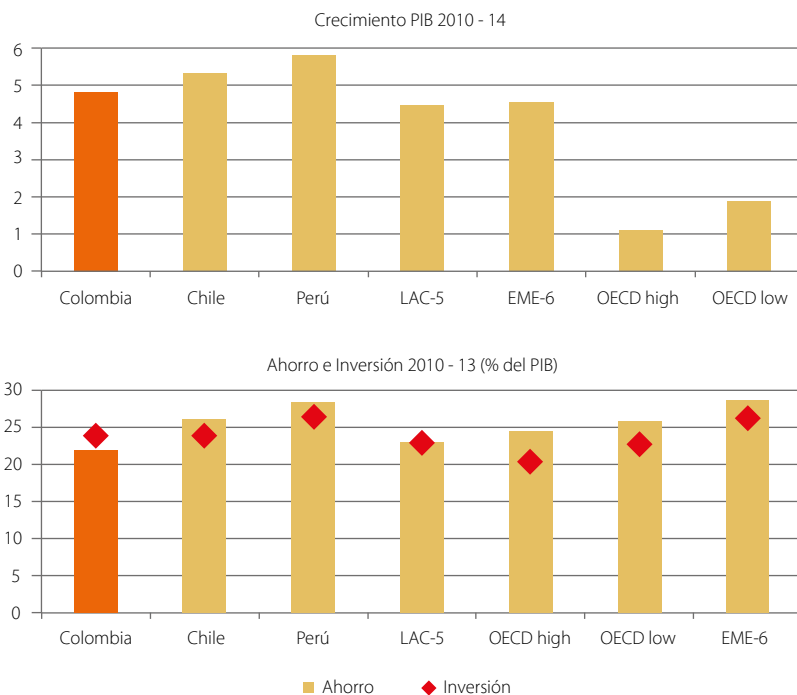
Fuente: FMI (2014a).

Cuadro 1. Indicadores de Desempeño de la Economía Colombiana

Promedios	1990-99	2000-09	2010-14
Crecimiento (%)	2.9	4.0	4.8
Inversión (% PIB)	18.5	19.3	23.1
Ahorro (% PIB)	17.3	18.5	19.5
Inflación Anual (%)	22.2	6.3	3.0
Desempleo (%)	12.8	12.8	8.8
Deuda Pública (% PIB)	27.6	38.4	33.9
Déficit Fiscal (% PIB)	-1.6	-1.8	-1.5

Fuente: DANE (2014a) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2014).

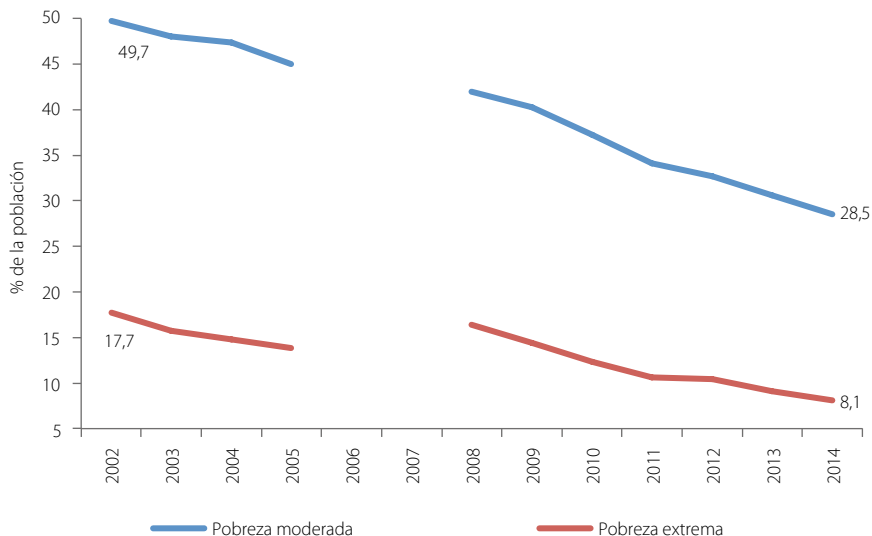
**Gráfico 2. Colombia - Crecimiento, Ahorro e Inversión
Comparación Internacional**



Fuente: Foro Económico Mundial, Banco Mundial (2014a) y DANE (2014a).

Los indicadores sociales también mostraron un avance muy positivo. En el período 2002-2014 el desempleo pasó del 16% al 9%. La desigualdad, medida por el coeficiente Gini, mejoró marginalmente, pasando de 0.57 a 0.54 en el mismo período. A su vez, la pobreza mostró una caída sustancial pasando del 50% al 29% de la población entre 2002 y 2014, y la pobreza extrema se redujo del 18% al 8% (ver gráfico 3). Igualmente, la clase media tuvo una fuerte progresión, aumentando de 37% al 55% de la población entre 2003 y 2012 (Castellani et al., 2014). Es importante señalar que en el periodo 2002-2013 el crecimiento económico explica entre el 70% y 80% de la reducción de la pobreza extrema y entre 80% y 90% de la pobreza moderada (Cruces y Gasparini, 2013), (Banco Mundial, 2014b), (Andrian, et al, 2015).

Gráfico 3. Evolución de la tasa de pobreza moderada y extrema



Fuente: DANE (2015a).

Los factores impulsores del crecimiento de la economía colombiana

Colombia ha hecho en la última década progresos en materia de política monetaria y fiscal. Dichas políticas, entre otras cosas, han creado las condiciones necesarias para un crecimiento continuo⁴. Así mismo, el manejo de la política monetaria y fiscal permitió que Colombia obtenga el grado de inversión desde 2011.

Colombia ha consolidado un marco de política fiscal que previene sendas de gasto insostenibles, y que busca además limitar el grado de prociclicidad del gasto público (ver Recuadro 1). Por cuarto año consecutivo, la política fiscal se encuentra circunscrita a una regla fiscal, la cual ha sido cumplida en los primeros tres años de su entrada en vigencia (2012, 2013 y 2014). Así, el déficit fiscal del Gobierno Central (GNC) se redujo considerablemente, pasando de 3.9% del PIB en el año 2010 a 2.4% del PIB para 2014, cumpliendo con la trayectoria definida por la regla fiscal.

4 En el indicador de ambiente macroeconómico del Global Competitive Index de 2014, Colombia ocupa el puesto 29/144 con un valor de 5.6 (máximo = 7).

También, el hecho que se imponga una senda de convergencia del déficit primario estructural a 1% del PIB para 2022, limita el grado de acción para políticas fiscales expansivas, sobre todo en los ciclos favorables de la economía.

Recuadro 1. La Regla Fiscal en Colombia

A mediados de 2011 Colombia adoptó una Regla Fiscal que define un balance estructural para el GNC. Su implementación, desde 2012, implica que el Gobierno deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar que los gastos estructurales no superen los ingresos estructurales, definidos como los gastos e ingresos totales menos sus respectivos componentes cíclicos, en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural total.

La regla define metas de resultados fiscales para un horizonte futuro de 10 años y su objetivo es asegurar la sostenibilidad en el largo plazo de las finanzas públicas, mitigando el sesgo pro-cíclico de la política fiscal observado en el pasado y, por ende, protegiendo a la economía de las oscilaciones en los precios de los productos básicos y del ciclo económico. La meta cuantitativa que el GNC debe cumplir para el déficit estructural total es que este debe ser inferior o igual a 1.0% del PIB a partir del año 2022. Así, según la ley de la Regla Fiscal, el GNC deberá seguir una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2.3% del PIB en 2014, de 1.9% del PIB en 2018 y de 1.0% del PIB en 2022. Además, los instrumentos de planificación deben ser consistentes con lo establecido en la regla fiscal⁵.

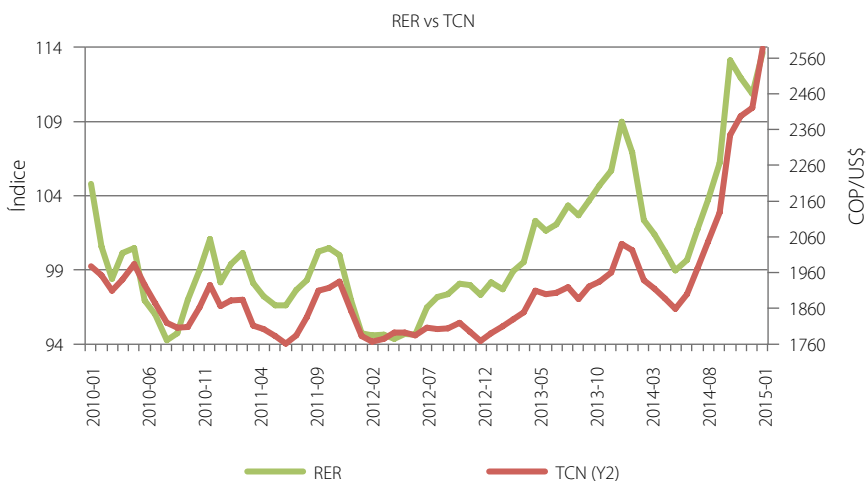
A su vez, la regla fiscal dota al GNC de instrumentos de estabilización macroeconómica como los programas de gasto contracíclico y los estabilizadores automáticos. Los primeros se ejecutan si la brecha de producto es negativa y mayor a 2 puntos porcentuales, mientras que los segundos surgen cuando el gasto es igual a su nivel estructural en un contexto de un ciclo de crecimiento inferior al potencial, como es el caso de 2014 y 2015.

5 El Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación deberán ser consistentes con la Regla Fiscal.

El sistema monetario adoptado por el Banco de la República se basa en metas de inflación explícitas. El objetivo principal es alcanzar tasas bajas de inflación y buscar la estabilidad del crecimiento del producto alrededor de su tendencia de largo plazo. Las decisiones de política monetaria se toman con base en el análisis mensual del estado actual y de las perspectivas de la economía, y en la evaluación del pronóstico de inflación frente a las metas. Las metas cuantitativas de inflación son definidas cada año por la JDBR⁶. En la actualidad el Banco de la República ha definido un rango de 2%-4% de inflación anual con una meta central de largo plazo de 3%. El esquema de metas de inflación ha permitido reducir la tasa de inflación, pasando de 8.8% anual en el año 2000 a 3.7% anual en 2014. Más aun, en los últimos cinco años la inflación se ubicó en un promedio de 3% anual, igual a la meta de largo plazo.

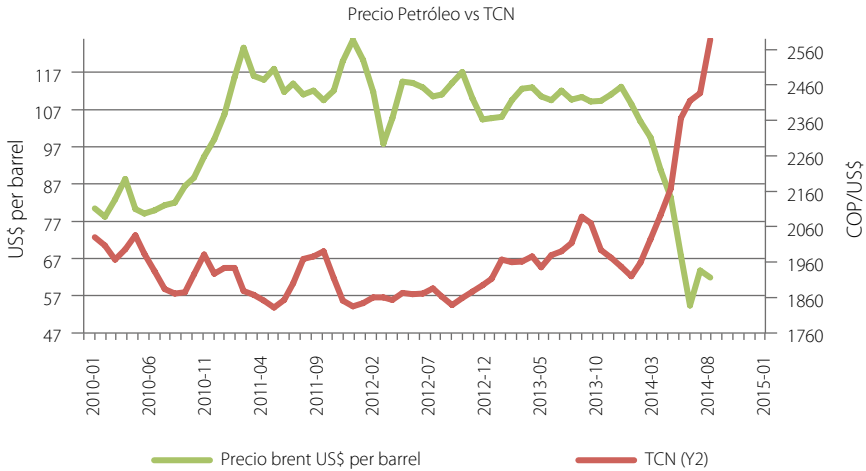
Bajo el régimen monetario adoptado, el tipo de cambio es flexible y actúa como estabilizador automático. El tipo de cambio se ha ajustado ante choques externos, permitiendo que la tasa de cambio real se mantenga alineada a sus fundamentos (ver gráfico 4 – panel superior). Con la reciente caída del precio del crudo, entre junio de 2014 y abril de 2015, el tipo de cambio nominal se devaluó 32% (ver gráfico 4 - panel inferior), permitiendo que el tipo de cambio real se deprecie 13.3% en dicho período.

Gráfico 4. TCN, RER y Precio del petróleo



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 4. continuación

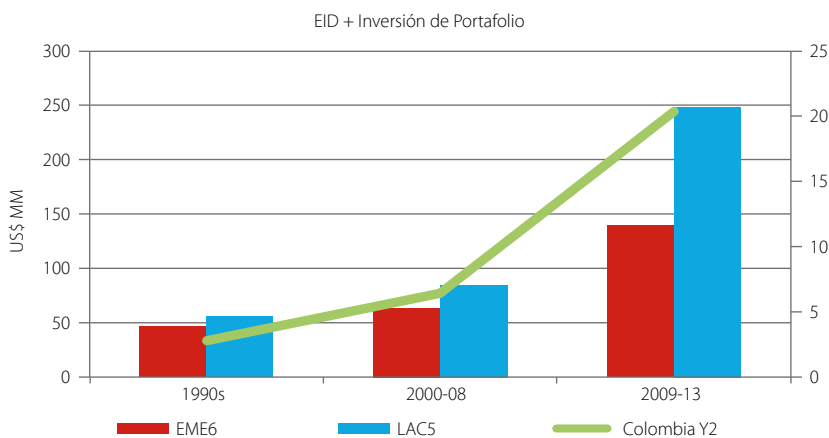
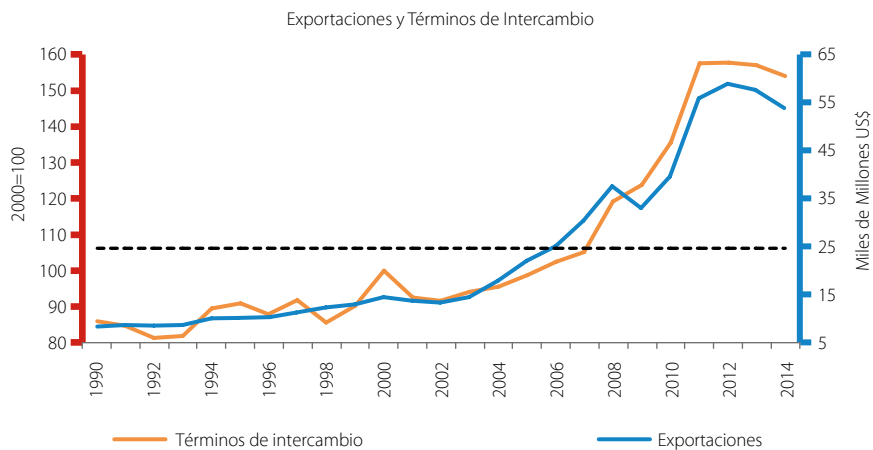


Fuente: Banco de la República y EIA.

Las condiciones externas favorecieron el buen desempeño de la economía colombiana. Los términos de intercambio mejoraron un 75% entre mediados de los años 90's y 2013, impulsados por el incremento del valor de las exportaciones, especialmente de petróleo y minería (las cuales representan 65% del total). A su vez, los flujos de capital crecieron sustancialmente, pasando de US\$3.000 millones en los 90's a US\$ 20.000 millones en promedio entre 2009 y 2013. Sin embargo, desde mediados del año 2014 se ha evidenciado que el ciclo de expansión basado en los precios de *commodities* ha llegado a su fin, reflejándose en términos de intercambio que habiéndose mantenido estables durante 2011 y 2012, comenzaron a deteriorarse en 2013 y 2014 (ver gráfico 5)

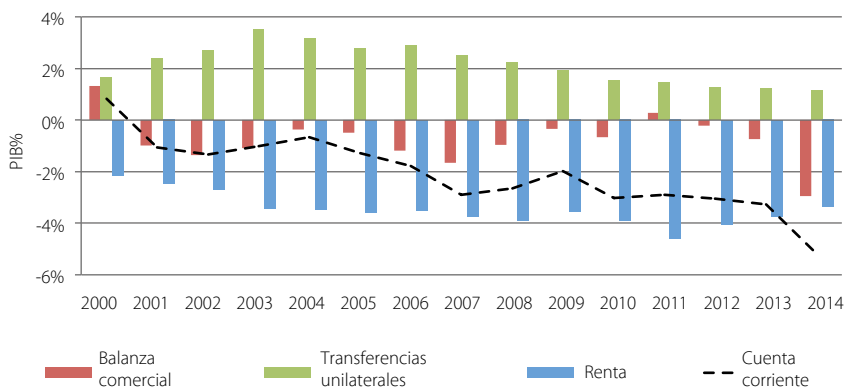
Los flujos de inversión extranjera directa (IED) financiaron los déficits de cuenta corriente. Para el periodo 2010-2014 el déficit de cuenta corriente fue en promedio 3.4% del PIB (ver gráfico 6). Los favorables términos de intercambio también impulsaron el incremento de IED hacia el sector petrolero y minero, permitiendo financiar el déficit de cuenta corriente. A su vez, las bajas tasas de interés internacionales y el entorno macroeconómico doméstico propiciaron el incremento en la inversión de portafolio como otra fuente de financiamiento de la cuenta corriente. De esta forma, entre 2010 y 2014 la inversión de portafolio pasó de US\$6.429M (1.1% del PIB) a US\$16.053M (4.9% del PIB).

Gráfico 5. Colombia – Evolución Externa



Fuente: DANE (2014b), Banco de la República (2014), FMI (2014a).

Gráfico 6. Evolución de la cuenta corriente y principales componentes



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de la República.

El escenario actual y las perspectivas próximas

En la coyuntura actual el comportamiento del precio de los hidrocarburos representa un reto sobre las cuentas externas y fiscales. La caída abrupta en el precio de los hidrocarburos desde mediados de 2014 ha afectado el valor de la exportación de estos productos, los cuales contribuyeron en el 2014 con el 53% del total de las exportaciones de bienes. Por otro lado, el balance fiscal podría verse significativamente afectado. El presupuesto de 2015 preveía originalmente un precio del petróleo de US\$98 por barril. Sin embargo, la nueva proyección realizada por el Gobierno a diciembre de 2014, rebajó la expectativa de precios a US\$48 por barril, lo que representa una caída de 49%. En estas condiciones, el déficit fiscal para 2015 se revisó al alza, pasando del 2.2% al 2.6% del PIB (MHCP, 2015). Dados los resultados de exploración en curso (Ahumada, 2014), podría ser difícil mantener la producción estable en un millón de barriles diarios. Una caída de la producción del 10% representaría una disminución adicional del 0.2% del PIB, que llevaría el déficit a 2.8% del PIB.

Colombia también enfrenta riesgos comerciales por la reducción en las tasas de crecimiento de sus principales socios en la región. De acuerdo a proyecciones del FMI (FMI, 2014b), una reducción del 1% en la tasa de crecimiento de los principales socios comerciales (excepto Venezuela) podría producir una caída de 0.5 puntos porcentuales de crecimiento en el PIB en 2015, lo cual revela la importancia de los

vínculos comerciales de Colombia con sus vecinos. Adicionalmente, cabe destacar la baja en la participación de Venezuela como mercado destino de las exportaciones colombianas. En el año 2000 el 10% de las ventas externas fueron hacia este país vecino, mientras que en 2013, la cifra se redujo al 4% (United Nations, 2014). *Ante la caída de ingresos fiscales por hidrocarburos y las condiciones externas menos favorables, Colombia necesita aumentar la recaudación tributaria.* Una reforma tributaria integral que aumente las bases imponibles se hace ineludible para evitar recortes de gasto público, más allá de los que ya han comenzado a realizarse en el 2015. Sin mayores ingresos fiscales el Gobierno se verá forzado a reducir aún más el nivel de gasto en el corto-mediano plazo, afectando probablemente en mayor medida el nivel de gasto en inversión pública. Esto será necesario, no solo para cumplir con la regla fiscal, sino también para enfrentar un escenario de un incremento en el costo de endeudamiento y reducción del flujo de capitales. Así para 2015, se anunció un recorte en el gasto público de 0.72% del PIB. Un atenuante al ajuste fiscal, de importancia para mantener el ritmo de la inversión pública en infraestructura, es que se comenzarán a ejecutar las obras de infraestructura de 4G con fondos privados, reduciendo así el impacto de la reducción de los gastos del Gobierno.

III. Colombia: retos y desafíos

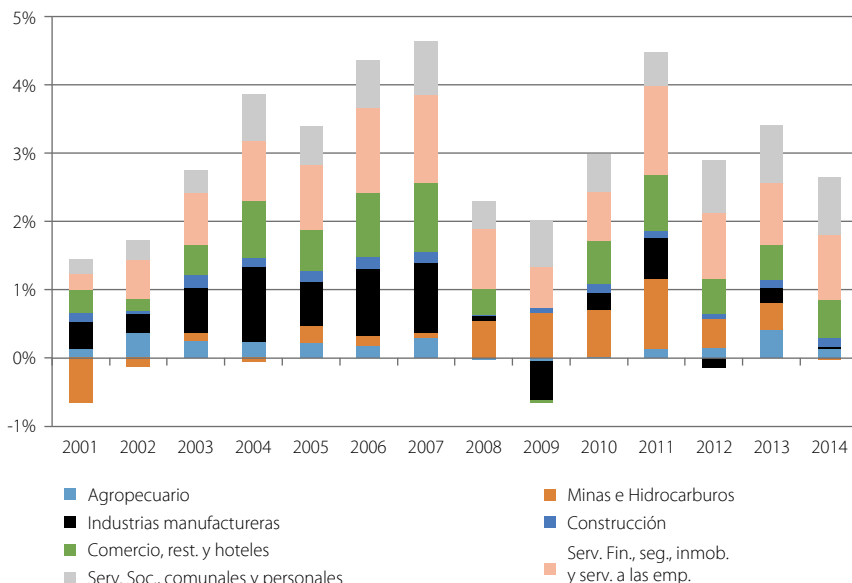
No obstante los avances de la economía, la convergencia hacia los países desarrollados se encuentra estancada. Si bien Colombia está creciendo a tasas superiores al 4% anual desde el 2000, esto no ha sido suficiente para asegurar la convergencia hacia niveles de ingresos de los países desarrollados. En 1990 el PIB *per cápita* colombiano representaba el 29% del promedio de los países pertenecientes a la OCDE. En el año 2000, después de la crisis económica de finales de los 90's este porcentaje se redujo a 20%, para recuperarse solo parcialmente en el 2011 alcanzando 24%. El ingreso *per cápita* actual es 80% inferior al de un país desarrollado como Estados Unidos. En el análisis de brechas de desarrollo que se realizó en el marco de este trabajo se muestra que entre los factores más notables que explican esta situación, se encuentran: (i) baja productividad de los factores de producción; (ii) baja efectividad de la gestión pública; y (iii) limitada movilidad social y fragilidad de la clase media. *En consecuencia, mejorar la competitividad de Colombia y reducir su costo país, requiere superar sus vulnerabilidades económicas, institucionales y sociales*⁷

El motor de crecimiento de los últimos 10 años ha sido el sector no transable. Entre 2004 y 2014, en promedio, más del 60% del crecimiento del valor agregado es explicado por la construcción, comercio y servicios, servicios personales y sector financiero y empresarial (ver gráfico 7). En tanto que las industrias manufactureras, agropecuarias y extractivas explican en promedio 18.6% del crecimiento del valor agregado, perdiendo participación desde 2012. Por otro lado, la baja contribución de la PTF al crecimiento, aun con altos precios de materias primas exportadas por Colombia, evidencia la existencia de cuellos de botella para un crecimiento alto y

7 Entre los más recientes estudios que abordan esta problemática, ver: BID. Andrián et al. (2015), *World Economic Forum* (WEF) (2014) y OCDE (2015b).

sostenido, sobre todo en aquellos sectores que han relegado su contribución al desarrollo del país⁸.

Gráfico 7. Incidencia en el crecimiento del valor agregado



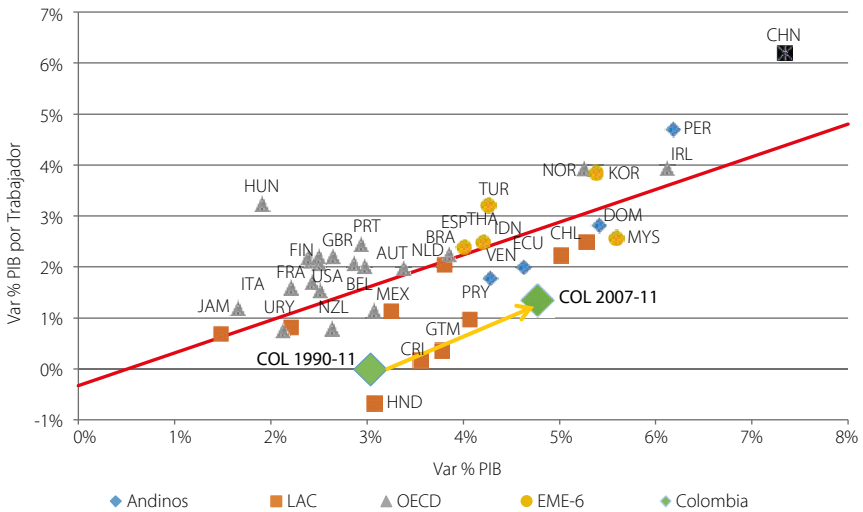
Fuente: Elaboración propia con base en DANE.

Productividad de la economía. Existen significativas brechas de la productividad en Colombia respecto a los países de ingresos medios y altos. La variación anual promedio del PIB por trabajador se mantuvo cerca de cero entre 1990 y 2011. Países similares en términos de ingresos experimentaron un crecimiento de la productividad entre el 1% y el 3%. En comparación, Perú alcanzó un incremento de la productividad mayor al 4% y China superó el 6% (Fernández-Arias y Daude, 2014). En el período 2007-2011 la productividad de Colombia⁹ ha crecido moderadamente por arriba del 1%, impulsada en buena parte por las industrias extractivas (OCDE, 2015) (ver gráfico 8).

8 Productividad Total de los Factores: La PTF es definida como una medida indirecta del progreso tecnológico, calculado como residuo que aparece como la diferencia entre las tasas de crecimiento de un factor y del producto

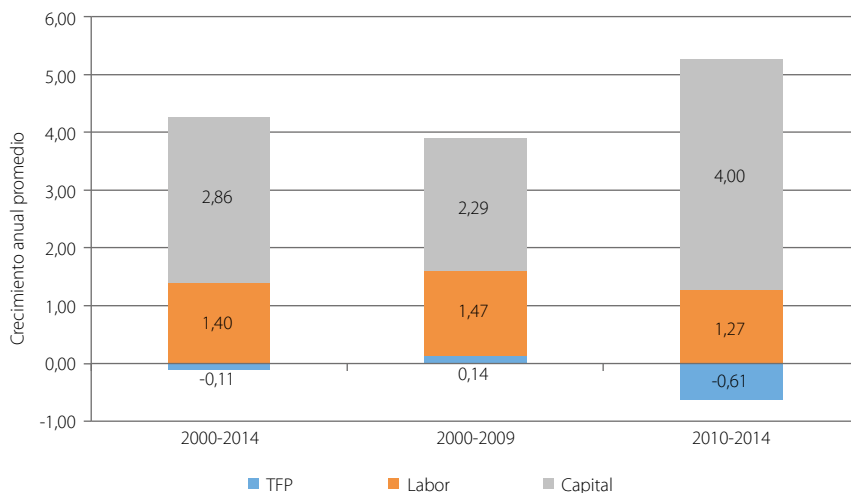
9 Medida como PIB por trabajador.

Gráfico 8. Crecimiento Promedio de Productividad Laboral 1990-2011



Fuente: Elaboración propia con base en BID. Fernández-Arias y Daude (2014).

El crecimiento del PIB en Colombia se ha basado principalmente en la acumulación de factores (trabajo y capital). Entre 1961 y 2011 el PIB *per cápita* experimentó un crecimiento en promedio del 2% anual de la siguiente manera: la productividad total de los factores (PTF) contribuyó en 0.1 puntos porcentuales; la acumulación de capital físico en 1.4 puntos porcentuales, y el efecto combinado del crecimiento poblacional, el empleo y la acumulación de capital humano en 0.5 puntos porcentuales (Banco Mundial, 2014b) (ver gráfico 9). La limitada productividad de la economía colombiana se explica, entre otros factores, por las bajas tasas de innovación comparadas internacionalmente. En similar nivel de importancia, el sistema educativo y la formación laboral muestran importantes problemas de calidad y pertinencia en materia de generación de habilidades avanzadas. Existen brechas importantes de infraestructura y quienes ingresan al mercado de trabajo con bajos niveles educativos, son generalmente empleados en el sector informal. Para corregir esta situación, Colombia necesita prioritariamente: (i) fomentar la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola; (ii) impulsar la educación de calidad y la formación laboral orientadas a la generación de competencias y habilidades avanzadas; y (iii) mejorar la calidad y financiamiento de la infraestructura y del desarrollo urbano en el territorio.

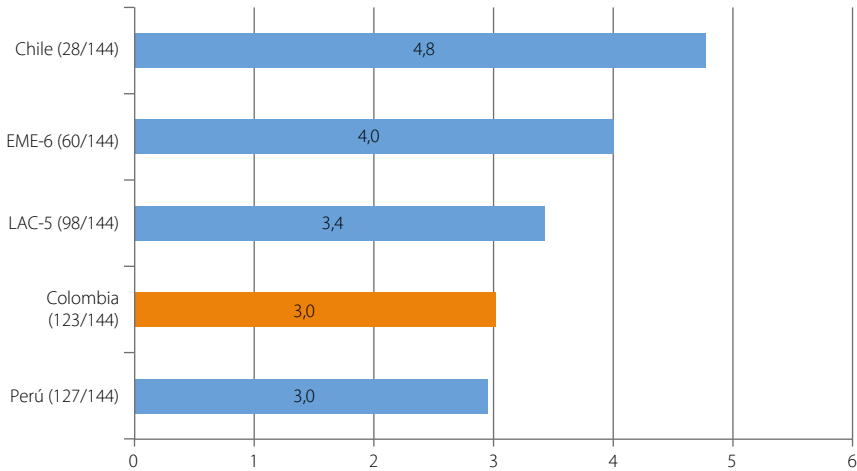
Gráfico 9. Contribución al crecimiento – promedios 2000-2009 y 2010-2014

Fuente: Elaboración propia con base en The Conference Board (2015).

Efectividad de la gestión pública. Colombia muestra un desempeño institucional que la coloca en la posición 123 de 144 países, por debajo del promedio de LAC-5 y EME-6 en áreas como eficiencia del Gobierno, nivel de transparencia, y seguridad (ver gráfico 10). De acuerdo a un reciente estudio del BID¹⁰, en el periodo 1996-2011, la eficiencia en el uso del capital físico y del capital humano disponibles en Colombia, llega a un 74% del promedio de la eficiencia lograda por los países OCDE y a menos del 50% de la eficiencia de los países de mayor desarrollo relativo en esta materia. Más de la mitad de la ineficiencia en el uso de los factores en Colombia se explica por problemas de gestión pública¹¹. Entre los aspectos prioritarios que deben ser abordados para mejorar la productividad institucional se encuentran: (i) incrementar los ingresos del Estado tanto a nivel nacional como subnacional; (ii) aumentar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública; y (iii) aumentar la eficiencia y calidad de la justicia.

10 BID. Giménez et al (2015). Para estas estimaciones se utilizó una metodología de análisis de frontera con datos de producción y consumo de 133 países. La eficiencia promedio de Latinoamérica resultó en 45%, mientras que en Colombia llegó a 48% y el promedio de países de la OCDE a 65%.

11 Medida por el índice de eficacia gubernamental del *Worldwide Governance Indicators*, Banco Mundial (2014c).

Gráfico 10. Índice de Competitividad Global 2014-2015: Instituciones Públicas

Fuente: WEF (2014).

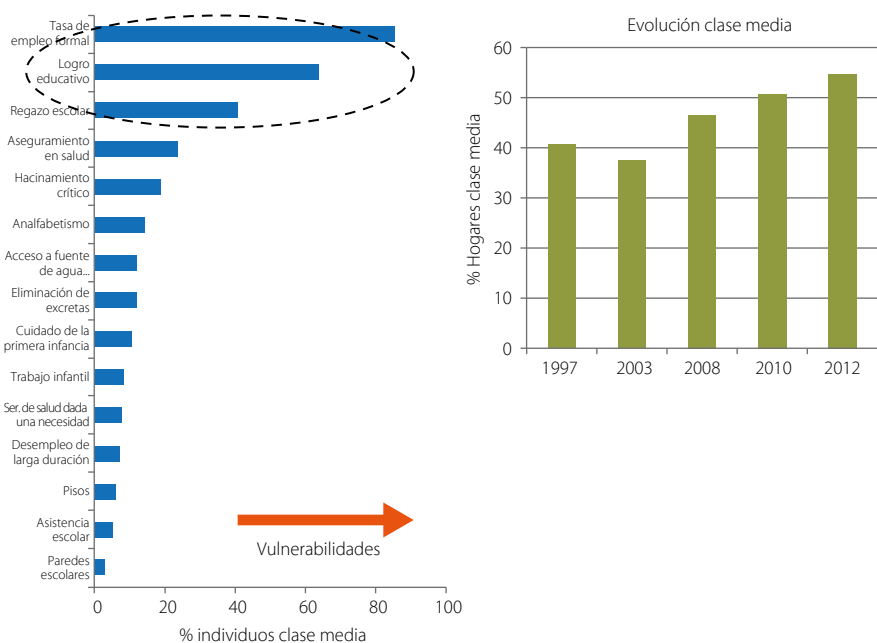
Nota: El índice incluye: protección de los derechos de propiedad (90/144), ética y corrupción (129/144), influencia indebida (110/144), eficiencia del Gobierno (92/144) y seguridad (122/144).

Movilidad social y consolidación de la clase media. Colombia ha sido tradicionalmente un país de muy baja movilidad social. Sin embargo, en la última década se ha producido un importante cambio en el que se ha reducido la pobreza en favor de un notable incremento de la clase media. Entre 2002 y 2014, la tasa de pobreza moderada se redujo en 21 puntos porcentuales, y la pobreza extrema en 10 puntos porcentuales, cayendo a menos de la mitad en ese período (DANE, 2002 y 2012b). De acuerdo con estimaciones del BID, la clase media se expandió 18 puntos porcentuales entre 2003 y 2012 (ver gráfico 11 - panel derecho). Estas tendencias se explican por dos factores: crecimiento económico (70/80%) y políticas de redistribución (20/30%). Los cambios en el empleo, los ingresos laborales y el aumento de las transferencias a la población de menores recursos, impulsaron una evolución favorable de la dinámica social, expresados en el aumento notable de la población de clase media y la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema.

La expansión de la clase media en Colombia ha sido impulsada por el crecimiento de los últimos veinte años. Sin embargo, este grupo de ingreso padece privaciones en el acceso a servicios públicos de calidad y en el nivel de informalidad económica, entre otros. El sistema previsional está caracterizado por una baja cobertura, a un alto costo. Aun cuando el sistema de salud ha llegado a muy elevados índices de cobertura, la baja

capacidad en la prestación de servicios en el nivel primario de atención genera un sesgo hacia la atención especializada y con ello, un elevado costo de los servicios. En un estudio reciente del BID se muestra que Colombia presenta una brecha en la provisión de servicios básicos (Andrián, et al., 2015). Por ejemplo, la provisión del servicio de agua potable alcanza solo al 58% de la población (Instituto Nacional de Salud, 2013). Estas limitaciones afectan especialmente al tercio de la clase media que está más cercana a la línea de pobreza (Castellani, et al., 2014), lo cual la caracteriza como *clase media vulnerable*. En este contexto, para auspiciar la movilidad social y el crecimiento de la clase media se requiere: (i) mayor reducción de la pobreza, con énfasis en la reducción de la pobreza extrema; (ii) disminuir el nivel de informalidad de la economía; (iii) consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo; y (iv) acceso equitativo a servicios básicos de calidad¹² (ver gráfico 11 - panel izquierdo).

Gráfico 11. Vulnerabilidades y Evolución de la Clase Media



Fuente: BID. Castellani et al. (2014).

Nota: Cálculos en base a ingreso neto de US\$10-50 PPP por día de las familias, ajustado por composición de la familia y adulto equivalente – escala OCDE.

12 Entre las importantes carencias que registran los hogares de clase media vulnerables, se encuentra la calidad de la educación. Por la pertinencia de la educación en la productividad de la economía, este tema está presentado en esa área de política.

IV. La visión estratégica: Colombia - Hacia un país de altos ingresos, con movilidad social

En los últimos 20 años Colombia pasó de ser un país de ingresos bajos a un país de ingresos medios. A mediados de los años 90's el ingreso *per cápita* alcanzaba US\$6.000 PPP; mientras que en el 2014 superaba los US\$12.000¹³. De este modo, el país forma parte de economías comparables de la región, como Brasil, México, Perú y Costa Rica. La consolidación del marco de políticas macroeconómicas, un ambiente receptivo de la inversión privada y mejoras en la seguridad pública han contribuido a este significativo logro. En este nuevo escenario, la clase media incluye ahora al 55% de los hogares colombianos¹⁴ (Castellani, et al., 2014).

Con crecimiento sostenido, Colombia tiene la oportunidad de pasar a ser un país de altos ingresos con una clase media consolidada que se acerque al 70% de la población en los próximos 20 años. Colombia se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe que tienen el potencial de llegar a un ingreso de US\$ 30.000 PPP *per cápita* y ubicarse en el rango de naciones desarrolladas, con una economía diversificada y competitiva internacionalmente, un sistema político estable y transparente, y oportunidades crecientes impulsoras de la movilidad y la equidad social. Para lograr esto último, la economía tendría que crecer de manera sostenida al 6% anual, tasa superior al promedio del 4% registrado en la última década.

13 Precios constantes de 2011.

14 Cálculos con base en ingreso neto de US\$10-50 PPP por día de las familias ajustado por composición de la familia y adulto equivalente – escala Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

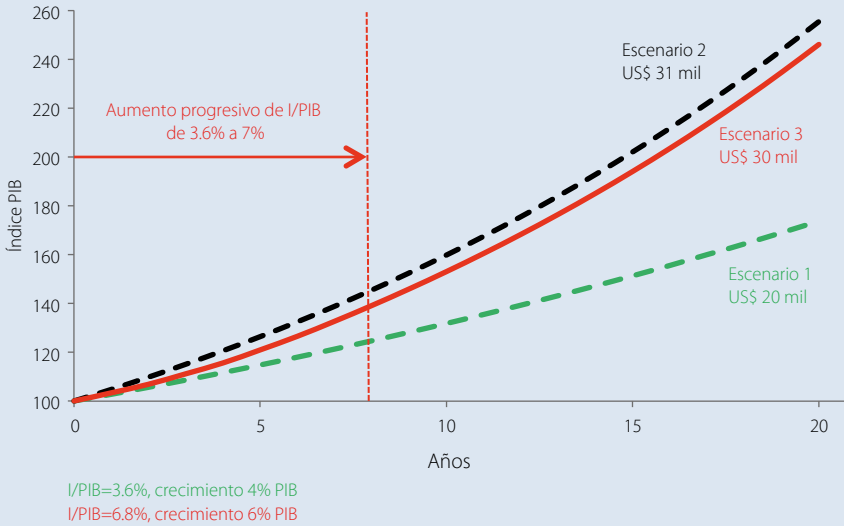
Recuadro 2. Hacia un país de altos ingresos en 20 años

El incremento de la inversión pública es el principal instrumento que está en manos del Gobierno para acelerar el crecimiento de la economía (ver más abajo la metodología utilizada). Se estimaron tres escenarios de crecimiento relativos al volumen de inversión. El **escenario 1** mantiene la inversión constante a los niveles de 2012, en 3.6% del PIB. El resultado al cabo de 20 años es un PIB *per cápita* de US\$20.000. Sin duda, mejor que el nivel de ingreso actual de US\$12.000 *per cápita*, pero muy por debajo del potencial del país, y aún dentro del rango de países de ingresos medios. El **escenario 2** asume una inversión del 7% del PIB sostenida por 20 años desde el año cero. En este caso, el ingreso *per cápita* llega al final del período a US\$31.000, dentro del rango de países desarrollados. Sin embargo, este escenario es poco probable dada las limitaciones fiscales actuales que restringen el financiamiento de la inversión pública. El **escenario 3** toma en cuenta que se requiere un aumento de la recaudación tributaria para proporcionar recursos adicionales de inversión al Estado, y que el proceso de reforma y de incremento progresivo de la recaudación tomará un tiempo. A los efectos de este escenario realista se toma en cuenta la compleja economía política de una reforma fiscal estructural como la que requiere Colombia. De esta manera, se ha calculado un período de siete años para aumentar la recaudación y la inversión pública, hasta alcanzar un ingreso tributario nacional cercano a 20% del PIB y subnacional de 5% del PIB (actualmente 15% y 3%, respectivamente), y con una inversión pública del 7% del PIB. En este escenario, se prevé que una vez alcanzado el nivel de inversión previsto en el año siete, se mantiene constante por trece años. Si se cumplen estas condiciones, la estimación de este escenario sugiere que el país puede alcanzar un ingreso *per cápita* de US\$30.000. Este escenario es más factible que el escenario 2, en el que se prevé una inversión del 7% del PIB desde el año cero, y el resultado es sensiblemente similar en términos de ingreso *per cápita*. El ejercicio muestra que es posible dejar atrás la trampa de los países de ingresos medios (escenario 1); alcanzar una senda de crecimiento del 6% anual; y aumentar el ingreso *per cápita* de los US\$ 12.000 actuales

Recuadro 2. Continuación

a US\$ 30,000; colocando al país en un rango de alto desarrollo económico en el curso de 20 años.

Gráfico 12. Escenarios de Crecimiento del PIB *per cápita*



Fuente: Cálculos propios con base en: Lozano y Rodríguez (2009), Ilzetzi et al. (2013), y Fedesarrollo (2014).

Nota metodológica: Para calcular el efecto de la inversión pública sobre el crecimiento del PIB se utilizó el valor del multiplicador fiscal estimado por Ilzetzi et al. (2013) para un conjunto de países en desarrollo. Los autores estiman un SVAR entre inversión pública, PIB, inversión privada y otras variables de control (tasa de interés, inflación, ingreso fiscal), de modo de tener en cuenta por ejemplo efectos de *crowding out* de la inversión pública sobre la privada y problemas de sostenibilidad fiscal, entre otros. El multiplicador fiscal es definido al momento $t=0$ como $m = \frac{\Delta Y_t}{\Delta I_t}$, donde m , Y , I y Δ , representan el multiplicador fiscal, el PIB, la inversión pública y el operador de diferencias, respectivamente. Se tiene así, que el efecto sobre la tasa de crecimiento ($\theta_t = \frac{Y_{t+1}}{Y_t} - 1$) de la inversión pública como proporción del PIB (i) es igual a $\theta_t = \frac{1 - mxi_t}{1 - mxi_{t-1}} - 1$.

La inversión pública, impulsora del crecimiento. Para impulsar el crecimiento sostenido de la economía colombiana, se requiere, entre otras acciones, un aumento significativo de la inversión pública. En los últimos años el Estado colombiano ha invertido un promedio de 3.6% del PIB¹⁵ en infraestructura. Se estima que un objetivo de crecimiento de la economía del 6% requeriría duplicar este esfuerzo de inversión, con tasas de alrededor del 7% por año (ver Recuadro 2). Un ambiente de mayor seguridad está produciendo en el país condiciones propicias para alcanzar este objetivo en la medida en que los agentes públicos y privados incrementan su acceso al territorio.

Esta agenda de crecimiento demandará además un pacto fiscal para conseguir mayores recursos tributarios y lograr las metas de inversión pública proyectadas. El nivel de recaudación tributaria del Gobierno Central se ubica entre 14-15% del PIB. Adicionalmente, los gobiernos subnacionales recaudan entre 2-3% del PIB, situando al ingreso tributario del Gobierno General en 16-18 puntos del producto. Estos recursos están por debajo del estándar internacional para economías similares, que se ubica cerca de 5 puntos porcentuales por arriba de Colombia, y de países desarrollados que alcanzan un promedio de ingresos de 26% del PIB¹⁶. El país requerirá aumentar sus ingresos tributarios para poder duplicar su inversión pública y lograr estos objetivos de desarrollo. Una reforma tributaria integral, con el objetivo de aumentar progresivamente los ingresos, permitiría mejorar la sostenibilidad fiscal y generar los recursos de inversión pública que apuntalen el crecimiento económico. Con este propósito, será conveniente y beneficioso que el país acuerde un **pacto fiscal** en la dirección de una reforma tributaria compatible con el objetivo de invertir en acelerar el crecimiento de la economía, mejorar la calidad de vida de la población y llegar al rango de país desarrollado en el curso de tiempo de una generación.

El sector privado, clave para el desarrollo de Colombia. Debido al tamaño de los desafíos y al nivel de desarrollo, el sector privado debe jugar un papel importante en la transición de Colombia de país de ingresos medios a país de altos ingresos. El aumento en la productividad dependerá de la inversión y de la dinámica empresarial y de una buena gobernanza empresarial. Una mayor movilidad social, expandiendo

15 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012a).

16 Fondo Monetario Internacional (FMI) (2013). Gobierno General incluye todos los niveles de gobierno, y excluye las cotizaciones sociales y los ingresos de capital.

y consolidando la clase media, dependerá, en buena parte también, de la capacidad del sector privado para absorber la fuerza laboral y disminuir las poblaciones marginadas de la economía y proporcionar los servicios y bienes de alta calidad demandados por la población¹⁷. Para apoyar los objetivos identificados en la estrategia, las operaciones del sector privado del Grupo BID se enfocarán en: (i) ofrecer financiamiento a sectores donde las fuentes de capital nacional no satisfacen la demanda; (ii) actuar en sectores no suficientemente atendidos por la banca y el mercado de capitales como energía verde, innovación, educación, salud y los que proveen bienes y servicios a grupos marginados como grupos de bajos ingresos, mujeres, y minorías; (iii) agregar valor con conocimiento técnico, fomentar la innovación, y desarrollar fórmulas de financiamiento en moneda local; (iv) aplicar las mejores prácticas sociales y ambientales a los proyectos; (v) facilitar la transferencia de conocimiento del Banco en la región; y (vi) movilizar recursos financieros de terceros con el sello de calidad del BID. En este documento se mencionan acciones de asistencia técnica y financiamiento del Grupo BID que promueven y fortalecen la participación del sector privado en la región, y que pueden adelantar posibles apoyos, respaldando las propuestas que se realizan en cada área de política estratégica para Colombia.

17 Para una presentación en detalle sobre los retos y potencialidad del sector privado en Colombia y el rol del Banco en apoyo del mismo, ver: BID (2015e).

V. La propuesta estratégica: objetivos y áreas de política

Los desafíos que Colombia enfrenta limitan el crecimiento. La productividad se ve estancada por: (i) limitada inversión en innovación; (ii) insuficiente financiamiento al sector productivo; (iii) baja productividad de la agricultura; (iv) baja calidad de la educación; y (v) brechas cuantitativas y cualitativas de infraestructura en transporte y desarrollo urbano. Las **instituciones** presentan también un reto para el desarrollo. Los cuellos de botella que se destacan son: (i) la necesidad de una reforma tributaria para aumentar los niveles de recaudación y de inversión pública; (ii) la eficiencia y calidad del gasto en inversión pública; y (iii) la eficiencia y calidad de la justicia. La **movilidad social** es por último un factor de primer orden para apuntalar el desarrollo. Los principales retos sociales se presentan en: (i) la reducción de la pobreza moderada y la eliminación de la pobreza extrema; (ii) altos niveles de informalidad empresarial y laboral; (iii) la necesidad de consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo; y (iv) facilitar el acceso a servicios básicos de calidad.

Objetivo. La Estrategia que se propone en este documento del Banco tiene por objetivo apoyar las áreas de política que contribuyan en el corto y mediano plazo a lograr la visión estratégica de llevar a Colombia a ser un país de altos ingresos con movilidad social en dos décadas. Para ello, se requiere enfrentar las vulnerabilidades del país con el fin de crecer de manera sostenida, mejorar sus niveles de productividad, sus instituciones y lograr mayor movilidad social. En lo que sigue, se discute cada área de política con la evidencia de brechas, y se presentan propuestas para corregir estas y alcanzar metas de desarrollo compatibles con el logro de la visión estratégica propuesta por el Banco en un horizonte de corto, mediano y largo plazo. Las propuestas están acompañadas de una cuantificación de costos fiscales en los casos en que así lo requieren.

Áreas de política. Las restricciones que limitan el crecimiento de Colombia son múltiples, y constituyen lo que se puede denominar el *costo país*. Sin embargo, estos cuellos de botella se pueden consolidar en las tres áreas de política estrechamente interconectadas que se presentaron anteriormente: (i) **productividad de la economía**; (ii) **efectividad de la gestión pública**; y (iii) **movilidad social y consolidación de la clase media**. Para reducir el *costo país* e incrementar las posibilidades de crecimiento, se requiere un trabajo sostenido en el curso de los próximos veinte años.

VI. El desafío de la Productividad

Esta área de política se focaliza en incrementar la provisión de bienes públicos y disminuir progresivamente subsidios, en una sociedad más educada. La baja productividad se debe a múltiples factores. Algunos tienen que ver con las características de la fuerza laboral, otros con el grado de desarrollo y profundidad del sector financiero, otros con la informalidad, incluso, con el modo en que se combinan los factores de producción. Causas de fondo importantes son también la exclusión social y la desigualdad (que afectan directamente el desarrollo del capital humano de calidad), la infraestructura, el cambio climático, los marcos institucionales y normativos y la inseguridad que experimentan algunos países (CEPAL y BID, 2005). Datos empíricos indican que aproximadamente la mitad de la disparidad de niveles de ingreso y tasas de crecimiento entre países se debe a diferencias en la productividad total de los factores (Hall y Jones, 1999).

Por otro lado, es importante continuar con la política de integración para desarrollar los mercados. Colombia mantiene un importante acceso preferencial con los países de la Comunidad Andina (CAN), y firmó acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea en vigencia desde el 2012 y 2013, respectivamente, sus principales mercados de destino. Asimismo, ha implementado acuerdos de este tipo con Canadá y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y ha suscrito otros con Corea, Panamá, Israel, Costa Rica y la Alianza del Pacífico, que también incluye a México, Perú y Chile.

Esta área incluye propuestas de política y líneas de acción orientadas a: (i) estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola; (ii) lograr una educación de calidad y dar prioridad a la población más vulnerable; y (iii) elevar la calidad de la infraestructura para disminuir los costos de transacción y transporte de la economía.

Incrementar la innovación

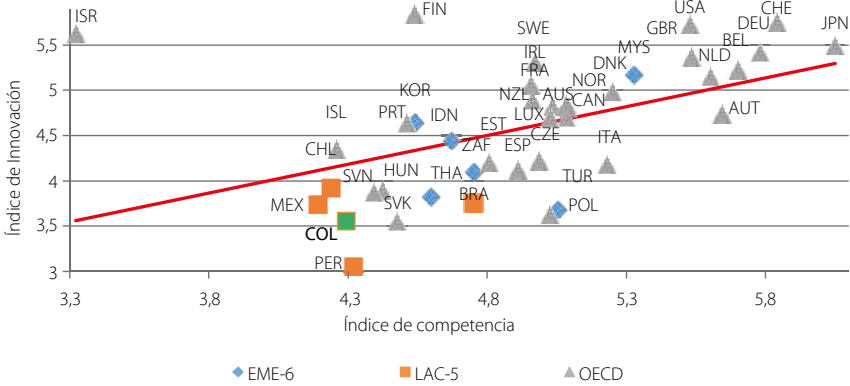
La inversión en investigación y desarrollo e innovación es un factor crítico de crecimiento a largo plazo y no simplemente un resultado de ese crecimiento (BID, 2010). Los datos de los países de la OCDE apuntan al hecho de que la inversión en I+D da lugar al crecimiento de la productividad, en vez de lo contrario (Rouvinen, 2002). Estudios anteriores han concluido que la I+D explica hasta en un 75% las diferencias en las tasas de crecimiento de la productividad total de los factores, una vez consideradas las externalidades (Griliches, 1979).

Un ambiente competitivo genera incentivos a la innovación. El ambiente competitivo y los mercados abiertos son incentivos de enorme importancia en los procesos de innovación. Aunque no excluyentes de otros factores, las políticas que promueven el crecimiento y el aumento de la productividad a través de la investigación y desarrollo y la generación y adopción de nuevas tecnologías son más efectivas en un ambiente de mercados que estimulan la competencia (ver gráfico 13). De acuerdo con estándares internacionales, cuando se mide innovación, Colombia se ubica en el lugar 128 entre 144 países, en tanto que en el ambiente favorable a la competencia de mercado, se ubica en el puesto 136 de 144 países¹⁸. Entre los factores que explican este rezago se encuentran: (i) bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo; (ii) falta de capital humano calificado y (iii) la complejidad del sistema nacional de innovación¹⁹.

18 Fuente: elaboración propia en base a WEF (2014). El índice de competencia de mercado corresponde al promedio simple de los valores de: Intensity of local competition y Extent of market dominance. El índice de innovación corresponde al promedio simple de: Capacity for innovation, Quality of scientific research institutions, Company spending on R&D, University-industry collaboration in R&D y Availability of scientists and engineers.

19 BID (2014a). Las tasas de rentabilidad de la I+D siguen una curva en forma de U invertida, aumentando con la distancia respecto a la frontera tecnológica hasta llegar a cierto punto en el que empiezan a descender y se tornan negativas para los países más pobres —fenómeno atribuido a la falta de una masa crítica de insumos complementarios para la innovación, tales como capital humano adecuado, infraestructura científica, desarrollo y modernización del sector privado y, en general, complejidad y coordinación del sistema de innovación— (Goñi y Maloney, 2014)

Gráfico 13. Innovación y Competencia de Mercado

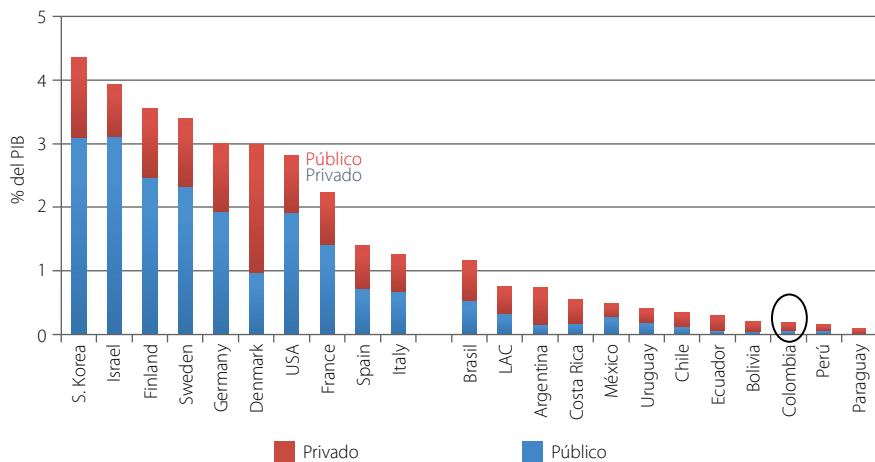


Fuente: Cálculos propios en base a WEF (2014).

La baja inversión en investigación y desarrollo (I+D) afecta el potencial de crecimiento. El nivel de gasto en I+D como proporción del PIB fue de 0.22% en 2013 encontrándose muy por debajo del promedio de la OCDE (2.36%) y del nivel de otros países de similar ingreso por habitante de la región latinoamericana (Brasil: 1.21% y Chile: 0.42%) (ver gráfico 14). La principal fuente de financiamiento es el presupuesto público, equivalente a 0.15% del PIB. En Colombia, la participación del sector privado en el financiamiento de I+D alcanza cerca de un 30%, lo que resulta insuficiente si se compara con países más avanzados y en la frontera del conocimiento, en los cuales la participación de las empresas supera el 60% (ejemplo: Finlandia, Corea, Israel). Esta limitada participación privada en el financiamiento de I+D se relaciona con el tamaño de las empresas, en su mayoría pequeñas y medianas, que suele estar por debajo del nivel óptimo, impidiendo sacar partido de las economías de escala (existe una alta correlación entre un mayor tamaño de las empresas y un mayor volumen de inversiones en I+D). El tamaño de las empresas afecta también su capacidad de orientar esfuerzos a I+D por dificultades de acceso a financiamiento (BID, 2014a)²⁰.

20 Haltiwanger et al (2010); Kane et al (2010); Acs et al (1989); Audretsch et al (2003), indican que la existencia de un sector emprendedor dinámico genera innovaciones, facilita la difusión de conocimiento, crea empleo y redundando en un mayor crecimiento económico.

Gráfico 14. Gasto en I+D por Fuente de Financiamiento



Fuente: BID (2013a).

La disponibilidad del capital humano calificado para el sistema de innovación es limitada. Colombia cuenta con 346 investigadores por cada millón de habitantes, en comparación con los 4.712 de España; 1.514 de Argentina, y 872 de Brasil (RICYT, 2014). El número de investigadores, 0.3 por cada 1.000 trabajadores, se encuentra por debajo del promedio regional de 1.1. Las empresas favorecen sistemáticamente estrategias de innovación centradas en adquirir tecnología existente, más que en promover la generación endógena de nuevas ideas, descuidando así la importancia de desarrollar capacidades de investigación para la absorción de tecnología.

La institucionalidad del sistema de innovación es compleja y desarticulada, observándose muchos actores e insuficiente coordinación entre ellos. Esto se verifica en la excesiva dispersión de programas de apoyo público (OCDE, 2014a). Adicionalmente, no existe separación clara entre las funciones estratégicas de diseño y ejecución de políticas; es decir, el nivel decisional político y el de supervisión coexisten con el nivel de ejecución dentro de las mismas instituciones (i.e. Colciencias, MinComercio). El resultado es una muy limitada capacidad de *checks and balances* y baja efectividad en la formulación y coordinación de las políticas, así como de su implementación (BID, 2014a). En el Recuadro 3 y más adelante, en la nota de pie de página 22 se destacan iniciativas innovadoras en las que participan el sector público y privado y que marcan direcciones correctas en las que orientar

la investigación y el desarrollo e implantación de nuevas tecnologías en el campo empresarial y público.

Recuadro 3. Red Nacional de Fibra Óptica

El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha promovido la ampliación de la infraestructura de fibra óptica existente en el país, conectando municipios, entidades públicas y ciudadanos.

En 2011, solo 325 municipios del país tenían cobertura de fibra óptica (29% del total). Dentro del plan se fijó como meta para el 2014 llegar a 753 municipios. Dicho objetivo fue ampliamente superado en 2014, llegando a 1078 municipios, equivalente al 96% del total. Durante la ejecución del proyecto se instalaron más de 15.000 km de fibra óptica, que dota al país de una red de transporte de alta velocidad que permite la prestación de servicios de telecomunicaciones. Esta inversión potencia: (i) la penetración de banda ancha, (ii) el uso y la apropiación de las TIC; y (iii) la generación de contenidos y aplicaciones. Una vez instalado el nodo de fibra óptica, se suministrará el servicio de banda ancha gratuito por cinco años en 2.000 instituciones públicas pertenecientes a los sectores educación, salud, defensa y cultura, ubicadas en los municipios beneficiarios.

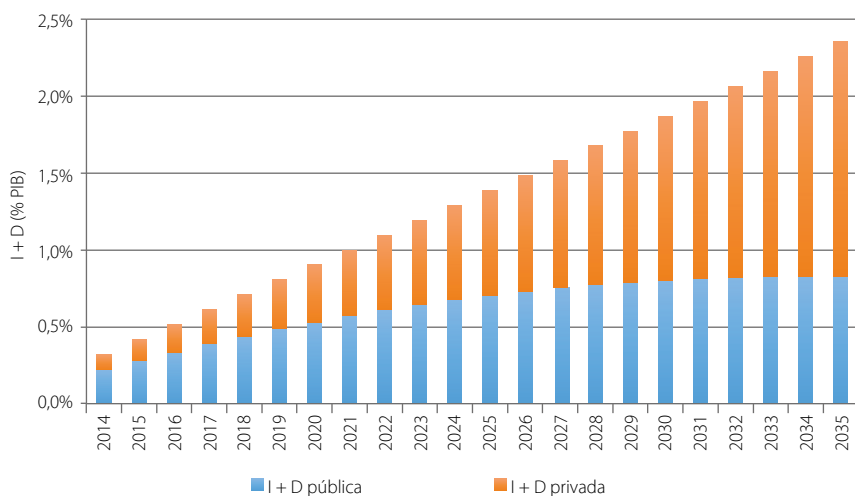
Esta obra no solo es un ejemplo de inversión en infraestructura en innovación, sino también de cooperación entre el sector público y el privado. Así, el Gobierno Nacional aportó un tercio de la inversión necesaria, en tanto que los operadores privados aportaron el restante, quedando bajo estos últimos la responsabilidad de expansión, cobertura y comercialización de los servicios de telecomunicaciones (banda ancha, televisión, telefonía, y otros) en cada uno de los municipios beneficiados. Así mismo, con el fin de lograr un compromiso de los municipios y lograr la concreción del plan, se empoderó a las autoridades locales del proyecto haciéndolos participes activos del plan en su municipio.

Fuente: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2014).

Propuestas. El desarrollo de mercados más competitivos es una recomendación en muchas de las propuestas para las diversas áreas de la estrategia. Las siguientes son acciones de política sugeridas específicamente para estimular la innovación: (i) aumentar progresivamente la inversión en el sector; (ii) aumentar la participación del sector privado con nuevos instrumentos financieros; (iii) desarrollar el capital humano de manera masiva; y (iv) reordenar la estructura institucional diferenciando las funciones de estrategia, formulación de políticas y ejecución.

Aumentar progresivamente la inversión en el sector. Se debería aumentar la inversión total en 20 años hasta alcanzar niveles cercanos a 2,3% del PIB (ver gráfico 15). De esta manera, Colombia se estaría equiparando con el promedio de los países de la OCDE y emergentes más dinámicos en la generación y transferencia de tecnologías. Una asignación entre recursos públicos y privados comparable a países en la frontera del conocimiento (Finlandia, Corea, Israel) sería un tercio (0.8% del PIB) con recursos públicos y dos tercios (1.5% del PIB) con recursos privados.

Gráfico 15. Proyección de Gasto en I+D (% del PIB)



Fuente: Cálculos propios.

Aumentar la participación del sector privado con nuevos instrumentos financieros. La experiencia internacional muestra modelos exitosos que promueven incentivos e instrumentos financieros apropiados para el financiamiento de innovaciones,

compartiendo riesgos entre el sector público y privado. Existen experiencias de financiamiento en la región con líneas de crédito y capital de riesgo para apoyar empresas y actividades innovadoras²¹. Adicionalmente, se pueden crear entidades y fondos de inversión a riesgo exclusivamente dedicados a apoyar la innovación (Phelps et al Tilman, 2010), (Mazzucato, 2013), y (Rodrik, 2015) y desarrollar mecanismos de garantías orientados a incentivar al sector financiero privado para desarrollar capital de riesgo. Aunque existe un incipiente ecosistema para la innovación, la oferta de tales productos financieros, particularmente en los mercados de capital y de servicios no financieros complementarios es escasa dada la falta de experiencia con estos instrumentos, limitadas bases legales e institucionales para su desarrollo y aplicación, y una cultura empresarial, en ocasiones, demasiado adversa a riesgos²².

Desarrollar el capital humano de manera masiva. Entre las prioridades en la asignación de recursos públicos para acelerar el crecimiento de la capacidad de investigación y desarrollo está la formación masiva de profesionales e investigadores. Uno de los instrumentos apropiados para ello, con antecedentes exitosos en la región, es la constitución de un fondo para becarios universitarios, incluyendo posgrados en universidades de alto rendimiento en el exterior. Adicionalmente, habrá que fortalecer instituciones académicas nacionales en la formación de investigadores científicos. El objetivo será llegar a un nivel de investigadores y tecnólogos similar al de países avanzados. Uno de los precedentes de estos programas fue el *plan de becas masivo* de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho en Venezuela, que graduó a decenas de miles de estudiantes en prestigiosas universidades en los años 70's y 80's. En América Latina se han desarrollado programas similares en Brasil, que, a través del programa *Ciencia sin Fronteras*, desde 2012 prevé enviar en cinco años 100,000

21 Los ejemplos más cercanos están en Brasil (BNDES) y Chile (CORFO). En Colombia ha iniciado una serie de experiencias exitosas de colaboración público-privada y ha comenzado a experimentar una vía de financiamiento a través de Innpulsa, un programa financiado por Bancoldex, para empresas con crecimiento extraordinario. A su vez, Bancoldex está definiendo una estrategia de apoyo a empresas de alto crecimiento, como base para una línea de financiamiento que la institución espera implementar progresivamente.

22 Colombia cuenta con casos de éxito en innovación, entre los que se encuentran: (i) **Ruta N** (Antioquia): alianza entre los sectores público, privado y la academia para financiar el desarrollo de negocios innovadores en la ciudad de Medellín. (ii) **Tecnova** (Antioquia): tiene por objeto promover las alianzas, el intercambio de información y la generación de sinergias de las universidades y centros de investigación con las empresas de la región. (iii) **Connect** (Bogotá): creada por empresas y universidades de la región, y con apoyo del sector público para multiplicar la innovación y el emprendimiento en Bogotá y Cundinamarca (Gomez y Mitchell, 2014)

estudiantes de ciencias a centros de excelencia del exterior; y Chile que a través del programa *Becas Chile*, iniciado en 2008, ha estado enviando becarios a posgrados en el exterior con una meta final de 30,000 estudiantes (Navarro, 2015). En el caso de Colombia, el programa *Generación del Bicentenario* es un esfuerzo significativo en esa dirección, con una meta de 9,000 doctorados hasta el año 2019. El sector privado nacional, con apoyo público, aporta su esfuerzo a través de Colfuturo, que ha financiado 9060 becarios de maestría y doctorado entre de 1992 y 2014 en 775 universidades. Para llegar en 10 años a una meta de investigadores por millón de habitantes cercana a Argentina, algo superior a Brasil, se requeriría formar aproximadamente 4000 nuevos investigadores por año, a un costo anual de US\$350 millones, equivalente aproximadamente a 0.1 puntos del PIB²³.

Reordenar la estructura institucional diferenciando las funciones de estrategia, formulación de políticas y ejecución. La separación de las funciones de estrategia y formulación de políticas por un lado, y de ejecución por el otro, permitiría hacer seguimiento de la implementación de manera más eficaz, dejando de lado los potenciales conflictos de interés en el proceso de autoevaluación de agencias que cumplen todas las funciones (BID, 2014a).

Financiamiento para el sector privado: aumentar el acceso y reducir el costo del crédito al sector privado, especialmente PYMES y empresas innovadoras

La relevancia del acceso al financiamiento y del desarrollo de los sistemas financieros como factor determinante de la dinámica de la productividad ha sido ampliamente documentada. La literatura ha provisto evidencia empírica acerca del impacto positivo del desarrollo de los sistemas financieros en los siguientes aspectos: (i) crecimiento económico (Beck y otros, 2000; Rajan y Zingales, 1998), siendo aquel una de las variables más importantes para la convergencia económica (Aghion y otros, 2005); (ii) asignación del factor capital hacia los proyectos con mayores retornos (Galindo y otros, 2007); y (iii) productividad total de los factores, incentivando la innovación y la investigación y desarrollo (Aghion y otros, 2010), facilitando el

23 Promedio de costo por becario estimado con base en costos de programas de becas financiados por el BID.

acceso a mercados y a segmentos de mayor valor agregado (Manova y Yu, 2012), y atenuando el impacto de la volatilidad y los shocks macroeconómicos (Cavallo y otros, 2013; Aghion y otros, 2005); (iv) en menores márgenes de intermediación cuando la concentración de mercado es menor (Asli et al, 1998).

El acceso a crédito empresarial está limitado. En Colombia, mientras que las MIPY-MEs representan el 99% de las empresas, el 80% del empleo privado y el 35% del PIB, estas empresas solo reciben el 14% de los créditos comerciales. Al finalizar el año 2013, un total de 186,218 firmas comerciales fueron objeto de un crédito comercial y solo 6,858 empresas tuvieron la posibilidad de acceder a un microcrédito. El acceso a financiamiento es un obstáculo para el desarrollo, en particular de las pequeñas empresas (OCDE, 2013) (ver gráfico 16). Entre las causas más importantes de esta limitación, se encuentran las escasas garantías admisibles y el débil cumplimiento de los contratos²⁴ que aumentan la aversión al riesgo de los bancos y reducen la oferta de crédito²⁵. En este sentido la banca pública puede jugar un papel importante para fomentar y facilitar el acceso a crédito²⁶.

El costo del crédito en Colombia es alto comparado con el de otras economías emergentes. De acuerdo con la información del *World Development Indicators*, los márgenes de las tasa de interés (diferencia entre la tasas activa y pasiva promedio) supera el 6% en Colombia. Este indicador bordea el 4% en Chile y se encuentra muy cercano al 3% en otras economías emergentes similares al país. Esta situación es causada en parte por: (i) las distorsiones que generan los costos asociados a las inversiones forzosas (como los títulos de desarrollo agrícola-TDA) y el impuesto a las transacciones financieras²⁷; (ii) la carencia de instrumentos financieros adecuados

24 Colombia se encuentra en el puesto 85 de 144 en el indicador de Índice de derechos legales del sistema financiero, de acuerdo al WEF. Chile se encuentra en el puesto 63 y Corea en el 29.

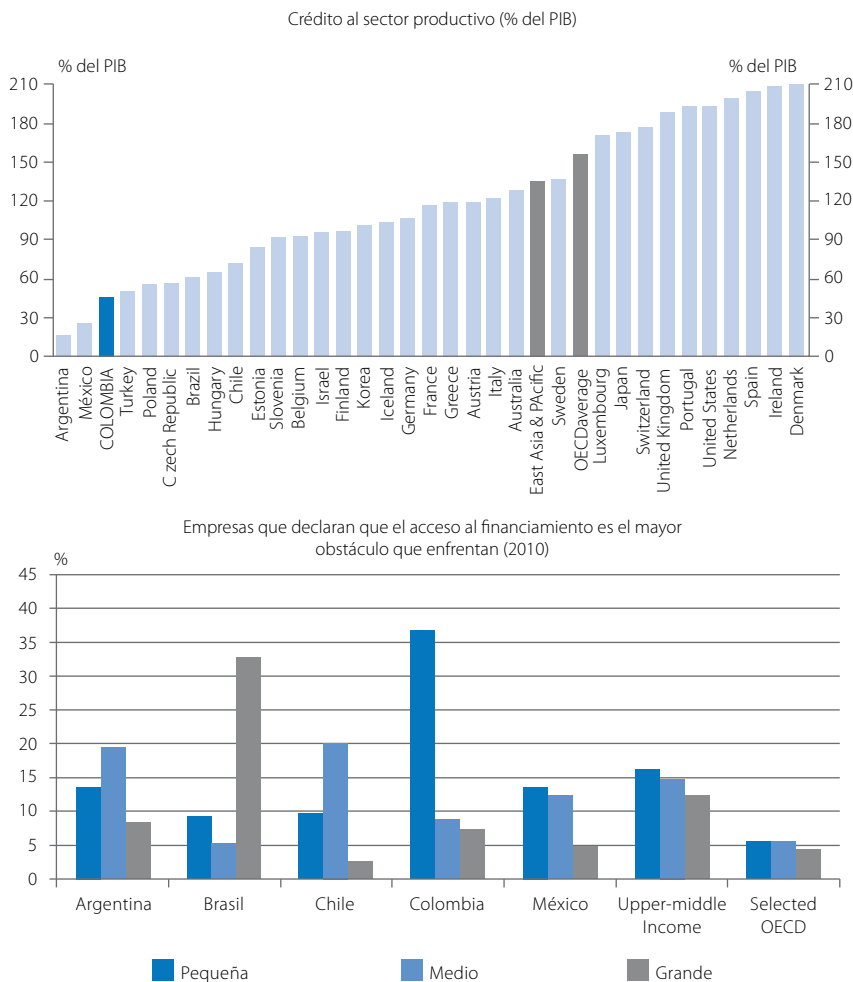
25 Eslava and Meléndez (2009). Galindo y Micco (2007) encuentra que la debilidad de la protección a los acreedores induce sobre-reacción de los mercados de crédito a choques exógenos.

26 Una hipótesis a estudiar en el futuro sería analizar si existen barreras de entrada en el sistema financiero que pudieran limitar el acceso al financiamiento por la menor oferta de crédito resultante.

27 Por ejemplo la cartera agrícola de la banca comercial que representa 7.7% de la cartera total, y 5% de las captaciones de los bancos, tuvo una remuneración real negativa en 2014 de cerca de 2.5%. Adicionalmente el costo de oportunidad de esta cartera representa el 11.6% de la utilidad total de los bancos ese año (estimaciones propias basadas en datos de Finagro). Galindo y Majnoni (2006) por su lado calculan que las inversiones forzosas y el impuesto a las transacciones financieras explican 3.5 puntos del margen de intermediación.

para mitigar riesgos²⁸; y (iii) el alto grado de concentración de las entidades financieras de Colombia, donde se observa que el 67% de los activos de los establecimientos de crédito se concentra en los tres principales grupos.

Gráfico 16. Financiamiento al Sector Productivo



Fuente: OCDE 2013.

Las instituciones financieras deben jugar un papel central para el financiamiento del desarrollo productivo. La evidencia empírica para Colombia indica que la

28 Se carece de mercados secundarios, con excepción de la cartera hipotecaria.

banca pública de desarrollo puede cumplir un rol fundamental para mejorar el acceso al financiamiento, no solo ofreciendo recursos para inversiones productivas, sino también mejorando las condiciones que incentiven y viabilicen la inversión privada (por ejemplo, a través de fondos públicos de garantía y esquemas de financiamiento de asociaciones público-privadas). Eslava, et al (2012) encuentran que el crédito de Bancoldex, actuando como una entidad de segundo piso, mejora el acceso de las empresas beneficiarias, en términos de menores tasa de interés, mayores montos y mejores plazos, y aumenta el número de intermediarios con los que las empresas tienen relaciones crediticias²⁹. Existen también oportunidades por parte de instituciones financieras privadas para aumentar su oferta de crédito en mercados sub-atendidos y segmentos nuevos, como proyectos verdes. En adición a las iniciativas que aumentan fondeo, es importante que se fomenten mejoras en la demanda de crédito; por ejemplo, a través de asistencia técnica para mejorar las destrezas empresariales de las PyMES.

Propuestas. Las siguientes son las acciones de política sugeridas: (i) desarrollar políticas activas que favorezcan un mejor acceso al financiamiento; (ii) mejorar las regulaciones y normativas para estimular la reducción de los márgenes de intermediación y (iii) aumentar la utilización de los bancos de desarrollo y otras instituciones financieras a través de mecanismos de fondeo de segundo piso.

Desarrollar políticas activas que favorezcan un mejor acceso al financiamiento. Los sistemas de garantías son un mecanismo adecuado de políticas activas que pueden incentivar el acceso al financiamiento y la reducción de sus costos. Las garantías públicas reducen el riesgo del prestamista, aunque no necesariamente aumentan la disposición de los prestatarios a pagar. Los sistemas de garantías recíprocas, que combinan miembros patrocinadores que ofrecen garantías con miembros participantes que ofrecen y reciben garantías, han comenzado a difundirse en la región y pueden ser adoptados en Colombia, incluyendo ventajas fiscales para los patrocinadores. Estos sistemas han sido adoptados en Argentina y Chile, con diferentes modalidades. En Chile, se utilizan incentivos financieros como los préstamos de largo plazo de CORFO, para favorecer la cobertura y el desarrollo horizontal de los

29 Varios programas de Bancoldex han permitido incrementar la inversión y la productividad de las pymes (Eslava et al. (2012) Meléndez y Perry (2010)).

sistemas de garantías recíprocas³⁰. Respecto al incumplimiento de los contratos, es necesario asegurar los derechos de los acreedores mediante mayor efectividad de la acción judicial.

Mejorar las regulaciones y normativas para estimular la reducción de los márgenes de intermediación. El costo de los préstamos bancarios se puede reducir impulsando políticas activas que reduzcan los costos de inversiones forzosas y el impacto sobre costos del impuesto a las transacciones financieras. Se propone también impulsar el desarrollo de los mercados financieros secundarios que favorezcan la creación de instrumentos para mitigar el riesgo de crédito y estimular la oferta de servicios financieros que aumenten la competencia en el sector.

Aumentar el acceso al crédito a través de mecanismos que estimulen la oferta y demanda de crédito. El papel de los bancos de desarrollo, a través de operaciones de segundo piso, y de las entidades financieras públicas en la reducción de los costos de fondeo de los bancos es eficaz cuando se orientan al financiamiento de proyectos con externalidades positivas, de modo que permiten poner estas inversiones en la escala adecuada con un menor costo de capital³¹. Conjuntamente es importante promover la provisión de servicios no financieros orientados a mejorar las destrezas empresariales, a sectores sub-atendidos como las PYMES para mejorar su acceso al crédito. En el Recuadro 4 que sigue se describen instrumentos y acciones que ha puesto en marcha el Sector Privado del Grupo BID para favorecer el acceso al crédito de las empresas y distintas formas de asistencia técnica y asesoría que se utilizan para acompañar su crecimiento.

30 Ver Crespi et al. (2014).

31 Las intervenciones de Bancoldex orientan el crédito a proyectos productivos que ya cuentan con antecedentes exitosos y requieren escalar sus inversiones y aumentar su presencia y participación en el mercado.

Recuadro 4. El Sector Privado del Grupo BID atiende diversas necesidades de las empresas

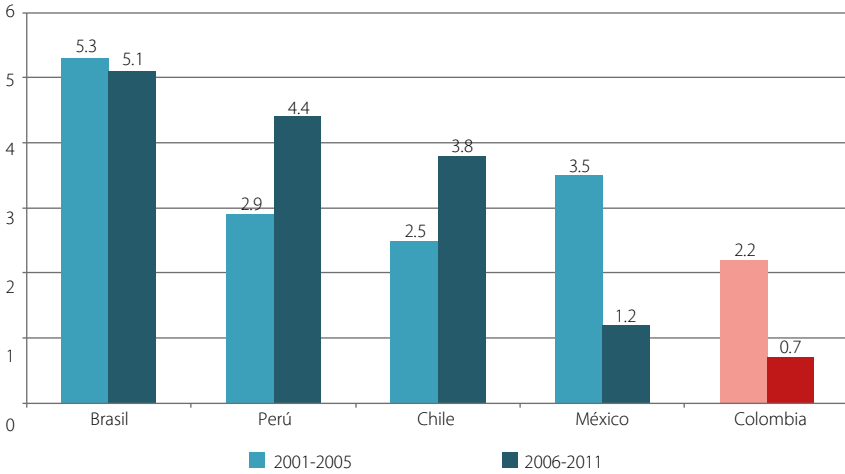
El sector privado del Grupo BID cuenta con instrumentos que atienden las necesidades de empresas de varios tamaños y niveles de sofisticación. Las necesidades financieras de las empresas varían dependiendo en su fase, actividad, perfil de riesgo y sofisticación. El BID brinda productos que apoyan firmas jóvenes hasta firmas grandes y establecidas. Nuevas firmas requieren financiamiento que implica más riesgo. Mientras, grandes firmas frecuentemente requieren deuda de valores grandes que lleva menos riesgo de crédito. Por eso, el Grupo BID puede acompañar el crecimiento de una empresa ofreciendo distintas formas de asesoría que son apropiadas para su fase de desarrollo. En términos de inversionista, el sector privado del Grupo BID puede actuar ofreciendo capital a riesgo como inversionista ángel (capital semilla y *start-up*); y aportando *venture capital*. En fases empresariales más maduras ofrece financiamiento de deuda bajo la forma de préstamos, garantías, *equity* y apoyo en ofertas públicas. También, se proporciona financiación de proyectos de infraestructura (*project finance*) y líneas de crédito a la banca para canalizar crédito a sectores estratégicos no suficientemente atendidos. Igualmente, apoya el desarrollo de mercados de capitales, como fuentes de crédito y movilización de recursos de ahorro nacional como los fondos de pensiones. Finalmente, el sector privado del Grupo BID tiene un compromiso de canalizar crédito a áreas estratégicas para desarrollar mercados incipientes y atraer inversión privada adicional.

Desarrollo Agrícola: aumentar la productividad y expandir la frontera

La agricultura tiene la capacidad de ejercer múltiples funciones para el desarrollo y en Colombia tiene una importancia central en la estrategia de crecimiento. Dichas funciones tienen que ver con el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y del hambre, y el logro de mayores niveles de equidad y de seguridad alimentaria (BID, 2013b); (Perfetti, et al., 2013); (Foster, et al., 2010) y (Dewbre, et al., 2011). El sector rural colombiano se asienta sobre 22 millones de hectáreas de tierra cultivable, de las cuales solo 5.3 millones se cultivan. A su vez, 38.8 millones de hectáreas actualmente se utilizan para el pastoreo y la ganadería extensiva, y solamente 477.575 hectáreas para explotación forestal (IGAC, 2012). Además de su contribución al PIB, el sector agrícola es intensivo en mano de obra y es central en la estrategia de desarrollo rural de Colombia.

Sin embargo, a pesar de su potencial, el sector agrícola colombiano está estancado. La participación del PIB agropecuario en el PIB total, pasó del 9% en el año 2000 al 6.2% en 2014 (DANE, 2014a). Mientras que la economía ha venido creciendo en la última década y media a una tasa promedio de 4.4% por año, el sector agropecuario lo ha hecho a una tasa del 2.5% anual. A su vez, al observar el comportamiento del crecimiento de la PTF en la agricultura, comparándolo con el de varios países de la región, Colombia es el que ha tenido el peor desempeño (IFPRI, 2014). El crecimiento de la PTF agrícola en Chile y Perú ha ido en aumento en el período 2006-2011 con respecto a 2001-2005, y es seis y siete veces superior a la de Colombia (ver gráfico 17). A nivel mundial se observa también un crecimiento del valor del producto agrícola por unidad de tierra a razón del 1.5% por año entre 1990 y 2009. Para América Latina el crecimiento ha sido de 1.9% (con 3% para Brasil, 3.2% para Chile y 4.5% para Perú), y en Colombia, en cambio, esta tasa ha sido del 0.2%. Una tendencia análoga se registra en términos del valor agregado agrícola por trabajador. A nivel mundial, el producto del trabajo crece a una tasa media anual del 1.6% entre 1990 y 2010, mientras que en América Latina es del 2.6% (en Brasil crece a razón del 4.8%, en Chile al 3.1% y en Perú al 2.9%), y en Colombia en cambio ha decrecido a una tasa media de 0.4% (DNP, 2014a). Entre 1990 y 2011 el valor de la producción agrícola creció 1.3 veces frente a la duplicación y triplicación experimentada en Brasil y Perú respectivamente.

Gráfico 17. Crecimiento de la PTF en Agricultura



Fuente: International Food Policy Research Institute 2013.

En los presupuestos sectoriales prevalecen los subsidios en lugar de los bienes públicos. Las asignaciones presupuestarias al sector en 2013 han sido equivalentes al 6% del PIB agropecuario. A su vez, en la última década hubo un cambio en la composición del gasto, caracterizado por el aumento en los subsidios directos a costa de las inversiones en desarrollo rural. Así, el gasto público sectorial se concentra en subsidios en un 90%, en lugar de bienes públicos sectoriales a los cuales se dedica solo el 10% del presupuesto³² (ver gráfico 18). En otros países de la región se invierte a un promedio de 50% en bienes públicos que dan soporte a la producción. A su vez, la calidad de la provisión de bienes públicos es baja³³. A título de ejemplo, la calificación promedio de Colombia sobre los servicios de sanidad animal es un 40% inferior a la de Chile y un 31% más baja que la de Brasil³⁴. Adicionalmente, mientras

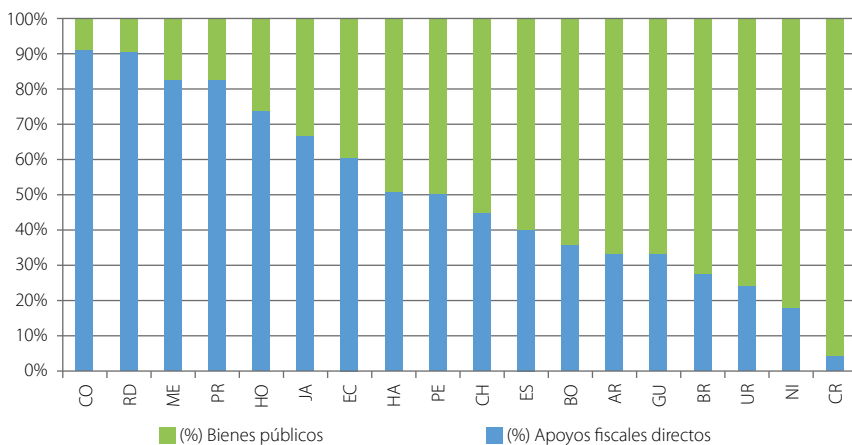
32 Los bienes públicos se refieren principalmente a infraestructura rural, servicios de sanidad animal y vegetal, asistencia técnica, entre otros.

33 Las evaluaciones de Criar, un programa que proporciona vales para acceso a la adopción de tecnologías, muestra impacto significativo de la provisión de este tipo de bien público sobre la productividad de los pequeños agricultores (Salazar et al. 2015)

34 De Salvo (2014), índice de la Organización Mundial de Sanidad Animal basado en estadísticas nacionales y en interacción con productores y funcionarios públicos.

que en Brasil y Chile el gasto en investigación pública agrícola es cercano al 1.5% del PIB sectorial, en Colombia solo se invierte el 0.6% del PIB sectorial³⁵.

Gráfico 18. Distribución del Gasto Público en Agricultura



Fuente: BID (2013b).

La inseguridad jurídica sobre los derechos de propiedad inhibe la inversión. La inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra ha obstaculizado las transacciones y la inversión en actividades agropecuarias y forestales. No solo existe una gran discrepancia entre la vocación y el uso del suelo, sino que existe un gran nivel de concentración de la propiedad rural (Gini de 0.84 por propietarios (IGAC, 2012)) explicado por las dinámicas históricas, las rigideces en los mercados de tierras, los incentivos a acumular tierras improductivas y el conflicto armado. A esto último hay que agregar la informalidad de la posesión de la tierra. En Colombia las apropiaciones ilegales de grandes extensiones de tierra y la existencia de derechos indocumentados e informales, han sido procesos que vienen de antigua data, activados además por el desplazamiento forzado de la población rural. La inseguridad de los

35 Colombia registra el cuarto más bajo porcentaje de investigadores agropecuarios afiliados a entidades estatales y el más bajo porcentaje de investigadores afiliados a entidades de educación superior. De la misma forma, el porcentaje de investigadores agropecuarios con título de doctorado es uno de los más bajos de la región. Finalmente, la razón de intensidad de investigación (gasto en investigación como proporción del PIB agropecuario) en Colombia para 2006 era comparable a la de Honduras e inferior a la del conjunto de los 15 países considerados de América Latina considerados en la comparación de estos indicadores. Fuente: DNP (2014a).

derechos de propiedad desincentiva las inversiones de largo plazo que generalmente se relacionan con el mejoramiento y la adecuación de la tierra. Además, la inseguridad de los derechos de propiedad restringe el acceso a otros servicios, como los seguros (FAO, 2012)³⁶.

El acceso a servicios financieros por parte de los productores sigue siendo limitado. El mercado de crédito suele excluir a los pequeños productores debido a los costos de transacción relativos a la prestación de los servicios financieros en zonas rurales. La falta de acceso a crédito formal y el alto costo en los mercados informales de crédito, son factores que limitan la inversión en las fincas (FAO, 2012). A pesar de ser mayoría (Perfetti, et al., 2013), la cartera bancaria de los pequeños productores representa el 31% de la cartera total y pertenece primordialmente al Banco Agrario. El crédito al sector agrícola apenas alcanza el 32% del PIB sectorial, dieciocho puntos por debajo del ya rezagado crédito al sector privado en general (BID, 2014d). El 38% de los productores agropecuarios tiene acceso a crédito (Estrada, 2014) y solo el 33% de los micro, pequeños y medianos productores del sector agropecuario acceden a microcréditos y el tamaño promedio de los créditos no supera los US\$ 2.000³⁷. La precaria infraestructura, los problemas de selección adversa y los pocos incentivos en las entidades financieras a tomar la tierra de un pequeño agricultor como garantía de un crédito, reflejan algunas de las dificultades existentes.

Propuestas. El aumento de la productividad en el sector agropecuario es indispensable para el crecimiento económico. Para lograr estos objetivos se propone: (i) orientar el gasto del gobierno hacia los bienes públicos; (ii) regularizar los títulos de propiedad y dinamizar el mercado de tierras; y (iii) extender la oferta de crédito y el financiamiento privado.

36 Gáfaró et al., 2012. En Colombia se encontraron correlaciones entre acceso a las tierras, estructura de tenencia y nivel de bienestar de los hogares rurales, así como consumo y propiedad formal. Así mismo, entre el tipo de tenencia y las decisiones de producción e indirectamente, dado el acceso a crédito e inversión, con la productividad.

37 Según los datos de Finagro, al cierre de 2013 el flujo de los créditos concedidos por esa entidad que ascendió a \$6.9 billones (utilizando los recursos de los TDA) representó tan solo 17.6% del PIB agropecuario de ese año. A pesar del bajo costo del fondeo con TDA que obtiene Finagro y que le permiten redescantar a tasas subsidiadas, de DTF - 3.5 para pequeños productores y de DTF + 1 para los demás, el acceso al crédito sigue restringido.

Aumentar la inversión en el sector y orientar el gasto hacia los bienes públicos. Una política de crecimiento sustentada en el desarrollo del sector primario y de la inclusión productiva de la pequeña economía campesina requiere eliminar progresivamente los subsidios y volcar la asignación de recursos a los bienes públicos relacionados con los objetivos de aumento de la productividad (infraestructura de caminos vecinales, centros de acopio, extensión agropecuaria y redes de información sobre mercados y precios) que lleven a una expansión de la frontera agrícola³⁸. En materia de infraestructura de vías terciarias, las estimaciones realizadas por el Banco permiten concluir que solamente el 25% de la red terciaria se encuentra en buen estado³⁹. La puesta en marcha de nuevos distritos de riego en el 30% de las nuevas áreas cultivables en un período de 20 años tiene un costo estimado de US\$15.000 millones (40% recursos públicos). La incorporación de estas nuevas áreas de desarrollo agrícola requerirá inversión pública en servicios de asistencia técnica, acueductos rurales, vivienda, electrificación rural, educación y salud. Se calcula una inversión anual para estas nuevas áreas (durante los próximos 20 años) del orden de 100 millones de dólares por año; es decir, un total de US\$2.000 millones para todo el periodo. En el Recuadro 5 se describen líneas de acción y proyectos ejemplares que se han puesto en marcha con el apoyo del Grupo Privado del BID, orientados a aumentar y modernizar procesos de producción en industrias procesadoras y mejorar la eficiencia de las cadenas de valor en la producción y comercialización de productos, consistentes con la propuesta que se acaba de sintetizar.

Regularizar los títulos de propiedad y dinamizar el mercado de tierras. Para aprovechar de manera óptima el potencial productivo habría que: (i) regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra; (ii) dinamizar los mercados de tierras, entre otros, a través de la actualización del catastro rural y el cobro del impuesto predial, incluyendo un gravamen que castigue la tierra improductiva; y (iii) impulsar procesos de ordenamiento territorial para evitar los potenciales conflictos entre agricultura, minería y medio ambiente.

38 Fan y Chang-Kang (2006) encuentran que la inversión en caminos rurales tiene un efecto multiplicador de 1.57 en las ganancias en productividad.

39 La estimación de inversión en vías terciarias se incluye más adelante en la sección sobre desarrollo de infraestructura.

Recuadro 5. El Sector Privado del BID en sectores del Agro, Social y Medio Ambiente

	Oportunidades	Proyectos ejemplares
Apoyo al Sector Social y Medio Ambiente	Las operaciones SGS ofrecen asistencia técnica a sus clientes para mejorar las relaciones con comunidades locales lo cual beneficia al cliente y a la población, especialmente en los segmentos de la población que son tradicionalmente marginados. La participación de las operaciones SGS implican el uso de las salvaguardas sociales del BID, las cuales generan confianza con actores relevantes. Frecuentemente se realizan proyectos agrícolas en ecosistemas sensibles. Las prácticas del BID mitigan los riesgos medioambientales, las cuales mejoran la sostenibilidad del proyecto.	<i>Klabin (BR-L1404)</i> . El BID financió (\$150 millones) la construcción y operación de una nueva planta de celulosa conforme a salvaguardas medio ambientales. La empresa trabajó con comunidades locales para proveer empleo, infraestructura, y servicios sociales.
Cadenas de Valor	Inversiones en etapas estratégicas de las cadenas de valor agrícolas tienen la posibilidad de beneficiar a muchos pequeños y medianos productores. El BID puede llevar su experiencia internacional para crear cadenas eficientes y de alto impacto.	<i>Productores de Mango (HA-M1034)</i> . El FOMIN otorgó \$3 millones para mejorar la eficiencia de la cadena de valor para productores de mangos en Haití. El proyecto espera beneficiar a 15.000 agricultores y sus familias.

Extender la oferta de crédito y el financiamiento privado. Tanto en lo que tiene que ver con el aumento de la oferta de crédito, como con la inversión privada y la incorporación de capital de riesgo en la actividad agropecuaria, un factor fundamental es la existencia de derechos de propiedad claramente definidos y aplicados en igualdad de condiciones a todos los agentes económicos. Para ello es necesario fortalecer las instituciones judiciales dedicadas a garantizar el cumplimiento de los contratos y los derechos de los acreedores. Adicionalmente, se deberían impulsar y extender los mecanismos especiales de garantías como el del Fondo Agropecuario de Garantías para que puedan alcanzar economías de escala en el manejo de los riesgos; incorporando los procedimientos de calificaciones de crédito y otras técnicas de evaluación del riesgo crediticio.

Lograr una educación de calidad y dar prioridad a la población más vulnerable

La educación tiene un impacto directo en la productividad y en los ingresos de los individuos y, en consecuencia, en el crecimiento económico de los países. La literatura que vincula la escolaridad (número de años o niveles educativos completados) con mayores niveles de productividad e ingresos individuales y sociales, tiene una larga data (Becker, 1964; Mincer, 1974; Hill et al., 2005; Dogarawa, 2011). La evidencia internacional reciente indica que la calidad de la educación, medida por los resultados de aprendizaje en pruebas internacionales, es uno de los factores que explican la relación positiva entre la educación y el desarrollo económico de los países (Pritchett, 2001; Hanushek and Woessman, 2009). Adicionalmente, tanto las competencias básicas, como las de alto nivel, se relacionan con el crecimiento económico (Hanushek & Woessmann, 2009)⁴⁰. La OCDE, por su parte, identifica que para Colombia, la calidad educativa está frenando la acumulación del capital humano y el crecimiento del país (OCDE, 2013).

En las últimas décadas, la sociedad colombiana ha hecho esfuerzos significativos por aumentar la escolaridad de la población. El 80.5% de los niños de 4 y 5 años asisten al preescolar. La cobertura de los primeros seis años de educación básica alcanza al 96.7% de los niños y la escolaridad promedio pasó de 6.7 años en 2000 a 7.4 en 2012 (población de 25 a 64 años). Entre 2005 y 2013 la cobertura neta de educación secundaria urbana pasó de 82% a 84%, mientras que la rural pasó de 36% a 52%. A su vez, en zonas urbanas, el 76% de la matrícula oficial es atendida en establecimientos educativos que funcionan en doble jornada, mientras que en las zonas rurales dicho porcentaje es 23%.

No obstante, el gasto educativo, aunque haya aumentado, es inferior a las necesidades. Entre 2000 y 2013, el gasto público en educación preescolar, básica y media como porcentaje del PIB pasó del 2.8% al 3.4%. Esta tendencia ha continuado durante los últimos años, llegando el presupuesto de Educación en 2015 a ser mayor que el presupuesto asignado al área de Defensa (3.8%). No obstante, en la

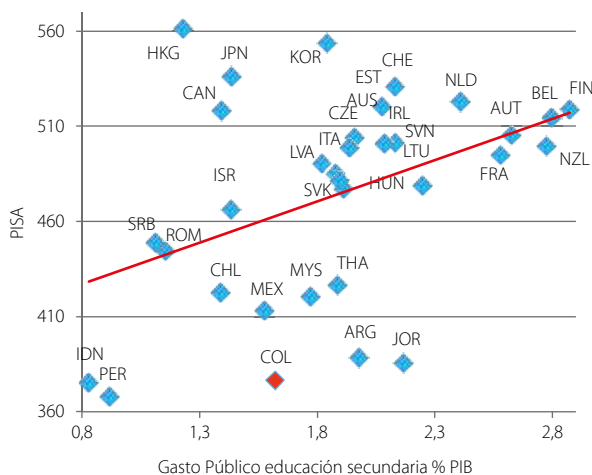
40 Las competencias básicas se refieren a la competencia matemáticas. Las de alto nivel se vinculan con las habilidades cognitivas como destrezas de lectura, matemáticas o ciencia y habilidades socioemocionales relacionadas con los rasgos de personalidad.

educación preescolar el gasto por alumno en dólares PPP es casi la tercera parte del de la OCDE, y solo el 20% en el caso la educación primaria y secundaria (OCDE, 2014b). El 23% de los docentes no usan o no cuentan con materiales en aula. En términos del PIB, Colombia hace un esfuerzo similar al de LAC-5 y algo menor que el 80% del gasto de la OCDE. Las pruebas estandarizadas del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) se encuentran muy por debajo de los países que destinan recursos similares en términos del gasto educativo con relación al PIB. La brecha de eficiencia respecto a este grupo de países es 23%, y en términos de su posicionamiento Colombia ocupa el puesto 63 entre 65 países (ver gráfico 19).

Además existen deficiencias en la calidad educativa y en especial en zonas rurales. A pesar de los avances en cobertura la calidad es insuficiente, con bajos niveles de aprendizaje en competencias básicas. Las pruebas estandarizadas nacionales (SABER⁴¹) dan cuenta que el 52% y el 58% de los niños de tercer y quinto grado, respectivamente, no adquieren las competencias mínimas en lenguaje para su grado. Este patrón se mantiene a lo largo de la trayectoria escolar hasta el grado noveno, en el que el 58% de los jóvenes tampoco alcanzan dichas competencias. Los jóvenes rurales logran puntajes por debajo de los urbanos en los distintos niveles socioeconómicos. La diferencia entre los estudiantes rurales y quienes se encontraban en el cuartil superior de la distribución del promedio nacional, fue de 74 puntos en matemáticas (417 Vs. 343), lo que prácticamente implica dos años adicionales de escolarización. En promedio, la reprobación en primer grado afecta a casi uno de cada diez estudiantes del área urbana (9%) y a uno de cada ocho (13%) del área rural. Si a esto se le suma la deserción, el fracaso total en primer grado (reprobación + deserción) ronda el 14% en el área urbana y el 19% en el área rural. Estos resultados se materializan en una oferta laboral inadecuada⁴². La calidad docente insuficiente, la baja prevalencia de la jornada única, y baja inversión explican estas brechas (Hanushek y Rivkin, 2012; Hanushek 2011; Rivkin, Hanushek, y Kain, 2005 y BID, 2013).

41 Las pruebas SABER son aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

42 OCDE (2013). Así, el 44% de las empresas colombianas consideran como una barrera importante la falta de una fuerza laboral adecuadamente formada, contra un 14% en los países miembros de la OCDE.

Gráfico 19. Gasto Público y Calidad de la Educación

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2014d).

Nota: PISA corresponde a la calificación promedio nacional de la prueba de matemáticas.

La calidad de los docentes es deficiente y su asignación social y territorial inequitativa. Los estudiantes de bachillerato que eligen la carrera docente para continuar sus estudios universitarios, suelen tener menores niveles en las competencias básicas de matemáticas y lenguaje. Cerca del 20% de los estudiantes que ingresan a carreras relacionadas con ciencias de la educación, se encuentran en el 30% más bajo de la distribución de resultados en SABER 11 (García S, Maldonado, D, y Rodríguez, C., 2014). Esta situación se presenta por dos razones, entre otras: (i) bajo nivel de remuneraciones de los docentes⁴³ y (ii) las facultades de educación y las escuelas normales tienen, en su mayoría, insuficiente nivel académico (García S., Maldonado C., Perry Rubio G., Rodríguez J., Saavedra Calvo E., 2014). El primer factor desincentiva a los mejores estudiantes a entrar en la carrera, debido a su expectativa de mejores ingresos. El segundo factor facilita el ingreso a la carrera a estudiantes con dificultades de rendimiento académico. Además de las deficiencias en la formación inicial de los docentes, se observa también una inequitativa asignación y administración del

43 La evidencia indica que los docentes colombianos están remunerados por debajo de sus pares de otras profesiones similares. La desventaja se acerca al 20% en promedio y en el caso de los docentes hombres alcanza un 30% menos de salario respecto a profesionales de ocupaciones similares (9% para las mujeres). Ver García S, Maldonado, D, y Rodríguez, C. (2014).

recurso docente. La asignación de las vacantes se realiza según el puntaje obtenido en la prueba de ingreso a la carrera docente y el proceso le permite, a quienes obtienen los mejores puntajes, elegir las instituciones en las que desean trabajar. Debido a esto último, el nivel educativo de los docentes varía entre los diferentes departamentos del país, con marcadas diferencias en el índice de profesionalización (Piñeros, 2010). Por otra parte, el régimen de compensaciones y los sistemas de incentivos vigentes carecen de mecanismos efectivos que reconozcan los conocimientos, el desempeño en aula y las mejoras en los aprendizajes de los estudiantes a su cargo. Tampoco reconocen en forma efectiva los riesgos y condiciones particulares en las que ejerce el docente, tales como el grado asignado, la ruralidad, las situaciones de violencia en el territorio, la diversidad y vulnerabilidad de la población estudiantil por atender (Fundación Compartir, 2014).

La implementación de la jornada completa es limitada. Barrera et al. (2012) y Bonilla (2011) resaltan las inequidades existentes en cuanto a la jornada escolar a la cual asisten los estudiantes en Colombia. Aunque la Ley General de Educación de 1994 en su artículo 85 establece que la educación pública se debe ofrecer en una única jornada, en su gran mayoría los establecimientos educativos oficiales operan bajo un esquema de doble o incluso triple jornada: solo 12% de los establecimientos en primaria y 11% en secundaria y media ofrecen jornada completa. La evidencia internacional y nacional demuestra que una jornada escolar más larga mejora los índices de eficiencia educativa y tiene repercusiones positivas adicionales en aspectos como embarazo adolescente y crimen juvenil (Barrera 2012, García S, Maldonado, D, y Rodríguez, C., 2014). Entre las principales causas de esta situación se encuentra la insuficiencia de recursos públicos para ampliar la infraestructura escolar.

Propuestas. Frente a estos retos se sugiere: (i) aumentar la inversión en educación y garantizar el uso eficiente y equitativo de la misma; (ii) promover el desarrollo docente y (iii) establecer progresivamente la jornada única.

Aumentar la inversión en educación y garantizar el uso eficiente y equitativo de la misma. Se estima que los recursos necesarios para lograr un nivel en educación que alcance un nivel mínimo de calidad, medido por pruebas internacionales, sería de

1.3% anual del PIB⁴⁴, representado en nueva infraestructura y gasto corriente asociado. Esto implica empezar por proveer un andamiaje básico y mínimo para las escuelas y los docentes con más bajos rendimientos. La inversión en la expansión de la jornada única y la implantación de incentivos para mejorar la asignación de docentes, dando prioridad a las áreas rurales y departamentos de mayor índice de pobreza, como en las zonas del Caribe y del Pacífico, son piezas fundamentales de este andamiaje.

Promover el desarrollo docente. Las intervenciones deben estar dirigidas a la implementación de una política para atraer, desarrollar y retener los mejores docentes. La propuesta se orienta hacia el mejoramiento de los programas de licenciatura ya existentes y la creación de programas de nivelación para profesionales no licenciados que ingresan a la planta docente. Con el fin de que la docencia sea una profesión atractiva, es necesario nivelar progresivamente los salarios de los docentes, de tal manera que se comparen con otras profesiones competitivas. Previo al ingreso a la carrera docente, se propone crear un sistema de becas para los estudiantes con mejores puntajes en las pruebas SABER 11 que sean admitidos a programas de licenciatura que cuenten con acreditación de calidad. El programa incluiría un subsidio de sostenimiento para estudiantes con ingresos bajos (condicionadas a la culminación del programa y la permanencia en el servicio docente). Los incentivos durante el servicio docente pueden distribuirse por un indicador de resultados en pruebas estandarizadas de los estudiantes y parte de estos incentivos pueden ser entregados a las escuelas. Por otro lado, para corregir la distribución territorial y social de maestros, se pueden establecer incentivos directos a los mejores docentes. La experiencia internacional muestra los beneficios de estos estímulos⁴⁵.

Establecer progresivamente la jornada única. La jornada única es central para mejorar los aprendizajes de los estudiantes, al igual que para reducir la reprobación y la deserción escolar, y el gobierno de Colombia ha comenzado un plan para extender

44 En el escenario de aumento del financiamiento de la educación, se debería tender a incrementar el gasto en mejoramiento de la calidad del 8,5% actual en el Sistema General de Participaciones al 20%; limitando la nómina a un techo de 80%. El mejoramiento de la calidad puede incluir textos gratuitos para estudiantes de bajos recursos y recursos adicionales para incentivar a las escuelas que muestren mejoras significativas en su desempeño.

45 Steele et al. (2010) analizaron los efectos de un incentivo de US\$20 mil destinado a docentes noveles con fortalezas académicas que aceptaron enseñar en colegios de bajo logro y mantenerse durante al menos cuatro años. La compensación incrementó la probabilidad de enseñar en un colegio de bajo logro en los docentes en un 28%. Ver también para los casos de México y Estados Unidos Springer et al. (2010), y Behrman et al. (2015).

la jornada única en como parte de su interés en ampliar la oferta escolar y llegar a los sectores menos favorecidos de la población. Sin embargo, dada la magnitud de las inversiones, y el hecho de que los impactos de la jornada única son mayores en las poblaciones rurales y de niveles socioeconómicos bajos, se propone ampliar estos esfuerzos mediante una focalización y ejecución escalonada, en el que se comience por atender a las poblaciones más vulnerables y en riesgo escolar. La propuesta requiere inversiones en infraestructura, alimentación escolar, y planta docente, al igual que la dotación de textos, materiales y recursos educativos para los estudiantes ⁴⁶.

Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano y disminuir costos de transacción de la economía

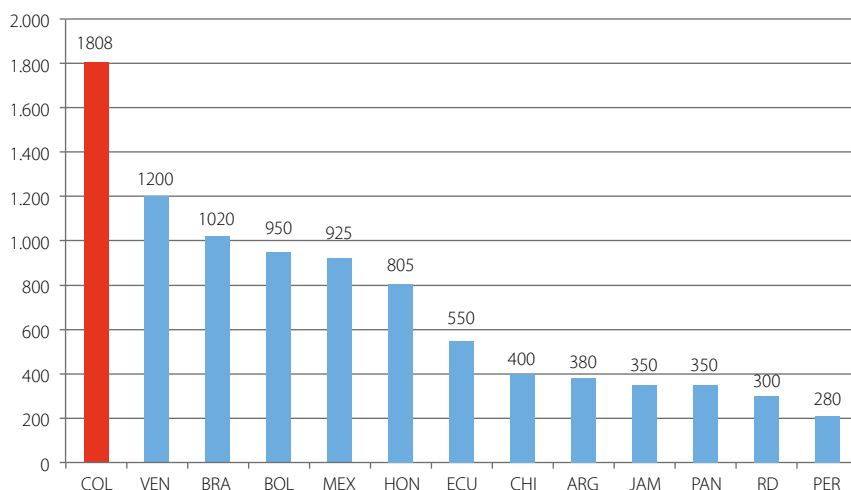
La literatura reconoce una importante relación positiva entre inversión en infraestructura de transporte, productividad y crecimiento económico (Agénor, 2013; Foro Económico Mundial, 2014; Calderón y Servén, 2003, 2010).

Los costos de transporte en Colombia representan un obstáculo central para la productividad de la economía. El costo interno para un contenedor promedio es de más de US\$1.800, comparando con el promedio de América Latina que se ubica en US\$700 (gráfico 20). El costo de exportación de un contenedor promedio es de más de US\$2.300, comparando con el promedio de América Latina que se ubica en US\$1.300 y la OCDE en US\$1.080 (Banco Mundial, 2015). Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo revela que una reducción de 1% en los costos internos de transporte *ad valorem* podría incrementar las exportaciones del país en alrededor de 7% (BID, 2013d). La principal explicación de este atraso se encuentra en: (i) insuficiente dotación de la infraestructura de transporte, especialmente vial; (ii) su baja calidad; (iii) vulnerabilidad al cambio climático (Yepes, et al., 2013); y (iv) las ineficiencias en la prestación de servicios⁴⁷.

46 Bellei (2009) encuentra efectos positivos de un mayor número de días de clase y jornadas completas en pruebas de conocimiento estandarizadas y tasas de repitencia y deserción de los estudiantes. Para Colombia, García et al. (2011) encuentran que una jornada escolar completa disminuye la deserción escolar y aumenta de manera significativa los resultados en exámenes nacionales estandarizados respectivamente al comparar con medias jornadas.

47 BID (2014c) Presentación al Presidente Juan Manuel Santos sobre los desafíos de desarrollo de Colombia. DNP (2014b).

Gráfico 20. Costo promedio de transporte interno de un contenedor TEU (Twenty Foot Equivalent Unit) en países de la región (US\$)



Fuente: Yepes et al (2013).

La dotación de infraestructura de transporte es insuficiente⁴⁸. En vías, Colombia registra una densidad de 6% inferior a la mediana de la región y de los países de ingresos medios. Si se compara con los países de Asia, el rezago es del 23% (Yepes, et al., 2013). Actualmente, Colombia cuenta con 1.300 km de red férrea en operación, que moviliza el 25% del total de la carga⁴⁹. Asimismo, posee una extensa red fluvial con altas restricciones de navegabilidad efectiva, que, sin embargo, moviliza tan solo el 1% de la carga. La densidad de la red vial pavimentada en Colombia es baja con 530 km por millón de habitantes, menor que países como Brasil (1.066 km) y México (1.188 km)⁵⁰ (cuadro 2). La calidad de esta red es determinante en la movilidad

48 La literatura reconoce una importante relación positiva entre inversión en infraestructura de transporte, productividad y crecimiento económico (Agénor, 2013; Foro Económico Mundial, 2014; Calderón y Servén, 2003, 2010).

49 Consejo Privado de Competitividad (2012) <http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2012/10/6-Infraestructura-Transporte-y-Logistica.pdf>

50 Cálculos propios con base en Banco Mundial (2014).

y el acceso a servicios de la población rural y en la articulación de los centros de producción agrícola con centros de acopio y distribución de mayor escala⁵¹.

Cuadro 2. Rezago de Colombia en Infraestructura de Transporte

	Vías no pavimentadas	Vías pavimentadas	Total vías	Vías férreas	Puertos	Aeropuertos
Dotaciones	km/100 km² de área	km/100 km² de área	km/100 km² de área	km/100 km² de área	TEU por 100 habitantes	Mil ml.tons/ km per cápita
Colombia	10.50	1.17	11.67	0.11	5.28	3.40
América Latina	11.50	2.49	17.58	0.54	5.28	0.43
Ingresos medianos altos	6.75	8.38	18.83	0.91	8.45	0.26
Asia del Este y el Pacífico*	16.88	50.33	35.24	0.69	23.77	6.58

Desviación de las densidades de dotaciones	%	%	%	%	%	%
América Latina	-9	-53	-34	-79	0	700
Ingresos medianos altos	56	-86	-38	-88	-38	1.207
Asia del Este y Pacífico*	-38	-98	-67	-84	-78	-48

Brecha de Colombia	km	km	km	km	TEU	Mil mill. Tons
América Latina	11.633	14.611	65.602	4.725	0	0
Ingresos medianos altos	0	80.003	79.470	8.922	1.486.749	0
Asia del Este y el Pacífico*	70.759	545.410	261.536	6.398	8.679.194	1.490.569

Fuente: Yepes et al (2013).

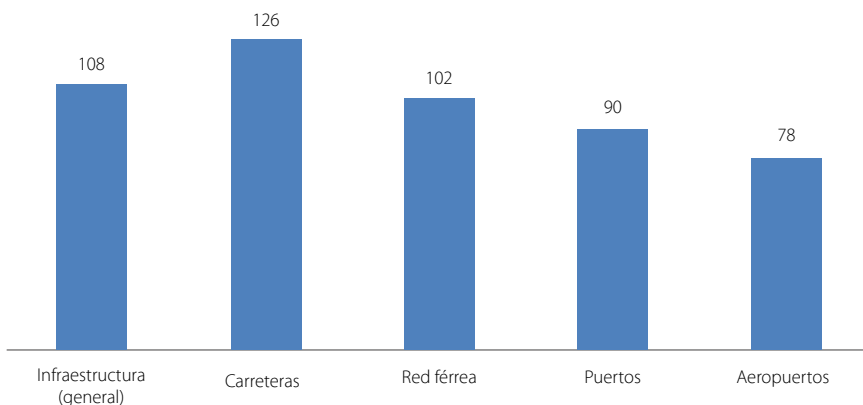
La calidad de la infraestructura es baja. En Colombia, solo 25,000 km de la red vial de 213,000 km están pavimentados⁵² y el estado de las carreteras se encuentra entre los de menor calidad de la región. De acuerdo con el Foro Económico Mundial, el índice de calidad de carretera representa 50% del valor atribuido a la OCDE y a

51 El principal programa de inversión del Gobierno nacional en infraestructura de transporte es la Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G). En este programa, se prevé una inversión total entre US\$20.000 y US\$25.000 millones, equivalente al 0.7% del PIB anual a lo largo de 10 años.

52 200,000 km corresponden a la red vial pública. La diferencia la constituyen vías de comunicación privadas.

Chile, y clasifica 25% por debajo del promedio de América Latina. Este indicador es especialmente importante, dado que el 72% de la carga se mueve por carreteras, comparado con 50% en Brasil y algo más de 40% en Canadá. La calidad del transporte férreo y portuario también es limitada (102 y 90 entre 144 países). En transporte aéreo, Colombia ocupa una mejor posición (78) (gráfico 21).

Gráfico 21. Colombia. Indicadores de calidad de infraestructura (posición entre 144 países)

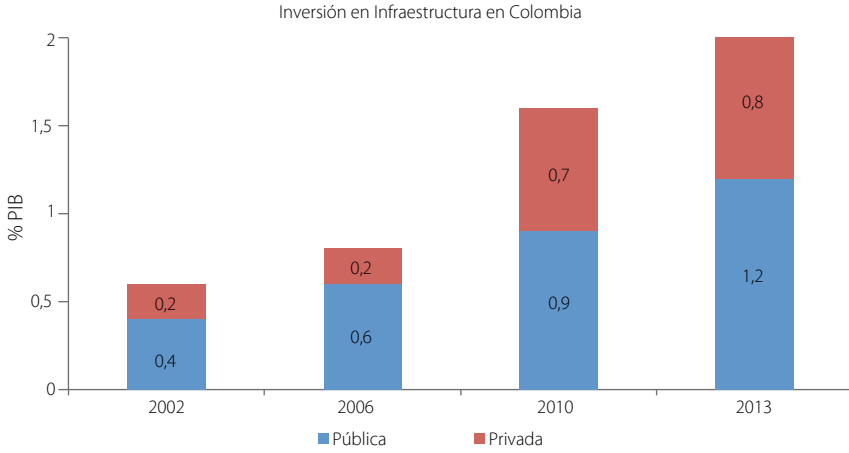


Fuente: Foro Económico Mundial (2014).

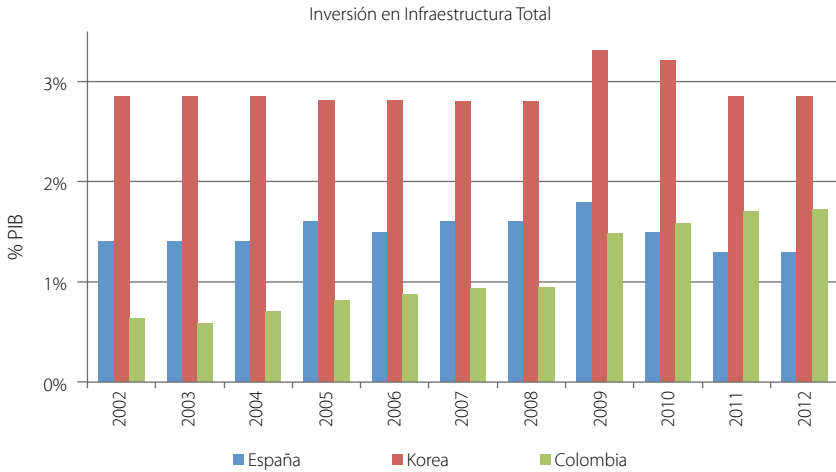
La inversión en infraestructura de transporte ha sido históricamente baja. El país invirtió, en promedio, menos del 1% del PIB entre 2002 y 2008, y entre 1.5- 2% entre 2009 y 2013. En términos comparativos, la inversión total en infraestructura ha estado por debajo de países desarrollados (como Corea y España, gráfico 22). Adicionalmente, los recursos destinados al mantenimiento de la red son variables y dispersos. Las vías regionales y rurales, 85% de las cuales está a cargo de los entidades subnacionales, se extienden por 180.000 kilómetros de los cuales solo el 11% de la red secundaria, y el 25% de la red terciaria se encuentra en buen estado (Yepes, et al., 2013) y (Ministerio de Transporte, 2014).

La productividad de la economía está afectada por la precaria conectividad entre las ciudades. Las carencias de infraestructura y los altos costos de transporte en el país, han contribuido a la baja conexión entre las regiones y ciudades. Como consecuencia de este fenómeno, las economías regionales se han desarrollado bajo patrones autárquicos que no han facilitado la explotación de las ventajas de

Gráfico 22. Colombia - Inversión en Infraestructura de Transporte



Fuente: Yepes et al. (2013).



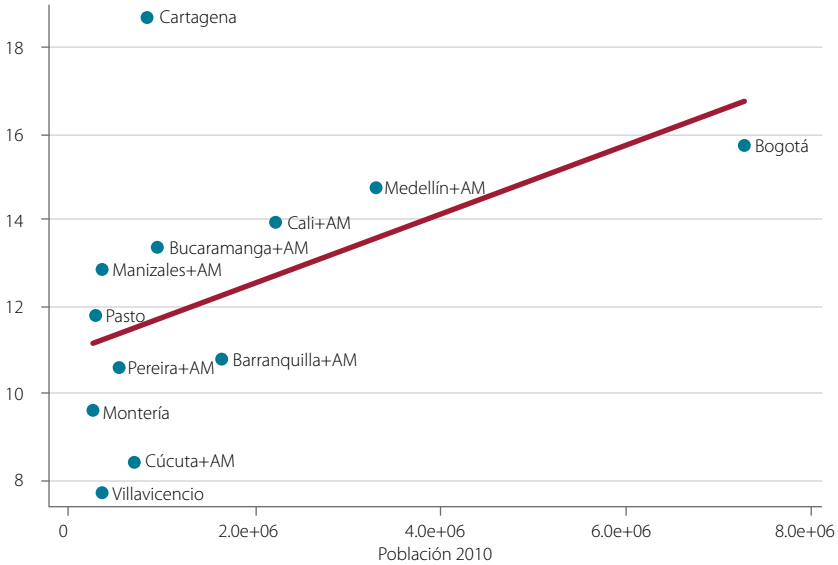
Fuente: Cálculos propios con base en OCDE y DNP.

especialización, ni las economías de escala. Por ejemplo, la Misión de Ciudades estima que “la estructura de la industria manufacturera en los principales conglomerados es muy poco especializada, con índices de *Herfindhal-Hirshman* de 1.192 en Antioquia, 1.201 en Bogotá, 2.052 en Atlántico, 2.191 en Cundinamarca, 2.255 en Caldas, 2.327 en Risaralda y 2.442 en Cauca” (Barco, 2013). De hecho, la composición sectorial de la industria manufacturera es muy similar entre las principales ciudades, lo que se ha traducido en flujos reducidos de intercambio comercial y baja competitividad⁵³. **Las ganancias comerciales de la economía se ven también afectadas por la escasa conectividad entre las regiones y los principales puntos aduaneros del país.** En Colombia, la mitad de las exportaciones del país se concentran en cuatro departamentos y ciudades: Antioquia, Bogotá, Cundinamarca y Valle del Cauca. Por otra parte, 11 de los 16 departamentos con una participación en las exportaciones menor al 1% se encuentran en la región suroccidental. Estos departamentos no solo están muy lejos de los principales centros aduaneros del país, sino que para llegar a ellos, los servicios de transporte tienen que cruzar zonas montañosas que hace el transporte más costoso que en otro tipo de topografía. La posibilidad de que estas zonas aprovechen ganancias derivadas del comercio, y por consiguiente aumentos de productividad es limitada. Por ejemplo, si los costos de transporte internos se asimilaran a los del departamento de Magdalena se generaría un incremento en las exportaciones en los departamentos del suroccidente entre 10% y 45% (BID, 2013d).

Los centros urbanos son importantes en la economía colombiana. Actualmente, cerca del 75% de la población de Colombia es urbana (Barco, 2013). El sistema de ciudades es un fuerte motor de crecimiento y competitividad, a la vez que mejora la calidad de vida de los habitantes. De acuerdo con el DNP el 73% de la mano de obra calificada se concentra en cuatro ciudades, región: Bogotá, Medellín, Eje Caribe y Cali, a la vez que existen economías de aglomeración evidenciadas por una correlación positiva entre productividad laboral y el tamaño de la ciudad (ver gráfico 23). Igualmente, cerca del 85% del PIB se genera en las ciudades. Cabe destacar también que el PIB producido en 2012 por los tres principales departamentos alcanzó un 47.1% del total, con Bogotá produciendo un cuarto (24.7%) del mismo.

53 Según la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, Bogotá, Cali y Medellín tienen estructuras similares. Por ejemplo, el principal sector, alimentos y bebidas, tiene una participación del 26% en Bogotá y Medellín y 41% en Cali.

Gráfico 23. Productividad Laboral y Tamaño de la Población



Fuente: Ramírez et al. (2014).

La movilidad al interior de las ciudades impone un alto costo a la productividad y el crecimiento. En las principales ciudades, la movilidad urbana presenta una compleja situación que ha derivado en elevados tiempos de transporte, los cuales inciden significativamente tanto en la competitividad de las mismas como en la calidad de vida de sus habitantes⁵⁴. La Misión de Ciudades (Barco, 2013) y (CONPES, 2014a), resaltó la congestión en el acceso a las ciudades como verdadero cuello de botella para el transporte de carga y pasajeros, el cual impone tiempos de viaje en ocasiones superiores a dos horas para recorrer unos pocos kilómetros. En la última década, se ha producido una disminución de la intención del uso de transporte público: pasó del 73% al 51%, entre 2002-2012 (DNP, 2014b). En consecuencia, el uso del vehículo privado aumentó del 18% al 29% en el mismo periodo⁵⁵, favorecido por un incremento

54 En ciudades de América Latina y Caribe se ha estimado que el valor social del tiempo dedicado a transporte equivale al 3% del PIB (CEPAL, 2002) y que en promedio los ciudadanos gastan el equivalente a 10 semanas laborales al año en el tiempo de transporte (BID, 2014f).

55 Datos para Cali, Bogotá, Cartagena, Medellín, Barranquilla, Ibagué, Bucaramanga, Valledupar, Pereira y Manizales (DNP, 2014b).

acusado de las tasas de motorización⁵⁶. Como resultado, las condiciones de movilidad urbana se han visto afectadas con altos niveles de congestión vehicular, contaminación y otras externalidades asociadas⁵⁷. Asimismo, Colombia presenta una de las tasas más altas de accidentes de la región, y es en el ámbito urbano donde se registran los mayores índices de morbimortalidad por eventos de tránsito, con el 70% de los fallecidos (principalmente motociclistas, peatones y ciclistas) y el 85% de los lesionados⁵⁸. En este sentido, la seguridad vial representa un serio problema de salud pública con impactos sobre la economía estimados entre el 2-3% del PIB anual⁵⁹.

La prestación de los servicios de transporte de carga presenta ineficiencias. En 2011 el recorrido medio por año de camiones en Estados Unidos era de aproximadamente 106,000 km; en contraste con 56,000 km promedio de los recorridos de camiones en Colombia (Federal Highway Administration, 2012). Entre las causas que explican esta situación, se encuentra el mal estado de la red vial. Adicionalmente, la organización de la industria del transporte de carga presenta problemas estructurales, entre los cuales cabe destacar: (i) alta edad del parque automotor⁶⁰: cerca del 40% de camiones (sin incluir volquetas) tiene más de 15 años de operación, lo cual se traduce en elevados costos operativos, baja rentabilidad y altas externalidades negativas; (ii) informalidad: 90% del parque automotor de carga es propiedad de personas naturales o pequeñas asociaciones (CONPES, 2013), que tienden a ser menos eficientes y ofrecen menos seguridad; (iii) la prestación de los servicios es de baja confiabilidad, los índices de trazabilidad y de cumplimiento de tiempos de despachos se posicionan en los puestos 111 y 108 entre 160 países (Banco Mundial, 2014f) respectivamente; y (iv) los precios del transporte de carga

56 Entre 2000 y 2012 se produjo un aumento de la tasa de motorización del 62.9%. El mercado de las motocicletas en los últimos 4 años ha crecido en un 40%. (Ministerio de Transporte, 2014).

57 Esta situación se refleja principalmente en Bogotá, donde el aumento de la motorización ha llegado a niveles del 10% anual y donde la velocidad promedio de desplazamiento es de 23 km por hora.

58 Solo en 2011 se registraron 5,792 víctimas fatales (12.6 por cada 100,000 habitantes). (Ministerio de Transporte, 2013).

59 Medido en términos del costo de los años de vida perdidos o no productivos por lesiones (Bhalla, 2013).

60 Cifras del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT): www.runt.com.co

se encuentran regulados y al nivel de las empresas menos eficientes, lo cual eleva los costos promedio de transporte⁶¹.

El cambio climático afecta la infraestructura del país. Las condiciones climáticas implican costos altos para la construcción de infraestructura y generan una mayor depreciación del capital existente. Se estima que la ola de lluvias producida por el fenómeno de La Niña entre 2010-2011, produjo pérdidas en el sector transporte por \$3,4 billones de pesos (30% de los daños totales), equivalentes a 0,62% del PIB de 2010, casi la mitad de la inversión en infraestructura de ese año. El 6% de las pérdidas fueron en el modo carretero (Cuadro 3) (BID/CEPAL, 2012). (Comisión de Infraestructura, 2012).

Cuadro 3. Colombia – Pérdidas por la ola invernal 2010-11

Modo	Valoración de las pérdidas (millones de pesos)	Participación (%)	% Del PIB
Vías primarias	1.379.637	40.7	0.254
Vías secundarias y terciarias	1.856.981	54.8	0.342
Vías férreas	68.133	2.0	0.013
Aeropuertos	60.410	1.8	0.011
Fluvial	23.120	0.7	0.004
Puertos	2.873	0.1	0.001
Total	3.391.154		0.62

Fuente: BID y CEPAL (2012).

Propuestas. En términos de acciones orientadas a superar los obstáculos arriba mencionados se sugiere: (i) aumentar la inversión en infraestructura de transporte para su expansión y mantenimiento; (ii) desarrollar la infraestructura de los centros urbanos; (iii) implementar reformas regulatorias del sector del transporte automotor

61 BID (2014) Presentación al Presidente Juan Manuel Santos sobre los desafíos de desarrollo de Colombia.

de carga; y (iv) desarrollar infraestructura resiliente para disminuir los impactos y costos del cambio climático.

Aumentar la inversión pública en transporte hasta 3.5% del PIB anual. La proyección de inversión para el sector considera la pavimentación de la totalidad de la red primaria y secundaria, incluyendo la ejecución del *Programa de Concesiones Viales 4G*, lo que implica pasar de 25.000 km a 60.000 km pavimentados. Adicionalmente, se ha considerado la expansión de la red vial nacional primaria con la construcción de 45.000 km de vías pavimentadas adicionales (Yepes et al., 2013). Esto supone un incremento de la red vial total del 20% y del 320% respectivamente de la red vial pavimentada⁶². Por otra parte, se proyecta en la propuesta el mejoramiento de la totalidad de la red vial terciaria (140.000 km), inversión que equivale a cerca de US\$20.000 mil millones, solo en actividades de rehabilitación. Asimismo, y atendiendo las necesidades de expansión para el desarrollo agrícola del país, se propone en esta estrategia, un incremento del 10% de infraestructura vial terciaria, lo que equivale a una inversión de US\$7.000 millones.

Desarrollar la infraestructura de los centros urbanos. Un estudio reciente (Yepes, 2014) estimó que Colombia deberá invertir alrededor del 1% del PIB anual por un periodo de 20 años, para vencer la brecha actual y la demanda futura de infraestructura urbana en los 151 municipios pertenecientes al Sistema de Ciudades. Esta inversión incluye 3 sectores: vivienda⁶³, transporte⁶⁴ y equipamientos. Otros elementos de infraestructura inherentes a los centros urbanos, como agua y saneamiento, alcantarillado pluvial, residuos sólidos, salud y educación están considerados en otras secciones de este documento. A la luz de las diversas necesidades y retos que enfrentan las estructuras del Sistema de Ciudades, las necesidades de inversión varían. En promedio, las ciudades uninodales requieren de una inversión anual del

62 Es necesario señalar que la propuesta tiene en cuenta la inversión en mantenimiento rutinario y periódico de toda la red vial durante 20 años

63 Para cerrar las brechas del déficit cuantitativo de vivienda actual y la demanda a futuro se requerirá una inversión estimada de COP\$3.51 billones de pesos anuales, equivalentes al 0.51% del PIB. Este cálculo solo estima la atención al déficit cuantitativo; del déficit cualitativo, a pesar de ser importante, no se tienen estimaciones recientes.

64 Incluye inversiones en malla vial. Estas estimaciones no incluyen las necesidades de inversión para los SITM y los SETP, ni para los grandes proyectos de movilidad en las principales ciudades, IE. Metro de Bogotá.

orden de US\$160 *per cápita*. Este valor supera a la gran mayoría de aglomeraciones urbanas, exceptuando casos como Duitama, Tunja y Villavicencio, que requieren de inversiones anuales *per cápita* superiores de hasta US\$190.

Implementar reformas regulatorias del sector del transporte automotor de carga. La modernización del servicio automotor de transporte de carga es central para mejorar la eficiencia y reducir los costos de transacción de la economía. La conformación de la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte, como una entidad técnica robusta e independiente es determinante para avanzar en la agenda regulatoria del sector, la cual incluye entre otros: (i) implementar un límite de vida útil y descongelamiento del parque vehicular, con el fin de fomentar el ingreso de vehículos nuevos y eficientes que permitan reducir los costos de transporte, con mecanismos de transición e incentivos para la salida de los vehículos de mayor edad; (ii) formalizar a las empresas de transporte y reconocimiento del transportador como empresa unipersonal, para fomentar la prestación del servicio a través de empresas legalmente constituidas y que operen con estándares empresariales óptimos; (iii) implementar intensivamente la capacitación y estimular el empoderamiento del pequeño transportador; (iv) distribuir los riesgos sobre la mercancía: las empresas de transporte deben tener una póliza de responsabilidad civil sobre la carga transportada y los generadores de carga un seguro de transporte sobre las mercancías; (v) liberar los precios: desregular en su totalidad los precios del servicio de transporte permitirá inducir mayor competencia en el mercado y reducir los costos de transporte⁶⁵; y (vi) actualizar el Estatuto de Transporte vigente, hacia un marco regulatorio único y simplificado.

Desarrollar infraestructura resiliente para disminuir los impactos y costos del cambio climático. Para garantizar una adecuada calidad en la infraestructura que soportará el crecimiento del país, los procesos de inversión pública y privada deben incorporar criterios de adaptación al cambio climático. Ejemplos de infraestructura resiliente incluyen entre otros: (i) diseños adaptados a las condiciones cambiantes de los terrenos, cursos de agua y clima; (ii) sistemas de infraestructura redundantes; y (iii) incremento de capacidad de respuesta y de seguridad ante desastres naturales.

65 Entre las experiencias internacionales que pueden ser tenidas en cuenta, cabe señalar los casos de Argentina, Brasil, México y Chile, que han eliminado el control a las tarifas, las restricciones al tamaño del parque vehicular e impuesto una edad límite para los vehículos.

En los Recuadros 6 y 7 que siguen se describen oportunidades y acciones en materia de infraestructura de transporte y desarrollo urbano que el Sector Privado del Grupo BID ha identificado en Colombia y proyectos que ejemplifican intervenciones en países de la Región.

Recuadro 6. El Sector Privado del BID en Transporte

	Oportunidades	Proyectos ejemplares
Apoyo financiero al sector de transporte en carreteras	El plan de concesiones de cuarta generación (4G) presentado por el Gobierno de Colombia para mejorar carreteras requerirá una inversión de 26 mil millones de dólares para la construcción de más de 8,000 km de nuevas carreteras, incluyendo 1,370 km de doble calzadas y 159 túneles.	<i>Transjamaican Highway (JA-L1022)</i> : El sector privado del Banco financió una expansión de 17 Km hacia el oeste de la concesión existente, además de la refinanciación de la deuda a más corto plazo, que la compañía utilizó para financiar la fase inicial de construcción.
Apoyo financiero a otras inversiones en el sector transporte	El Gobierno colombiano ha anunciado un ambicioso proyecto para la ampliación del puerto de Buenaventura, ubicado en la Costa Pacífica, así como siete puertos de menor tamaño en el atlántico y tres en el pacífico. El Gobierno espera que el sector privado proponga proyectos para expandir la red de ferrocarril para atender un mayor movimiento de carga. También se esperan obras por más de US\$500 millones en el aeropuerto de Cali, así como el mejoramiento y construcción de un aeropuerto en Ipiales y Barranquilla, y mejoras en 23 aeropuertos locales.	<i>Aeropuerto de Juan Santamaría (CR-L1037)</i> : El sector privado del Banco financió una expansión y la restructuración del aeropuerto internacional principal de Costa Rica para duplicar su capacidad. Se espera que, en los 10 próximos años, el aeropuerto genere un promedio de US\$45 millones anuales que el Gobierno de Costa Rica utilizará para financiar la construcción y el mantenimiento de otros aeropuertos nacionales y apoyar las operaciones del CETAC y otras entidades conexas.

Recuadro 6. Continuación

Transporte urbano	Se espera que el Gobierno considere varios proyectos siguiendo el modelo de Transmilenio, así como una línea de metro y una red de trenes suburbanos ligeros en las zonas aledañas de Bogotá.	<i>Líneas 2 y 4 del Metro de Lima (PE-L1147)</i> : El sector privado del BID aprobó en diciembre del 2014 un paquete de financiamiento por US\$750 millones, incluyendo préstamos y garantías, para la construcción de las líneas 2 y 4 del sistema de metro de Lima, Perú. El sistema contara con 35 estaciones y servirá a por lo menos 660.000 pasajeros diariamente.
-------------------	---	--

Recuadro 7. El Sector Privado del BID en Desarrollo Urbano

	Oportunidades	Proyectos ejemplares
Apoyo a instituciones financieras hipotecarias	Se debe dirigir más crédito al sector para responder a la demanda prevista. Préstamos pueden complementar las acciones recientes del Gobierno para estimular la adquisición de vivienda para los hogares de bajos ingresos.	<i>La Hipotecaria (RG-L1032)</i> . Garantías parciales de crédito para un institución expandiendo el sector en Colombia, Panamá, y El Salvador.
Apoyo el desarrollo del mercado secundario de hipotecas	La titulación de hipotecas no es una práctica común en Colombia. Las operaciones Sin Garantía Soberana (SGS) pueden apoyar en actividades que estimulan el desarrollo del mercado secundario para hipotecas titularizadas.	<i>Una Facilidad para Hipotecas Titularizadas (BR-L1281)</i> . El Banco proporcionó una garantía de crédito para facilitar el apoyo al mercado secundario de hipotecas en Brasil.
Introducir esquemas innovadores para el financiamiento de vivienda para poblaciones vulnerables	Existen varios mecanismos para la financiación de viviendas para hogares de bajos ingresos. Las operaciones SGS pueden proporcionar recursos para la implementación de estos esquemas.	<i>COMFAMA (CO-L1106)</i> . El BID otorgó un préstamo de \$6 millones para un proyecto en Antioquia que introdujo un contrato de arrendamiento con opción de compra para familias de bajos ingresos.

VII. Efectividad de la Gestión Pública

Las instituciones determinan el volumen, la calidad, la oportunidad y la accesibilidad de los servicios suministrados a la población. Asimismo, tienen la capacidad de limitar los obstáculos para la productividad y el crecimiento empresarial y son un factor de certidumbre en las transacciones y la resolución de conflictos (BID, 2015d). Esta área de política se enfoca en los ingresos públicos, la eficacia de la inversión pública y el manejo administrativo del Estado. Las líneas de acción son: (i) acordar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del estado; (ii) incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno; y (iii) mejorar la calidad de la justicia.

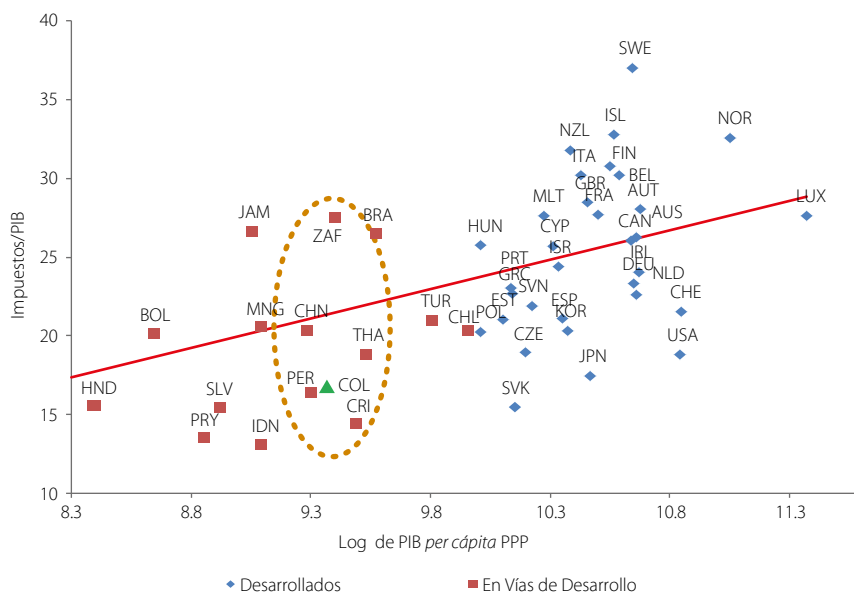
Acordar un pacto fiscal para mejorar los ingresos públicos y la capacidad de inversión del estado

Colombia requiere mayor músculo fiscal. El nivel de ingresos tributarios es bajo. Desde 1990 hasta 2012 se realizaron más de 20 modificaciones al sistema tributario colombiano, con el objetivo de incrementar los ingresos, lograr mayor estabilidad económica y realizar las inversiones asociadas a los programas de gobierno (Acosta, et al., 2012). Sin embargo, los niveles de ingresos tributarios del Gobierno Central y de las entidades territoriales no han logrado superar el 18% del PIB (gráfico 24). Este nivel de presión tributaria es bajo en comparación al promedio de la OCDE (26% del PIB), al igual que en relación a algunos países de América del Sur como Argentina (29%) y Brasil (26%)⁶⁶. La limitada recaudación tributaria está determinada

66 De acuerdo a un estudio del FMI (Fenochietto y Pessinio (2013)), siguiendo un análisis de frontera para 113 países, el potencial recaudatorio de Colombia, incluyendo seguridad social, es 33.4% del PIB.

principalmente por tres factores: (i) estructura tributaria con incentivos y exenciones que permean la base impositiva; (ii) deficiente administración tributaria; e (iii) informalidad de la economía (Steiner, R. y Medellín, J., 2014), (Corbacho, et al., 2013) y (Jorrat, 2010).

Gráfico 24. PIB per cápita PPP-vs. Impuestos/PIB-2012



Fuente: FMI (2013).

Nota: Ingresos tributarios ordinarios del Gobierno General. Excluye contribuciones sociales e ingresos de capital.

Las exenciones tributarias representan uno de los principales problemas de la estructura impositiva. El gasto tributario se estima en Colombia en 4.5% del PIB, repartido en 2.4% en impuesto sobre la renta, y 2.1% en IVA, debido a las más de 200 exenciones, que representan cerca del 30% de la recaudación⁶⁷. Un estudio reciente muestra que los hogares del decil más rico realizaron el 31% del gasto total en bienes exentos y el 62% del gasto en bienes gravados a la tarifa más baja, lo que sugiere que

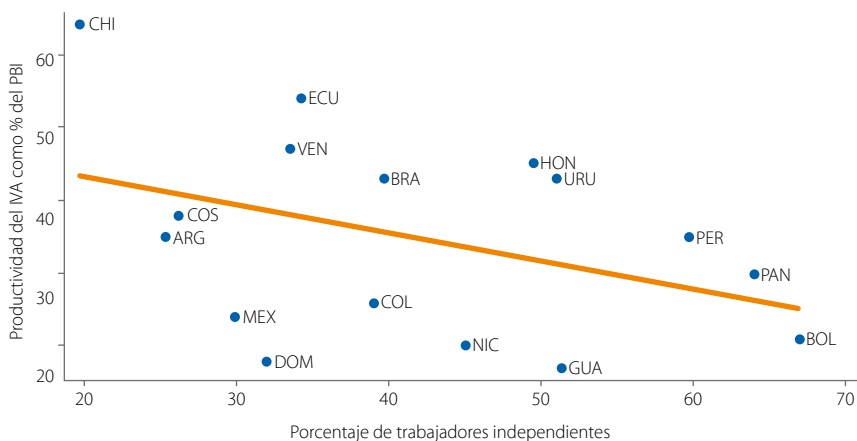
67 En el caso del IVA, entre los bienes y servicios con exenciones o tarifas diferenciales se encuentran: la cerveza; los juegos de azar; el chocolate; los servicios de aseo; vigilancia y empleo temporal; y los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, entre otros. Fuente: BID. Jorrat (2010).

las actuales exenciones del sistema tributario no favorecen el principio de equidad (Steiner y Cañas, 2013).

La fiscalización es un desafío. Las dificultades de la fiscalización están reforzando el problema de la evasión y la baja productividad de la recaudación. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) cuenta con presencia en solo 43 de los 1.121 municipios del país; la relación funcionario fiscal/habitante es de 1 cada 10.000, la mitad que el promedio regional, y se realizan 0.1% de inspecciones sobre contribuyentes activos, cifra substancialmente inferior al 3.1% promedio en la región. En relación con las auditorías, mientras en Colombia se realizaron 8.676 en 2010, en ese mismo año se realizaron 57.820 en México, 74.500 en Argentina, 102.193 en Perú y 565.373 en Chile (Corbacho et al., 2013).

La alta informalidad de la economía acentúa el nivel de evasión impositiva. La elevada informalidad contribuye a la evasión. En el caso del impuesto sobre la renta y del IVA se estima que la evasión llega a 4% del PIB⁶⁸ (grafico 25). La carga tributaria y laboral desestiman la formalización. Por otro lado, la carencia de la contribución fiscal de las empresas informales imponen costos adicionales e inequitativos a los contribuyentes.

Gráfico 25. Productividad del IVA e Informalidad



Fuente: Perry et al. (2007).

68 Según Corbacho et al. (2013), en el caso del IVA algunos autores calculan la evasión en 36% de la recaudación potencial, equivalente 3% del PIB aproximadamente. Steiner y Medellín (2014) estiman que, manteniendo la alícuota de 16% en el IVA, si se redujera la evasión a los niveles de Uruguay y Chile el recaudo del IVA podría aumentar en 1,4% del PIB.

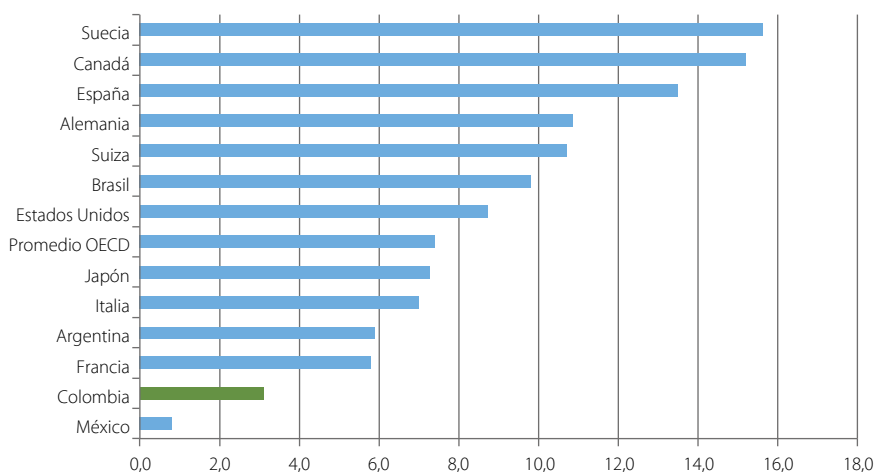
Existe espacio para aumentar el recaudo tributario subnacional. En la actualidad, los departamentos y municipios recaudan aproximadamente 3.1% del PIB, lo que contribuye en un 18% a la recaudación tributaria del país. Esos valores están muy por debajo de países de la OCDE, los cuales alcanzan en promedio 7.4% y 33%, respectivamente (Corbacho et al., 2012) (OCDE, 2014). Aun comparando con países de América Latina, donde la tributación subnacional es muy modesta, Colombia tiene un nivel de recaudo muy por debajo de Brasil y menor a Argentina, países con un nivel de descentralización similar a Colombia, los cuales recaudan 9.8% y 5.9% del PIB, respectivamente. El gráfico 26 muestra la recaudación subnacional en un conjunto de países de la OCDE y de América Latina con elevados niveles de descentralización fiscal. Entre las razones de este comportamiento de las finanzas subnacionales en Colombia se encuentran: (i) bases tributarias desactualizadas; (ii) capacidad de gestión y control impositivo deficitarios; y (iii) tasas del impuesto predial e impuesto a las actividades económicas bajas, comparadas a su nivel potencial. Se estima la eficiencia media actual del impuesto predial en 46% de su potencial recaudatorio y la del Impuesto Industria y Comercio (ICA) en 30% (España, et al., 2012). Entre las principales falencias en la productividad del predial se encuentra: (i) la falta de actualización del catastro inmobiliario; (ii) las exenciones que cobijan el 10% de los predios del país; (iii) la deficiente fiscalización; y (iv) las bajas alícuotas efectivas⁶⁹. A su vez, la efectividad del ICA se ve afectada por: (i) la elevada tasa de informalidad; y (ii) por falencias en la fiscalización por parte de las administraciones de las entidades territoriales. Asimismo, las transferencias condicionadas desde el Gobierno Nacional están escasamente ligadas al desempeño recaudatorio de las entidades territoriales y la limitada autonomía de estas últimas para determinar sus impuestos, no generan los incentivos adecuados para mejorar la recaudación de los municipios. En el caso de los departamentos, adicionalmente al problema de autonomía, presentan una limitada base tributaria, que recae en impuestos como cigarrillos, licores, cerveza, registros y vehículos. En el 2012, estos tributos generaron ingresos por 0.8% del PIB.

Propuestas. Para elevar la recaudación tributaria de manera progresiva, bajo un Pacto Fiscal Nacional, se debería: (i) aprobar y llevar a cabo una reforma tributaria

69 Si bien los municipios están autorizados a cobrar una alícuota en un rango entre 0.3% y 1.6%, la tasa promedio es 0.5%.

integral que permita elevar la recaudación en al menos un 6% del PIB en el lapso de siete años; (ii) aumentar el número de contribuyentes y evitar mayor presión sobre los que ya pagan; y (iii) acercar la recaudación subnacional a niveles similares a los de los países de la OCDE.

Gráfico 26. Recaudación Tributaria Subnacional como Porcentaje del PIB (2012)



Fuente: OCDE. Para Argentina y Brasil Corbacho et al. (2013).

Aprobar y llevar a cabo una reforma tributaria integral que permita elevar la recaudación en 6% del PIB en el lapso de siete años. Para lograr los objetivos de crecimiento a través de la inversión pública planteados en este trabajo, se requiere una reforma de la política y de la administración tributaria que gradualmente eleve la recaudación de los dos niveles de gobierno en al menos 6 puntos porcentuales del PIB al cabo de 7 años, de manera que se puedan dedicar 3.5% del PIB adicionales a la inversión pública y 2.5% a gastos corrientes asociados al incremento de la inversión. Un análisis de la estructura tributaria colombiana comparativamente con la productividad tributaria en la experiencia internacional, especialmente de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, muestra que el potencial de los principales impuestos nacionales y subnacionales en Colombia (IVA, renta, predial e ICA) podría llegar a 13.1% del PIB, adicionales a la recaudación actual. Una estimación conservadora del incremento real de la tributación en Colombia mediante una reforma tributaria integral, adoptada en este documento, podría llevar al país a recaudar en un rango entre 6.1% y 8.6% del PIB (ver Cuadro 4). Este nivel de

recaudación podría alcanzarse progresivamente, empezando por el aumento de las bases tributarias por reducción de exenciones, fortalecimiento de la administración tributaria y disminución de la evasión fiscal, actualización de avalúos y posteriormente ajustes de tasas.

Cuadro 4. Propuesta de Reforma Tributaria Integral

<i>Recaudación Nacional</i>			
Impuesto	Concepto	Potencial	Rango meta
IVA	Evasión	2	0.8 - 1.2
	Gasto tributario	2.5	1.3 - 1.7
	Cambio alícuota (de 16 a 18%)	1	0.7 - 0.9
Renta	Evasión	2	0.8 - 1.2
	Gasto tributario	2	0.8 - 1.2
<i>Subtotal</i>		9.5	4.4 - 6.2

<i>Recaudación Subnacional</i>			
Predial	Cambio alícuota más avalúo	1.6	0.8 - 1.2
ICA	Evasión	2	0.8 - 1.2
<i>Subtotal</i>		3.6	1.6 - 2.4
Total		13.1	6.0 - 8.6

Aumentar el número de contribuyentes y evitar mayor presión sobre los que ya pagan. El concepto de esta reforma es empezar por ampliar la base tributaria en lugar de aumentar la presión sobre los relativamente pocos contribuyentes actuales. En 2010, la cantidad de contribuyentes registrados representaba 17.3% de la población del país, valor más bajo al promedio de los países de América Latina (23%) y de la media de los países de la OCDE (59%)⁷⁰. En términos de política tributaria, se debe empezar por reducir el número de exenciones en el IVA y en el impuesto sobre la renta de forma tal de aumentar la recaudación en un promedio de 2.2% del PIB⁷¹. Es prioritario en paralelo, aumentar la fiscalización, especialmente del IVA y del impuesto sobre la renta, para reducir la evasión en 2% adicionales del PIB. El aumento de la fiscalización, puede ser igualmente coadyuvante a

70 BID, CIAT, CAPTAC-DR (2013).

71 La práctica internacional muestra que para el caso del IVA y por razones de equidad social las exenciones se aplican solo al consumo de bienes de primera necesidad.

la identificación de empresas informales y a su incorporación al registro de contribuyentes. Finalmente, en una fase posterior dentro del periodo de 7 años de esta propuesta de reforma, se podría ajustar la alícuota del IVA en 2 puntos adicionales para llevarla al 18%, más cerca del estándar internacional. Este ajuste podría adicionar 1% del PIB a la recaudación. En promedio, esta secuencia de acciones de política, durante un período de siete años, podrían incrementar el recaudo del Gobierno Central en 5.2% del PIB aproximadamente. En el caso de los impuestos directos a las empresas, la carga tributaria efectiva es excesivamente alta en comparación a los países de la región y al promedio de la OCDE. En Colombia la combinación del impuesto a la renta, el CREE⁷² y el impuesto al patrimonio puede llegar a una tasa del 51% (CIAT, 2013), en comparación con países de la región y OCDE con un promedio de 32% y 27%⁷³, respectivamente. La productividad del impuesto sobre la renta en Chile, con una alícuota de 20%, y una recaudación de 5% del PIB, sugiere que en Colombia se impone una alta presión tributaria a una base pequeña de contribuyentes, generando 5.6% del PIB. En el caso del impuesto a la renta sobre las personas naturales, para ampliar la base tributaria se requeriría: (i) disminuir el mínimo no imponible de 2.8 veces del PIB *per cápita* al promedio de Latinoamérica igual a 1.4 veces, aplicando una alícuota moderada; y (ii) gravar los dividendos como parte del impuesto a la renta de las personas físicas. Finalmente, en la medida que vaya aumentando la recaudación por encima del objetivo del 6% del PIB adicional, debería reducirse la carga impositiva de las empresas, especialmente eliminando el impuesto al patrimonio, así como el impuesto a las transacciones financieras (GMF).

Acercar la recaudación subnacional a niveles internacionales. Aun cuando Colombia registra un nivel de recaudación subnacional por encima de la media regional, en los tributos más importantes se registran brechas de recaudación. En el impuesto predial las alícuotas efectivas están en el rango más bajo del autorizado por ley. A su vez, las valuaciones catastrales son sensiblemente inferiores al valor de mercado, y el registro de las propiedades se encuentra desactualizado, especialmente en las zonas rurales. Un estudio reciente del BID indica que en promedio las propiedades están subvaluadas en un 40%-50%, y el registro de propiedades está desactualizado

72 Impuesto sobre la renta para la equidad.

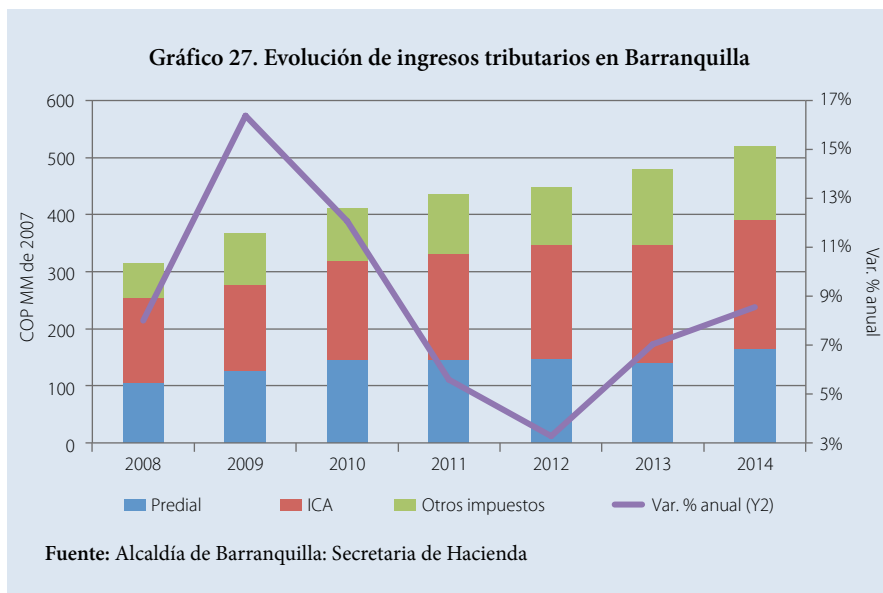
73 Cálculos propios basados en OCDE (2013) Corporate income tax rate database, París.

entre un 25%-39% (España y Sánchez, 2014). Manteniendo las tasas efectivas en sus niveles actuales, se estima que por la actualización catastral existe un potencial de aumento de recaudación de 0.8% del PIB (España y Sánchez, 2014). A esto hay que sumar el incremento potencial de la tasa efectiva del impuesto predial que podría pasar de 0.5% a 1%, más cerca del estándar internacional, elevando la recaudación en otro 0.8% del PIB. En el caso del ICA, es posible aumentar el número de contribuyentes registrados mejorando los sistemas de fiscalización y cobro del impuesto. Así, se estima que se podría obtener un incremento en el recaudo del 2% del PIB en promedio por ambos impuestos. Este esfuerzo no es imposible en Colombia. Varias municipalidades han emprendido mejoras de la recaudación, como lo muestra el caso de Barranquilla (ver Recuadro 8 y gráfico 27). A su vez, respecto a los departamentos del país, se deberían considerar medidas tendientes a incrementar sus ingresos, incluyendo potencialmente una mayor responsabilidad recaudatoria basada en: (i) una sobretasa impositiva sobre bienes semi-móviles como la gasolina; y (ii) ingresos por participación en la fiscalización de tributos nacionales y municipales. Finalmente, en el marco de este esfuerzo de actualización del financiamiento subnacional, se debería estudiar: (i) la reforma del Sistema General de Participaciones (SGP), que podría atarse a recaudación local, y aportar recursos adicionales a las entidades que realicen esfuerzos significativos en esta dirección; y (ii) implantar un mecanismo de financiamiento directo con garantía soberana a las entidades territoriales, basado en un *rating* de responsabilidad fiscal y de capacidad de endeudamiento, sin que ello implique modificar los actuales sistemas de control de endeudamiento local que mantiene el gobierno. Este tipo de financiamiento debería estar limitado a inversión pública para apoyar el esfuerzo nacional de crecimiento económico acelerado.

Recuadro 8. Ingresos Propios Barranquilla

Hasta el primer semestre de 2008 el manejo de los ingresos tributarios del Distrito de Barranquilla estaba tercerizado y la gestión estaba caracterizada por una débil institucionalidad y falta de liderazgo. Para incrementar la recaudación tributaria y garantizar los recursos necesarios para ejecutar el Plan de Desarrollo de la ciudad se diseñó una estrategia para incrementar los ingresos propios basada en cinco pilares: (i) revisión sustantiva y procedimental de los tributos distritales y expedición de un nuevo Estatuto Tributario que permitiera a los contribuyentes el conocimiento claro y simple de los tributos; (ii) actualización de la valoración catastral de los cerca de 320000 predios de la ciudad; (iii) modernización tecnológica de la administración tributaria para garantizar el registro de los contribuyentes, el cumplimiento de sus deberes, y las actuaciones de la administración; (iv) reestructuración de la administración tributaria, readecuando los procesos al nuevo Estatuto Tributario, y fortaleciendo los recursos humanos de la administración, y (v) implementación de programas de cumplimiento de obligaciones tributarias por fiscalización y cobro de cartera morosa. Los resultados han sido exitosos (ver gráfico 27). Los ingresos tributarios se incrementaron 1,8 veces en términos reales en el período 2007-2014. Esto es explicado por: (i) el mejoramiento del cumplimiento de obligaciones en todos los tributos locales, especialmente en los impuestos predial unificado e ICA, que en su conjunto representan el 75% de los ingresos tributarios: (la recaudación de ambos tributos se incrementó 1.7 veces entre 2007 y 2014); (ii) el cobro de cartera morosa, equivalente al 9% de la recaudación total entre 2008 y 2014; y (iii) el control a la evasión equivalente al 2.5% de la recaudación en 2014.

Recuadro 8. Continuación



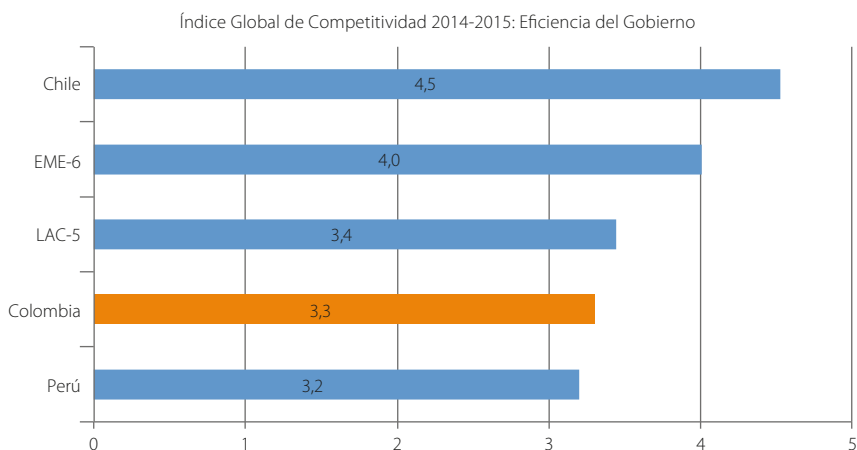
Incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno

En comparación con la experiencia internacional Colombia muestra baja eficiencia gubernamental y de la gestión de la inversión pública. Colombia muestra baja capacidad en la ejecución del gasto público, déficit de calidad en la inversión y los servicios públicos, en el servicio civil y en la implementación de políticas. En el índice WEF de eficiencia gubernamental, Colombia se encuentra por debajo del promedio de LAC-5, EME-6 y de Chile⁷⁴ (ver gráfico 28, panel superior). El índice de eficiencia en la implementación de la inversión pública, calculado por el FMI, ubica a Colombia en la parte baja de la distribución internacional, con un puntaje de 2.1, frente a 2.7 de Perú, y 3.3 de Brasil y Tailandia (ver gráfico 28, panel inferior). Al comienzo de este documento se citó un estudio del BID en el que se muestra que la eficiencia en la inversión pública en Colombia llega al 74% del promedio de la eficiencia lograda por los países OCDE y a menos del 50% de la eficiencia de los países de mayor desarrollo

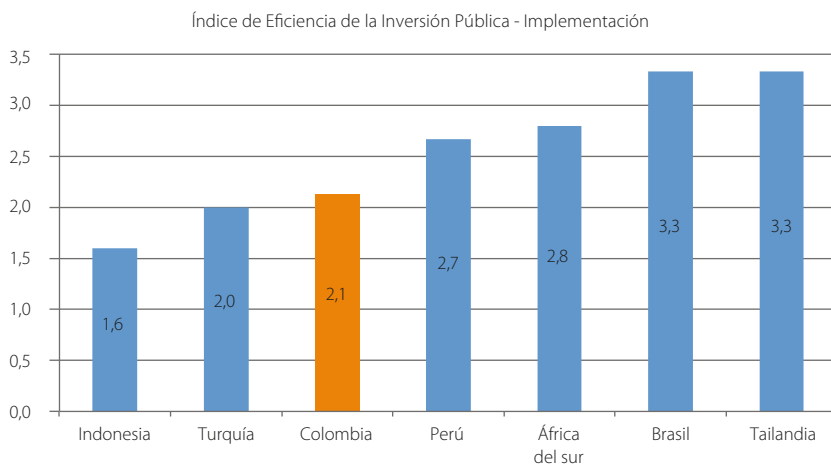
74 WEF (2014). Government Efficiency Index.

relativo en esta materia. Más de la mitad de la ineficiencia en el uso de los factores en Colombia se explica por problemas de gestión pública (Giménez et al., 2015).

Gráfico 28. Indicadores de Eficiencia del Gobierno



Fuente: WEF (2014).

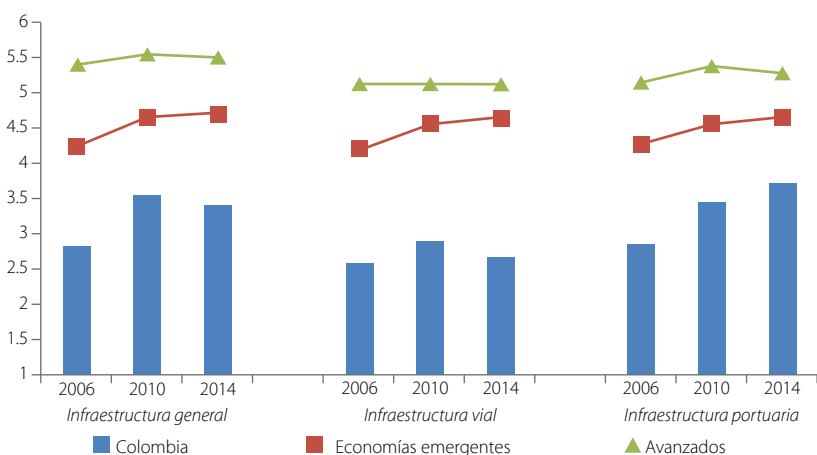


Fuente: FMI. Dabla-Norris et al. (2011).

Colombia puede incrementar la calidad de su inversión, dado el nivel de recursos que utiliza. A pesar de que el gasto en inversión pública de Colombia aumentó más de un punto porcentual del PIB entre 2006 y 2012 (del 2,4% al 3,6% del PIB), la baja

calidad de la infraestructura sigue siendo una constante, contrasta con la evolución de países comparables, y está lejos de alcanzar los estándares de países miembros de la OCDE (ver gráfico 29). Los resultados de análisis de eficiencia realizados por el BID muestran que Colombia podría aumentar la eficiencia de la inversión en infraestructura en un 49% con el mismo nivel de inversión⁷⁵. Estas estimaciones sugieren que existe un espacio importante para mejorar la calidad y eficiencia del gasto en inversión en Colombia. En términos de calidad, al analizar la relación entre los indicadores de calidad de infraestructura/PIB *per cápita* (ver gráfico 30), se observa que, junto con sus pares de la región, y dado su nivel de ingreso, Colombia no está aprovechando el potencial del nivel de inversión que realiza. En materia de inversión pública subnacional, desde la creación del Sistema General de Regalías (SGR)⁷⁶, se han aprobado proyectos por el orden del 50% del presupuesto multianual 2012-2014. A su vez, a fines de 2014 solo se habían concluido obras equivalentes al 2,5% de este presupuesto. Los proyectos aprobados y en ejecución promedian el 32% en el país. En zonas de extrema pobreza como en áreas del Pacífico y el Caribe, los niveles de ejecución son heterogéneos. En los dos departamentos de mayor pobreza extrema, Chocó y Cauca, llega a 16%, mientras que en la Guajira y Córdoba está entre el 46% y el 49% (Giménez et al., 2015).

Gráfico 29. Indicadores de Calidad de la Infraestructura (1=peor; 7=mejor)

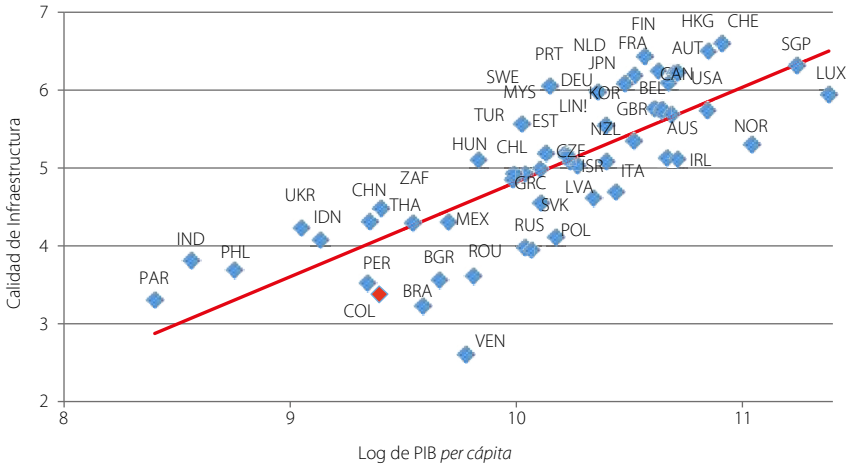


Fuente: Elaboración propia en base WEF (2014).

75 BID, cálculos propios.

76 Transferencias a los gobiernos subnacionales de recursos provenientes de explotación minera y de hidrocarburos, por el orden de US\$11,000 millones en el período 2012-2014.

Gráfico 30. Calidad de la Infraestructura y PIB per cápita (2013-14)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2014a) y WEF (2014).

Las fallas institucionales son el principal obstáculo para la ejecución de la inversión pública. De acuerdo al estudio del BID citado más arriba (Giménez et al., 2015), en el periodo 1996-2011, más del 50% de la ineficiencia en el uso del capital físico y del capital humano que inciden en la inversión pública se explican por deficiencias de la gestión pública⁷⁷. Las trabas institucionales que generan ineficiencias en la ejecución del gasto son numerosas, entre ellas se destacan: (i) proliferación de normas y licencias que se deben tramitar con cada proyecto de inversión, tanto en el Gobierno Central como en instancias departamentales y locales; (ii) controles y decisiones que se multiplican y superponen, sin adecuada coordinación; y (iii) procesos de consulta ciudadana que, aunque meritorios, llevan tiempos excesivos e imponen en numerosas ocasiones cambios en las programaciones originales. Las principales consecuencias de estos factores son las demoras; los aumentos de costos respecto de los inicialmente previstos y presupuestados; diseños y obras sin adecuados controles de calidad; deficiencias en los sistemas de vigilancia y defectos constructivos; escasa información pública sobre la inversión; y quejas de los ciudadanos. Los costos transaccionales excesivos de la normatividad vigente (licencias ambientales, consultas previas, adquisición de predios) explican parcialmente esta situación.

77 Medida por el índice de eficacia gubernamental del Banco Mundial (2014c).

Como ejemplo de esto último ver Recuadro 9 sobre incidencia de la consulta previa en los costos de proyectos de infraestructura. Se estima que en promedio la demora que implica a proyectos de infraestructura el proceso de *consulta previa* es de 64 meses aproximadamente. Esto le puede generar sobrecostos aproximados de US\$9.1 millones anuales a un proyecto tipo, incluyendo costos directos e indirectos, sin importar la naturaleza del proyecto. Lo anterior debe verse en contraste con el tiempo que registra la Dirección de Consulta Previa (DCP) del Ministerio del Interior como promedio de los casos ordinarios que es de 6 meses (Giménez et al., 2015). Finalmente, los proyectos de infraestructura bajo la modalidad de concesiones se caracterizaron por sobrecostos, retrasos y litigios de magnitud muy superior a la que se observa, por ejemplo, en Chile o Perú. Para el período 1994-2010, el aumento del costo fiscal de la renegociación del valor inicial del contrato fue de 279% en Colombia, versus 20% en Chile y 27% en Perú (Yepes, et al. (2013).

Existen retos en la gestión del servicio civil. El Gobierno actual adoptó en 2013 la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano, enfocada en mejorar la efectividad, la colaboración y la eficiencia de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. Asimismo, introdujo nuevas herramientas destinadas a introducir reformas en el servicio civil mediante la evaluación de desempeño y la identificación de competencias laborales. Se establecieron también los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión y su evaluación a través del Formulario Único de Avances de la Gestión. Aun teniendo en cuenta estos y otros avances, se reconoce que en lo que concierne a la gestión presupuestaria “ha privilegiado la lógica de las fuentes sobre la de los usos, desconociendo que para el ciudadano común lo relevante son los bienes y servicios entregados” (DNP, 2014b). Adicionalmente, aun cuando se cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación (DNP, 2014c), este último es insuficiente para orientar las decisiones de inversión pública. De acuerdo con un estudio reciente de la Universidad de los Andes, a julio de 2014 solo 271 entidades de aproximadamente 6300 reportaban su información de contratación de personal al Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, contando con información de 165.024 empleos públicos (14% del total). En el informe de la Universidad de los Andes se advierte también que el sistema de empleo público tiene un exceso de denominaciones y grados que conllevan a un sistema salarial rígido y difícil de manejar y no se tiene registro del uso de cuadros funcionales para la construcción de los manuales de funciones. No se definen perfiles por competencias ni los roles de ejecutivos y directivos de las entidades, por lo cual los manuales no

Recuadro 9. La Incidencia de la Consulta Previa en Proyectos de Infraestructura

Un estudio realizado por ANIF (2014b) sobre la incidencia de la consulta previa en 5 casos de proyectos de infraestructura de interés estratégico (PI-NES) arrojó los resultados que se indican a continuación:

Caso	Indicador		
		Retraso en ejecución (en meses)	Costo (% valor contrato)
1	Total	36	7.5%
	Gobierno	34	6.7%
	Comunidades	2	0.8%
2	Total	71	98.8%
	Gobierno	49	68.2%
	Comunidades	22	30.6%
3	Total	50	0.3%
	Gobierno	24	0.14%
	Comunidades	2	0.2%
	Empresa	24	0.14%
4	Total	83	N/A
	Gobierno	11	N/A
	Comunidades	12	N/A
	Empresa	60	N/A

Para el caso 5 se destaca que el proceso de consulta previa fue muy corto comparado a los otros casos estudiados. Se puede deducir que posiblemente un factor que permitió que el proceso fluyera rápidamente es el alto valor de las compensaciones y de la contratación de asesores de las comunidades. Se estima que en promedio la demora de un proceso de Consulta Previa para proyectos de infraestructura, con base en los casos analizados, es de 64 meses aproximadamente, esto le puede generar un sobre costo aproximado a un proyecto de US\$750.000, incluyendo costos implícitos y explícitos, sin importar el tipo o naturaleza del proyecto.

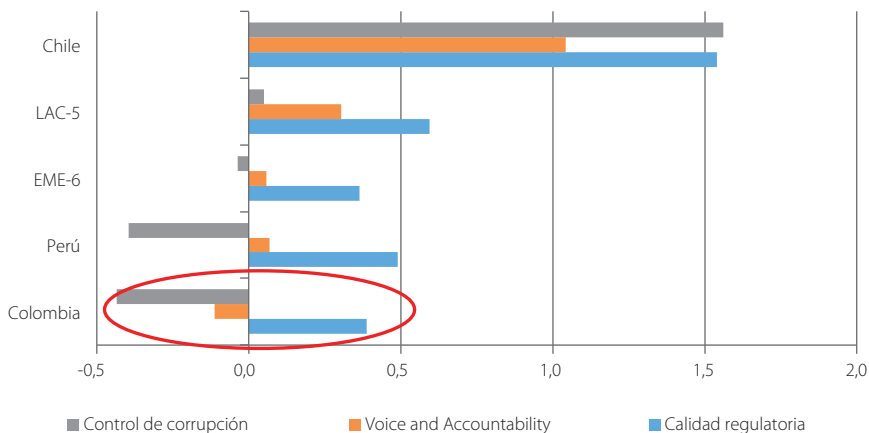
Fuente: ANIF (2014b).

cumplen con su objetivo. Se evidencia además la necesidad de fortalecer sistemas de información y seguimiento. Tal como se indica en las Bases del PND 2014-2018 “los sistemas de información públicos para la gestión institucional también presentan retos en materia de obsolescencia y rezago frente a los sistemas empleados en el sector privado y dificultades de interoperabilidad, intercambio y calidad de la información que limitan la gestión y los procesos de toma de decisión en el Estado. Estos mismos retos están presentes en todas las ramas del poder público en las que se requiere contar con modelos de gestión de información adecuados, infraestructura de comunicaciones, gestión documental, seguridad y medios informáticos que soporten la gestión administrativa”. Por último, en el mismo documento del PND se reconoce la dificultad de armonizar los lineamientos sectoriales con las necesidades y competencias territoriales y la restricción para consolidar un marco de gestión centrado en metas y resultados.

Los mecanismos de información para la rendición de cuentas y la transparencia del estado son débiles. Una serie de reformas llevadas a cabo por el Gobierno se han orientado a mejorar los mecanismos de gestión de la información pública, entre las que se destacan la creación de una serie de portales con información clave sobre sectores estratégicos, y el portal Urna de Cristal para comunicación entre ciudadanos y gobierno. En materia de transparencia, el Gobierno adoptó iniciativas para fortalecer la transparencia en la información del Estado y la rendición de cuentas, como Mapa Regalías, con apoyo del BID, para el monitoreo de las inversiones con recursos de las regalías; y una nueva Ley de Acceso a la Información, que incluye disposiciones sobre transparencia en la gestión de los servicios públicos, entre otros. Sin embargo, los indicadores de calidad regulatoria, voz y rendición de cuentas, y control de la corrupción, se encuentran igualmente por debajo de LAC-5, EME-6 y Chile (Banco Mundial, 2014c) (ver gráfico 31). Colombia enfrenta desafíos en materia de gestión de información por: (i) sistemas dispersos, falta de estandarización y difícil acceso; (ii) debilidad en la integración y sistematización de información; y (iii) deficiente infraestructura tecnológica de soporte para generar información⁷⁸.

78 Economía Urbana, Evaluación al Programa para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la Gestión por Resultados en Colombia. Mayo de 2012.

Gráfico 31. Índices de Gobernabilidad - 2013



Fuente: Banco Mundial (2014c).

Nota: Escala entre -2.5 (peor puntaje) y 2.5 (mejor puntaje).

Propuestas. Las dificultades institucionales para lograr una buena ejecución del gasto deben superarse en paralelo al incremento de los recursos para inversión que se propone en este documento más arriba. Para lograr este objetivo esta línea de política se enfoca en: (i) bajar el costo de transacción derivado de las normas, licencias y consultas; (ii) adecuar el servicio civil a metodologías que permitan mayores y mejores resultados de la inversión pública; y (iii) fortalecer el papel de las instituciones del Centro de Gobierno.

Bajar los costos de transacción derivados de las normas, licencias y consultas. Los costos de las actuales normas, licencias y procesos de consulta ciudadana sobre los proyectos de inversión son muy significativos, y contribuyen a los bajos resultados de la gestión de inversiones del Estado. Sin poner en duda que este tipo de salvaguardas deben ser protegidas y preservadas en la ejecución de proyectos de inversión, es imprescindible asegurar que las normas sobre estos temas sean aplicadas con un balance adecuado en el que se logre mayor celeridad tanto en la expedición de licencias, como en los procesos de consulta ciudadana, evitando abusos de la norma.

Adecuar el servicio civil a metodologías que permitan mayores y mejores resultados de la inversión pública. Se puede complementar los esfuerzos del Gobierno con la introducción de reformas mediante la incorporación definitiva de una cultura de

resultados similar a la que en su momento adoptaron países como Nueva Zelanda o Australia (Lodge, et al, 2013). En este modelo se otorga mayor autonomía a los tomadores de decisiones y se balancean los objetivos de las autoridades del gobierno con las metas de las organizaciones públicas, flexibilizando incluso la gestión de los recursos humanos mediante la adopción de prácticas que favorecen la profesionalización de los planteles de empleados y una más apropiada relación entre habilidades requeridas y competencias del recurso humano, enfocándose en la consecución de los objetivos organizacionales (Schick, 2003). En estos modelos de gestión por resultados se separan las funciones de política de aquellas que tienen que ver con la entrega del servicio y productos a los ciudadanos. Los indicadores de resultados son “negociados” entre responsables de las políticas y administradores de los entes públicos y estos indicadores son los que miden el desempeño y eficiencia de estas organizaciones. De esta manera, también se pueden controlar las metas y los resultados de la gestión fiscal. Los países que han comenzado estas prácticas han logrado también fortalecer sus sistemas de control y auditoría orientando sus informes públicos hacia la medición de eficiencia y resultados del desempeño de las entidades públicas, incluyendo, como en el caso del Reino Unido, la gestión de los equipos más próximos a las máximas autoridades de gobierno⁷⁹.

Fortalecer el papel de las instituciones del Centro de Gobierno. Las reformas sugeridas para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia del estado requieren fortalecer el Centro de Gobierno en cuatro funciones claves: (i) la gestión estratégica; (ii) la coordinación y gestión de políticas públicas; (iii) el monitoreo y la mejora del desempeño; (iv) la comunicación de resultados y rendición de cuentas. Adicionalmente, en términos del monitoreo de la calidad de la planificación y el control de gestión se debería introducir indicadores de género que permitan enfatizar políticas dirigidas al desarrollo de la mujer, al estilo de la experiencia desarrollada en Chile por el Programa de Mejoramiento de la Gestión⁸⁰.

79 Ver National Audit Office del Reino Unido. Disponible en <http://www.nao.org.uk>

80 http://www.dipres.gob.cl/594/articles-114720_doc_pdf.pdf.

Aumentar la eficiencia y calidad de la justicia

El marco institucional del sistema de justicia. La constitución de 1991 creó la Corte Constitucional, La Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, y la figura de la tutela. En 1996 se avanzó adicionalmente en la simplificación y transparencia de los procesos judiciales, con la creación de los juicios orales que fueron implementados progresivamente en los siguientes años. En 2014 el Gobierno introdujo una propuesta de reforma del sistema judicial, en la que se destaca: (i) la sustitución del Consejo Superior de la Judicatura por un Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial para profesionalizar la gerencia del sistema; (ii) la creación de la jurisdicción disciplinaria para jueces y abogados; y (iii) la creación de un Tribunal de Aforados que se encargue de investigar y juzgar a los magistrados de las altas cortes, al procurador, al contralor y al fiscal general, reemplazando las competencias de la comisión de acusación de la rama legislativa. Los recursos asignados al poder judicial en 2014 fueron equivalentes al 0.37% del PIB, similar en promedio a países como Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay; por debajo de Costa Rica y Brasil, que llegan al 1% del PIB⁸¹ y por encima del promedio de los países de la OCDE, que llega a 0.21% del PIB. Esta magnitud es solo comparable con países que han sufrido conflictos armados como Bosnia-Herzegovina con 0.60%, Macedonia con 0.40% y Croacia con 0.36%⁸².

Las percepciones de los ciudadanos sobre el sistema judicial son negativas. Una última encuesta de opinión⁸³ indica la creciente falta de confianza en sus instituciones. De acuerdo con esta encuesta el 77% cree que la Justicia no está haciendo las cosas correctamente para que el país salga adelante. El 73% de los colombianos dice desconfiar de las Altas Cortes y de su papel. La Corte Suprema de Justicia tiene una percepción negativa del 60%, mientras que la Corte Constitucional, que hace unos años era una de las instituciones más respetadas por los colombianos, tiene una imagen desfavorable del 57%. Entre los factores que explican esta percepción se encuentran: (i) baja eficiencia del poder judicial; y (ii) corrupción.

81 Cálculo propio del presupuesto de la Rama Judicial. Datos de América Latina: ANIF (2011).

82 European Commission for the Efficiency of Justice (2014).

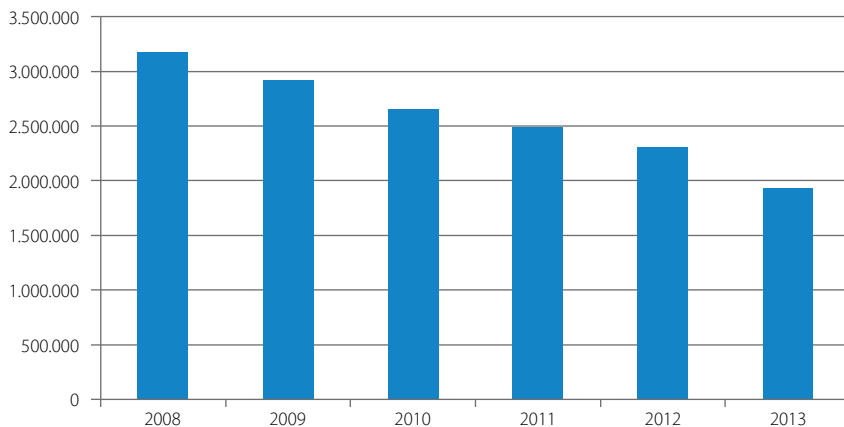
83 <http://www.ipsos.com.co/?q=es/>

Los tiempos y costos procesales han mejorado, sin embargo existen deficiencias. La promulgación de nuevas leyes ha incrementado el volumen de trabajo de la Rama Judicial⁸⁴. En 1993, los ingresos en la Rama fueron 748,049 mientras que en 2013 fueron 3.021,046, es decir, una variación de más de 300%. Igualmente en 1993 hubo 566.827 egresos mientras que en 2013 se produjeron 3.272,608 egresos, lo que corresponde a una variación del 477% en el período. Aun cuando, el volumen de ingresos a la Rama Judicial ha aumentado significativamente, el inventario de asuntos pendientes se ha ido reduciendo como consecuencia de los planes de descongestión llevados a cabo mediante la incorporación de 801 jueces transitorios dedicados a la aceleración de los procesos y dictado de sentencias. Los indicadores más significativos que dan cuenta de estos avances son: (i) entre el año 2008 y 2014 se redujeron en un 46.6% los inventarios de procesos al pasar de 3.181,703 a 1.698,233; (ii) la capacidad de respuesta ha mejorado de 566.000 de procesos en el año 1993 a 3.137,876 en el año 2014, representando un crecimiento de 454%; (iii) en el año 2008, se resolvían el 76% de los procesos ingresados, mientras que en el 2014 fue el 92.6%; (iv) aquellos procesos bajo el sistema oral mostraron una reducción del 73% en la jurisdicción penal; en los procesos laborales fue 68%; y en las disputas comerciales se presentó una reducción del 6%⁸⁵; (v) se ha logrado una reducción de costos unitarios por proceso al pasar, por ejemplo, en el año 2007 de US\$136.000 a US\$46.000 en el año 2013, equivalente a una reducción del 64%⁸⁶. A pesar de estos avances, los ciudadanos desconfían de la celeridad y oportunidad en la resolución de los casos, basados en el deficiente desempeño de años anteriores que no se ha logrado superar todavía completamente (Sánchez et al., 2013).

84 Entre 2000 y 2011, se tipificaron 47 nuevos delitos. Además, se han promulgado algunas leyes que introducen nuevas competencias sustantivas y nuevos esquemas procesales. En los últimos 10 años, el país adoptó nuevos procedimientos en materia penal, contencioso-administrativa, y civil-laboral y familia. Fuente: Comisión Asesora de Política Criminal (2012).

85 Consejo Superior de la Judicatura (2014a).

86 Cálculos propios basados en información del Consejo Superior de la Judicatura (2013).

Gráfico 32. Evolución de los Inventarios Finales de Casos en la Rama Judicial

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2014b).

La efectividad en las investigaciones criminales es baja. El índice de efectividad en Colombia alcanza el valor de 0.2, similar al promedio de LAC-5, con la excepción de Chile que logra un valor de 0.42. En contraste, los países de altos ingresos de la OCDE alcanzan un valor de 0.62, destacándose por ejemplo Austria con 0.84, Finlandia con 0.74, Canadá con 0.73 y Estados Unidos con 0.65⁸⁷. Esta situación se explica, entre otras causas, por la inexistencia de sistemas de información unificados e interconectados que se actualicen en tiempo real, y permitan el acceso interjurisdiccional y compartir bases de datos.

Existe evidencia de corrupción en el sistema judicial. De acuerdo con encuestas de usuarios del sistema de justicia entre 95 países, en Colombia 19% respondieron que habían pagado un soborno. Esta cifra es ligeramente inferior al promedio de América Latina y el Caribe con 23%. Entre ellos, en los extremos se encuentran por un lado México con 55%, y por el otro Chile con 6% y Uruguay con 1%. A su vez, el promedio de países de la OCDE presenta un porcentaje de 5%, llegando algunos países a 0%, como Corea, Japón y Finlandia⁸⁸. Esto lleva a que la independencia del

87 Datos del World Justice Project (2014), Effective investigations in criminal justice index, valores de 0 a 1.

88 Transparencia Internacional (2013). Encuesta a 114.000 usuarios del sistema de justicia. El porcentaje indica el número de personas que acudieron al sistema judicial y que respondieron haber pagado un soborno. Disponible en: www.transparency.org/gcb2013/in_detail

sistema de justicia siga cuestionada por los ciudadanos. La credibilidad del Poder Judicial descansa fundamentalmente sobre la independencia del mismo. En el caso de Colombia, el índice de independencia judicial llega a 2.9, mientras que el promedio de la OCDE es 5.2, igual que Chile; Costa Rica llega a 5.5, Canadá a 6.2 y Dinamarca alcanza 6.5, en una escala con un valor máximo de 7⁸⁹.

El nivel de impunidad en la violencia de género es elevado. Aun cuando Colombia es uno de los países con mayor número de normas que castigan la violencia de género, este tipo de delitos continua siendo significativo. De acuerdo con cifras oficiales, en 2014 se reportaron 37.881 casos de mujeres golpeadas por su pareja, 41.944 fueron víctimas de violencia interpersonal y 16.088 de delitos sexuales (13.606 de ellas fueron menores de 18 años). A esto se suman 1.007 asesinatos de mujeres; de estas últimas existe evidencia de que muchas son víctimas de maltrato por parte de sus parejas. Se estima que el nivel de impunidad es mayor al 90%⁹⁰. En este contexto, la violencia física y sexual por parte de un esposo o compañero íntimo alcanza al 40% de las colombianas de 15 a 49 años alguna vez en su vida. Esto ubica al país en el segundo lugar de mayor prevalencia de maltrato entre 12 países de América Latina para los que existe información comparable (Bott et al., 2014).

Propuestas. Para avanzar hacia un mejor desempeño de la administración de justicia en Colombia se propone: (i) consolidar la política de descongestión del sistema judicial; (ii) modernizar la infraestructura tecnológica de información y de servicios de apoyo a la investigación criminal; (iii) promover la confiabilidad pública en el sistema judicial, incrementando la información, la transparencia y combatiendo la corrupción; y (iv) otorgar atención prioritaria a quienes enfrentan mayor riesgo y vulnerabilidad.

Consolidar la política de descongestión del sistema judicial. Colombia ha avanzado en la reducción de tiempos procesales mediante la implementación de la oralidad y medidas de descongestión. La gestión de los despachos judiciales puede mejorar sensiblemente reduciendo fallas en el manejo administrativo (asignación de causas, calendarios, prácticas de notificaciones, servicios auxiliares para audiencias, cuidado de pruebas, entre otras). La principal medida que ha permitido la aceleración de las

89 Foro Económico Mundial (2014).

90 El Tiempo (2015): Basado en estimaciones del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

decisiones judiciales es la incorporación de jueces transitorios para apoyar la descongestión de casos pendientes. Estos jueces representan el 14.3% del total de magistrados. Es importante mantener este contingente, e incorporarlos progresivamente a la carrera judicial mediante concurso.

Modernizar la infraestructura tecnológica de información y de servicios de apoyo a la investigación criminal. Entre los avances que se pueden realizar para apoyar un mejor desempeño de la investigación criminal se encuentran: (i) implantar una plataforma tecnológica que unifique la información de todos los servicios de justicia prestados por el Estado; (ii) números únicos de identificación de todos los casos resueltos por autoridades que ejercen función jurisdiccional; y (iii) un mecanismo eficiente de seguimiento al cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales. En los procesos de investigación criminal el peso de la prueba testimonial debería ser apropiadamente complementada con la implantación de tecnologías avanzadas de servicios periciales como los implementados recientemente en México.

Promover la confiabilidad pública en el sistema judicial, incrementando la información, la transparencia y combatiendo la corrupción. La hoja de ruta para implantar un nuevo paradigma de comunicación y confiabilidad ciudadana debe hacerse con base en la producción de información veraz, oportuna y transparente, fácilmente accesible para el común de los ciudadanos, usando medios masivos de comunicación electrónica y escrita, así como las redes sociales basadas en internet. El impacto de la corrupción en las percepciones sociales requiere también reconocer la importancia de tomar decisiones sancionatorias contundentes, comenzando con las más altas responsabilidades públicas.

Otorgar atención prioritaria a quienes enfrentan mayor riesgo y vulnerabilidad. La política pública de justicia en materia de género debe incluir, entre otros: (i) fortalecer las actuaciones a favor de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y de conciliación de la vida familiar y laboral; (ii) armonizar la aplicación de la legislación civil y penal, prestando atención a la regulación de los tipos penales en materia de libertad sexual, derechos sexuales y reproductivos, integridad familiar, libre desarrollo de la personalidad, vida e integridad corporal, y (iii) garantizar un acceso *de jure* y *de facto* a recursos judiciales idóneos y efectivos para las mujeres, incluyendo servicios integrados del tipo *one stop*, con acceso a asesoría sobre salud sexual y reproductiva, prevención y atención de la violencia contra las mujeres, aunados a servicios de apoyo a la formación para la autonomía económica.

VIII. Movilidad Social y Consolidación de la Clase Media

La literatura reciente (BID, 2014b) sobre los avances sociales (reducción de pobreza, aumento de la clase media y movilidad social) de Colombia encuentra que los avances medidos por ingreso no se reflejan completamente en mejores condiciones de vida. Este es el caso en acceso a educación, trabajo formal, salud, pensiones, acceso a agua y saneamiento. Esta sección describe los desafíos en estas áreas con los objetivos de: (i) seguir disminuyendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema, (ii) reducir la informalidad de la economía; (iii) consolidar un sistema de pensiones y salud sostenible e inclusivo; e (iv) incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad.

Seguir disminuyendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema

Caracterización de la pobreza. La pobreza es un fenómeno multidimensional, medido por niveles insuficientes de ingreso o gasto (pobreza monetaria) y/o por la presencia de necesidades básicas insatisfechas. En la visión del Marco Estratégico Sectorial de Protección Social y Pobreza del BID (2014b), la protección social de los pobres y vulnerables se centra en programas redistributivos, que apoyan niveles mínimos de consumo de la población en pobreza extrema, y en programas de inclusión social, que promueven la autonomía y la acumulación de capital humano de las personas pobres y vulnerables y ofrecen protección especial para quienes tienen necesidades específicas de cuidado por su situación de dependencia. Un estudio publicado en 2012 por el BID (Stampini y Tornarolli, 2012) muestra que la incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe sería en promedio 13% mayor si los programas de transferencias condicionadas no se hubiesen implementado.

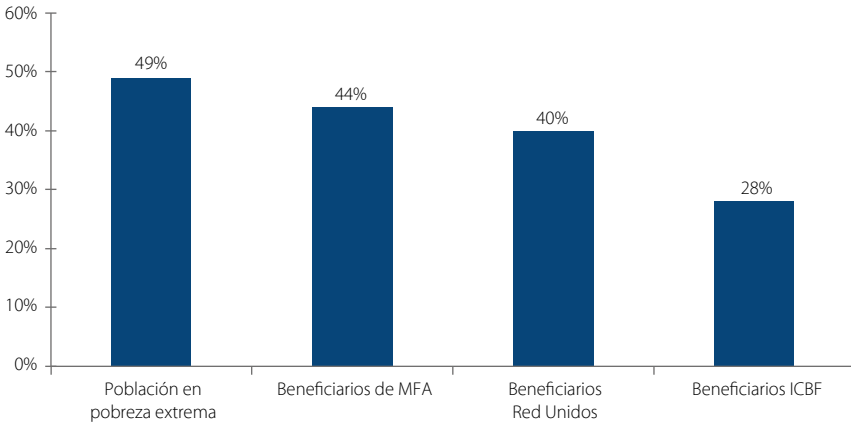
Si bien Colombia ha avanzado en reducir la pobreza y la indigencia, existe una alta incidencia de pobreza extrema entre la población rural. En 2013, la incidencia de la pobreza extrema fue del 9% a nivel nacional. El 19% de los pobres extremos vivían en las 13 áreas metropolitanas; el 32% en zonas urbanas no metropolitanas (resto urbano) y el 49% en zonas rurales. Mientras que solo el 3% de los habitantes de las 13 áreas metropolitanas estaban en pobreza extrema, este porcentaje era el 11% en el resto urbano y 19% en las zonas rurales⁹¹. La brecha entre áreas urbanas y rurales aparece todavía más profunda si se toman en cuenta otros indicadores de calidad de vida. En 2013, las conexiones de agua domiciliaria llegaban al 44% de los pobres extremos en el dominio rural, frente al 92% para los pobres extremos en el resto urbano. Los servicios sanitarios conectados a red o pozos sépticos llegaban solo al 53% de los pobres extremos rurales, contra el 91% para los pobres extremos del resto urbano. La incidencia de la pobreza extrema es particularmente alta entre los menores de 5 años. El 26% de los niños menores de 5 años está en pobreza extrema en el área rural frente al 10% en el área urbana (BID, 2015f).

Cobertura de los programas de protección social. Este documento se enfoca en tres programas clave que constituyen el eje central de la protección social para los pobres y vulnerables en Colombia. *El Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Más Familias en Acción* (MFA), dirigido a todos los pobres, beneficia alrededor de tres millones de familias. El programa de inclusión social *Red Unidos*, dirigido a los pobres extremos y enfocado en asegurar el acercamiento a la oferta de servicios públicos, dedicados a esta población llega a casi 1.5 millones de familias (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, 2015). Finalmente, los servicios de *Desarrollo Infantil Temprano* (DIT) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) benefician a 1.5 millones de niños. A pesar de que el 49% de los pobres extremos viven en áreas rurales, el porcentaje de beneficiarios rurales es solo de 44% para MFA, 40% para la *Red Unidos* y 28% para el ICBF (ver gráfico 33). Se estima que solo el 68.6% de los pobres extremos rurales que viven en familias con niños, es beneficiario de MFA. Esta situación se explica, al menos en parte, por la estrategia de focalización de MFA y *Red Unidos* y por la falta de priorización de los pobres en la asignación de los servicios de Desarrollo Infantil Temprano (BID, 2015f). Por

91 Cálculos propios basados en Departamento de Prosperidad Social (2015); DANE (2013a) y (2013b).

ejemplo, existe una brecha entre la definición oficial de la pobreza extrema y el mecanismo de focalización del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, (SISBEN) utilizado para asignar los beneficios de MFA y *Red Unidos*. Mientras que la medida de pobreza extrema utilizada en Colombia se basa en los ingresos de los hogares, la focalización se hace a partir de un índice que busca medir la pobreza multidimensional y vulnerabilidad de los hogares. Si bien es de gran importancia hacer seguimiento a la pobreza multidimensional y por vulnerabilidades en el país, la existencia de hogares que no tienen los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades calóricas mínimas, justifica también adoptar un sistema de focalización específico para los pobres extremos por ingreso. Adicionalmente, tanto MFA como *Red Unidos* están diseñados para atender a las familias más pobres del país, pero los programas de atención del ICBF no prioriza sus beneficiarios por estar en condición de pobreza extrema.

Gráfico 33. Porcentaje de la población en pobreza extrema y de los beneficiarios de programas sociales que habitan en zonas rurales



Fuente: Cálculos propios en base a DANE (2013b), Cuéntame, ANSPE.

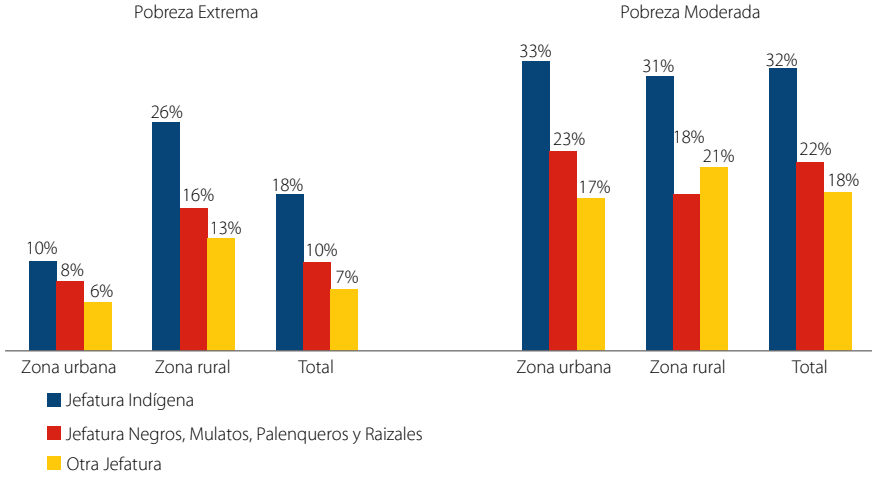
Monto de las transferencias. Además, hay un problema de insuficiencia del monto de las transferencias monetarias. Se estima que la brecha entre los ingresos de los hogares en pobreza extrema en áreas rurales y la línea de indigencia es de aproximadamente COP\$100.000 (por familia por mes). Por lo tanto, un aumento de la transferencia monetaria condicionada de *Más Familias en Acción* en COP\$100.000 mensuales para los hogares en pobreza extrema en áreas rurales, llevaría a una reducción

sustancial de la incidencia de la pobreza extrema en la parte del país que sufre mayormente este problema. Esta intervención introduciría una gradualidad en el monto de la transferencia (mayor para los pobres extremos que para los pobres moderados), en línea con la experiencia del programa *Bolsa Familia en Brasil*, reconociendo la mayor necesidad de apoyo al ingreso de los beneficiarios en pobreza extrema.

La pobreza tiene alta incidencia en las familias con jefe de hogar de minoría étnica. Las comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas representan respectivamente el 11% y 3% de la población del país. Se estima que uno de cada diez hogares con jefe de hogar que no se identifica como minoría étnica está en pobreza extrema y dos de cada diez se encuentran en pobreza moderada. Estas proporciones son superiores en el caso de las poblaciones afrodescendientes, palenquera y raizal, y en el caso de la población indígena, estas proporciones se incrementan a dos de cada diez hogares en pobreza extrema y a tres de cada diez en pobreza moderada (ver gráfico 34). La población indígena está igualmente distribuida entre zonas rurales y urbanas. Los pueblos indígenas se asientan mayormente en los departamentos de Guainía (62% de la población es indígena), Vaupés (57%), Guajira (41%), Vichada (40.3%) y Amazonas (39%). La población afro-descendiente, por otra parte, tiende a ser mayoritariamente urbana. Los mayores porcentajes de esta población se encuentran en los departamentos de Chocó (74%), Bolívar (27%), Valle del Cauca (26%), Cauca (21%), y Nariño (18%). A su vez, la zona del Caribe (Cauca, La Guajira y Córdoba) con un 8% de la población nacional, tiene una pobreza extrema promedio de 24%, con una población afrodescendiente de 17% y 26% indígena. Para estas poblaciones, existen barreras de acceso a mercados laborales formales, educación secundaria y superior. Por ejemplo, el 30% de la población indígena no alcanzó ningún nivel de educación, mientras que en el caso de las comunidades afrodescendientes la cifra se encuentra en el 15% y en el caso de la población en general la cifra llegó por debajo del 10% (DANE, 2005), (ICFES, 2012). Por último, estas comunidades han sido impactadas desproporcionadamente por el conflicto armado debido a su localización geográfica⁹².

92 BID. Cálculos propios en base a DANE (2013b).

Gráfico 34. Pobreza por Zona Geográfica y Grupo Étnico



Fuente: Cálculos propios en base a DANE (2013b).

Propuestas. Para continuar reduciendo la pobreza y la exclusión social, en particular, en áreas rurales, se propone: (i) ampliar la cobertura de los programas de transferencias y mejorar la focalización hacia los pobres extremos, particularmente en áreas rurales; (ii) incrementar el subsidio de MFA para los pobres extremos, particularmente en áreas rurales, para acercarlos a la línea de pobreza moderada; (iii) mejorar la focalización y aumentar la cobertura y la calidad de los programas de *Cero a Siempre* y articularlos con *Más Familias en Acción* y *Red Unidos*; y (iv) focalizar las transferencias de manera especial en las minorías étnicas.

Ampliar la cobertura de los programas de transferencias y mejorar la focalización hacia los pobres extremos, particularmente en áreas rurales. Dado que aún existe un número importante de familias en extrema pobreza no cubiertas por los programas distributivos, se debe hacer un esfuerzo proporcional para incorporar a estas familias, particularmente en áreas rurales. En estas áreas, la intensidad de la pobreza por carencia relativa de servicios públicos requiere una atención especial. Parte de los recursos necesarios se podrían generar por medio de procesos de recertificación de los beneficiarios actuales que no se encuentran en situación de pobreza. Con esta medida, se dará cabida a familias que se encuentran en pobreza extrema. Los mecanismos de focalización específicos para pobres extremos garantizarían

que las familias con mayor necesidad de apoyo económico sean beneficiarias de los programas.

Incrementar el subsidio familiar de MFA para los pobres extremos, particularmente en áreas rurales, para acercarlos a la línea de pobreza moderada. De acuerdo con el cálculo del Banco, la incorporación de 47.000 nuevas familias al programa, junto con un incremento en el valor de la transferencia de COP\$100.000 para 183.000 familias con mayores niveles de pobreza, podría reducir la incidencia de la pobreza extrema rural 15.7% a 14.3%. En la medida en que la pobreza decrezca se podrá ir desfasando este tipo de subsidio. Se calcula que al ritmo de crecimiento de la economía previsto y del apoyo de programas distributivos, la pobreza extrema podría caer por debajo del 3% en 18 años (BID, 2014b).

Mejorar la focalización y aumentar la cobertura y la calidad de los programas de Cero a Siempre y articularlos con Más Familias en Acción y Red Unidos. Dado que las inversiones en desarrollo infantil son las más costo-efectivas para reducir la pobreza estructural en el mediano plazo, se considera prioritario expandir el acceso a servicios de desarrollo infantil temprano con modalidades apropiadas; por ejemplo, mediante apoyo parental y, en paralelo, mejorar la calidad de la oferta donde existen importantes brechas. Las áreas rurales necesitan de importantes inversiones en este sector, debido a las grandes brechas de cantidad y calidad de la oferta de servicios, y a la mayor la incidencia de la pobreza extrema. Al mismo tiempo, se recomienda articular la oferta de los servicios del programa *De Cero a Siempre* con los beneficios ofrecidos por *Más Familias en Acción* y *Red Unidos*, con el fin de potencializar los impactos de estos programas en los menores de cinco años.

Focalizar las transferencias de manera especial en las minorías étnicas. Los niveles elevados de pobreza extrema en los pueblos indígenas justifican una atención especial, incluyendo un esfuerzo regional localizado en los municipios en los que esta población es mayoritaria. En este caso se recomienda hacer uso del censo de la población indígena del Ministerio del Interior para asegurar una cobertura total de estas etnias. El diseño de este subsidio debe incorporar las prácticas culturales de estos sectores. Por ejemplo, el subsidio monetario puede ser sustituido por un aporte en especies. Igual tipo de focalización geográfica es recomendable para las poblaciones afrodescendientes.

Reducir la informalidad de la economía

La informalidad en Colombia es elevada. Solo el 35% de los trabajadores son asalariados formales, un 18% son asalariados informales, y alrededor del 47% trabajan por cuenta propia, una categoría que incluye igualmente un componente alto de informalidad. La tasa de informalidad para las mujeres entre 2009-2012 fue del 65% en tanto que la de los hombres alcanzó el 60%. Estas tasas están por encima del promedio regional de 55%. Las tasas de formalidad son menores para la población afro (25.4%) y la población indígena (11.5%) que en el total nacional (DANE, 2007). Además de afectar la productividad, la informalidad resulta en una baja cobertura contributiva en pensiones y puede presionar sobre esquemas no contributivos que ahondan las distorsiones fiscales. Finalmente, un mercado laboral informal limita la reducción de la pobreza y la consolidación de la clase media. Entre los factores que determinan este fenómeno, se encuentran: (i) alta rotación laboral; (ii) altos costos laborales y (iii) la brecha de habilidades por la debilidad del sistema de formación para el trabajo^{93, 94}.

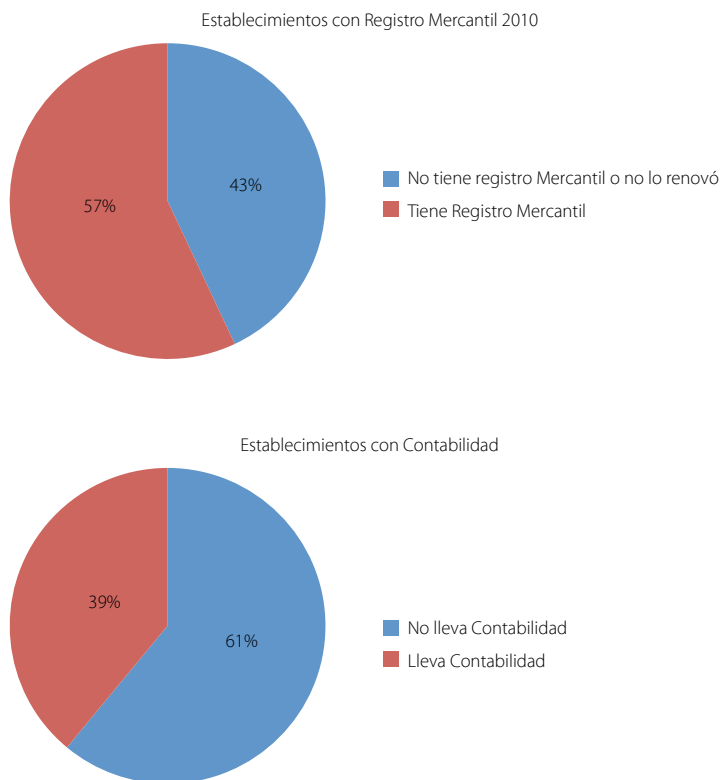
La informalidad existente es un factor que perjudica a la productividad y la equidad horizontal. Para el año 2010 el 61% de las empresas en Colombia no llevaba contabilidad y el 43% no tenía registro mercantil (Bustamente et al., 2013) (ver gráfico 35). Las empresas formales muestran una productividad total de factores 10% mayor que las informales (Ydrovo, 2010) y dos tercios de la inversión e innovación se da en empresas formales (Santa María, 2008). El mayor número de empresas informales pertenecen al sector comercial y de servicios, con baja productividad y empleos de baja calidad y remuneración. Desde el punto de vista fiscal, la informalidad disminuye el potencial recaudatorio de la economía y genera *free-riders* que usufructúan la inversión pública. Por otra parte, empresarios informales pueden no

93 BID (2010a), BID (2013c), BID (2014) Presentación al presidente Juan Manuel Santos.

94 La evidencia sobre el impacto de los programas de capacitación laboral para jóvenes en América latina es relativamente escasa aunque se ha venido incrementando en los últimos quince años. Ibararán et al (2009) encuentra que estos tienen impacto positivo en la creación de empleo y efecto significativos en la calidad del empleo, medida a través de acceso a trabajo formal, contratos y beneficios de aseguramiento. Castillo et al (2014), en una evaluación de impacto cuasi experimental sobre los cursos de formación y la empleabilidad de las personas en Argentina, encuentra que la formación profesional aumenta la probabilidad de acceder a un trabajo formal. Biavaschi et al (2012), en un análisis de experiencias internacionales, plantean la relevancia de los sistemas de formación para el trabajo en los resultados laborales de los jóvenes.

sentir incentivos para registrar sus empresas por las deficiencias de servicios públicos y las escasas contraprestaciones de pagar impuestos en un ambiente de baja cultura tributaria.

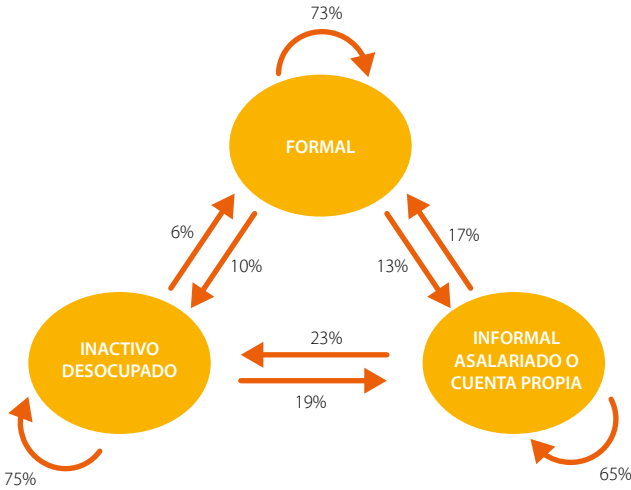
Gráfico 35. Informalidad Empresarial en Colombia



Fuente: Bustamente y Bayter, (2013).

Existe una alta rotación entre las modalidades de trabajo y una alta incidencia de contratos temporales. Una tercera parte de los asalariados formales se encuentra bajo una situación de trabajo temporal, lo que provoca una alta rotación entre las modalidades laborales. Se ha calculado que la transición de trabajadores formales a informales o a cuenta propia es del 17%, mientras que solo el 13% lo hace en la dirección opuesta (ver gráfico 36). En el 2013 entre el 55% y el 70% de las contrataciones (según el sector) se efectuaron bajo la modalidad de contrato temporal.

Gráfico 36. Colombia - Dinámica del Mercado de Trabajo

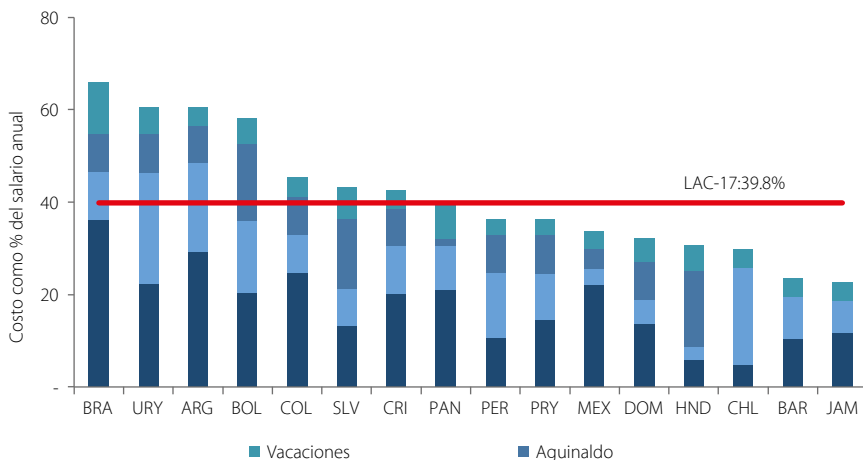


Fuente: BID. Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social (SIMS) en base a Encuestas de Hogares de América Latina armonizadas. Noviembre de 2014.

Los costos laborales han disminuido, pero aún son altos y fomentan la informalidad. El salario mínimo en Colombia representa el 72% del salario medio. Esto se compara desventajosamente con países como Brasil, Chile, México y Uruguay que presentan un rango de 32% a 40%, y que exhiben un mayor nivel de formalización de la economía. Este panorama se complementa con costos laborales no salariales en los que deben incurrir los empleadores para mantener a un trabajador. A pesar de la reciente reforma tributaria (Ley 1607/2012) que avanzó en la reducción de los costos no salariales, siguen entre los más altos de la región⁹⁵ (ver gráfico 37). Los altos costos no salariales, unidos a costos de despido y a un elevado salario mínimo, incentivan la informalidad, especialmente, en la parte baja de la distribución de ingresos. Según una reciente encuesta entre 600 empresas en Colombia, entre las principales razones que dificultan la contratación de trabajadores formales con contratos a término indefinido destacan: (i) las indemnizaciones por despido (40%); (ii) altos costos no salariales (35%); y (iii) el nivel del salario mínimo (18%) (BID, 2015a).

95 BID (2015b). En base a encuestas de hogares de América Latina armonizadas.

Gráfico 37. Estimaciones Costos no Salariales Promedio en América Latina



Fuente: Bosch et al. (2015).

La brecha de habilidades es amplia y está alimentada por la debilidad del sistema de formación para el trabajo⁹⁶. Los resultados del *Entreprise Survey* confirman la existencia de una brecha de habilidades. En Colombia, 45% de las firmas consideran la formación inadecuada como una restricción muy seria para sus operaciones.. Una de cada tres empresas colombianas no logra llenar sus vacantes por la falta de talento/habilidades de la fuerza laboral (Manpower Talent Shortage Survey, 2013). Esta restricción afecta sobre todo las pequeñas empresas. Parte de esta brecha se relaciona con los problemas de oferta de formación para el trabajo (gráfico 38). Según el CONPES 81, en el 2004 había unos 2.400 establecimientos de educación media, 66 entidades tecnológicas, 51 técnicas profesionales, 211 universidades o instituciones universitarias y unas 4.000 entidades de educación no formal. Estas instituciones serían muy heterogéneas y no estarían suficientemente integradas ni relacionadas entre sí. Además, la ausencia de un sistema de equivalencias impediría que las personas puedan moverse entre las diferentes modalidades de formación que son ofrecidas. Un rasgo distintivo de la formación para el trabajo en Colombia es la corta duración de los cursos. Según datos del DANE (2012c), el 50% de los cursos impartidos en el periodo 2010 a 2012 tuvieron una duración total menor a 80 horas, lo que podría tener

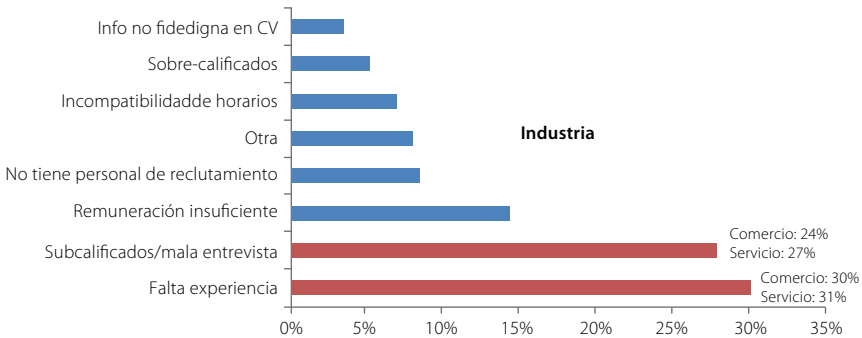
96 En este documento se define la formación para el trabajo como la educación superior no universitaria, la capacitación laboral y la capacitación que es ofrecida por las empresas a sus trabajadores.

implicaciones sobre su pertinencia. En una evaluación reciente sobre la oferta pública de capacitación en Chile (Rodríguez y Urzúa, 2013) se concluye que los programas de 280 horas o más, tenían impactos positivos sobre el empleo y los ingresos laborales. En Colombia, solo el 20% de los cursos superan este umbral. Los programas de formación para el trabajo no se evalúan con base en su utilidad al sector productivo ni su capacidad para generar empleos rentables y de calidad. Así, los procesos de evaluación, de formulación de políticas y de asignación de gasto público, se realizan sin información suficiente sobre la pertinencia de los distintos programas educativos, ni el desempeño que los egresados tienen en el mundo laboral (Flores-Lima et al., 2014).

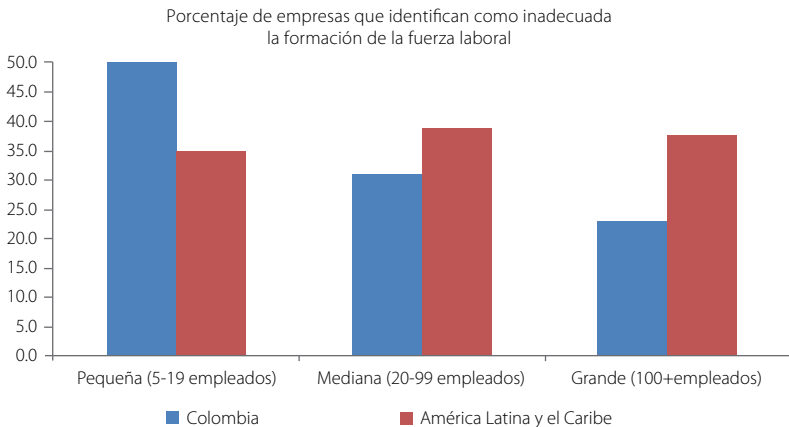
Gráfico 38. Formación del Trabajo

Dificultades Identificadas por las Firms Durante el Proceso de Reclutamiento y Selección (% empresas)

¿Cuáles fueron la(s) principal(es) dificultades durante el proceso de selección y reclutamiento?



Fuente: Encuesta de Productividad y Formación de capital humano (DANE, 2013).



Fuente: Enterprise Survey, 2010.

La rigidez laboral existente en el mercado formal pudiera excluir la participación de la mujer. El trabajo a tiempo parcial en Colombia está limitado por la reglamentación laboral que prevé que las contribuciones mínimas a la seguridad social se deben hacer al menos sobre un salario mínimo a tiempo completo (Consejo Privado de Competitividad, 2009). Esto genera un costo proporcionalmente mayor del trabajo a tiempo parcial respecto al trabajo a tiempo completo, lo cual desincentiva a los empleadores a utilizar esta modalidad laboral. En este marco, las mujeres están especialmente afectadas porque se limitan sus oportunidades de trabajo a tiempo parcial, que es una modalidad preferida por sus ocupaciones domésticas. El 31% de las mujeres ocupadas se desempeña en trabajo parcial, comparado con el 14% de los hombres ocupados (Banco Mundial, 2012).

Propuestas. Las propuestas para enfrentar y reducir la informalidad se focalizan en: (i) implementar medidas salariales para estimular la contratación de trabajadores en la economía formal; (ii) reducir otros obstáculos para el ingreso al mercado de trabajo formal; (iii) fortalecer la relación de la formación laboral pública con la demanda de las empresas y (iv) estimular la inserción laboral de las mujeres.

Implementar medidas salariales para estimular la contratación de trabajadores en la economía formal. En Colombia, se debería asociar el incremento del salario mínimo al ritmo de crecimiento de la productividad promedio de la economía, o en una variante de este mismo método, al ritmo de crecimiento de la productividad de los diversos sectores de la economía. Esto podría ayudar a aumentar los incentivos a la contratación de trabajadores formales⁹⁷. Adicionalmente, como medida transitoria, se podría implementar un mecanismo de subsidios a la contratación de trabajadores de alrededor de un salario mínimo. Un subsidio a empresas que contraten trabajadores podría contemplarse con un 20% del salario mínimo para trabajadores entre 1 y 1.5 salarios mínimos y del 15% para trabajadores entre 1.5 y 2 salarios mínimos. Con esta medida podrían potencialmente formalizarse a los 1.5 millones de

97 Como medida transitoria, se podría implementar un mecanismo de subsidios a la contratación de trabajadores alrededor de un salario mínimo. Un subsidio a empresas que contraten trabajadores podría contemplarse con un 20% del salario mínimo para trabajadores entre 1 y 1.5 salarios mínimos y del 15% para trabajadores entre 1.5 y 2 salarios mínimos. Con esta medida podrían potencialmente formalizarse a los 1.5 millones de asalariados informales a un costo bruto que puede rondar el 0.6% del PIB. Los costos de esta medida se compensarían ampliamente con mayor recaudo en seguridad social y mayor productividad.

asalariados informales a un costo bruto que puede rondar el 0.6% del PIB. Los costos de esta medida se compensarían ampliamente con el mayor recaudo en seguridad social y con mayor productividad.

Reducir otros obstáculos para el ingreso al mercado de trabajo formal. El 40% de las empresas sugieren que las indemnizaciones por despido son una de las principales restricciones para contratar trabajadores en la economía formal. La flexibilización del mercado laboral puede tener un impacto positivo sobre el empleo, como lo sugiere el desempeño de economías como la de Estados Unidos comparada a la de Europa continental. La disminución del costo de las indemnizaciones por despido, a través de la reducción del número de días a ser indemnizados, puede apoyar la flexibilización de este mercado, aumentar las contrataciones formales y mitigar los efectos de los contratos temporales. Hoy en día el pago del empleador por cesantías supone un sobre costo del trabajo formal de 8.3% al año (Bosch et al., 2015).. Una reducción parcial de las cesantías podría sustituirse por un seguro de desempleo moderno con cotizaciones del trabajador y empleador de entre 3% y 4% del salario, o con aportes fiscales provenientes de una mayor recaudación tributaria, o a través de una combinación de ambas fuentes.

Fortalecer la relación de la formación laboral pública con la demanda de las empresas. La pertinencia de la formación laboral está cuestionada por las empresas. Una forma de conciliar este desencuentro, es establecer un sistema flexible y permanente de evaluación de la pertinencia de la formación para el trabajo por medio de un mecanismo de encuestas. Adicionalmente, se podría crear un consejo independiente en el que estén representados el sector empresarial, el Gobierno y las entidades de formación para el trabajo públicas. Este consejo, con base en la información periódica de las encuestas de pertinencia, podría actualizar el *curriculum* y las áreas de formación, para adaptar dinámicamente el sistema de formación laboral a las demandas reales de la economía.

Estimular la inserción laboral de las mujeres. El obstáculo legal que desincentiva la contratación a tiempo parcial en la economía formal, que afecta especialmente a las mujeres, podría ser removido permitiendo cotizaciones a la seguridad social proporcionales a la jornada laboral trabajada. De esta manera, puede estimularse la creación de plazas de trabajo a tiempo parcial de las que puedan beneficiarse principalmente las mujeres.

Pensiones. Aumentar la cobertura y la equidad del sistema

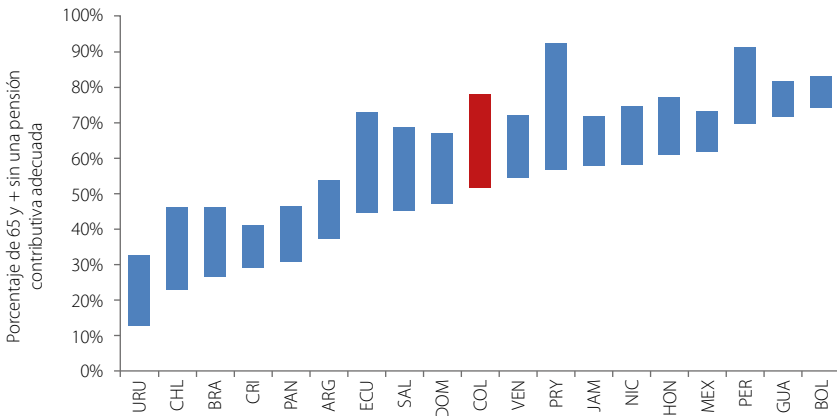
Como resultado de los altos niveles de informalidad, la cobertura de pensiones es baja e inequitativa. La cobertura de las pensiones contributivas alcanza al 32% de los trabajadores, nivel inferior al de otros países de Latinoamérica como: Argentina con 54%, Brasil con 65% o Chile con 74%. Basados en los sistemas actuales, la proyección al 2050 podría significar para Colombia una falta de cobertura de entre el 50% y cerca del 80% de adultos mayores a 65 años (ver gráfico 39). El salario mínimo, que ha venido incrementándose por encima de la productividad laboral media, podría estar excluyendo la cotización de trabajadores en los deciles de ingresos más bajos. Existen problemas de equidad pues las pensiones del RPM están subsidiadas en un 70% y fiscal latente del sistema no contributivo, *Colombia Mayor*. El 92% de los subsidios del RPM benefician a los quintiles 4 y 5 de la población con un costo de 1.5% del PIB. Más de 3 millones de trabajadores, en su gran mayoría por cuenta propia, cotizan a salud contributiva, pero no hace aportes a pensiones. De ellos, más de la mitad tienen ingresos por encima de 1 salario mínimo, lo que los haría potenciales cotizantes. Por otro lado, los varones colombianos han tenido una cobertura en el sistema de pensiones contributivo que supera a la de las mujeres, entre 10 y 15 puntos porcentuales, con niveles de acceso a pensiones cercanos al 30% para los hombres mayores a los 65 años y del 20% para las mujeres en las mismas edades (Roffman et al., 2013). Esta situación se debe fundamentalmente a las diferencias entre hombres y mujeres en la participación en el empleo y la calidad de la participación medida por tiempo e ingresos. Los factores que explican esta situación, adicionalmente a las características del mercado laboral descritas anteriormente, son: (i) fragmentación del sistema; (ii) su sostenibilidad y (iii) sus costos de administración (Roffman et al., 2013).

El sistema previsional está fragmentado en varios regímenes con reglas y beneficios distintos. El sistema está basado en un pilar contributivo obligatorio donde coexisten y compiten dos regímenes: (i) un mecanismo de beneficio definido, *Régimen de Prima Media* (RPM), administrado por el Estado, a través de Colpensiones; y (ii) un mecanismo de contribución definida, el *Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad* (RAIS), que es gestionado por sociedades administradoras de fondos de pensiones privadas (AFP)⁹⁸. La afiliación al sistema es obligatoria tanto para

98 También existen regímenes especiales para magisterio y fuerzas de seguridad.

trabajadores asalariados, como independientes, y existe la posibilidad de trasladarse entre regímenes cada cinco años y hasta 10 años antes de cumplir la edad de retiro. Ambos regímenes poseen componentes solidarios representados en el RPM por el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) en el RAIS. Por otro lado, existe un programa de subsidios monetarios no contributivos que se canalizan a la población adulta en situación de vulnerabilidad a través del programa *Colombia Mayor*. También existe un pilar intermedio entre contributivo y no contributivo conocido como *Beneficios Económicos Periódicos* (BEPS). Este último, está concebido como un mecanismo de ahorro individual, voluntario y flexible, con apoyo estatal y otorga prestaciones en forma bimestral por un monto que puede ser inferior al salario mínimo.

Gráfico 39. Adultos Mayores a 65 Años sin Pensión Contributiva Adecuada en 2050

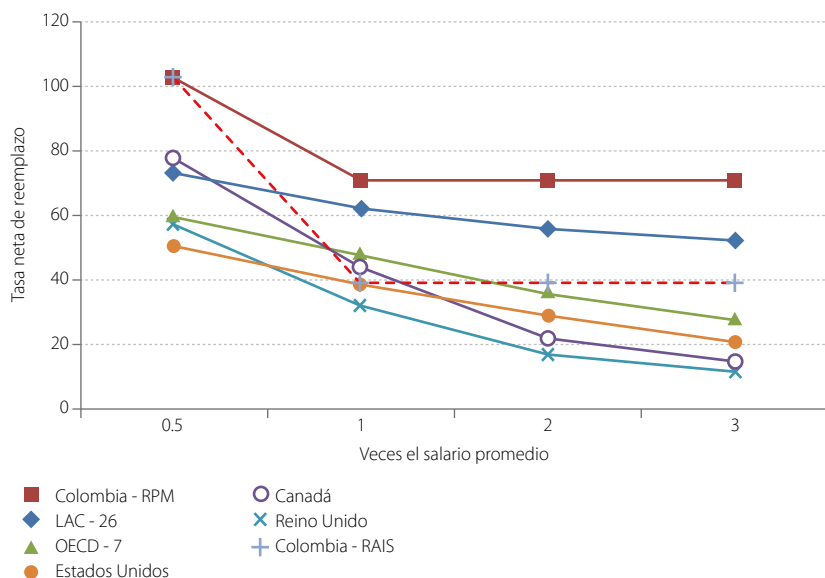


Fuente: Bosch et al. (2015).

El costo fiscal del sistema de pensiones de Colombia es alto en relación a su cobertura. Colombia asigna un 3.8% del PIB al sistema de pensiones público financiado por el presupuesto nacional, para una cobertura equivalente a la tercera parte de la población en edad de jubilarse. Chile tiene una cobertura de dos terceras partes de dicha población, con un costo fiscal menor, equivalente a 3.1% del PIB. A su vez, sistemas pensionales de la OCDE alcanzan un promedio de costo fiscal de 8% del PIB con coberturas prácticamente universales, aunque con una sostenibilidad comprometida (OCDE, 2014c). A pesar de que la Ley 100 de 1993 en Colombia preveía elevar la edad de pensión a 62 años para mujeres y 65 años para hombres, y la

terminación del RPM, dichas medidas no se concretaron. Actualmente, los hombres se jubilan a los 62 años y las mujeres a los 57 años, comparados con el promedio de los países de América Latina y la OCDE que es 64 y 62 respectivamente, llegando en el extremo al caso de Inglaterra donde la edad de jubilación es de 68 años para ambos sexos. Reformas realizadas en el 2005 y 2009 redujeron el valor actuarial del sistema; sin embargo, el costo fiscal de las pensiones se ha ido incrementando. Mientras que el RAIS mantiene tasas de reemplazo entre el 45% y 55% del salario; el RPM las tiene en el rango 65%-85%, subsidiadas estas últimas a través del presupuesto del Gobierno Nacional (ver gráfico 40).

Gráfico 40. Tasas de Reemplazo. Comparaciones Internacionales

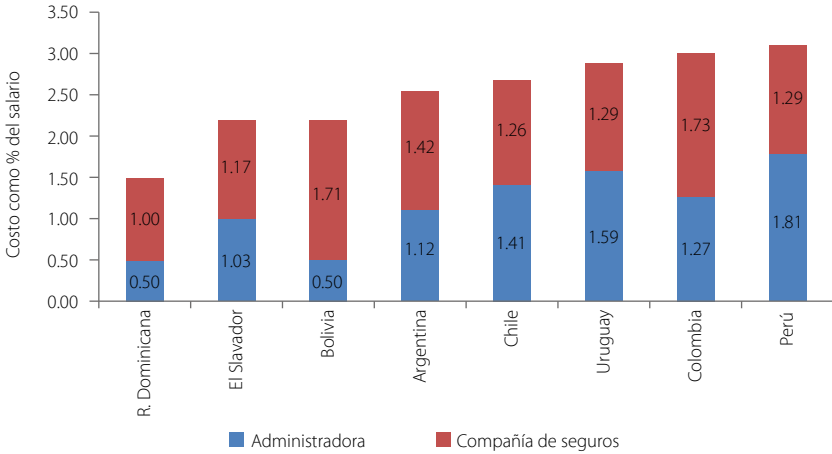


Fuente: Bosch et al. (2015).

Los costos de gestión y administración son elevados y existen riesgos que no están cuantificados. El esquema adoptado para el RAIS y la elevada concentración de la industria, incide sobre los precios del seguro previsional y las altas comisiones (ver gráfico 41). Adicionalmente, se producen traslados ineficientes de los afiliados entre RAIS y RPM. El mercado de rentas vitalicias no puede funcionar adecuadamente bajo el esquema de beneficios actual y el retiro programado no funciona como tal, dada la imposibilidad de bajar nominalmente las pensiones y que no caigan por debajo del salario mínimo. Existe además otros riesgos estimulados por

las diferentes interpretaciones de las normas jurídicas del sistema, entre los que se destacan: el reconocimiento de beneficios a través de tutelas y la expansión de los beneficios no contributivos si se generara jurisprudencia reconociendo esos beneficios como pensiones.

Gráfico 41. Comisiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y Precio del Seguro Previsional (2012)



Fuente: BID. Bosch et al. (2015).

Propuestas. Entre las potenciales soluciones a los retos del sistema de pensiones en Colombia se cuentan: (i) avanzar a una reforma sistémica del régimen pensional a largo plazo; (ii) facilitar y asegurar cotizaciones; (iii) reformar el RAIS; (iv) mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones elevando los años de cotización y aumentando la edad de jubilación.

Avanzar a una reforma sistémica del régimen pensional a largo plazo. Es posible realizar reformas que mejoren el diseño institucional, reduzcan la inequidad y aumenten la cobertura. Estas reformas deben enmarcarse dentro de una visión de mediano y largo plazo del mercado laboral de Colombia y del sistema de aseguramiento social, no solo del sistema de pensiones, sino también del de salud. Los estudios realizados por el BID orientados a mejorar el diseño institucional y aumentar la cobertura del sistema pensional, proponen la siguiente hoja de ruta: (i) asegurar un pilar solidario basado en *Colombia Mayor*, para aquellos trabajadores sin pensión contributiva; y (ii) mantener un pilar contributivo basado en el RAIS y el RPM. Por

lo tanto, se requieren reformas paramétricas del RAIS para hacerlo más equitativo y sostenible. En caso de que estas reformas tengan éxito, se podría llegar a marchitar el RPM. En términos de costos, el escenario base que consiste en mantener el sistema actual, llevaría el gasto público en el año 2030 a 3.5% del PIB. En este escenario, si se incrementa la formalización, el costo fiscal se podría elevar hasta el 4.5% del PIB. En el caso de una reforma gradual del sistema con cobertura universal más el beneficio de un salario mínimo, el costo fiscal ascendería a 6.3% del PIB, un costo adicional de 2.8% del PIB respecto al escenario base. Una variante de este escenario sería el de cobertura universal, con un beneficio del 50% del salario mínimo. En este caso, el costo fiscal sería del 4.8% en 2030, lo que representaría un 1.3% del PIB adicional.

Facilitar y asegurar cotizaciones. El Estado debe hacer un esfuerzo para facilitar vías de cotización a los regímenes contributivos de aquellos trabajadores que están recibiendo el régimen subsidiado de salud. Por otro lado, se debe fiscalizar mejor a aquellos que están contribuyendo al sistema de salud y no al sistema de pensiones, para asegurar su contribución a estas últimas. Los trabajadores independientes que no clasifiquen para obtener aseguramiento de salud subsidiado, deberían estar obligados a aportar al sistema previsional cuando tienen capacidad de pago, comprobado con los registros tributarios, mientras que en el mediano plazo, se tendría que igualar el tratamiento tributario de todos los trabajadores para obtener beneficios de salud.

Reformar el RAIS. Las reformas en el régimen de ahorro individual son necesarias, especialmente en lo que respecta a su administración financiera. Entre ellas se destacan las siguientes: (i) separar las comisiones de las administradoras entre el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia y el costo de administración de las cuentas de ahorro individual; (ii) fijar un techo al costo de administración como porcentaje del flujo para incrementar las comisiones; (iii) licitar los nuevos afiliados para fomentar la competencia; (iv) estimular la participación de otros actores en el manejo de fondos; (v) mejorar los procesos de asesoramiento a la hora de permitir traslados entre el RAIS y RPM para impedir traslados no óptimos para el afiliado; y (vi) cambiar la regla actual en el siguiente sentido: (i) modificar la posibilidad de traslados antes de la jubilación de 10 años a 15 años antes; (ii) prolongar la permanencia mínima en un régimen de cinco a ocho años; y (iii) prohibir los traslados de los nuevos entrantes.

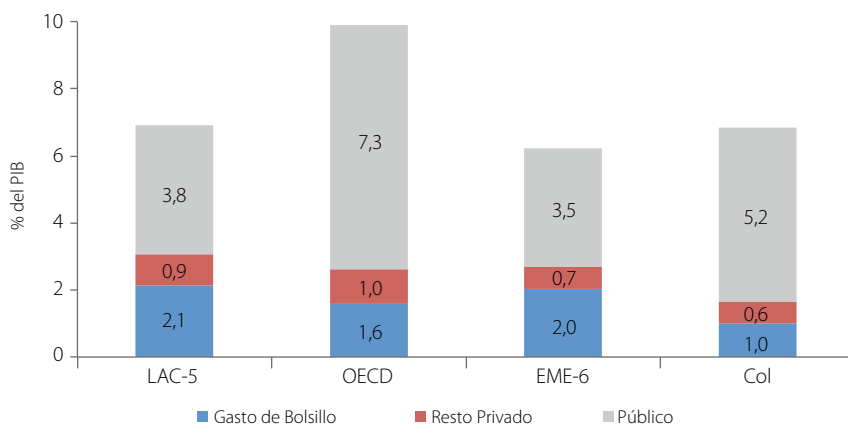
Mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones elevando los años de cotización y aumentando la edad de jubilación. Los actos legislativos del 2005 y 2009 pusieron límites al valor del pasivo pensional, y prohibieron acuerdos laborales con condiciones más favorables, con respecto a las que rigen el sistema de pensiones con prestación definida. De esta manera, se dieron por terminados los regímenes de excepción a partir del 2010. Sin embargo, se aprobó un *régimen de transición* extenso para la implantación de los aumentos de años de cotización y edad de pensión de 55/60 a 57/62 para mujeres y hombres, respectivamente. Dado que en Colombia la mayoría de los trabajadores cotiza unos veinte años, para prescindir de los subsidios, se ha estimado en estudios recientes que el derecho a pensión debería ser inferior al 46.4% del salario promedio real cotizado durante todo el tiempo. En cambio, si se quiere tener una pensión a una tasa de reemplazo del 65% es imprescindible elevar el periodo de contribuciones al sistema en 10 años y la edad para el otorgamiento a la pensión a 62/65 años para mujeres y hombres respectivamente. Se ha estimado que la elevación de la edad de retiro ahorraría al sistema pensional un 0.5% del PIB (Clavijo et al., 2013).

Hacia una salud sostenible e inclusiva, mejorando la calidad, eficiencia y equidad en la prestación de los servicios

El sistema de salud de Colombia se basa en un modelo de aseguramiento. Bajo este sistema los usuarios son beneficiarios de un seguro de salud que cubre un plan obligatorio de beneficios. La financiación del seguro tiene dos regímenes: (i) el contributivo, cofinanciado por el empleador y el empleado o por los trabajadores por cuenta propia; y (ii) el subsidiado por el Estado para aquellos ciudadanos que no tienen empleo. Las aseguradoras captan los recursos transferidos por el sector público para el régimen subsidiado por número de asegurados, y los pagos del sector privado para el régimen contributivo. A su vez, las aseguradoras tienen que contratar una red de prestadores de servicios entre los oferentes públicos y privados. Las aseguradoras del régimen subsidiado deben contratar el 60% de las prestaciones a los prestadores del sector público. Adicionalmente, existe el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), fondo del Estado que compensa los gastos entre las aseguradoras, basado en las diferencias de los costos de las prestaciones a sus afiliados.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud presenta logros sustanciales, aunque aun enfrenta desafíos importantes Entre los resultados y logros mas importantes del sistema de aseguramiento, se encuentran: (i) la cobertura llega al 97% de la población⁹⁹; (ii) el acceso a servicios ha mejorado sustancialmente, 99% de los partos se atienden en centros de salud (Minsalud, 2013); y (iii) la protección financiera de los hogares colombianos para los gastos en salud es la mayor en la región; el gasto de bolsillo de las familias colombianas en la prevención y protección de la salud alcanza actualmente al 1% del PIB (ver gráfico 42). Sin embargo, el sistema de salud enfrenta varios desafíos; y en particular, existen retos para: i) afianzar la sostenibilidad financiera, ii) mejorar aun más el acceso y la equidad y iii) preservar y fortalecer la legitimidad del sistema, elevando la calidad de los servicios que prestan aseguradores y prestadores (Núñez, 2012).

Gráfico 42. Gasto en Salud % del PIB 2012



Fuente: Banco Mundial (2014a).

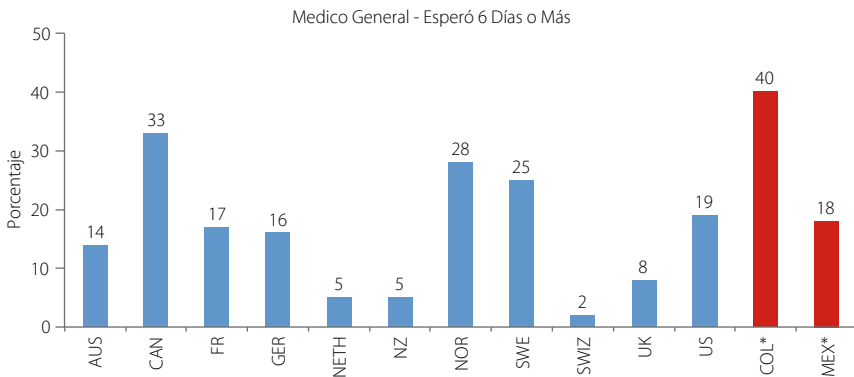
La sostenibilidad financiera del sistema está en riesgo. El gasto del sector salud en Colombia, incluyendo al sector público y privado, llegó en 2012 al 7% del PIB, en el rango de LAC-5 y un 30% por debajo de OCDE (gráfico 43). La recientemente aprobada Ley Estatutaria de Salud declaró la salud como derecho fundamental. Esto implica serias incertidumbres financieras, pues obliga potencialmente al sistema a pagar todo lo que prescriba el médico con lo que podría dificultarse definir un plan explícito de beneficios y con ello el valor de la prima a contratar con las aseguradoras.

99 Ministerio de Salud y Protección Social. SISPRO, 2014.

Debido a estos cambios legales, se ha estimado el incremento de los costos del sistema entre 0.5% y 1% del PIB (Cardona, 2013) y (Riascos, 2013). Adicionalmente, existe una deuda de aseguradores con prestadores por los pagos de medicamentos y tecnologías sanitarias no incluidos en el plan de beneficios, por tutelas judiciales que protegen a usuarios que las soliciten. Se ha estimado que para julio de 2013, esta deuda alcanzaba 1% del PIB. Finalmente, los precios de los insumos se ven afectados por fluctuaciones debidas a mercados imperfectos (Núñez, 2012).

El sistema tiene problemas de acceso y equidad, especialmente en las zonas rurales
 La falta de acceso efectivo y equitativo a servicios de salud, se explica por el sesgo del sistema hacia la medicina curativa, especializada y de alto costo¹⁰⁰. La tasa de utilización de servicios de alta complejidad está por encima del 90% mientras que la utilización de servicios de nivel básico llega al 60% (Ministerio de Salud, 2014) (ver gráfico 43). Estos servicios se han concentrado en las principales ciudades del país, en donde está el mayor mercado y con ello, las zonas rurales y de población dispersa solo cuentan con escasos servicios del primer nivel de atención, con muy poca capacidad resolutive. El 90% de las entidades prestadoras de servicios de salud están concentradas en las áreas metropolitanas y el 88% de los médicos están disponibles para atender al 55% de la población. En una ciudad como Bogotá, el 53% de los habitantes hacen uso de los servicios de salud, mientras que en el Chocó solo el 8% lo hacen¹⁰¹.

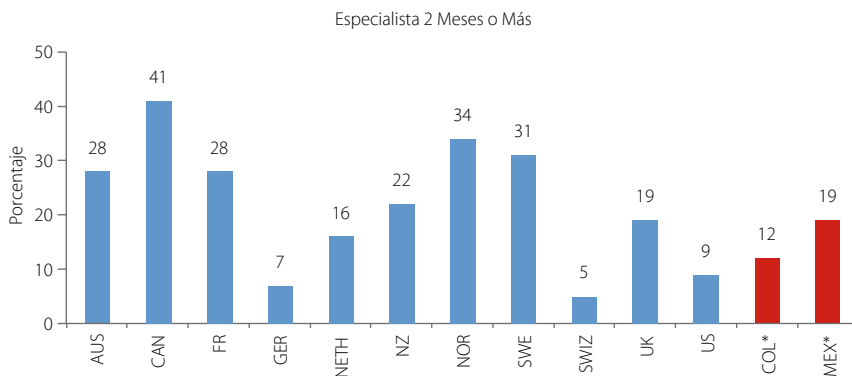
Gráfico 43. Modelo de Atención Privilegio Alto Costo



Fuente: Guanais (2010).

100 Amplia evidencia demuestra la importancia del énfasis en la atención primaria para los resultados y costos en salud: Kringos et al (2013); Starfield (2012).

101 Cálculos propios basados Ministerio de Salud (2012) y (2013).

Gráfico 43. Continuación

Fuentes: Guanais (2010).

La falta de competencia es un freno para la eficiencia del sistema. El sistema se diseñó para que las aseguradoras compitieran por la calidad de los servicios. Sin embargo, existen restricciones a la movilidad de los usuarios entre EPS, lo que inhibe la competencia en el sistema, en la medida que: (i) a todas las AFP se les paga el mismo valor *per cápita*; (ii) el incentivo para atraer más afiliados se ve igualmente limitado por las dificultades de los usuarios para comparar la calidad y cambiar de EPS (Nuñez, 2012) y (Bardey, 2013).

Propuestas. El sistema de salud puede mejorar su sostenibilidad y efectividad por medio de las siguientes políticas: (i) controlar el gasto en salud y aumentar los ingresos del sistema; (ii) aumentar capacidad institucional y la inversión para mejorar el acceso y equidad; y (iii) mejorar los incentivos a la calidad de las aseguradoras y agentes prestadores.

Para mejorar la sostenibilidad financiera es necesario controlar el gasto en salud y aumentar los ingresos del sistema. Por el lado del gasto se pueden implementar dos tipos de medidas: (i) incentivar el uso eficiente de las tecnologías sanitarias, mediante la regulación del acceso y fijación de precios en función del aporte en salud; e (ii) incentivar la eficiencia y calidad en el primer nivel de atención, y desincentivar el uso de los servicios de alto costo. Este mecanismo, utilizado por Alemania y Brasil, se conoce como *efectividad comparada*. Por el lado del ingreso, se requerirá potencialmente incrementar los recursos públicos para aumentar el

valor de las primas del régimen subsidiado, así como el de las primas del régimen contributivo.

Aumentar la capacidad institucional y mayor inversión para mejorar el acceso y equidad. En este tema se propone: (i) el fortalecimiento de la capacidad resolutive del primer nivel de atención con un modelo basado en la atención primaria en salud, mejora de la infraestructura y del talento humano; (ii) el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales para gestionar mejor la salud de su población; y (iii) la ampliación de la oferta de infraestructura, recursos humanos y equipamiento en zonas rurales y apartadas, mediante alianzas público privadas. La estimación de estas inversiones se calcula en 0.075% del PIB por año.

Mejorar los incentivos a la calidad de las aseguradoras y agentes prestadores. Se propone desarrollar mecanismo de pago por resultados tanto de las aseguradoras como de los prestadores. Se calcula que del componente para gastos de administración de la prima se podría dedicar 5% a este mecanismo de incentivo (Riascos, 2013). En cuanto a la capacidad de los usuarios para evaluar la calidad de los servicios, el Ministerio de Salud está publicando un ranking de aseguradores y prestadores. Este tipo de medida va en la dirección de aumentar la información disponible al público, y podría verse complementada con rankings independientes de usuarios.

En el Recuadro 10 se describen, tal como se ha hecho en otros sectores, las oportunidades y las primeras acciones que ha comenzado a desarrollar el Sector Privado del BID en apoyo a la atención de la salud en Colombia.

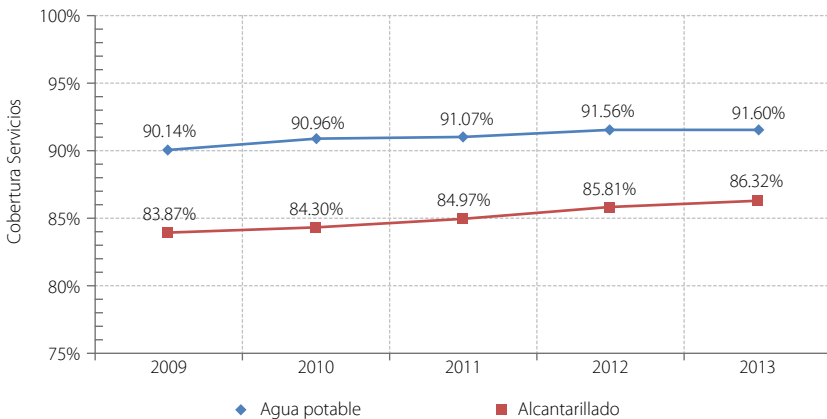
Recuadro 10. El Sector Privado del BID en Salud

	Oportunidades	Proyectos ejemplares
Crédito para la expansión de proveedores médicos	Hospitales y grupos médicos de tamaño mediano tienen dificultad para obtener créditos a largo plazo. Las operaciones SGS pueden prestar a las organizaciones, especialmente las que atienden a poblaciones de bajos ingresos y que operan en zonas rurales.	<i>Centro Hospitalario Serena del Mar.</i> En 2014, la CII aprobó un préstamo subordinado por un monto de US\$10 millones y un plazo de hasta 15 años que financiará el Centro Hospitalario Serena de Mar en Cartagena, Colombia. La nueva facilidad de salud contará con las tecnologías más avanzadas en el país. La CII sería utilizada en la construcción en la primera fase, la cual implica más riesgo de crédito y tiene más dificultades accediendo financiamiento. Los fondos de la CII se estarían invirtiendo a través de una estructura de cuasi-capital, en moneda local, participando conjuntamente con la Corporación Financiera Internacional (CFI).
APPs en salud	Existe una ley y un marco regulatorio para las APPs en el sector. Las operaciones SGS pueden ofrecer financiamiento para que las oportunidades se presenten.	
Estructurar una facilidad de capital de trabajo para los proveedores	Bajo el sistema actual, los proveedores privados experimentan demora en el pago de las instituciones públicas. Se puede crear una facilidad de crédito, donde los proveedores pueden usar las cuentas pendientes con las instituciones públicas como colateral para poder repagar y obtener crédito para capital de trabajo. La actual reforma del sector salud busca adelantar los pagos atrasados. La facilidad sería una solución temporaria.	

Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad

Los indicadores de cobertura del servicio de agua y alcantarillado y energía presentan una tendencia de mejora progresiva, pero el acceso no es universal. De acuerdo con la información publicada por el DANE la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado urbano en el país al 2012, era de 94.2% y 89.03% respectivamente (SSPD, 2012), y sobre la base de la información que publica la GEIH, para el 2013 la cobertura nominal de acueducto era de 91.6% y alcantarillado 86.3%¹⁰² (gráfico 44). En cuanto a los servicios de agua y saneamiento, existen brechas de inequidad entre lo urbano y lo rural; también inequidad regional, en particular en las zonas del Caribe y en el Pacífico (ver gráfico 45). Las áreas urbanas tienen cobertura de acueductos del 97.4%, mientras que las rurales llegan al 74.3%. La región Pacífico tiene en promedio una cobertura 10% inferior al resto del país, al igual que el caso de las zonas rurales del Caribe que llegan a solo 58% de cobertura (CONPES, 2014b). En cuanto a energía eléctrica, la cobertura alcanza al 96% de la población, con 99% en áreas urbanas y 85% en el sector rural. Por otro lado, el 3.9% de la población corresponde a viviendas sin servicio. La capacidad instalada del país llega a 147 GWh, y la demanda para 2013 llegó a 68.9GWh.

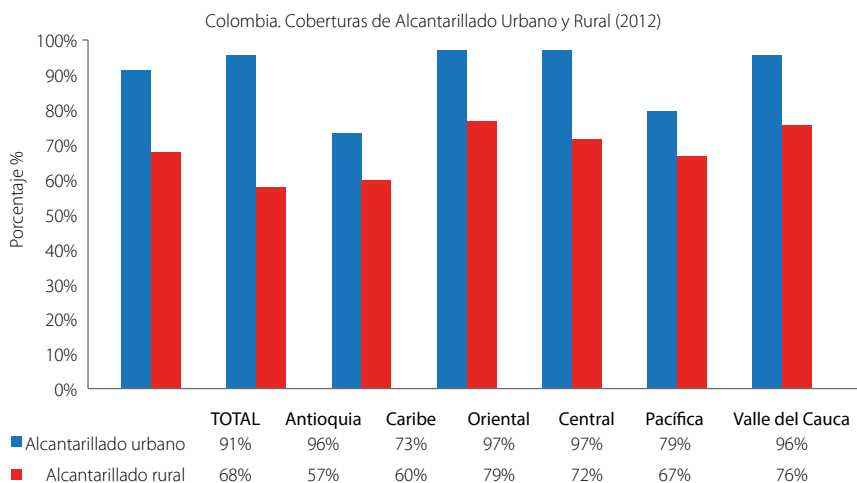
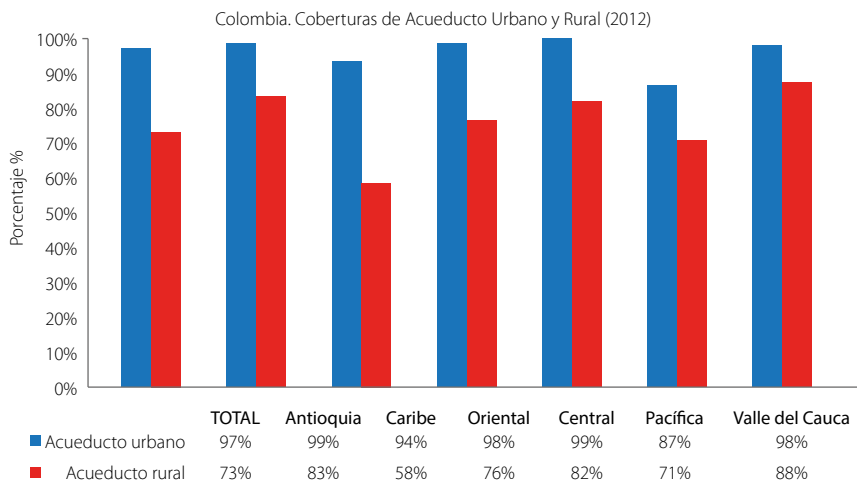
Gráfico 44. Evolución cobertura agua y alcantarillado 2009-13



Fuente: Conpes (2014b).

102 Con relación a las coberturas estimadas para 2009, las anteriores cifras representan incrementos del 1.36% y 2.45%, respectivamente.

Gráfico 45. Cobertura de Agua y Saneamiento en Colombia por Regiones



Fuente: Conpes (2014b).

La calidad de los servicios es deficiente. En relación a la continuidad en la prestación de los servicios de agua, el 70% de los prestadores cuentan con suministro continuo de agua a la población (SSPD, 2012). En cuanto al nivel de potabilidad de agua, el 58% de la población recibió agua apta para el consumo humano y el resto con riesgo (Instituto Nacional de Salud, 2013). Así, solo el 53.4% de la población urbana y el 4.6% de la población rural reciben agua potable. En el ámbito rural, el

Indicador de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA) alcanzó 49.8% (Instituto Nacional de Salud (INS), 2013) clasificado en nivel de riesgo alto, mientras que el promedio en las zonas urbanas fue de 13.2 %, correspondiente a nivel de riesgo bajo entre 2007 a 2012¹⁰³. Entre los factores que explican este rezago se encuentran: (i) falta de financiación; (ii) gobernanza de las empresas prestadoras de servicios; (iii) esquemas de prestación a nivel rural; y (iv) vulnerabilidad a cambio climático. La calidad del servicio de energía en términos de continuidad y nivel de tensión es heterogénea y hay rezagos de inversión que impiden la prestación del servicio con la calidad adecuada e imponen costos al sector productivo y a los hogares. En el caso de zonas rurales, atendidas por el sistema no interconectado, le sirve al 4% de la población, y la continuidad del servicio eléctrico varía entre 4 a 9 horas diarias¹⁰⁴.

Los esquemas tarifarios se han desactualizado y están desbalanceados. Los usuarios están divididos en residentes y no residentes, y los primeros están clasificados en seis grupos de estratificación de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas (cuadro 5). Para la definición de los esquemas tarifarios¹⁰⁵ existen criterios de solidaridad y redistribución, al fin que usuarios residenciales con capacidad económica y usuarios no residenciales, ayuden a los usuarios de menor capacidad, en los rangos de cubrir las necesidades básicas¹⁰⁶. El impacto redistributivo de tales subsidios (electricidad y gas, agua y telecomunicaciones) es bajo por fallas en la focalización (CAF, 2008) y a causa de que los hogares más pobres pueden no estar

103 CONPES 3810: En aquellas regiones del país donde el acceso al agua potable y al saneamiento básico son deficientes, el agua es reconocida como vehículo de dispersión de enfermedades que afecta principalmente a los menores de 5 años, quienes son propensos a contraer enfermedades como la Enfermedad Diarreica Aguda (EDA). En Colombia, para el período 2005 a 2011, la tasa de mortalidad por EDA (muertes en menores de 5 años por cada 100 mil nacidos vivos) en menores de 5 años registró una disminución del 72.1%.

104 Ministerio de Energía y Minas (2015).

105 Ley 142 de 1994, Artículo 87. Criterios para definir el régimen tarifario.

106 La tarifa de los servicios públicos domiciliarios, en general, es el valor que el usuario del respectivo servicio paga a la empresa prestadora del mismo por medición del consumo; se integra en la forma descrita en la ley y en ella se debe incluir un factor adicional de cobro para los usuarios de los estratos 5 y 6 y los industriales y comerciales, cuya finalidad es apoyar a los usuarios de los estratos bajos a pagar el valor de su servicio que cubran sus necesidades básicas: i) la contribución constituye, en el esquema tarifario, un elemento, factor o aporte obligatorio a cargo de los usuarios de los estratos 5 y 6 e industrial y comercial, en exceso del costo o valor real del servicio, el cual se traduce en una modalidad de subsidio para los estratos beneficiarios del mismo; y ii) el subsidio está constituido por todo apoyo que reciben los usuarios de servicios públicos domiciliarios a fin de pagar a la empresa prestadora del servicio, el costo real de su prestación (implícito, cruzado y directo).

conectados a los servicios públicos. La estratificación presenta un desbalance entre usuarios que aportan recursos a los fondos de solidaridad y los que reciben los mismos, siendo necesario contar con fuentes de recursos diferentes a los aportes tarifarios, para cubrir los déficits (en pequeños prestadores los estratos 1, 2 y 3 son el 90%). En el caso de agua y saneamiento básico, el subsidio efectivo del Gobierno alcanzó el 0.05% del PIB (MVCT, 2014a).

Cuadro 5. Participación de Estratos Subsidiados y Aportantes - Acueducto

Rango de Empresa	Estratos 1, 2, y 3	Estrato 4 y Usuarios Oficial y Otros	Estrato 5, 6. Usuarios Comercial e Industrial
De 2.501 a 25 mil	90.6%	3.3%	6.1%
a 80 mil	80.9%	9.8%	9.2%
a 200 mil	77.6%	10.0%	12.4%
mayor de 200 mil	70.6%	14.3%	15.1%
Total	75.4%	11.7%	12.9%

Fuente: SSPD.

La estructura de prestación de servicios de agua presenta gran dispersión y baja rentabilidad. La apuesta por la descentralización funcionó para agua potable y soluciones de saneamiento en zonas urbanas, pero no en zonas rurales ni municipios pequeños, y no respondió a temas ambientales. El desarrollo del sector se ha diferenciado para grandes y pequeños prestadores (menores a 2.500 suscriptores). Para el año 2012, se encontraban registrados un total de 2.371 prestadores en los servicios de acueducto y alcantarillado, de los cuales el 90% atienden menos de 2.500 suscriptores. Adicionalmente, existen 11.500 entidades que prestan servicios en áreas rurales¹⁰⁷. En el caso del servicio público de aseo, se encontraban registrados 1.180 prestadores, de los cuales el 73% dan servicio a mercados con menos de 2.500 suscriptores. La calidad con la que se prestan servicios públicos de aseo y limpieza en Colombia es heterogénea: varía según tamaños de los municipios, entre tipos de prestadores y sobre todo, entre grados de ruralidad. Los gobiernos locales con mayor capacidad de gestión, usualmente aquellos de ciudades grandes con capital humano más calificado, han sido exitosos en lograr transformaciones importantes en la calidad con la que se prestan estos servicios, como es el caso de Empresas

107 Según el Reporte Sectorial de Acueducto y Alcantarillado 2006 – 2009, los prestadores que atienden a menos de 2,500 suscriptores presentan las tarifas más bajas.

Públicas de Medellín. Pero la mayoría, no ha mostrado capacidad para atender los requisitos de calidad instituidos según estándares usuales para estos servicios, por falta de economías de escala. Por otro lado un 43% de los prestadores se encuentran en un nivel de riesgo financiero alto, el 17% en un nivel medio y el 40% en un nivel bajo. La evaluación que realiza la SSPD en comparación con el año 2011, es que la mayoría de empresas que se encontraban en un nivel de riesgo alto, eran públicas (SSPD, 2012).

Las condiciones climáticas afectan la prestación de servicios. Durante el período 1970 – 2012, se han documentado más de 2.900 registros de afectaciones naturales a la infraestructura de acueducto y alcantarillado, de los cuales el 35% se concentraron en los años 2010 – 2012 (ver Cuadro 6). La mayor proporción corresponde a eventos derivados de inundaciones y deslizamientos. Con el incremento en la frecuencia e intensidad de los fenómenos naturales que impactan el sector, los efectos económicos son cada vez mayores (MVCT, 2014b).

Cuadro 6. Pérdidas Económicas y Número de Registro de Afectaciones Acueducto y Alcantarillado

Años y Fenómeno	Número de Registro De Afectación	Pérdida (Millones Cop Corrientes)
1974 – 1976. La Niña	80	42.5
1986 – 1988. El Niño	113	3.298.5
1996 – 1998. Neutro	236	7.516.5
2010 – 2011. La Niña	580	525.867.0

Fuente: DesInventar <http://online.desinventar.org>, UNGRD y VASB.

Propuestas. Los servicios de energía, agua potable y saneamiento pueden mejorar su eficacia y sostenibilidad por medio de las siguientes políticas: (i) ampliar la cobertura y calidad de los servicios de energía y agua; (ii) reducir el costo fiscal de los subsidios; (iii) aumentar y mejorar la prestación del servicio de agua y saneamiento en zonas rurales y pequeñas comunidades; y iv) fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

La cobertura y calidad de los servicios de agua pueden mejorar sustancialmente con un esfuerzo de inversión pública. Las estimaciones de inversión en el sector de agua y alcantarillado para llegar a la cobertura universal, sobre la base de la necesidad de cubrir a una población en función del déficit de viviendas sin servicio y el costo de

conexión de las mismas a los sistemas, es equivalente al 1.5% del PIB¹⁰⁸. De acuerdo con las bases del PND, la meta es pasar las aguas tratadas del 33% al 41% (DNP, 2014b), siendo críticas por lo impactos ambientales las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha, Otún- Consota, Río de Oro, Fonce y Laguna de Fúquene. La estimación de las inversiones necesarias para ampliar la cobertura y el manejo de las aguas residuales es de 0.8% del PIB. Por otro lado, las empresas de agua potable y saneamiento básico, anualmente hacen una inversión estimada de 1.8% del PIB. En resumen, la inversión requerida para lograr la cobertura total y la mejora de la calidad de agua y saneamiento en el país alcanza a 3.2% del PIB, a un costo anual de 0.2% del PIB a veinte años. En el sector energético, a pesar de que en 2015 la producción de energía es superavitaria, en el escenario de crecimiento económico de 6% propuesto por esta estrategia se proyecta un importante incremento de la demanda. Adicionalmente, en el sistema no interconectado, se requiere generación adicional para llegar a estándares adecuados de cobertura y calidad. En este marco, las inversiones públicas en el sector eléctrico requerirán recursos equivalentes al 0.6% anual del PIB.

Reducir progresivamente el costo fiscal de los subsidios a los servicios de agua. El aporte del Gobierno a estos subsidios equivale al 0.05% del PIB, el cual ha venido creciendo por efecto de la reducción del número de hogares que pagan tarifas altas. Adicionalmente, la reducción progresiva de la pobreza sugiere la oportunidad de revisar la política y reducir este gasto. Entre las medidas a adoptar puede considerarse perfeccionar la focalización de los subsidios a sectores bajo la línea de pobreza, y especialmente de pobreza extrema.

Aumentar y mejorar la prestación del servicio de agua y saneamiento en zonas rurales y pequeñas comunidades. Debido a los arreglos institucionales y al tamaño de las poblaciones rurales existen restricciones legales y económicas al aprovechamiento de economías de escala. De este modo, se necesita apoyar financiera y técnicamente a las empresas prestadoras de servicios en localidades pequeñas. En este sentido, se propone: (i) generar incentivos que permitan la consolidación de empresas que abarquen mayor espacio territorial para generar economías de escala; (ii) mejorar

108 El cálculo se realiza sobre la base del déficit de cobertura según estimación de las proyecciones del DANE, el crecimiento vegetativo de la población y el costo de una nueva conexión de vivienda en función de los costos promedios reportados por los prestadores.

las competencias técnicas de los recursos humanos de las empresas; y (iii) brindar asistencia técnica, capacitación y apoyo financiero en el diseño, financiamiento y operación y mantenimiento de los activos físicos de las empresas. Estas medidas permitirían mejorar la sostenibilidad del modelo de negocios.

Fortalecer la sostenibilidad ambiental. Este desafío requiere el desarrollo de normativas que incentiven inversiones de infraestructura resiliente. Se debe seguir profundizando el manejo integral del recurso hídrico, priorizando el saneamiento de cuencas críticas en el país. Estas acciones se deben producir en el marco del fortalecimiento de la planeación sectorial, la gestión financiera y la gestión de proyectos. En este sentido, se deben mejorar los procesos de planeación sectorial y la coordinación de los diferentes instrumentos, con el fin de formular planes de mediano y largo plazo, en los cuales también se articulen apropiadamente las fuentes de financiación. En este marco, y como parte de esta propuesta, se requiere perfeccionar el funcionamiento del Sistema Único de Información (SUI). Por último, pero no menos importante, en las áreas rurales es crucial contar con estrategias que garanticen la sostenibilidad ambiental mediante un manejo apropiado de las cuencas hídricas y la preservación del recurso.

Se incluyen en el Recuadro 11, las oportunidades que se han visualizado para la acción del Sector Privado del Grupo BID en Colombia y las acciones que ejemplifican intervenciones en el sector de Agua y Saneamiento en otros países de la Región.

Recuadro 11. El Sector Privado del BID en Agua

	Oportunidades	Proyectos ejemplares
Introducir esquemas innovadores para el financiamiento de agua y saneamiento para poblaciones vulnerables	Existen grandes rezagos de cobertura de servicios de agua y saneamiento en zonas rurales, en municipios menores, sobre todo en el caribe y el pacífico, y en las periferias de las grandes ciudades. Se requiere financiamiento de operadores privados que trabajan en estas zonas, así como también de micro-financiamientos para que las comunidades apartadas tengan acceso a estos servicios. También se necesita fortalecer a los prestadores de menor tamaño y mejorar la coordinación institucional entre los operadores privados y autoridades locales.	<i>Visión Banco II (PR-L 1088)</i> . El BID tiene planeado otorgar un préstamo por US\$10 millones para facilitar el abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento a poblaciones rurales de la base de la pirámide en Paraguay. Mediante este proyecto se brindará financiamiento a juntas de agua y saneamiento (JAS) constituidas por asociaciones de vecinos que poseen la licencia para distribuir agua en zonas rurales y aquellos vecinos que deseen conectar sus viviendas a las redes de distribución.

IX. La inversión requerida para la implementación de la estrategia y sus fuentes de financiamiento

Las inversiones requeridas para llevar a cabo las políticas públicas recomendadas en este documento suman alrededor de 7% del PIB. La inversión pública llega actualmente a 3.6% del PIB aproximadamente. El Gobierno Nacional contribuye cerca del 55% del total, dejando a los gobiernos subnacionales el otro 45%. Esta Estrategia propone un incremento de inversión adicional de algo más de 3.5% del PIB, para alcanzar cerca de 7% del PIB promedio por año. Adicionalmente, este esfuerzo de inversión requiere complementarse con un incremento del gasto corriente del 2% del PIB en las diversas líneas de acción de esta estrategia, más 2% del PIB adicional en las que se proponen para mejorar el sistema de pensiones¹⁰⁹. En su conjunto, estas proyecciones implican un gasto público total del orden de 23% del PIB, de los cuales 16% del PIB correspondería a gasto corriente. Los recursos tributarios necesarios para cubrir el incremento del gasto público procederían, por un lado, de una reforma fiscal integral, y por otro, de la reforma del sistema de pensiones. La reforma tributaria permitiría elevar los ingresos progresivamente a largo de los próximos años en un rango entre 6% y 9% del PIB, requeridos para cubrir el incremento de gasto de inversión y corriente.

109 Escenario promedio entre las distintas opciones planteadas por esta estrategia para el sistema de pensiones.

Cuadro 7. Inversión Pública Promedio en Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB)

Sector	Inversión actual anual	Inversión adicional anual	Inversión total anual	Inversión total 20 años
<i>Gobierno Central</i>				
Innovación	0.1%	0.2%	0.3%	6.2%
Agropecuario	0.0%	0.1%	0.1%	2.1%
Educación	0.0%	0.20%	0.2%	4.8%
Transporte	0.8%	1.3%	2.1%	41.6%
Infra. Urbana	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Agua y saneamiento	0.1%	0.1%	0.1%	2.5%
Energía	0.1%	0.5%	0.6%	11.6%
Salud	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
<i>Subtotal Nacional</i>	<i>1.1%</i>	<i>2.4%</i>	<i>3.5%</i>	<i>69.2%</i>
Resto inversión Nacional	0.9%	-0.3%	0.6%	11.8%
Total Inversión Nacional	2.0%	2.0%	4.0%	81.0%
<i>Gobiernos Subnacionales</i>				
Inversión Subnacional	1.6%	1.7%	3.3%	66.0%
Inversión Total	3.6%	3.8%	7.4%	147.0%

Fuente: Elaboración propia basada en las propuestas de las tres áreas de política de la estrategia.

Notas: (i) Estimaciones basadas en ejecución del Presupuesto General de la Nación (MHCP 2014), Formación Bruta de Capital Fijo del sector Público de las cuentas nacionales (DANE 2012a); (ii) La inversión pública adicional subnacional incluye: salud, sector agrícola, educación, transporte, infraestructura urbana y agua y saneamiento; (iii) A modo comparativo, las inversiones prevista en los proyectos de carreteras 4G por US\$ 25.000 millones representan aproximadamente un total de 8% del PIB a precios de 2014: en el lapso de 10 años esta inversión cubriría 0.8% del PIB anual.

Referencias

- Acosta, L., Mejía, C., Montoya, J., y López, J. (Diciembre, 2012). ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? *Perfil de Coyuntura Económica*, 20, 87-126.
- Acs, Z. J., y Audretsch, D. (1989). Small-firm entry in U.S. manufacturing. *Economica*, 56(222), 255-265.
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (2015). Sistema de Información. Bogotá.
- Agénor, P. R. (2013). *Public capital, growth and welfare. Analytical foundations for public policy*. Princeton University Press.
- Aghion, P., Angeletos, G.-M., Banerjee, A., y Manova, K. (2010). Volatility and growth: Credit constraints and the composition of investment. *Journal of Monetary Economics*, 57(3), 246-265.
- Aghion, P., Howitt, P., y Mayer-Foulkes, D. (2005). The Effect of Financial Development on Convergence: Theory and Evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(1), 173-222.
- Ahumada, O. (23 de julio de 2014). En medio de crisis de hallazgos, hoy subastan 95 bloques petroleros. *El Tiempo*.
- Alvarez Vos, O. (s. f.). *Informalidad laboral: Situación de las mujeres en Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Andrián, L., Castellani, F., y Obando, N. (2015). Strategic alignment and development challenges in Colombia. Bogotá.
- Angulo, R. Gaviria, A., y Morales, L. (2014). La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011, Coyuntura Económica, Fedesarrollo.
- Asli, D, Huizinga, H. (1998). Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence. Policy Research Working Paper. The World Bank, Development Research Group.

- Asobancaria (diciembre de 2013). Reporte trimestral de inclusión financiera. Bogotá.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2011). Costos y eficiencia de la rama judicial en Colombia. Bogotá.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2014a). Concesiones de infraestructura de cuarto generación 4G: Requerimientos de inversión y financiación público-privada, Bogotá.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2014b). Gestión en infraestructura: efectos de la consulta previa. Bogotá.
- Audretsch, D. B., y Keilbach, M. (2003). Entrepreneurship capital and economic performance. CEPR Discussion Paper 3678. Centre for Economic Policy Research.
- Balcázar, C., y Ñopo, H. (2014). Broken gears: the value added of higher education on teachers academic achievement. IZA Discussion Papers 8477. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Banco de la República (2014). Estadísticas de sector externo. Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos* (Pagés, C., Ed.). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011). *Estrategia sectorial sobre las instituciones para el crecimiento y el bienestar social*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013). *Documento de marco sectorial de educación y desarrollo infantil temprano*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013a). *Science, technology, and innovation in Latin America and the Caribbean. A statistical compendium of indicators*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013b). *Documento de marco sectorial de agricultura y gestión de recursos naturales*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013c). Documento de marco sectorial de trabajo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013d). *Muy Lejos para Exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales de América Latina y el Caribe. Estudio especial sobre integración y comercio*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014a). *Documento de marco sectorial de innovación, ciencia y tecnología*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014b). *Documento de marco sectorial de protección social y pobreza*. Washington, D.C.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014c). *Documento de marco sectorial de transporte*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014d). *Documento de marco sectorial de respaldo para pyme y acceso y supervisión financieros*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014e). *Documento de marco sectorial de agua y saneamiento*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014f). *Megaciudades e infraestructura en América Latina: Lo que piensa su gente*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015a). *Encuesta de percepción de la reforma tributaria 2012*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015b). *Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015c). Colombia. Diagnóstico pobreza extrema.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015d). *Actualización de la estrategia institucional 2010-2020: Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015e). Colombia: *Perspectiva el sector privado*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015f). Diagnóstico de pobreza extrema.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015g). Meaning champes impoverty in Colombia: The 2000s.
- Banco Mundial (2012). The effect of women's economic power in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2014a). World development indicators. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2014b). Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida. Notas de política: Colombia. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2014c). World governance indicators. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2014d). Doing business database. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2014e). Índice de desempeño logístico 2014. Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2007. World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington, D.C., Estados Unidos.

- Banco Mundial (2015). *Doing business 2015*. Washington, D.C.
- Barco, C., (2013). *Misión para el fortalecimiento del sistema de ciudades de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Bardey, D. (Diciembre de 2013). Competencia en el sector de la salud: énfasis en el caso colombiano. *Coyuntura Económica*, 43(2), 17-52.
- Barrera, F., Maldonado, D., y Rodríguez, C. (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas. Documento elaborado para la Misión de Movilidad y Equidad en Colombia. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Beck, T., y Levine, R. (2003). Legal institutions and financial development. NBER Working paper 10126, Cambridge, MA.
- Becker, Gary S. (1964). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Behrman, J., Parker, S., Todd, P., y Wolpin, K., (2015). Aligning learning incentives of students and teachers: Results from a social experiment in mexican high schools. *Journal of Political Economy*, 123, 325-364.
- Bellei, C. (2009). Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 28, 629-640.
- Bernal, R. (Marzo, 2014). *Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia*. Bogotá: Cuadernos Fedesarrollo 51.
- Bhalla, K. (2013). The costs of road injuries in Latin America 2013. Technical Notes IDB-TN-597. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Biavaschi, C., Eichhorst, W., Giulietti, C., Kendzia, M., Muravyev, A., Pieters, J.,... Zimmermann, K. F. (Octubre, 2012). Youth Unemployment and Vocational Training, IZA Discussion Papers 6890, Institute for the Study of Labor (IZA).
- BID/CEPAL (2012). Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011. Bogotá: Misión BID-CEPAL.
- BID/CIAT/CAPTAC-DR (2013). Estado de la Administración Tributaria en América Latina: 2006-2010. IDB Monograph series 150, Washington D.C.
- BID/Universidad de los Andes (2014). *Mecanismo de pago por resultados*. Bogotá.
- Bonilla, L., y Baron, J. D. (2011). La calidad de los maestros en Colombia: Desempeño en el examen de estado del ICFES y la probabilidad de graduarse en el área de educación. Documentos de Trabajo Banco de la República 152.

- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F. Oliveri, L., y Villa, J. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Washington, D.C.
- Bott, S., Guedes, A., Goodwin, M., y Adams, J. (2014). *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.
- Bustamante, J., y Bayter, M. (2013). *Informalidad empresarial y laboral en pequeños comerciantes: nueva evidencia para Colombia*. Notas Fiscales 21. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Calderón, C., y Servén, L. (2003). The output cost of Latin America's infrastructure gap. En W. Easterly y L. Servén (eds.), *The limits of stabilization: infrastructure, public deficits and growth in Latin America* (pp. 95-118). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Calderón, C. y Servén, L. (2010). *Infrastructure in Latin America*. Policy Research Working Paper 5317. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Cardona, J., (2013). *Cuánto cuesta el plan de beneficios integral en salud*. Bogotá.
- Carter, M., Toledo, P., y Tjernström, E. (2012). *The impact of Rural Business Services on the Economic well-being of small farmers in Nicaragua*. USA MCC Report 102012.
- Castellani, F., Parent G., y Zenteno, J. (2014). *The Latin American middle class fragile after all? Working paper 557, BID, Washington, D.C.*
- Castillo, V., Ohaco, M., y Schleser, D. (2014). *Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional*. ILO Working Papers, International Labour Organization.
- Cavallo, E. A., Galindo, A., Izquierdo, A., y León J. J. (2013). The role of relative price volatility in the efficiency of investment allocation. *Journal of International Money and Finance*, 33, 1-18.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2013). *Estimación de la Carga Tributaria Efectiva sobre la Inversión en América Latina*. Panamá.
- CEPAL (2002). *La gestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales*.
- CEPAL y BID (2005) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CIAT (2013) <http://www.ciat.org/index.php/en/products-and-services/ciatdata.html>
- Clavijo, S., Vera, A., y Vera, N., (2013). *Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-2020)*. Bogotá: ANIF.

- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá.
- Comisión de Infraestructura (2012), Informe Comisión de Infraestructura.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2013). Lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga, CONPES 3759, Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2014a). Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades. CONPES 3819, Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2014b). Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural. CONPES 3810, Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad (2009). Seguimiento Informe Nacional de Competitividad Nacional 2009, Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad (2012). *Trasporte y logística*. Recuperado de: <http://www.compite.com.co/site/wp-content/uploads/2012/10/6-Infraestructura-Transporte-y-Logistica.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad (2014). Informe Nacional de Competitividad 2014.
- Consejo Superior de la Judicatura (2013). Archivo del movimiento general de procesos e indicadores principales 1993-2011. Informe al Congreso de la República. Gestión de la Administración de Justicia año 2013. Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura (2014a). Borrador del informe de rendición de cuentas. Bogotá.
- Consejo Superior de la Judicatura (2014b). Informe al Congreso de la Republica 2014. Bogotá.
- Corbacho, A., Fretes Cibils, V., y Lora, E., (2013). Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Corporación Andina de Fomento (2008). Subsidios al consumo de los servicios públicos: reflexiones del caso colombiano. Bogotá.
- Crespi, G., Fernandez Arias, E., Stein, E. (2014). Cómo repensar el desarrollo productivo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

- Cruces, G., y Gasparini, L. (2013). Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, La Plata.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z., y Papageorgiou, C. (2011). Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. IMF, Working Paper, 11/37
- De Salvo, C., (2014). *Status of animal and plant health institutions in Latin American and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Deininger, K. (2004). Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. World Bank Policy Research Report. Bogotá D.C.: Banco Mundial y Alfaomega.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (s. f.). Cuenta satélite de la economía del cuidado. Fase 1: valoración económica el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2002). Encuesta Continua de Hogares (ECH). Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2007). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012a). Formación bruta de capital. Cuentas Económicas Integradas. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012b). GEIH. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012c). Encuesta Longitudinal de Protección Social. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2013a). GEIH. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2013b). Encuesta Nacional de Calidad de Vida, ENCV. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2013c). Encuesta de Productividad y Formación de Capital Humano (EFCH). Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2014a). Sistema de Cuentas Nacionales. Bogotá.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2014b). Estadísticas de Comercio Exterior. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2015a) Estadísticas de Pobreza y Condiciones de Vida. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2015b). Informe sobre informalidad. Bogotá.
- Departamento de Prosperidad Social (2015). Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA). Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014a). Propuesta para incentivar inversión en proyectos agropecuarios. Misión para la transformación del campo - documento técnico. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014b). Bases Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014c). Sinergia. Disponible en www.dnp.gov.co
- Dewbre, J., Cervantes-Godoy, D., y Sorescu, S. (2011). Agriculture progress and poverty reduction. Synthesis report. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers 49, OECD Publishing.
- Dogarawa, A. B. (2011). Impact of higher education on worker productivity and salary in Kaduna State (Mimeo).
- Economía Urbana (2012). Evaluación al Programa para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la Gestión por Resultados en Colombia.
- Eslava, M., y Meléndez, M. (2009). Politics, policies and the dynamics of aggregate productivity in Colombia, RES Working Papers 4633, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Eslava, M., Maffioli, A., y Meléndez, M. (2012). Second-tier government banks and access to credit: micro-evidence from Colombia, IDB Publications (Working Papers) 64578, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- España, I., Sanchez, F., (2014). Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia. En *El potencial oculto Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- España, I., Sánchez, F., y Zenteno, J., (2012). Sub-national revenue mobilization in Latin American and caribbean countries: A case study for Colombia. Working Paper 355, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Espinasa, R., (2014). Recent crude oil market dynamics. Washington, D.C.
- Estrada, D., (2014). Acceso a servicios financieros en el sector rural. Bogotá: Instituto de Ciencia Política.
- European Commission for the Efficiency of Justice (2014). *Report on european judicial systems*. Brussels
- Fan, S. (2008). *Public expenditures, growth, and poverty*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press for IFPRI.
- Fan, S., y Chang-Kang (2006). Road development. Economic growth and poverty reduction in China. IFPRI Research Report 138.
- Fao, (2012). *The State of Food and Agriculture 2012- Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Roma.
- Fedesarrollo (2013). *Tendencia Económica 136*. Bogotá.
- Fedesarrollo (2014). *Tendencia Económica 144*. Bogotá.
- Fenochietto, R., y Pessinio, C. (2013). Understanding countries' tax effort. IMF Working Paper 13/244. Washington D.C.
- Fernandez-Arias, E., y Daude, C., (2014). La productividad y la acumulación de factores en América Latina y el Caribe: Una base de datos. Washington, D.C.: Dataset.
- Flores-Lima, R., González-Velosa, C., y Rosas-Shady, D., (2014). *Cinco hechos sobre la capacitación en firma en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2013). Government Finance Statistics Yearbook. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014a). World Economic Outlook. Washington, D.C.: Database.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014b). Article IV. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014c). International Financial Statistics. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014d). Colombia: Selected Issues Paper. IMF Country Report No. 14/167, Washington, D.C. Food and Agriculture Organization (FAO) (2012). *The state of food and agriculture 2012*. Roma: Autor.

- Foro Económico Mundial (2014). El índice de competitividad global 2014-2015. Génova.
- Foro Económico Mundial (2015). Bridging the skills and innovation gap to boost productivity in Latin America. Génova.
- Foro Económico Mundial. Global Competitiveness Report 2014–15. Geneva.
- Foster, W., y Valdés, A. (2010). Incentivos agrícola, crecimiento y pobreza en ALC: Evidencia de Corte transversal para el período 1960-2005 ¿La Liberalización Comercial incrementó los Ingresos de los más Pobres? Documento de Proyecto 362, CEPAL y AECID.
- Fundación Compartir (2014). *Tras la excelencia docente*. Recuperado de: <http://www.fundacioncompartir.org/pdf/Traslaexcelenciadocente18.02.2014.pdf>
- Gáfaró, M., Ibañez, A. M., y Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Documentos CEDE (38).
- Galindo, A., y Majnoni, G. (2006). *Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Galindo, A., y Micco, A. (Octubre, 2007). Creditor protection and credit response to shocks. *World Bank Economic Review*, 21(3), 413-438.
- Galindo, A., Schiantarelli, F., y Weiss, A. (2007). Does financial liberalization improve the allocation of investment?: Micro-evidence from developing countries. *Journal of Development Economics*, 83(2), 562-587.
- Galviz, X. (2012). Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional # 164. Banco de la República, Cartagena.
- García, S., Fernandez, C., y Weiss, C. (2013). *Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia*. Recuperado de: <http://paa2012.princeton.edu/abstracts/121110>
- García, S., Maldonado, D., y Rodríguez, C. (2014). *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- García, S., Maldonado, D., Perry Rubio, G., Rodríguez, C., y Saavedra Calvo, E. (2014). *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá: Fundación Compartir.
- Giménez, V., Prieto, O., Prior, D., y Tortosa, E. (2015). Obstáculos institucionales para incrementar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión de la inversión pública en Colombia, Bogotá (Mimeo).

- Gómez, J., y Mitchell, D. (2014). *Innovación y emprendimiento en Colombia: Balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018*. Bogotá: Cuadernos Fedesarrollo 50.
- Goñi, E., y Maloney, W. F. (2014). *Why don't poor countries do R&D?* Documento de trabajo sobre investigación de políticas 6811. Washington, DC: Banco Mundial.
- Griliches, Z. (1979). Issues in assessing the contribution of research and development to productivity growth. *Bell Journal of Economics* 10(1), 92-116.
- Guanais, F. (2010). *International Health Policy Survey in Eleven Countries*. The Commonwealth Fund.
- Hall, E. R., y Jones, C. (February, 1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83-116.
- Haltiwanger, J. C., Jarmin, R. S., y Miranda, J. (2010). *Who creates jobs? small vs. large vs. young*. NBER Working Paper 16300. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, E. A. (June, 2011). The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, 30(3), 466-479.
- Hanushek, E. A., y Rivkin S. G. (2012). The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economics*, 4, 131-157.
- Hanushek, E. A., y Woessmann, L. (2009). *Schooling, cognitive skills, and the Latin American growth puzzle*. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research. <http://papers.nber.org/papers/w15066>.
- Hanushek, E. A., Kain, J. F., O'Brien, D. M., y Rivkin, S. G. (2005). *The market for teacher quality*. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Hill, K., Hoffman, D. L., y Rex, T. (2005). *The value of higher education individual and societal benefits (with special consideration for the state of Arizona)*. [Tempe]: W.P. Carey School of Business, Arizona State University. <http://hdl.handle.net/2286/9vs5ngek36v>
- Holland & Knight (2014). *Ejecución de garantías mobiliarias, Bogotá*. Disponible www.hklaw.com.
- Hunneus, C., de Mendoza, C., y Rucci, G. (2013). *Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe*. Documento para Discusión No. IDB-DP-265. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

- Ibarraran, P., y Rosas Shady, D. (2009). Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations. *Journal of Development Effectiveness*, 1(2), 195-216.
- ICFES, (2012). *Síntesis de resultados*. Bogotá.
- Ilzetzki, E., Mendoza, E., y Vegh, C. (2013). How big (small?) are fiscal multipliers? *Journal of Monetary Economics*, 60(2), 239-254.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá.
- Instituto Nacional de Salud (INS) (2013). *Informe nacional de la calidad del agua*. Bogotá: Autor.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2014). 2013 Global Food Policy Report. Washington, D.C.
- Jorratt, M. (2010). *Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y propuestas de reforma tributaria*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kane, T. J. (2010). *The importance of startups in job creation and job destruction*. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1646934>.
- Karlan, D., Osei-Akoto, R., y Udry, C. I. (2012). Agricultural decisions after relaxing credit and risk constraints. Bureau of Research and Economic Analysis of Development, Duke University.
- Kringos et al (2013). The strength of primary care in Europe: an international comparative study, *British Journal of General Practice* Nov; 63(616): e742–e750.
- La Porta, R., y Shleifer, A. (2014). Informality and development. Working Paper 20205. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- La Rota, M. E., Lalinde, S., Santa S., Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Loayza, N., y Rigolini, J. (2006). Informality trends and cycles. WP 4078, World Bank, Washington D.C.
- Lodge, G., Kalitowski, S., Pearce, N., y Muir, R. (2013). *Accountability and responsiveness in the senior civil service: Lessons from Overseas*. Institute for Public Policy Research.
- López, R. (2004). Effect of the structure of rural public expenditure on agricultural growth and rural poverty in Latin America. RUR-04-01. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

- Lozano, I., y Rodríguez, K. (2009). Assessing the macroeconomic effects of fiscal policy in Colombia. Bogotá: Banco de la República, Borradores de Economía 552.
- Manova, K., y Yu, Z. (2012). Firms and credit constraints along the value-added chain: Processing trade in china, technical report 18561, National Bureau of Economic Research.
- Mazzucato, M., (2013). The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. Anthem Press.
- Meléndez, M., y Perry, G. (2010). Industrial policies in Colombia. IDB Working Paper Series 126, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- Mhadhbi, K., (2014). Financial development and economic growth: A dynamic panel data analysis. *International Journal of Econometrics and Financial Management*, 2(2), 48-58.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, experience, and earnings*. New York: National Bureau of Economic Research; distributed by Columbia University Press.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2014). Guía 57: 550 mil niños estudiantes vuelven al aula. Experiencias significativas del MEN durante el fenómeno de la niña 2010-2011. Bogotá.
- Ministerio de Energía y Minas (2015). UPME. Sistema de Información Eléctrico Colombiano. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2014). Estadísticas fiscales. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2015). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá
- Ministerio de Salud y Protección Social (2012). Sistema Integral de Información de la protección social (Sispro). Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2013). Observatorio del talento humano. Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2014). Modelo de atención primaria en salud. Documento de Trabajo.
- Ministerio de Transporte (2013). Anuario transporte en cifras-estadísticas. Bogotá.
- Ministerio de Transporte (2014). Presentación informe de transporte en Colombia. Avances y retos en el contexto local y global. Bogotá.

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) (2014a). Informe de monitoreo de recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) (2014b). Lineamientos de Política de Gestión de desastres de la prestación de los servicios de acueductos, alcantarillado y aseo. Bogotá.
- Montenegro, A., y Meléndez, M. (ed.) (2014). Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Universidad de los Andes, y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Navarro, J. C. (2015). La economía del conocimiento y la búsqueda global por talento. En R. D. Peralta, C. Lares y F. Vegas, *Diáspora del talento: migración y educación en Venezuela*. Valencia, Venezuela: Fundación Talven.
- Núñez, J. (2012). *La sostenibilidad financiera del sistema de salud colombiano*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). *Evolución del empleo informal en Colombia: 2009-2013*. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina.
- Organización Latinoamericana de Energía (2013). *Modelos de mercado, regulación económica y tarifas del sector eléctrico en América Latina y el Caribe*. Quito.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). *Economic Surveys, Colombia: Economic Assessment*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014a). *Review of Innovation Policy: Colombia*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014b). *Education at a Glance*. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014c). *Social Expenditure Update*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015a). *Economic Surveys, Colombia: Economic Assessment*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015b). *Colombia. Políticas prioritarias para el desarrollo inclusivo*. Paris.
- Perfetti, J., Balcázar, A., Hernández, A., y Leibovich, J., (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura*. Bogotá: Fedesarrollo-SAC.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: exit and exclusion*. Washington, D.C.: World Bank.

- Phelps, E., y Tilman, L. (January-February, 2010). Wanted: A first national bank for innovation. *Harvard Business Review*.
- Piñeros, J., (2010). Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pritchett, L. (1999). Where has all the education gone? Recuperado de: <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-1581>
- Rajan, R. G., y Zingales, L. (1998). Financial dependence and growth. *The American Economic Review*, 88(3), 559-586.
- Ramírez, J., Zubieta, I., y Bedoya, J. (2014). Productividad y competitividad del sistema de ciudades. Bogotá: Fedesarrollo.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) (2011).
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) (2014). Base de datos de indicadores, 2014. Disponible en <http://www.rieyt.edu.ar>.
- Riascos, A. (2013). *An estimation of the cost and welfare of the new Colombian health-care plan*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., y Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458.
- Rodríguez, J., y Urzúa, S. (2013). An evaluation of training programs financed by training funds in Chile. Working Paper- University of Maryland. Maryland.
- Rodrik, D. (2015). *From welfare state to innovation state*. En <http://www.project-syndicate.org>.
- Roffman, R., Apella, I., y Vezza, E. (2013). *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rouvinen, P. (2002). Characteristics of product and process innovators: Some evidence from the finnish innovation survey. *Applied Economics Letters*, 575-580.
- Salazar, L., Aramburu, J., González-Flores, M., y Winters, P. (2015). Food security and productivity: impacts of technology adoption in small subsistence farmers in Bolivia. IDB Working Paper Series 567, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Sanabria, P., Telch, R., Astudillo, M., y Estrada, S. (2015), ¿Cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Bogotá: Universidad de los Andes.

- Sánchez García, M., Rodríguez Raga, J. C., y Seligson, M. (2013). Cultura política de la democracia en Colombia. Recuperado de: http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_Country_Report_2013_W_081414.pdf
- Santa María, M. y Rozo, S. (2008). *Informalidad empresarial en Colombia: Alternativas para impulsar la productividad, el empleo y los ingresos*. Bogotá: Fedesarrollo, documentos de trabajo 40.
- Schick, A. (2003). The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not the performing state. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2).
- Springer, M., Ballou, L. H., Vi-Nhuan, L., JLockwood, J. R., McCaffrey, D. F., Pepper, M., y Stecher, B. M. (2010). Teacher pay for performance: experimental evidence from the project on incentives in teaching. National Center on Performance Incentives: [http://www.performanceincentives.org/data/files/pages/POINT%20REPORT 9.21.10.pdf](http://www.performanceincentives.org/data/files/pages/POINT%20REPORT%209.21.10.pdf).
- Stampini M., y Tornarolli, L. (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: Did they go too far? IZA, Policy Paper 49.
- Steele, J, Murnane, R., y Willett, J. (2010). Do financial incentives help low-performing schools attract and keep academically talented teachers? Evidence from California. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 451-58.
- Steiner, R., y Cañas, A., (2013). Tributación y equidad en Colombia. Bogotá: Serie Documentos CEDE, 2013-24.
- Steiner, R., y Medellín, J. (2014). Elementos para una nueva reforma tributaria. Perspectiva Fiscal 2014-18 (Parte II). Bogotá: Fedesarrollo.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (2012). Informe técnico sobre sistemas de tratamiento de aguas residuales en Colombia.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (2012). Informe Sectorial de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo – 2012. Grandes Prestadores
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (2006-2009). Informe Sectorial de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado.
- The Conference Board (2015). *Total economy database*. Washington, D.C. <http://conference-board.org>
- Thomson, I., y Bull, A. (2002). La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales. *Revista de la CEPAL*, 76.

- Transparencia Internacional (2013). *The global corruption barometer database*. Berlín.
- Un reconocimiento esperado (marzo 15 de 2015). *El Tiempo*.
- United Nations (2014). *Commodity trade statistics database*. Disponible en: <http://comtrade.un.org/db/>
- Uribe García, J., Ortiz Quevedo, C., y García Cruz, G., (2008). Informalidad y subempleo en Colombia: Dos caras de la misma moneda. Artículo financiado por la Universidad del Valle y PNUD para la elaboración del Informe sobre Desarrollo Humano del Valle del Cauca, 2007.
- Vegas, E., y Coffin, C. (2015). *Cuando el gasto en la educación importa: Un análisis empírico de información internacional reciente*. Washington, D.C. Documento de trabajo # 574, Banco Interamericano de Desarrollo.
- World Justice Project (2014). *Effective Investigations in Criminal Justice Index*. www.worldjusticeproject.org
- Ydrovo, C. (2010). *Informalidad empresarial en Colombia: un obstáculo a la destrucción creativa*. Bogotá: Seminarios del Banco de la República.
- Yepes, T. (2014). *Inversión requerida para infraestructura en Colombia*. Medellín: Argos, CCI, Fedesarrollo.
- Yepes, T., Ramírez, J., Villar, L., y Aguilar, J. (2013). *Infraestructura de transporte en Colombia*. Bogotá: Cuadernos Fedesarrollo 46.
- Zapata, J. G. (2010). Propuestas de reforma tributaria territorial en Colombia y de la carga fiscal del sector minero energético (Mimeo). Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá.
- Zapata, J. G. (2013). *Las finanzas territoriales en Colombia*. Bogotá: CAF.

Siglas

4G	Cuarta Generación de Concesiones Viales
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AFP	Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
APP	Asociación Público-Privada
BEP	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina
CAPTAC-DR	Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDC	Country Development Challenges
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción de Chile
CPA	Comité de Programación de la Administración
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP\$	Pesos Colombianos
CREE	Impuesto sobre la renta para la equidad
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DTF	Depósito a Término Fijo
EBP	Estrategia de País
EDA	Enfermedades intestinales
EIA	Energy Information Administration

EME-6	Incluye a África del Sur, Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Turquía
EPS	Entidades prestadoras de salud
FGPM	Fondo de Garantía de Pensión Mínima
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
GMF	Impuesto a las Transacciones Financieras
GNC	Gobierno Nacional Central
GWh	Gigavatio hora
I+D	Investigación y Desarrollo
ICA	Impuesto Industria y Comercio
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IVA	Impuesto al Valor Agregado
FMI	Fondo Monetario Internacional
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LAC-5	Incluye a Brasil, Chile, Colombia, México y Perú
M	Millones
MM	Miles de millones
MMD EFS	Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MFA	Más Familias en Acción
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NSG	Sin Garantía Soberana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo OIT Organización Internacional del Trabajo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos
PPP	Purchase Power Parity

PTF	Productividad Total de los Factores
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
QRR	Quality and Risk Review
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RER	Real Exchange Rate
RICYT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana
RPM	Régimen de Prima Media
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SG	Garantía Soberana
SGR	Sistema General de Regalías
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
SSPD	Super Intendencia de Servicios Públicos
TCN	Tipo de Cambio Nominal
TES	Letras del Tesoro
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
US\$	Dólares americanos
VASB	Viceministro de Agua y Saneamiento Básico de Colombia
WEF	World Economic Forum

Simón Gaviria Muñoz, Director General del Departamento Nacional de Planeación

“Esta Estrategia del BID se alinea con el diagnóstico y el planteamiento estratégico del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 por su énfasis en el aumento de la productividad, la mejora de la gestión pública y una mayor movilidad social. Es una muestra del invaluable aporte analítico e intelectual del BID a las discusiones sobre el desarrollo económico y social del país y de América Latina”.

Juan Carlos Echeverry, Presidente de Ecopetrol

“... la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo con Colombia se constituye en una valiosa herramienta de análisis para la toma de decisiones de carácter económico y social, con el propósito de fortalecer el trabajo que el país ha venido realizando en materia de reducción de la pobreza, movilidad social, aumento de la productividad y mejoramiento de la gestión pública”.

Iván Duque Márquez, Senador de la República

“El BID ha sido un aliado histórico del Estado Colombiano en la construcción de políticas y proyectos que generen desarrollo económico y social. La estrategia del BID... tiene como principales objetivos acompañar una reforma tributaria estructural, contribuir a una transformación del sistema pensional nacional y hacer más efectivo el gasto social, entre otros. El apoyo del BID en estos tres frentes será definitivo para la sostenibilidad económica del país”.

Rosario Córdoba, Presidente del Consejo Privado de Competitividad

“La Estrategia de País del BID es ambiciosa y de llevarse a cabo haría de Colombia un país más competitivo, productivo y sobre todo más equitativo. Su implementación requiere de voluntad política, así como de cuantiosos recursos que solo podría lograr mediante una reforma tributaria estructural que eleve el recaudo considerablemente”.

Leonardo Villar, Director Ejecutivo de Fedesarrollo

“Este documento estratégico constituye un valioso aporte para la discusión de las políticas públicas en Colombia. Se trata de una visión audaz y particularmente exigente en un contexto complejo para la región. Sin lugar a dudas, la visión de largo plazo y la experiencia internacional que aporta el BID contribuirán a que nuestras autoridades adopten las decisiones más apropiadas”.

Sergio Clavijo, Director de ANIF - Centro de Estudios Económicos de Colombia

“La estrategia que plantea el BID para Colombia tiene la virtud de buscar encadenamientos concretos de las políticas tanto a nivel macro como micro-económico. Impulsar estas reformas no será fácil, pero todo lo ganado durante la década 2005-2015 es una buena prueba de que dichos esfuerzos pagan en términos de reducción de la pobreza y expansión de la clase media.