

Documentos CEDE

ISSN 1657-5334

Desarrollo económico: retos y políticas públicas

**Raquel Bernal, Adriana Camacho,
Carmen Elisa Flórez, Alejandro Gaviria,
Christian Jaramillo, Oskar Nupia
Ximena Peña, Catherine Rodríguez,
Fabio Sánchez y Miguel Urrutia**

1

ENERO DE 2009

Serie Documentos Cede, 2009-01
ISSN 1657-5334

Enero de 2009

© 2009, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–Cede
Carrera 1 No. 18 A – 12, Bloque C.
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 2474
infocede@uniandes.edu.co
http://economia.uniandes.edu.co

Ediciones Uniandes
Carrera 1 No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158
infeduni@uniandes.edu.co
http://ediciones.uniandes.edu.co/

Edición, diseño de cubierta, pre prensa y prensa digital:
Proceditor ltda.
Calle 1C No. 27 A – 01
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 2204275, 220 4276, Fax: extensión 102
proceditor@etb.net.co

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

DESARROLLO ECONÓMICO: RETOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Raquel Bernal, Adriana Camacho, Carmen Elisa Flórez,
Alejandro Gaviria, Christian Jaramillo, Oskar Nupia
Ximena Peña, Catherine Rodríguez, Fabio Sánchez
y Miguel Urrutia¹

Resumen

En el estudio se identificaron los principales problemas que Colombia afronta para lograr un desarrollo económico consolidado y se sugirieron recomendaciones de política pública de corto, mediano y largo plazo para superarlos. Los cinco elementos en los cuales se basó el análisis fueron: Educación, salud y demografía, pobreza y distribución del ingreso, mercado laboral e instituciones.

Palabras Clave: diseño de políticas públicas, desarrollo económico, educación, salud, mercado laboral, pobreza, distribución del ingreso, instituciones.

Clasificación JEL: H0, H1, H8.

¹ Este estudio fue contratado por el Congreso de la República a través de la Universidad Nacional de Colombia, dentro del proyecto Piensa Colombia. El documento aquí presentado ya ha sido publicado en una colección de libros llamada: Documentos de Política Pública: los aportes de la academia, tomo 1. Con el fin de hacer mayor su difusión hacemos su publicación en Documentos CEDE.

ECONOMIC DEVELOPMENT: CHALLENGES AND POLICIES

Raquel Bernal, Adriana Camacho, Carmen Elisa Flórez,
Alejandro Gaviria, Christian Jaramillo, Oskar Nupia
Ximena Peña, Catherine Rodríguez, Fabio Sánchez
y Miguel Urrutia

Abstract

This study identifies the main problems that Colombia faces and the medium and long term policies that it should follow in order to become a developed country. We concentrate on five relevant elements of development: Education, health and demography, poverty and income distribution, labor market and institutions.

Key words: design of public policies, economic development, education, health, labor market, poverty, income distribution, institutions.

JEL Classification: H0, H1, H8.

Introducción

El desarrollo económico de un país implica el mejoramiento de diferentes factores tanto sociales como económicos. Parte importante del desarrollo está relacionado con el crecimiento de la economía. Sin embargo, aunque el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo, no siempre mayor crecimiento implica mayor desarrollo.

Un factor esencial para lograr un mayor desarrollo económico es el mejoramiento en las condiciones y niveles de educación, salud, demografía, pobreza y desigualdad. Una mejora en estas dimensiones no solo posee efectos directos sobre el desarrollo económico, sino también efectos indirectos a través de mayores tasas de crecimiento. El comportamiento de estos indicadores está estrechamente relacionado con el funcionamiento del mercado laboral y el diseño de las instituciones encargadas de asignar los recursos públicos en la sociedad.

Existe consenso en la importancia que tiene la cantidad y la calidad de educación en el desarrollo de los individuos y de las sociedades en donde estos residen. Evidencia macroeconómica muestra que, mayores niveles de educación contribuyen a alcanzar mayores niveles de crecimiento y menores niveles de inequidad. Evidencia microeconómica sugiere que, mayores niveles de educación generan impactos positivos en variables importantes como los ingresos laborales, la salud de los niños y la reducción en las tasas de fecundidad (Behrman, 1999; Glewwe, 2002; Huffman, 2001).

La salud posee características similares a la educación. Esta también resulta ser tanto un insumo como un producto requerido para el desarrollo económico y social de un país. La salud es definida por la Constitución de 1946 de la Organización Mundial de la Salud (OMS) como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social” (Organización Mundial de la Salud, 1946). Entendida así, la salud es un derecho fundamental, y como tal es una dimensión obligada dentro de la conceptualización y medición del desarrollo económico y de la calidad de vida de la población.

Además de permitir mejores niveles y condiciones de educación y salud, el desarrollo económico debe asegurar la disminución de la pobreza y las desigualdades. Existe una relación cíclica entre pobreza, bajos niveles de educación, mayores tasas de natalidad y mayores tasas de mortalidad infantil y materna, la cual no permite tomar una senda de desarrollo sostenible. Esto, mezclado con una mala distribución de ingresos hace que la mayoría de personas no pueda salir de esta “trampa” y se aumenten las diferencias entre pobres y ricos.

El buen funcionamiento del mercado laboral es una pieza clave para lograr menores niveles de pobreza. Además de tener efectos importantes sobre los niveles de ingresos de los hogares y su distribución, también afecta las posibilidades de inversiones en capital humano (educación y salud) y físico. Por esta razón, entender sus fallas y superarlas hace parte integral de una política de desarrollo.

A la par con un buen funcionamiento del mercado de trabajo, un buen diseño de las instituciones encargadas de asignar los recursos públicos es necesario para lograr un desarrollo económico consolidado. Durante las últimas décadas, muchos autores han enfatizado el efecto positivo que un diseño institucional “adecuado” tiene sobre el crecimiento económico (e.g. Knack y Keefer, 1995; Hall y Jones, 1999; Acemoglu, Johnson and Robinson, 2000).

El objetivo de este capítulo es identificar los principales problemas que afronta el país para lograr un desarrollo económico consolidado y sugerir recomendaciones de política pública de corto, mediano y largo plazo para superarlos. Para tal fin, nos concentraremos en los cinco temas mencionados arriba, es decir: Educación, salud y demografía, pobreza y distribución del ingreso, mercado laboral e instituciones.

Por motivos de tiempo y espacio de esta publicación, no todas las dimensiones y variables que afectan estos cinco factores son consideradas aquí. Adicionalmente, cuestiones importantes para el crecimiento como la inversión en infraestructura y las mejoras en productividad son tratadas en otros capítulos de este proyecto. De igual forma, factores relacionados con el desarrollo como violencia, narcotráfico y desarrollo sostenible son tratados por separado.

1. Descripción del Problema

1.1. Educación

La problemática del sector difiere entre niveles de educación. Hacemos una división general entre educación en etapa escolar y superior.

2.1.1. Educación Pre-escolar, Básica y Media

Cobertura y deserción estudiantil

La cobertura en educación no es completa y existen problemas de deserción e inequidad. Colombia ha avanzado significativamente en la cobertura educativa durante la última década (1997-2006). Sin embargo, aun son necesarios esfuerzos específicos que permitan alcanzar coberturas totales y disminuyan las altas tasas de deserción e inequidad en el sector.

La evolución en las tasas de cobertura varía de acuerdo al nivel educativo. Mientras la tasa bruta de primaria ha permanecido constante en niveles superiores al 100%, las tasas en

transición, secundaria y media se han incrementado en 47, 16 y 13 puntos porcentuales respectivamente en los últimos diez años.² Así, en el 2006 el país alcanzó una cobertura bruta del 94% en transición y 115% en básica primaria. En educación básica secundaria y media se llegó a una cobertura de 84% y 59%, respectivamente.³ Estos datos indican que, los mayores esfuerzos en cobertura y disminución de deserción escolar deberían concentrarse en educación pre-escolar, secundaria y media.

Un análisis de cobertura según el nivel económico de los estudiantes, deja claro que las políticas de asistencia escolar deberían concentrarse en los alumnos de estratos más bajos. Para el caso de educación primaria, la brecha existente entre los distintos niveles de ingreso ha disminuido entre 1996 y 2004, estando hoy en tan solo 4 puntos porcentuales. Sin embargo, en los otros niveles educativos las diferencias son significativas. Específicamente, Barrera y Domínguez (2006) muestran que la cobertura para el quintil 5 en pre-escolar alcanza niveles cercanos al 100%, mientras que la cobertura para el quintil más pobre llega únicamente al 60%. Para el caso de educación secundaria, las brechas de cobertura según nivel económico alcanzan el 30%.⁴ La inequidad es evidente también al comparar las tasas de cobertura urbana y rural. Por ejemplo, en secundaria la cobertura urbana supera a la rural en cerca de 33%.

En lo referente a la deserción estudiantil, los cambios en la última década han sido importantes. Mientras que las tasas de deserción en primaria se han reducido, lo contrario ha sucedido con las tasas de deserción en secundaria.⁵ Es importante resaltar que las mayores tasas de deserción están en los grados primero y sexto, mostrando quizás los problemas de continuación en el ciclo educativo que enfrentan los estudiantes. Barrera y Domínguez (2006) argumentan que los altos costos educativos son uno de los determinantes más importantes de inasistencia escolar. Cálculos de los autores muestran que para colegios públicos los costos promedios anuales en secundaria son cercanos a los \$160.000, monto que paga el 90% de los estudiantes. Los costos mensuales de colegios públicos, aunque son significativos también (\$20.000 mensuales), son pagados por un menor porcentaje de estudiantes.

Calidad

La educación no es de buena calidad y existen problemas de inequidad. Los resultados de pruebas académicas nacionales e internacionales aplicadas a estudiantes en niveles de educación básica y media dejan entrever la urgencia de mejorar la calidad educativa en nuestro país y disminuir la inequidad existente.

Al analizar las pruebas nacionales de calidad educativa encontramos que, a pesar de haber logrado una mejora en los resultados académicos, es necesario concentrar un mayor esfuerzo en este objetivo. Por ejemplo, a través de una comparación entre los resultados de las Pruebas

² La cobertura bruta es la relación entre el número de estudiantes en un nivel educativo particular y el número de personas en el rango de edad que corresponde a dicho nivel educativo. Por su parte, la cobertura neta incluye en el numerador únicamente a las personas en edad correspondiente que asisten al nivel educativo que está siendo examinado.

³ Datos del Ministerio de Educación Nacional.

⁴ Fuente: ENH, cálculos propios.

⁵ Estos cambios están correlacionados en el sentido que mas niños están entrando a niveles de educación secundaria, aumentando así la tasa de deserción en este último nivel.

SABER 2002 y 2005, es posible observar que aunque los promedios obtenidos en el 2005 son levemente mayores, la dispersión alrededor de estos aumentó. Adicionalmente, los niveles de competencia alcanzados siguen siendo todavía muy bajos. Como lo muestra Fernandes (2006), los promedios para quinto y noveno grado en las pruebas aplicadas en el 2005 llegan únicamente a 60 y 65 puntos respectivamente. Sólo el 30% de los alumnos de quinto y noveno grado alcanzan el nivel de competencias más alto.

Al comparar la calidad académica de nuestros estudiantes con la de pares internacionales, los resultados son aun más preocupantes. Aunque se debe tener en cuenta que en estas pruebas participan en su mayoría estudiantes de países desarrollados, quienes se espera alcancen mejores puntajes, se hace evidente la necesidad de llevar a cabo esfuerzos para mejorar los estándares nacionales. Por ejemplo, en el examen de TIMSS de 1995, Colombia ocupó el puesto 40 de los 41 países que participaron en el estudio, superando únicamente a Sudáfrica. En el examen de PIRLS de 2001 ocupamos el puesto 30 de un total de 35 países participantes. Recientemente, en el examen de PISA 2006 ocupamos los puestos 53 y 51 en ciencias y lenguaje respectivamente, entre un conjunto de 57 países, quedando por debajo de países como Chile y México.

Los problemas de inequidad en la calidad educativa alcanzada por nuestros estudiantes también son incuestionables. Por ejemplo, analizando los resultados del ICFES del año 2003 se observa que, mientras el promedio obtenido en lenguaje y matemáticas para los estudiantes de ingresos bajos es 47.7 y 41.3 respectivamente, para alumnos de familias de ingresos altos estos mismos promedios son 52.8 y 46.5.⁶ De manera similar, al comparar el desempeño de los estudiantes del sector rural y el sector urbano en las pruebas SABER de 2005, es posible observar que el promedio urbano es mayor al rural en todas las áreas evaluadas tanto en quinto como en noveno grado.⁷ Preocupa además que, entre el 2002 y el 2005, la brecha de calidad entre ambas zonas se incrementó en algunas áreas evaluadas. Por último, Fernández (2008), utilizando los resultados de la prueba de PISA 2006, encuentra que estudiantes pertenecientes a familias con mayores niveles de riqueza obtienen mejores resultados que estudiantes con menores niveles de ingresos. Estas diferencias son incluso más fuertes para Colombia. En promedio, en países con PIB per cápita bajo, estudiantes pertenecientes al mayor quintil de ingreso obtienen en promedio 40 puntos más que estudiantes del quintil inferior en las pruebas de lenguaje. Para Colombia esta diferencia se incrementa en casi 20 puntos adicionales.

2.1.2. Educación Superior

La educación superior en Colombia se caracteriza por una baja cobertura, una capacidad instalada altamente subutilizada en el sector privado y altas tasas de deserción estudiantil. Según datos del Ministerio de Educación Nacional, en el 2005 existían en Colombia cerca de un millón doscientos mil alumnos inscritos en alguna institución de educación superior; lo cual significa una cobertura bruta del 24% en este nivel.⁸ De estos alumnos, el 51.5% se encontraba inscrito en una institución de carácter privada, reflejando así la alta participación del sector en la oferta educativa superior del país. Adicionalmente, el 70% de los alumnos

⁶ Fuente: ICFES –Cálculo autores.

⁷ Ministerio de Educación: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-107332.html>

⁸ http://menweb.mineducacion.gov.co/info_sector/estadisticas/superior .

cursaba un nivel universitario, el 14% tecnológico, el 12% técnico profesional y el restante 4% un nivel de estudios de postgrado.⁹

Estudios recientes encuentran dos problemas que deben ser afrontados de manera urgente. Lucio y De Oro (2006) argumentan que, a pesar de la baja cobertura, existe dentro del sistema una capacidad instalada altamente subutilizada. Por ejemplo, los autores muestran que en el año 2002 la relación entre matrícula y cupos ofrecidos en el sector privado era de 85% para el sector oficial y de 42% para el privado. Según los autores, estos datos reflejan las consecuencias de la crisis económica, durante la cual los estudiantes no pudieron pagar las matrículas en el sector privado. Sin embargo, también sugieren que con un mayor esfuerzo administrativo, existe la capacidad física para atender un mayor número de estudiantes.

Por último, Sánchez (2008) estudia las tasas de deserción en educación superior. Su estudio muestra que las tasas de deserción estudiantil en las universidades colombianas son elevadas, fluctuando entre 10% y 16% en el periodo 2002 a 2007.

1.2. Salud

El área de la salud abarca diversos aspectos como son el estado de salud en sí y el sistema de salud. Aquí nos centraremos en los problemas y políticas relacionados más con el mejoramiento del estado de salud, que con aquellos relacionados con el funcionamiento y financiamiento del sistema de salud.

1.2.1. Transición Demográfica y Epidemiológica

Deben tenerse en cuenta las necesidades futuras que afrontará el sistema. Estrechamente ligado al proceso de modernización y a la transición demográfica, el país ha vivido, desde el siglo pasado, lo que se conoce como la transición epidemiológica, es decir, el cambio en los patrones de las enfermedades, en donde las causas endógenas de muerte comienzan a adquirir mayor importancia frente a las causas exógenas resultantes de la acción del entorno.

Las enfermedades infecciosas respiratorias e intestinales representaban el 19.3% de las causas de muerte en los años sesenta del siglo pasado, a principios de la década de los noventa representaban el 5.1%¹⁰ y hoy en día según los reportes de defunciones de las estadísticas vitales del DANE estas muertes representan el 4.1%; perdiendo así importancia frente a las enfermedades endógenas de orden biológico. Dentro de las enfermedades de orden biológico podemos clasificar los tumores malignos, enfermedades del corazón, cerebro-vasculares, enfermedades hipertensivas y diabetes. Este grupo de enfermedades representaban el 6.6% de

⁹ Al comparar estas cifras con las existentes en el año 2002, se observa una clara disminución del porcentaje de alumnos inscritos en programas universitarios y el aumento en carreras técnicas profesionales. Específicamente en el año 2002 el porcentaje de alumnos que estaban inscritos en este último nivel de formación era únicamente del 6%, mientras que los de formación universitaria llegaban a un 75%.

¹⁰ Los datos de tasas de mortalidad previos a 1998 provienen de Pabón (1993)

la muertes a comienzos de la década de los sesentas del siglo pasado, ascendiendo a un 35.5% a principios de los noventas y correspondiendo hoy en día al 44.4% de las muertes en Colombia.

Este cambio en el patrón de enfermedades y por tanto en causas de mortalidad se refleja en un patrón diferenciado de defunciones por edad. A mediados del siglo pasado, cuando las enfermedades más comunes eran las infecciosas (intestinales, respiratorias y desnutrición), predominaban las muertes infantiles y en la niñez, representando un 50% del total de las muertes. En este siglo, las defunciones de la población infantil no llegan a representar el 10%, predominando las defunciones de la población mayor de 60 años debido a causas endógenas biológicas.

Estos cambios en el patrón de enfermedades y causas de mortalidad, denominados transición epidemiológica, generan cambios en las necesidades que debe suplir el sistema de salud, teniendo que afrontar ahora intervenciones más complejas y de mayor costo asociadas a estas enfermedades. Dichas necesidades se acentúan cada vez más a medida que el proceso de transición epidemiológica continúe. Estos factores son importantes para la planeación de recursos y métodos necesarios dentro de la medicina para afrontar la transición epidemiológica. Adicionalmente, políticas encaminadas a prevenir factores de riesgo, tales como la obesidad, que acentúan las complicaciones y la aparición de algunas de estas enfermedades biológicas, deben ser una prioridad en términos de políticas de salud pública, de tal forma que se logre incrementar la expectativa de vida y reducir los costos de tratamiento médico.

2.2.2. Mortalidad Materno-Infantil

Dentro de los temas de mayor importancia para promover el desarrollo en términos de salud en Colombia están la reducción de la mortalidad infantil y materna; siendo estas dos de las Metas del Milenio propuestas.

Mortalidad materna

Existen grandes inequidades entre regiones y por ingresos en las tasas de mortalidad materna. Aunque los procesos reproductivos no son enfermedades, si requieren cuidado especial debido a los riesgos de complicaciones que ponen en peligro la vida de la madre y del niño. En Colombia, la tasa de mortalidad materna se estima alrededor de 86.5 por cien mil nacidos vivos, nivel que prácticamente se ha mantenido en las últimas décadas con grandes diferenciales entre regiones y grupos socioeconómicos (UNFPA, 2006).

Por ejemplo, la tasa de mortalidad materna en el periodo 1998-2002 llegó a ser de 390 por cien mil en Chocó y solo de 52 por cien mil en Risaralda. Por nivel educativo las inequidades son también marcadas: 231 por cien mil entre aquellas sin educación y 42 por cien mil entre las

mujeres con educación secundaria o más. Las grandes inequidades observadas y el estancamiento en los niveles de mortalidad materna en los últimos años sugieren la necesidad de impulsar políticas públicas encaminadas a reducir la mortalidad materna, especialmente entre los grupos socialmente menos favorecidos.

Mortalidad infantil

Las tasas de mortalidad infantil son altas en el contexto internacional y existen fuertes inequidades regionales y por nivel de ingreso. El proceso de transición epidemiológica se ha reflejado en una tendencia decreciente de la mortalidad infantil, pasando de 150 muertes en el primer año de vida por cada mil nacimientos a principios de 1950 (Flórez, 2000), a 19 por mil en el periodo 2000-2005 (Encuesta de Demografía y Salud, ENDS-2005). A pesar de los grandes descensos en mortalidad infantil, aún existen grandes inequidades socioeconómicas y geográficas dentro del país, así como grandes divergencias respecto a estas mismas tasas en países desarrollados, donde en promedio son 5 veces menores.

Los grupos de población más pobres y las regiones más atrasadas tienen niveles de mortalidad muy superiores a las de los grupos más favorecidos. Por ejemplo, en el periodo 2000-2005, la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) en Chocó es de 40 por mil, mientras que en Santander no alcanza a 14 por mil; la TMI es de 59 por mil en nacidos vivos de madres sin nivel educativo y es tan solo de 12 por mil entre niños de madres con educación superior (UNFPA, 2006). Estas grandes inequidades evidencian la necesidad de impulsar políticas focalizadas, encaminadas a la reducción de la mortalidad infantil en los grupos y regiones más pobres.

2.2.3. Fecundidad y Anticoncepción

A nivel de la sociedad, una menor fecundidad permite acelerar la transición demográfica – disminuyendo la tasa de crecimiento poblacional. A nivel de las familias, Gary Becker - premio Nobel en economía - en su libro *El Tratado de la Familia* (1991), ha estudiado cómo un menor tamaño de la familia reduce la competencia por recursos al interior del hogar, lo cual permite mejorar las condiciones de la calidad de vida traduciéndose en mayores niveles de capital humano para cada miembro del hogar. A nivel individual, un menor número de hijos mejora la salud de madres, y amplía las oportunidades de educación, empleo y participación social y laboral de la mujer.

Existen diferencias importantes entre la fecundidad deseada y la realizada en mujeres con baja educación. La fecundidad en Colombia ha venido disminuyendo desde los años 1960, de 7 hijos por mujer a 2.4 en el 2005 (Flórez, 2000). Sin embargo, el descenso no se ha dado de forma homogénea por regiones ni por grupos socioeconómicos (Flórez, 2000). Las mujeres con menor nivel socioeconómico tienen un mayor número de hijos respecto a las de mayor nivel socioeconómico. Así, en el 2005, la tasa global de fecundidad para las mujeres sin educación era de 4,5 hijos comparada con una tasa de 2,4 para mujeres con secundaria o 1.4 para mujeres con educación superior (ENDS-2005). Es importante tener en cuenta que las mujeres más desfavorecidas socialmente no solamente tienen sino que también desean un mayor número de hijos que las mujeres de mayor estrato social. Este diferencial entre la fecundidad deseada y el número de hijos que efectivamente tienen (o fecundidad realizada) se conoce como fecundidad

no deseada. Lo que se debe resaltar es que las mujeres de menor nivel socioeconómico reportan una mayor diferencia en el número de hijos que tienen respecto al número deseado de hijos (en comparación con mujeres de mayor nivel socioeconómico). De acuerdo con la ENDS-2005, una mujer con nivel educativo alto (secundaria o más) prácticamente realiza su fecundidad deseada pues su nivel de fecundidad no deseada es mínimo (0,1 hijo de exceso). Por el contrario, una mujer sin educación tiene cerca de 1,5 hijos más de los deseados.

El embarazo adolescente, diferente al resto de grupos de edad, ha aumentado en las últimas décadas. En Colombia, el descenso en la fecundidad se ha dado en todos los grupos de edad, con excepción de las adolescentes. El embarazo adolescente ha venido aumentando desde la década de 1990, reversando la tendencia decreciente previa. Se estima que en 2005, una de cada cinco jóvenes de 15-19 años es madre o está embarazada (ENDS-2005). El embarazo adolescente es un factor de riesgo para la salud de la madre y del niño a la vez que tiene implicaciones negativas para la joven madre, truncando su trayectoria educativa y afectando su desempeño laboral.

La maternidad adolescente es mayor entre los grupos de población más pobre: es casi 6 veces mayor entre las adolescentes sin educación que entre aquellas con algún año de educación superior. El aumento en la fecundidad adolescente se ha dado paralelo a un aumento en el uso de métodos de planificación familiar, principalmente de métodos modernos. Sin embargo, aún se observan porcentajes relativamente altos de no uso (20% entre las no unidas pero sexualmente activas; 42% entre las unidas), lo cual podría asociarse a los costos relativamente altos de los métodos modernos para las adolescentes, especialmente para las de menor nivel socioeconómico. Entre las adolescentes es mayor el embarazo no deseado que en el total de mujeres: más del 60% de las adolescentes madres no deseaba su último embarazo (Flórez y Soto, 2006).

1.3. Pobreza y Distribución del Ingreso

1.3.1. Visión general del problema

Desde comienzos de la década de los noventa la pobreza en Colombia ha seguido la siguiente evolución: mejoramiento leve entre 1991 y 1995, pasando de 52.5% a 49.5%; deterioro significativo hasta 1999, pasando a niveles de 57.5% y permaneciendo más o menos en ese nivel hasta 2002. Finalmente, en el 2003 bajó al 51% y ya en el 2005 su nivel era del 49.2%. Por su parte la tasa de indigencia se ubica en 23.7%.

La desaceleración y la posterior recesión económica que presentó el país en 1999 hicieron que la pobreza en Colombia superara el promedio de América Latina. En adición, el país está clasificado como uno de los más desiguales de la región, con coeficiente de Gini alrededor del 0.6. Por su parte, las zonas rurales alcanzaron índices de pobreza y de pobreza extrema de 78.1% y 48.6% respectivamente. Aunque en los últimos años la pobreza se ha reducido en 8 puntos porcentuales y el coeficiente de Gini ha presentado una mejoría al ubicarse en 0.55 en el

2005, Colombia sigue estando por encima de los niveles actuales de pobreza e indigencia en Latinoamérica, los cuales se ubican alrededor del 44% y 19.4%.

El informe de la Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) muestra que los pobres crónicos en Colombia son alrededor de 16.6%, los pobres transitorios del 31.3% y los no pobres, pero vulnerables, son alrededor del 23.3% de la población. Según la descripción de la MERPD, los hogares pobres colombianos presentan mayor número de personas, mayor número de hijos, mayores tasas de analfabetismo en especial entre los jóvenes que conforman el hogar, escasa o nula probabilidad de acceso a la educación superior, mayor dependencia del ingreso laboral debido a que no poseen ningún tipo de activos, menor participación laboral, mayor prevalencia del embarazo adolescente, mayor jefatura femenina, baja calidad en sus viviendas, mayor exposición a la violencia, menor acceso a servicios públicos, situación de salud regular o mala. En promedio sus ingresos laborales son 70% del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente y afrontan grandes brechas de afiliación frente a los hogares no pobres, en especial en pensiones. Estas características demuestran su alto grado de vulnerabilidad y la necesidad de emprender políticas que permitan mitigar en forma simultánea las trampas de pobreza que estos hogares enfrentan.

El desplazamiento forzoso es otra de las fuentes de pobreza. Diversas estimaciones muestran que la cantidad de desplazados se sitúa por encima de los dos millones de personas. Los hogares desplazados, por su condición, son altamente vulnerables a perpetuar su pobreza entre generaciones. Por lo general llegan a las zonas receptoras sin un plan de protección social, sin ingresos laborales, sin un hogar legal y con muy pocas probabilidades de ubicarse de manera formal en el mercado laboral de dicha zona.

Adicionalmente, existen grandes diferencias por zonas. Se puede señalar que las rurales tienen más proporción de bajos ingresos, bajos niveles educativos, en especial carencia de educación superior y baja productividad de la fuerza laboral.

Desde los años 80 y 90, Colombia ha progresado en la formulación de programas sociales, particularmente a partir del mandato de la Constitución de 1991. Así, se logró avanzar en asistencia escolar en primaria y secundaria, en acceso a la seguridad social en salud, en disminución en mortalidad infantil y aumentos en la cobertura de infraestructura básica y esperanza de vida.

La pobreza medida por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas que mide las características de los hogares y el acceso a servicios públicos, ha tenido un enorme progreso. En 1985 más del 50% de los hogares exhibieron pobreza por NBI, en 1993 este porcentaje cayó al 43% y en el 2005 a 27% (19% área urbana y 49% área rural), lo que muestra que en términos de condiciones de vida y acceso a servicios públicos el país ha experimentado una gran mejoría. Sin embargo, aún subsisten importantes diferencias regionales como es el caso de Choco cuyo indicador de NBI es del 80%, comparado con el 22% de Antioquia, 15% del Valle y 9% de Bogotá.

1.3.2. Desequilibrios Macroeconómicos, pobreza y desigualdad.

Los desequilibrios macroeconómicos están altamente correlacionados con aumentos en pobreza y deterioro en la distribución de ingresos. Esto ocurre por los efectos de estos desequilibrios sobre el desempleo y los ingresos reales de los trabajadores. Los efectos de la crisis económica de 1998-1999 sobre los ingresos reales ya se han mencionado anteriormente. El nivel de pobreza aumentó de 49.5% de la población en 1995, a 57.5% en 1999. La distribución también se deterioró con la recesión de 1988-1999. La participación del quintil más pobre de la distribución pasó de 4.0% en 1997, a 3.0% en el año 2000 (Nuñez, 2005).

La principal causa de esta recesión, la peor en los últimos 50 años, se debió al exceso de endeudamiento de la economía en los cinco años anteriores a 1999 (Urrutia y Fernández, 2003). En ese periodo aumentó dramáticamente el endeudamiento en moneda extranjera tanto del gobierno, para cubrir su déficit fiscal, como del sector privado. El endeudamiento en moneda nacional también fue muy alto, particularmente el crédito hipotecario, el cual generó una burbuja en la inversión en construcción y en los precios de la finca raíz. Al saturarse la demanda por vivienda, y caer sus precios, se creó una crisis en las entidades dedicadas a financiar la vivienda y una caída dramática en el crédito y la actividad en el sector.

Cuando la crisis de deuda de los países asiáticos y la moratoria de la deuda rusa reversó los flujos de capital hacia los países emergentes, incluyendo todos los países de América Latina, ese fenómeno generó una caída en la demanda agregada y recesión en todo el continente. Esto, aunado a la crisis financiera e hipotecaria en Colombia, tuvo aquí un efecto muy grave en términos de desempleo y caída en los ingresos de los grupos más vulnerables del país. La lección de la crisis de fin de siglo es que el exceso de endeudamiento del gobierno y el sector privado tiene un efecto muy negativo en pobreza y distribución de ingresos.

Más aún, como Urrutia y Fernández (2003) y Caballero y Urrutia (2006) muestran, todas las crisis económicas en Colombia se han generado por crecimientos insostenibles del crédito interno y externo. Estos episodios han llevado al aumento en el desempleo y pobreza en el país.

2.4. Mercado Laboral

A continuación presentamos una descripción de las características no deseadas del mercado laboral colombiano y los principales factores que las generan.

2.4.1. Desempleo

Altas tasas de desempleo. La tasa de desempleo en Colombia es alta en el contexto internacional y aún al compararla con países similares en la región. Por ejemplo, la tasa de

desempleo en Colombia es la más alta de Latinoamérica y el Caribe, cerca de 12%, mientras que el promedio de la región fue de 8.5% para el 2007. Por comparación, la tasa de desempleo estimada en Costa Rica fue de 4.8%, en Brasil fue 9.7% y Argentina 8.8%. Esto se observó a pesar de que Colombia creció por encima del promedio regional durante los últimos años. Por ejemplo, en el 2007 la región creció aproximadamente 5.5%, mientras que Colombia logró un crecimiento de 6.8%.¹¹

2.4.2. Informalidad

Altas tasas de informalidad. La tasa de trabajadores que no contribuyen al sistema de seguridad social está alrededor del 60% en Colombia, comparada con aproximadamente 55% en Latinoamérica y el Caribe.¹²

El sistema de financiación y el diseño del sistema de protección social en la actualidad generan algunos incentivos a la informalización del empleo. Hay tres aspectos del sistema que se mencionan como elementos que contribuyen a la informalidad. Primero, la naturaleza multi-dimensional de beneficios de seguridad social podría implicar que individuos que no tienen necesidad de un elemento, desistan de demandar todo el paquete. Bernal (2007) muestra que una fracción significativa de la población tiene cobertura parcial de seguridad social: el 75% de los trabajadores informales cuenta-propia tienen cobertura de salud pero no tienen cobertura pensional. Por tanto, individuos que revelan preferencias por cobertura parcial pueden preferir ocupaciones informales sobre formales.

Segundo, el sistema de salud dual, con régimen subsidiado y contributivo, genera desincentivos a la formalización. Existe un segmento de la población para el cual los paquetes de salud ofrecidos por los dos sistemas son comparables. Por tanto, es subóptimo para un trabajador afiliarse al régimen contributivo si el acceso a los niveles 1 y 2 de SISBEN es factible. Camacho y Conover (2007) presentan evidencia de un impacto negativo aunque pequeño del régimen subsidiado en salud sobre la informalidad. Bernal (2007) indica que el 53% de los trabajadores que no hacen contribuciones para salud arguyen que no lo hacen por ser beneficiarios de un familiar que contribuye, o están afiliados al régimen subsidiado, mientras que 27% reportan no contribuir por falta de recursos.

Finalmente, existen reglas específicas de funcionamiento que no toman en cuenta la movilidad laboral entre los sectores informal y formal. Por ejemplo, la dificultad de reingresar al régimen subsidiado si el acceso se ha perdido a causa de un empleo formal. Adicionalmente, al pertenecer al SISBEN los agentes tienen acceso a una batería de programas sociales que incluye, además de salud, Hogares Comunitarios y Familias en Acción, entre otros. Al aceptar

¹¹ Fuente OIT.

¹² Fuente Banco Mundial.

un trabajo en el sector formal, los trabajadores incurren en la pérdida completa del paquete de programas y sólo ganan acceso al sistema contributivo de salud.

2.4.3. Diferencias por Género

Existen diferencias importantes en las estadísticas laborales según género. Primero, mientras que la participación masculina ha permanecido estable alrededor de 75% en las últimas 3 décadas, las tasas de participación femenina han aumentado significativamente, pasando de menos de 30% en 1976 a cerca de 60% en el 2006. Segundo, la tasa de desempleo de las mujeres en los últimos años ha sido 40% más alta que la de los hombres. Tercero, a pesar de que ha descendido considerablemente, aún existe una diferencia significativa entre el salario promedio de las mujeres y el salario promedio de los hombres (alrededor de 20% para 2006). Este diferencial se ha mantenido alto en el tiempo a pesar de que en promedio, las mujeres colombianas se educan más que los hombres. Por ejemplo, a comienzos de los 80s había dos hombres con educación universitaria por cada mujer universitaria, mientras que en el 2006 esta relación había descendido a 0.8 (Peña, 2006).

2.4.4. Diferenciales Salariales Altos según Habilidades

Los ingresos laborales exhiben grandes diferencias por nivel educativo de los trabajadores. Un trabajador con al menos alguna educación terciaria gana en promedio tres y media veces más que un trabajador con educación secundaria incompleta o menos¹³. Adicionalmente, la evolución de los salarios en Colombia se caracterizó por un deterioro de los ingresos laborales de los trabajadores calificados con respecto a los no calificados hasta finales de los 80s y una reversión de esta tendencia a partir de entonces, con niveles de desigualdad significativamente más altos que en otros países.

2.4.5. Salario Mínimo

El salario mínimo en Colombia es alto, efectivo y tiene efectos de indexación. Respecto al salario mínimo, es importante resaltar tres aspectos. Primero, la relación entre el salario mínimo y el salario medio en Colombia se encuentra en niveles del 40% (Maloney y Núñez, 2003). Dicha proporción está por encima del promedio calculado para Latinoamérica y países como México, Brasil y Chile. Segundo, una fracción importante de la población recibe ingresos laborales iguales o inferiores al salario mínimo. En el 2006, esta fracción era aproximadamente de 40%, con una mediana de la distribución salarial alrededor de 1.1 salarios mínimos y un 70% de los trabajadores ganando menos de 1.5 salarios mínimos.¹⁴ Por último, existe evidencia de que el salario mínimo indexa la distribución salarial, es decir, que las tasas

¹³ Encuesta Nacional de Hogares, cálculos propios.

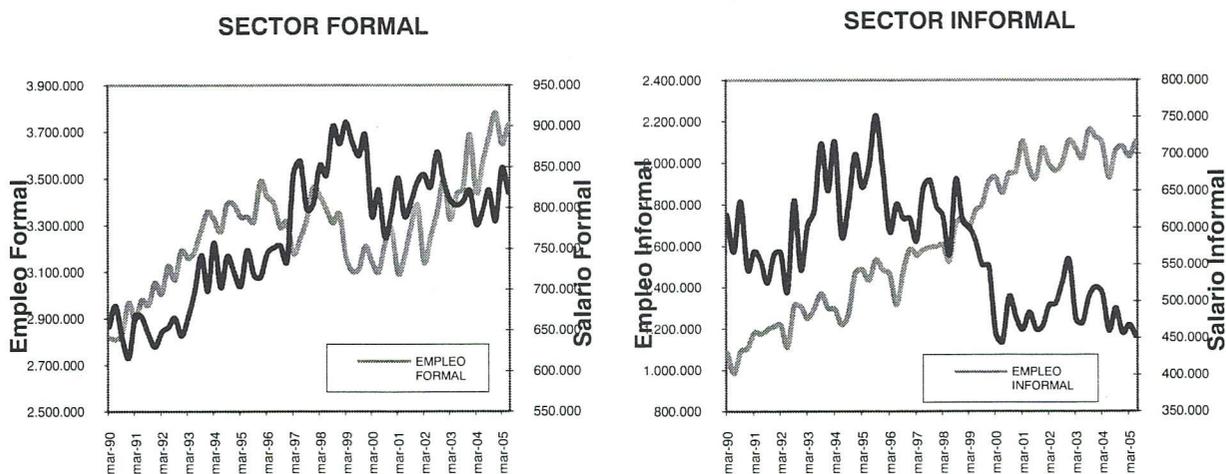
¹⁴ Encuesta Nacional de Hogares, muestra de 7 ciudades, cálculos propios.

de crecimiento de los salarios de toda la economía se fijan tomando como base las tasas de crecimiento del salario mínimo (Maloney y Núñez, 2001). Como es de esperarse, este efecto es más fuerte para aquellos salarios que se encuentran alrededor del mínimo y disminuye en la parte alta de la distribución.

Como consecuencia de estos tres hechos, es más factible que en Colombia la existencia y crecimiento del salario mínimo pueda desacelerar la dinámica del empleo. Por ejemplo, en 1999 el incremento del salario mínimo fue de 16% y la inflación estuvo alrededor de 9.2%, lo cual significa que el salario mínimo real creció aproximadamente 7% durante la peor recesión económica del país. Como consecuencia, el mercado laboral se ajustó exclusivamente a través de variaciones en las cantidades de empleo, lo que ocasionó la tasa de desempleo más alta de la historia reciente.

En más detalle, las inflexibilidades de precios en el mercado laboral han estado asociadas con el desempleo y la informalización. Echeverry y Santa María (2004) muestran que el ajuste en el sector formal se da vía cantidades: La gráfica 1 muestra que durante la década de los 90 los salarios reales en el sector formal crecieron, incluso en épocas de recesión, lo cual originó una caída dramática del empleo formal. Lo opuesto sucedió en el mercado laboral informal, ya que el ajuste se da vía precios; los salarios de trabajadores informales se ajustaron a la baja durante el período por lo cual la cantidad de empleo informal creció.

Gráfica 1
Empleo y Salario en el Sector Formal e Informal



Tomado de: Echeverry y Santa María (2004)

Por otra parte, el salario mínimo nacional puede tener consecuencias indeseables: contribuye a la segmentación del mercado laboral y contribuye a la informalidad vía la ruta de *exclusión*. Algunos estudios encuentran que el salario mínimo en Colombia afecta negativamente el

empleo formal; por ejemplo, estimaciones econométricas indican que un aumento en el salario mínimo de 10% reduce el empleo formal de las personas menos calificadas en alrededor 9% (Bell, 1997). Maloney y Núñez (2001) encuentran una elasticidad del empleo con respecto al salario mínimo de 0.15, es decir, si el salario mínimo aumenta en términos reales 1%, el empleo disminuye 0.15%. Por ejemplo, en 1999 cuando el salario mínimo real creció 7%, esta elasticidad habría implicado una reducción de 1.05% en el empleo. Estos autores también reportan que aumentos en el salario mínimo generan un aumento significativo en la probabilidad de quedar desempleado.

2.4.6. Costos Laborales

Los costos laborales no salariales en Colombia son altos y han aumentado significativamente en los últimos años. Los costos no salariales totales (medidos en salarios mensuales esperados) son alrededor de 32 en promedio en Latinoamérica, 42 en los países de la OECD y 24 en E.U., comparado con alrededor de 52 salarios mensuales esperados en Colombia. Adicionalmente, la composición de estos gastos es significativamente diferente entre países. Mientras las contribuciones para seguridad social son mayores en los países de la OECD, las provisiones de despido y cesantías son significativamente superiores en Latinoamérica y Colombia. Es decir, mientras que en otros países tienen altos impuestos a la nómina que afectan la *demanda* de trabajo pero no su proceso de ajuste, la regulación imperante en Colombia tiene serios efectos sobre el proceso de *ajuste* del mercado laboral. Por otra parte, mientras en 1976 un empleador pagaba alrededor de 44 centavos en costos no salariales por cada peso de salario, en la actualidad este costo es equivalente a 52 centavos por cada peso de salario.

Diversos estudios han documentado que, a pesar del buen desempeño económico del país, los altos niveles de desempleo siguen subsistiendo debido principalmente a los altos costos laborales no salariales (que incluyen cesantías, prestaciones, costos de despido y otros beneficios). En particular, se ha mostrado que el nivel de los costos no salariales ha estado relacionado con la desaceleración de la demanda de trabajo. Bernal y Cárdenas (2003) atribuyen una proporción no despreciable de la tasa de desempleo a una combinación del nivel de costos laborales y una elasticidad-salario relativamente alta. Kugler y Cárdenas (1999) presentan evidencia de que las regulaciones de contratación y despido, parte de los costos no laborales, estuvieron asociadas con un incremento de aproximadamente 10% en la tasa de desempleo.

Por otro lado, los costos laborales no salariales afectan la informalidad. Kugler y Cárdenas (1999) encuentran que los costos de contratación y despido estaban asociados a una reducción del empleo formal y una mayor duración del desempleo de los trabajadores informales. Adicionalmente, Kugler y Kugler (2009), usando un panel de firmas del sector industrial, encuentran que un aumento de 10% en los impuestos a la nómina se traducen, por un lado, en

una caída de entre 1.4% y 2.3% en los salarios del sector formal y por otro, en una caída de entre 4 y 5% del empleo formal.

2.5. Instituciones

En este estudio se analiza el diseño de dos instituciones relevantes para el país: Las instituciones presupuestales y la descentralización. El diseño de la primera tiene que ver con la forma de asignación de los presupuestos a nivel nacional y su efecto sobre el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC). Es importante mencionar que un menor déficit aumenta las posibilidades de crecimiento. El diseño de la segunda, no sólo posee efectos directos sobre el déficit del GNC, sino que también posee efectos directos sobre el desarrollo y crecimiento a nivel local.

2.5.1. Instituciones Presupuestales

La mayor parte de la literatura sobre instituciones presupuestales se enfoca en controlar excesos de gasto por parte del ejecutivo o el legislativo, lo que podríamos llamar el problema del déficit (Ayala y Perotti, 2000). A pesar del enfoque de la literatura, la responsabilidad de las instituciones presupuestales en los resultados fiscales es necesariamente limitada. Ningún arreglo institucional está en posición de garantizar responsabilidad fiscal si los formuladores de política hacen caso omiso de las reglas de sostenibilidad. De manera análoga, si todas las instancias de formulación de política asumieran idéntica y completamente la restricción presupuestal, las instituciones serían superfluas en cuanto al monto del déficit. Las instituciones presupuestales son importantes entonces en situaciones en que algunos actores del proceso interiorizan mejor la restricción presupuestal que otros; o cuando los objetivos y las dinámicas internas de las instituciones difieren de manera que, al interactuar ellas entre sí se ignora la restricción presupuestal.

A pesar de ser el protagonista de la discusión económica sobre instituciones presupuestales, el problema del déficit no es el único. La eficiencia del gasto público es por lo menos igual de importante: cómo gastar mejor. Sin embargo, la literatura tiene poco que decir sobre qué es un gasto eficiente –o cómo lograrlo. Así las cosas, la discusión que sigue se limita a abordar las instituciones presupuestales a la luz del problema del déficit, no porque sea el único relevante, sino porque es en el que la literatura económica es propositiva. Los principales problemas a este respecto se mencionan a continuación.

Existe un déficit alto del GNC. En Colombia, la historia reciente de déficit fiscal se atribuye principalmente a las políticas de gasto originadas en la Constitución de 1991 (CPN). Sin embargo, aún en los años recientes en que los déficit del sector público no financiero (SPNF) han retornado a niveles manejables, el déficit estructural del GNC es más elevado que en los años 90s.

*El margen de acción del Gobierno en su propuesta de Presupuesto es limitado*¹⁵. Alrededor del 95% del Presupuesto es inflexible, en el sentido que no admite discreción por parte del ejecutivo. Buena parte de este porcentaje se desprende de las transferencias intergubernamentales del Sistema General de Participaciones (SGP) y del pago de pensiones, pero alrededor de la quinta parte tiene otros fines. A estos gastos obligados se suman las inflexibilidades en las rentas: ingresos cuyo uso está especificado por adelantado, independientemente de la pertinencia o eficiencia de ese uso. Los ingresos provenientes de los impuestos parafiscales son una versión de estas rentas de destinación específica, con la particularidad de que se recaudan en un sector y se destinan al mismo.

El margen de acción del Gobierno se ve reducido por un factor adicional. Las exenciones tributarias a sectores específicos son, en un sentido amplio, similares a los parafiscales: son recursos adicionales que “se destinan” a un sector –excepto que la manera de destinarlos es nunca recaudarlos. El estatuto tributario colombiano está plagado de tales exenciones; ante la inflexibilidad presupuestal su uso como herramienta de política se ha hecho frecuente a pesar de su indeseable tendencia a tornarse intocables¹⁶.

Falta de transparencia en la negociación de la parte flexible del gasto. La parte flexible del Presupuesto sufre algunas modificaciones –aunque relativamente menores– durante el debate en el Congreso, especialmente en las comisiones económicas¹⁷. En la medida en que el Presupuesto es un documento político, estas modificaciones son parte natural de su proceso de negociación y ajuste. Sin embargo, tras la eliminación de los auxilios parlamentarios –la manera explícita en que el Gobierno hacía concesiones políticas– la negociación se ha hecho menos transparente; se ha camuflado en ciertos rubros presupuestales, desviando su objetivo y haciéndoles perder eficacia. Los altos costos de negociación también han llevado al abuso por parte del Gobierno de la figura de las vigencias futuras para asegurar la financiación de proyectos de largo plazo.

Falta de transparencia en el proceso presupuestal de la inversión social. El Art. 359 de la CPN autoriza la constitución de rentas de destinación específica para el gasto social, y el Art.350 establece que el porcentaje de gasto destinado a inversión social no puede disminuir de un año al siguiente. El Estatuto Orgánico de Presupuesto queda encargado de determinar qué es gasto social, pero en la práctica esta definición ha sido amplia. Como resultado, declarar que un gasto es social ha sido una manera de amarrar las manos del ejecutivo, útil cuando grupos con intereses especiales desean asegurar sus triunfos políticos del momento y evitar

¹⁵ Echeverry et al. (2004) presentan una discusión en detalle de las inflexibilidades del Presupuesto General de la Nación.

¹⁶ Véase la exposición de motivos de la propuesta de Reforma al Estatuto Tributario que el Ministerio de Hacienda presentó en el 2006.

¹⁷ Para una discusión más detallada, véase Cárdenas et al. (2006).

discusiones presupuestales en años futuros. Esta perversión del objetivo de la CPN ha generado falta de transparencia en el proceso presupuestal y ha aumentado la presión de recaudo (y la tendencia al déficit) del GNC.

2.5.2. Descentralización

Los mecanismos que permiten una mejor asignación de recursos en un sistema descentralizado que en uno centralizado son los siguientes: Mayor competencia entre regiones (Tiebout, 1956); mejor conocimiento de los gobernantes locales de las necesidades y preferencias de sus ciudadanos (Oates, 1972) y; mejor control político de los ciudadanos sobre sus gobernantes (Seabright, 1996). Sin embargo, estos mecanismos afrontan muchos problemas en los países en vía de desarrollo. Por ejemplo, los sistemas de rendición de cuentas son débiles, la información es deficiente, existen elites locales que facilitan la captura de los gobiernos y las capacidades administrativas y técnicas de los trabajadores difieren mucho entre regiones (Bardhan, 2002; Bardhan y Mookherjee, 2006).

Los estudios que han evaluado la descentralización en Colombia destacan dos resultados positivos. Primero, una mejor distribución de recursos públicos entre regiones (DNP, 2001). Segundo, un aumento de la cobertura en los servicios ofrecidos por los gobiernos locales (Sánchez, 2006). A pesar de estos avances, aún existen problemas de ineficiencia en la asignación del gasto, grandes inequidades en la mayoría de servicios provisto por los gobiernos locales y corrupción.

En Colombia el diseño de la descentralización está reglamentado por la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007. Adicionalmente, existen otras leyes que afectan el desarrollo de políticas a nivel local. Por ejemplo, las leyes sobre repartición y uso de regalías, participación ciudadana y tributación. A continuación, presentamos una descripción de los que consideramos son los principales problemas que afronta la descentralización en Colombia. Esta se divide en dos partes, problemas del diseño actual y problemas de contexto.

Problemas del Diseño Actual

No existe una descentralización fiscal como tal. La descentralización es más de tipo administrativo, donde se delegan algunas funciones a las jurisdicciones, con poca discrecionalidad en las decisiones de gasto y el recaudo de impuestos. Aprovechar las potenciales ventajas de la descentralización con este diseño es difícil.

Alta dependencia de las regiones de las transferencias del SGP. Del gasto total de funcionamiento del Gobierno Central, el 40% es realizado por las regiones. Sin embargo, los impuestos regionales tan solo corresponden al 20% del recaudo total (Alesina et al., 2002). Los estudios han mostrado que una alta dependencia regional de las transferencias genera problemas de

déficit a nivel local (Rodden, 2002), ineficiencia en el gasto y el recaudo de impuestos (Sánchez, 2006; Iregui et al., 2005) y corrupción (Nupia, 2007).

Las transferencias del SGP poseen destinaciones específicas y no dan discrecionalidad a los gobernantes locales para responder de forma adecuada a las necesidades y preferencias de sus ciudadanos. En términos generales, los recursos del SGP se destinan a educación (58.5%), salud (24.5%), agua potable y saneamiento básico (5.4%) y propósitos generales (11.6%). Estos porcentajes parecen corresponder más a un cálculo del gasto per cápita para cada sector, que a las necesidades y preferencias de cada región.

La asignación de los recursos del SGP entre departamentos y municipios no posee incentivos para el buen comportamiento de las regiones. Las formulas usadas para calcular el monto transferido a cada región difieren según el sector (educación, salud, acueducto y saneamiento básico, propósitos generales) y en su mayoría se basan en cobertura actual y futura. Es decir, más gente demandando servicios del sistema implica un mayor volumen de transferencias, independientemente de si estas se invierten bien o mal. Esto no genera ningún incentivo para que las regiones se esfuercen por tener un buen desempeño.

Las transferencias que permiten más discrecionalidad en su destinación a los gobernantes locales (Regalías) son asignadas de forma ineficiente e incentivan la corrupción. Aunque existen algunas restricciones, las regiones poseen mayor autonomía en la destinación de las Regalías. Aunque no existen estudios que evalúen la eficiencia de su asignación, hay un consenso en que la regalías no están siendo invertidas adecuadamente y generan corrupción (el DNP suspendió las regalías a 44 municipios por no envío de la información requerida en el 2007).

La responsabilidad compartida de algunas tareas entre diferentes niveles de gobierno no permite un control y castigo adecuado de los ciudadanos. Existen responsabilidades compartidas entre departamento y municipios en todos los sectores. Esto, además de generar problemas de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, no permite a los ciudadanos identificar y castigar a los responsables de una mala gestión mediante el proceso de votación.

Problemas de Contexto

Los mecanismos de participación ciudadana existentes no son efectivos. Aunque la legislación colombiana ofrece una cantidad importante de mecanismos de participación ciudadana a nivel local, la mayoría de ellos no son usados o funcionan mal. El índice de participación ciudadana calculado por la Corporación Transparencia por Colombia para una muestra de 146 municipios

en el 2004 es de 46 sobre 100¹⁸. Esto demuestra la baja calidad de la participación local en el país.

Presencia de grupos de poder que obscurecer el proceso político. La existencia no solo de elites económicas locales (el Gini promedio de la propiedad municipal de las tierras en Colombia es 0.78)¹⁹, sino también de grupos armados ilegales que intervienen en los procesos político, impiden que el mecanismo de control a través de las elecciones populares funcione. De esta forma, no se cuenta con el principal mecanismo de control ciudadano que permite una mejor asignación de recursos bajo descentralización.

3. Opciones de Política

Siguiendo la estructura de presentación de la sección anterior, en esta se discuten las opciones de política existentes para resolver los problemas descritos en cada uno de los temas de interés. Es importante resaltar tres puntos. Primero, para muchos casos no existe evidencia contundente sobre los efectos de las políticas planteadas. Segundo, la mayoría de las evaluaciones que se han hecho sobre la efectividad de las políticas no estudian los efectos adicionales que estas pueden tener sobre otros factores importantes, lo cual solo permite conocer sus efectos parciales y no generales. Por último, no existe una evaluación costo-efectividad que permita una comparación entre diferentes tipos de políticas.

3.1. Educación

3.1.1. Educación Pre-escolar, Básica y Media

Una combinación adecuada de políticas puede mejorar significativamente la situación escolar en nuestro país. Sin embargo, es importante entender hacia quiénes deben focalizarse los mayores esfuerzos y cuáles son las políticas adecuadas en cada situación.

Cobertura

La literatura internacional sobre políticas educativas de ampliación de cobertura y disminución de deserción en países en vía de desarrollo es esperanzadora ya que demuestra la efectividad de diversas políticas. En una revisión de la literatura reciente, Glewwe y Kremer (2005) argumentan que políticas de reducción de costos educativos a través de ayudas directas (por ejemplo, dotación de uniformes o material educativo) y/o de programas de transferencias condicionadas son efectivos. Adicionalmente, estudios recientes han encontrado que programas de salud básica pueden llegar a aumentar también la asistencia escolar a muy bajo costo (Miguel y Kremer, 2004).

¹⁸ El índice evalúa la participación ciudadana en diferentes consejos y comités de control y el apoyo del gobierno municipal a esta participación (ver, Corporación Transparencia por Colombia, 2006).

¹⁹ Dato para el 2004, cálculos del CEDE.

Cobertura en pre-escolar. Para aumentar la cobertura en pre-escolar, Barrera y Domínguez (2006) argumentan que es necesario ampliar la oferta educativa. Los autores sugieren que esta expansión debe lograrse a través de la construcción de jardines infantiles, la cual debe financiarse con recursos de los municipios o a través de concesiones con el sector privado siguiendo los lineamientos que ofrece el Decreto 4313 de 2004.²⁰ Sin embargo, esta política es costosa para los municipios y podrá ser aplicada únicamente en el largo plazo.

En el corto plazo, una alternativa de política viable debería involucrar a los Hogares Comunitarios del ICBF, los cuales actualmente buscan únicamente proveer servicios de cuidado y vigilancia nutricional a los niños. Una evaluación de impacto reciente de este programa, el cual lleva más de 20 años operando en el país y atiende a más de un millón de niños, demostró que existen efectos negativos robustos sobre las medidas de desarrollo cognitivo de los niños que asisten al programa.²¹ Con el objetivo de aprovechar la infraestructura existente, sería altamente beneficiosos suplementar las ayudas alimentarias actuales con material pedagógico adecuado y capacitaciones en temas de enseñanza a las madres comunitarias. Esta política, además de solucionar la baja cobertura de pre-escolar en los estratos bajos, podría tener efectos positivos en las tasas de deserción futura y los resultados académicos de estos niños en el largo plazo (Schweinhart et al., 2005; Barrera y Domínguez, 2006).

Cobertura en secundaria en las áreas urbanas. Con el fin de aumentar la cobertura y disminuir la deserción de estudiantes de secundaria en el sector urbano, se debe aplicar una política de incentivos a la demanda. En primera instancia, se pueden desarrollar políticas de gratuidad en donde los establecimientos educativos recibirían un porcentaje de dinero por cada niño atendido. Para Colombia, Barrera et al. (2007) evalúan el impacto del programa de Gratuidad en Bogotá y encuentran que reducciones en los costos de matrículas de educación media para estudiantes de SISBEN 2 tiene efectos cercanos al 6% en la probabilidad de asistir a la escuela.

Otro mecanismo que puede ser efectivo son las transferencias condicionadas. Para Colombia, Barrera et al. (2008), a través de un estudio experimental, muestra que transferencias condicionadas para estudiantes de SISBEN 1 y 2 aumentan la tasa de asistencia y la probabilidad de grado de estudiantes beneficiados en 2.8 y 4 puntos porcentuales respectivamente.²² Según Barrera y Domínguez (2006), este tipo de política es preferible debido a que tiene una mejor focalización, es más costo-eficiente y su efecto sobre la pobreza puede ser mayor ya que el dinero recibido puede invertirse en salud y nutrición de los niños.

Cobertura en secundaria en las áreas rurales. En el sector rural, las transferencias condicionadas también han sido políticas exitosas en el aumento de asistencia escolar. La evaluación de impacto de Familias en Acción demostró que el programa logró aumentar las tasas de asistencia de alumnos entre 8 y 13 años de edad en 3 puntos porcentuales. De manera

²⁰ Este Decreto reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas

²¹ Unión Temporal Universidad de los Andes y Profamilia (2008)

²² Adicionalmente los autores encuentran efectos positivos de grupos, es decir, que los amigos de estudiantes beneficiados también mejoran sus estadísticas educativas. Este resultado es alentador en la presencia de restricciones presupuestales de los programas.

similar, la asistencia de estudiantes entre 14 y 17 años de edad aumentó en más de 5 puntos porcentuales (Atanasio et al., 2005). Otro mecanismo alternativo que puede aplicarse en las áreas rurales podría ser la continuación del Proyecto de Educación Rural (PER). Una evaluación reciente de Rodríguez et al. (2007) mostró que subsidios a la oferta enfocados en la capacitación de docentes y el mejoramiento de material educativo especializado son beneficios. El programa logró aumentar la tasa de aprobación en 4.2 puntos porcentuales y disminuir las de deserción y reprobación en 3.2 y 1.4 puntos porcentuales respectivamente.

Calidad

Revoluciones educativas en calidad no son posibles. Para que el país alcance mejoras significativas en este aspecto son necesarias políticas consistentes y persistentes en el tiempo. Los estudios internacionales que buscan definir cuáles son los determinantes de la calidad académica adquirida por los estudiantes se pueden dividir en dos tipos: estudios retrospectivos y estudios experimentales. Los primeros poseen diversos problemas de estimación y por lo tanto sus resultados deben ser evaluados de manera cautelosa. Esto ha llevado a que recientemente se centre la atención en resultados basados en experimentos naturales o en programas implementados de manera experimental.

Los análisis más recientes han encontrado que el nivel educativo de los docentes y un sistema adecuado de incentivos están asociados a mejoras en el rendimiento académico de los estudiantes. Por ejemplo, programas como el de educación remedial y asistencia computarizada en la India (Banerjee et al. 2004) y de educación radial en Nicaragua (Jamison et al. 1981), los cuales buscaban disminuir los problemas de baja calidad de educación impartida por parte de los profesores, tuvieron resultados positivos. En relación a los incentivos docentes, un experimento reciente en la India muestra que esquemas de pagos que incluyan bonificaciones a los docentes, basados en avances promedios de los resultados académicos de sus estudiantes, pueden ser altamente efectivos (Muralidharan y Sundararaman, 2006).²³ Por el contrario, programas como la dotación de material adicional en Kenya (Glewwe et al., 2003) o de mejoras en la salud de los alumnos en el mismo país (Glewwe y Kremer, 2005) no presentaron efectos en la calidad educativa de los estudiantes tratados.

Recursos para aumentar la calidad. Para alcanzar mejoras significativas en la calidad educativa, Colombia necesita una política persistente y continua en el tiempo que le asegure al sistema los recursos suficientes para invertir en aspectos de calidad. En la actualidad la asignación de recursos educativos a departamentos y municipios se rige por la Ley 715 de diciembre de 2001. Existen dos aspectos importantes introducidos por la dicha ley que están encaminados a mejorar los resultados académicos de los estudiantes. El primero es el criterio para la asignación del Sistema General de Participaciones (SGP) según el número de estudiantes matriculados, el cual genera un incentivo más directo a la ampliación de

²³ El caso ideal en cuanto a preparación de docentes y un sistema de incentivos adecuados se presenta en Finlandia. En este sistema todos los docentes de pre-escolar y primaria deben poseer títulos universitarios, mientras que aquellos de secundaria deben al menos tener un nivel educativo de Maestría. Adicionalmente, los incentivos son tales que para los finlandeses es un honor y privilegio dedicarse a esta profesión y solo los mejores pueden acceder a ella. No es de extrañar entonces que los estudiantes de este país hayan obtenido durante dos años consecutivos los mejores promedios en las pruebas de PISA.

cobertura.²⁴ Adicionalmente, la ley creó un rubro especial dedicado a la inversión en calidad educativa.

No obstante, posiblemente uno de los mayores obstáculos que se debe enfrentar para alcanzar aumentos en calidad educativa son los bajos montos dedicados al rubro de calidad. Según datos del DNP, en el año 2006 mientras que los recursos de asignación por alumno superaban el 80% del total de transferencias; los recursos destinados a calidad educativa eran menos del 5%.²⁵ Debe existir en el futuro un compromiso serio de incremento en estos recursos con un diseño que permita dar los incentivos correctos de inversión y uso de los recursos por parte de las autoridades departamentales y municipales.

Nivel educativo de los docentes. La política educativa debe comprometerse también a generar los incentivos adecuados a los docentes para incrementar su preparación académica y alcanzar la excelencia en el ejercicio de su profesión. En relación con la educación de los docentes, Fernandes (2006) muestra que, si bien la formación de los docentes entre el 2000 y 2003 ha mejorado, es necesario continuar los esfuerzos en el área. Por ejemplo, aunque el número de docentes profesionales pasó de 44 a 50 de cada 100; todavía 27 de cada 100 docentes tienen un nivel de educación técnica o inferior. Adicionalmente, de acuerdo a los ECAES 2005, cuatro de los siete programas de educación de docentes evaluados obtuvieron bajos puntajes.

Colombia cuenta con las herramientas legales que incrementarían los incentivos docentes a aumentar su preparación y mejorar su ejercicio profesional. Por ejemplo, vale la pena mencionar el nuevo estatuto de profesionalización docente (Decreto 1278 de 2002) que redefine los criterios para ingreso, ascenso y retiro del servicio educativo estatal. Con este se busca que la profesión se relacione con los resultados de la calidad de la educación al establecer que los ascensos de los docentes deben estar asociados al desempeño profesional y no solo al tiempo de servicio acumulado. De manera complementaria, existen los Decretos 3391 y 2582 de 2003, los cuales regulan los concursos de la carrera docente y establecen las reglas y mecanismos para la evaluación del personal docente y directivo. El mayor problema en este aspecto radica en que ninguno de estos mecanismos ha sido realmente implementado a profundidad en el país.

Debe existir un compromiso serio en el futuro de implementación de estas herramientas para alcanzar mejoras en calidad educativa. La evidencia empírica en Colombia muestra que mejorar en este aspecto sería altamente beneficioso. Por ejemplo, Gaviria y Barrientos (2001) muestran que en Bogotá el número de docentes por alumno y la educación media de profesores está asociado positivamente con el rendimiento académico en planteles privados, más no oficiales. Los autores sugieren que estas diferencias en resultados podrían superarse si se mejorara la estructura de incentivos que regula las relaciones entre maestros, estudiantes, administradores y padres de familia en el sector oficial. En pocas palabras, si los mecanismos legales anteriormente mencionados se implementaran con rigor.

²⁴ No obstante, se han perpetuando las inequidades entre regiones debido a que el objetivo final continúa siendo el financiamiento del costo de la nómina de educadores (Simpson, 2006).

²⁵ DNP - Documentos Conpes Sociales 97, 101 y 103 de 2006.

Políticas alternativas. No se deben descartar políticas alternativas o complementarias para mejorar los niveles de calidad educativos. Para Colombia, la evidencia sugiere que contratos entre colegios privados y el sector público pueden mejorar la calidad académica de estudiantes de bajos recursos. Por ejemplo, Barrera (2006) muestra que el sistema de concesión existente en Bogotá (colegios públicos administrados por privado) ha tenido impactos positivos en los resultados académicos de los estudiantes, disminuyendo las tasas de deserción y aumentando los puntajes en pruebas académicas en cerca de un 3%. No obstante, debe tenerse en cuenta que estos programas tienen una escala potencial limitada debido a que pueden llegar a ser costosos y requieren de la existencia de colegios privados de calidad dispuestos a manejar colegios públicos.

3.1.2 Educación Superior

Estudios empíricos sugieren que una combinación de políticas orientadas a mejorar la calidad académica en la educación media y superior, unido a un mayor acceso a programas de ayuda financiera puede aumentar los niveles de cobertura y disminuir los niveles de deserción en la educación superior en Colombia.

De nuevo, la calidad en parte de la solución. El estudio de Sánchez (2008) muestra que un factor clave para la reducción en las tasas de deserción en educación superior es aumentar la calidad académica que los estudiantes obtienen durante su educación secundaria. Así, si se logra llevar a cabo una política consistente de recursos y calidad e incentivos de docentes como la anteriormente sugerida, el país lograría a su vez disminuir las tasas de deserción en la educación superior. Adicionalmente, de acuerdo a los resultados de dicho estudio, es fundamental que las Instituciones de Educación Superior realicen esfuerzos para detectar y apoyar académicamente aquellos estudiantes con los menores niveles de calidad educativa que reciben cada semestre, de forma tal que logren prepararlos para la nueva etapa académica que enfrentan.

Acceso al crédito educativo. En el sistema existen personas que desertan por motivos diferentes a los académicos, como por ejemplo, aquellos con restricciones de ingresos y de acceso a crédito que no están en capacidad de cubrir los costos de matrícula y el costo de oportunidad de estudiar. Para ellos, una política de apoyo financiero es fundamental. Sánchez (2008), en una evaluación de impacto de los créditos ACCES encuentra que ser beneficiario de este tipo de crédito disminuye el riesgo de deserción de la educación superior en 22%. Estos créditos podrían a su vez aumentar las tasas de cobertura en este nivel educativo, convirtiéndose en una herramienta de política altamente efectiva.

3.2. Salud

3.2.1. Mortalidad Materno-Infantil

Mortalidad materna

En general, se considera que la mortalidad materna es evitable. Más del 80% de las muertes maternas serían evitables si las instituciones aplicaran eficientemente las normas y protocolos conocidos (UNFPA, 2006). De hecho, la mortalidad materna no se relaciona con el nivel de atención de parto por personal calificado ni con la atención prenatal, lo cual sugiere la existencia de problemas de calidad en la atención y de identificación de factores de riesgo en la mortalidad materna.

Políticas encaminadas a detectar embarazos de alto riesgo, resultarían importantes para determinar periodos de estancia en el hospital, y así reducirían la tasa de muertes maternas relacionadas con complicaciones durante el puerperio, que actualmente corresponde a un 8.1% de las muertes maternas (UNFPA, 2006). Evidencia internacional, en Indonesia, indica que las políticas de capacitación para mejorar la calidad de la atención han generado resultados importantes en reducción de mortalidad materna. Sri Lanka es otro país que brinda una experiencia internacional muy exitosa, logrando reducir en cincuenta años su tasa de mortalidad materna de 600 a 60 por cada cien mil nacidos (Banco Mundial, 2006).²⁶

Mortalidad infantil

Para la intervención de la mortalidad infantil se requiere conocer sus determinantes. Entre éstos están los factores contextuales y los biológicos. A los primeros se asocian mejoras en infraestructura, acceso a servicios básicos, de salud y de educación. Entre los segundos, el peso al nacer es el indicador más importante de la salud infantil, un predictor de mortalidad infantil, morbilidad y capacidad de aprendizaje (Currie y Cole, 1991). Estos últimos son a su vez considerados como medidas de desarrollo socioeconómico. Berham y Rosenzweig (2004) utilizan información de 112 países para mostrar que existe una fuerte correlación negativa entre la tasa de bajo peso al nacer y el PIB per cápita ajustado por paridad de precios.

La mortalidad infantil está también asociada al intervalo intergenésico previo, al orden de nacimiento y a la edad de la madre al nacimiento del hijo. Existe evidencia para Colombia, basada en la Encuesta de Demografía y Salud (ENDS-2005), de que la TMI es mayor a partir

²⁶Sri Lanka implementó un plan integral que incluía: medidas preventivas de alimentación, vigilancia de factores de riesgo, acceso a atención rápida y eficaz en caso de emergencia, condiciones higiénicas apropiadas para el parto, un sistema de salud organizado y accesible con personal preparado y que está en capacidad de detectar posibles complicaciones en el parto, mejoras en el transporte público para facilitar la movilización de las mamás a los hospitales, y un magnífico sistema de registro civil en el cual se llevan todas las estadísticas y equidad en materia de género.

del tercer hijo, en intervalos muy cortos y en niños de madres adolescentes. En estos casos resulta claro pensar que un mayor número de hijos reduce los intervalos entre embarazos, causando a su vez una salud pobre tanto en los niños como en las madres. Esta evidencia se corrobora con la correlación positiva que observamos entre la mortalidad materna e infantil con la tasa de fecundidad por departamento en Colombia. A su vez, existe una correlación positiva entre la mortalidad materna y la mortalidad infantil, que puede estar en parte explicada por una maternidad precoz, la cual implica riesgos de salud para la madre y el niño.

Para promover un mejoramiento de la salud materno-infantil es de suma importancia tratar de regular los patrones de fecundidad. Es importante resaltar los esfuerzos que el gobierno ha hecho por brindar una cobertura completa a esta población prioritaria, como son las gestantes y los niños menores de un año. Sin embargo, se requiere no solo incrementar su cubrimiento sino también tratar de mejorar la calidad de los servicios en salud que se prestan, y a su vez ampliar la cobertura en infraestructura de acueducto y alcantarillado que resultan ser causas ambientales determinantes de la mortalidad infantil.

3.2.2. Fecundidad y Anticoncepción

La fecundidad no deseada puede darse por el uso incorrecto de métodos anticonceptivos o por el uso de anticonceptivos no tradicionales con menor eficiencia (Profamilia, 2005). Existe una relación negativa entre el nivel de prevalencia de métodos modernos de planificación familiar y el nivel de fecundidad no deseada, la cual sugiere barreras de acceso en el uso de los métodos que no permiten materializar la menor fecundidad deseada (Cálculos del CEDE). Esto es especialmente marcado entre las mujeres más jóvenes, las que residen en áreas geográficas desfavorecidas, en áreas rurales y las de menor educación e ingresos. En estos grupos, la fecundidad no deseada y la necesidad insatisfecha de planificación familiar es mayor, a la vez que el uso de métodos es menor.

La elevada tasa de fallas de método, y por consiguiente de embarazos no deseados, se dan fundamentalmente por vacíos en materia de salud sexual y reproductiva, siendo esto un motivo para evaluar los programas actualmente implementados. Se debe mejorar en aspectos como la falta de información en el acceso y uso, falta de consejería y falta de suministro de métodos anticonceptivos.

El gobierno debe diseñar e implementar un programa integral en temas de la salud sexual y reproductiva de la población colombiana. Dada la iniciativa del gobierno por promover el cubrimiento de métodos anticonceptivos dentro del POS (contributivo y subsidiado), este es un momento coyunturalmente importante para implementar este tipo de programas de educación sexual, los cuales pueden generar una mayor eficacia en cuanto al uso de métodos anticonceptivos. Adicionalmente, se debe difundir masivamente la existencia del cubrimiento de anticonceptivos dentro de los planes obligatorios de salud, pues existen muchos programas

públicos a los que no se accede por desconocimiento generalizado de los mismos. Una exitosa difusión del cubrimiento de anticonceptivos debería resultar en una tasa de necesidad insatisfecha de planificación familiar²⁷ mucho menor a la hoy observada, especialmente entre los grupos menos favorecidos socialmente. En 2005, la tasa de necesidad insatisfecha era de 12% entre las mujeres sin educación y de solo 3.7% entre las mujeres con educación superior (ENDS-2005).

3.3. Pobreza y Distribución del Ingreso

3.3.1. Opciones generales

Focalización. Uno de los mecanismos más eficaces para disminuir la pobreza y la desigualdad es el gasto público social focalizado en las personas con mayores carencias. Diversos estudios e investigaciones han mostrado que se requiere un mayor esfuerzo de focalización. De un lado, los beneficios del gasto no están distribuidos sólo entre los pobres y de otro los beneficios recibidos por los pobres no son proporcionales a su brecha de pobreza (diferencia entre su ingreso y la línea de pobreza).

Programas que ya que son focalizados pero que aun requieren mejoras son los de educación, subsidios a los hogares, subsidios a las familias, los programas de entrenamiento de trabajo y los servicios públicos excluyendo el gas, programas de educación preescolar, subsidios a la salud (tanto a la oferta como a la demanda) y educación primaria y alimentación escolar. Los programas que tienen un alto grado de focalización son la educación preescolar para niños entre 6 y 7 años, subsidios de salud por el lado de la demanda y programas para el cuidado de la niñez por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Finalmente, el subsidio a las pensiones tiene el menor índice de todos los programas de gasto.

En general, se necesita más esfuerzo para focalizar mejor los programas sociales. Aunque la focalización regresiva es difícil de cambiar como en el caso de las pensiones, las instituciones del estado deberían modificar lo más pronto posible el marco legal para permitir que el gasto social se dirija a los pobres.

Programas anti-pobreza. Varios programas estructurados para combatir la pobreza surgieron como resultado de la crisis económica de finales del siglo pasado. El más importante de todo es la Red de Apoyo Social (RAS) puesta en marcha en el año 2000, en el que se buscaba mitigar los efectos negativos del ciclo económico. Esta contó con tres programas: Jóvenes en Acción, Empleo en Acción y Familias en Acción. Este último programa tuvo una evaluación de impacto positiva, pues ha contribuido a aumentar la asistencia escolar y ha tenido impactos nutricionales en los niños. Aunque se ha planteado una ampliación significativa del programa Familias en Acción, esta estrategia deberá ser analizada con cuidado pues no es claro que un programa que fue altamente efectivo en las zonas rurales pueda ser reproducido con el mismo éxito en las zonas urbanas.

²⁷ La necesidad insatisfecha la componen las mujeres cuyo último embarazo no fue deseado o lo deseaba pero más tarde.

Otra de las estrategias que se debe apoyar es la Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema o Red JUNTOS, la cual busca incorporar a los hogares más pobres a la red del estado social para superar su situación a través de acceso efectivo de las familias a todos los servicios sociales y el compromiso de las familias para superar su situación de pobreza. La estrategia contra la pobreza extrema es necesaria porque el crecimiento económico no es suficiente para reducirla, particularmente para aquellas familias que se encuentran en “trampa de pobreza” multidimensional. Precisamente para afrontar este problema multidimensional se requiere tener una estrategia integral en la que la pobreza extrema y la población desplazada puedan acceder a todos los servicios sociales. La Red Juntos incentiva la acumulación de capital humano, la generación de ingresos, el progreso familiar y el acceso a la justicia, banca y crédito.

La estrategia de pobreza extrema tiene nueve dimensiones: a) Pobres IDs, es decir, la recolección de los diferentes papeles requeridos para hacer parte de una vida en comunidad social y económica como la cedula, licencia de conducir, tarjeta militar, etc...; b) ingresos y trabajo; c) educación y entrenamiento; d) acceso a salud a través de la afiliación al régimen subsidiado; e) vivienda y mejoramiento de las condiciones de vida; f) nutrición; d) dinámica familiar, es decir, prevención de la fecundidad adolescente, planificación familiar, conciencia sobre uso de drogas y alcohol; h) acceso a la banca y al crédito; i) apoyo legal. La estrategia contará con la participación de los gobiernos locales, ONGs y cualquier institución privada que desee participar en la coordinación con el gobierno y el marco institucional creado por la Red.

3.3.2. Estabilidad macroeconómica

Dado el efecto de las crisis macroeconómicas sobre la pobreza, y la causa de estas el excesos de endeudamiento, la principal recomendación de política es evitar el crecimiento excesivo de deuda tanto interna como externa, sobretodo en épocas de alto crecimiento económico en que tanto los prestamistas nacionales como extranjeros tienen estímulo para prestarle al sector público y privado de Colombia. En esas circunstancias, cualquier problema en la economía global o el sector financiero internacional lleva a una reversión en los flujos de capital hacia Colombia y aumento en las tasa de interés.

La recomendación de política debe ser entonces asegurarse que no haya déficit fiscal permanente que aumente el peso de la deuda pública. El endeudamiento gubernamental en moneda extranjera hace la economía vulnerable a los choques externos, y el endeudamiento en el mercado interno hace difícil mantener el gasto público cuando la política monetaria se haga más estricta ante presiones inflacionarias o déficits en la balanza de pagos.

La otra recomendación es que la política monetaria debe actuar para moderar las burbujas de crédito del sector financiero. Siempre que el crédito se dispara, la calidad de la cartera se deteriora y se corre el riesgo de una crisis financiera. Por lo tanto, para moderar el endeudamiento, la Junta del Banco de la República debe en estas coyunturas endurecer la

política monetaria aumentando la tasa de interés, absteniéndose de comprar reservas internacionales que incrementen la cantidad de dinero, y si es necesario, debe aumentar las reservas que deben tener los intermediarios financieros en el Banco. En esas circunstancias también es ideal que el gobierno reduzca la relación gasto público/PIB.

3.4. Mercado Laboral

3.4.1. Costos laborales no salariales

En la sección 2.4.6. se documentó que los altos costos no salariales en el país tienen efectos negativos sobre la demanda de trabajo y positivos sobre las tasas de informalidad. Por ende, es indispensable pensar en la posibilidad de disminuir estos rubros con el objetivo de mejorar los índices de desempleo en el país y mejorar la calidad del empleo (en particular, disminuir los niveles de informalidad). Se ha sugerido, por ejemplo, la reducción o eliminación de los impuestos parafiscales destinados al financiamiento del SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar (CCF) y la disminución de los costos de despido, los cuales siguen siendo altos en el contexto Latinoamericano.

En la Reforma de 1990 se dieron unos pasos en esta dirección. Algunos de los cambios introducidos estaban orientados a reducir parte de estos costos. Ejemplo de esto es la eliminación de la retroactividad y doble retroactividad del pago por cesantías. Algunos estudios, entre los que se encuentran Bernal y Cárdenas (2003) y Kugler (2003), reportan efectos positivos pero moderados de estas reformas sobre el desempleo, la tasa de formalidad y la productividad del trabajo.

La Reforma de 1990 no alteró los impuestos a la nómina con destinación específica a los programas del SENA, el ICBF y las CCF, que corresponden a 9 puntos porcentuales del total del salario. Hay un relativo consenso acerca de la necesidad de financiar estos importantes programas sociales con fuentes alternativas, desligándolos del mercado laboral por varias razones. Primero, no existe evidencia clara de que haya una coincidencia entre los individuos que se benefician de los programas y los individuos que los financian. Segundo, dado que la mayoría de los servicios prestados son bienes privados y no públicos, podría ser eficiente dar la posibilidad a los trabajadores de decidir a cuáles quieren acceder y a cuáles no. Sin embargo, las razones para la oposición política son evidentes. Estas instituciones manejan alrededor de 750 millones de dólares al año (aproximadamente 1% del PIB) y financian aproximadamente 25.000 empleados (ver Echeverry y Santa María, 2004).

3.4.2. El sistema de protección social

Como se mostró en la sección 2.4.2., el diseño actual del sistema de salud, incluido su financiamiento, genera problemas de informalidad y exclusión. En el corto plazo, sería

deseable corregir algunos de estos problemas de diseño, con el objetivo de mejorar los indicadores de calidad del empleo. Por ejemplo, una mayor flexibilidad para salir e ingresar al régimen subsidiado, lo cual genere incentivos para que los trabajadores se muevan fácilmente entre el sector forma y el informal. Sin embargo, es importante mantener en la agenda de largo plazo la posibilidad de ofrecer cobertura universal en salud a través de un sistema de financiamiento desligado del mercado laboral.

3.4.3. Rigidez salarial y salario mínimo.

Como se mencionó anteriormente, el salario mínimo genera rigideces en los salarios de la economía (por su indexación), lo cual no permite un ajuste menos fuerte de la demanda de trabajo al ciclo económico. Así, es importante permitir mayor flexibilidad a través de menor rigidez. Sin embargo, es importante recalcar que dada la evidencia de que el salario mínimo indexa la distribución de salarios, estos resultados sugieren un *trade-off* importante entre los efectos positivos del salario mínimo sobre los niveles de pobreza y aquellos sobre las rigideces del mercado laboral. Entonces, es deseable que la evolución del salario mínimo sea consistente con el ciclo económico, para reducir algunos de los efectos negativos que se han discutido.

Si el salario mínimo está fundamentado sobre la base de garantizar un mínimo de subsistencia a los trabajadores y sus familias, entonces se puede considerar la posibilidad de tener salarios mínimos diferentes por región geográfica o zona (urbano-rural) que reflejen las diferencias en el costo de vida.

3.4.4. Adaptación del mercado laboral a los diferenciales por género.

Aunque las mujeres representan una fracción importante y creciente de los nuevos trabajadores, dadas sus características particulares, el mercado laboral Colombiano no ha sido tan exitoso en asimilarlas. No sólo se reportan tasas de desempleo mayores, salarios inferiores y tasas de participación inferiores a los hombres, sino que también hay evidencia de que algunas de estas decisiones, incluida la participación en el sector informal, podrían ser voluntarias, en el sentido de que las mujeres buscan más flexibilidad y compatibilidad de su trabajo con otras responsabilidades familiares (Bernal, 2007). Como consecuencia, es indispensable pensar en maneras de adecuar el mercado laboral a la presencia de las mujeres, las cuales faciliten la armonización del rol familia con el profesional. Por ejemplo, licencias de maternidad, flexibilidad laboral (horarios²⁸, localización y condiciones), subsidios y/o

²⁸ Por ejemplo, en Colombia, independientemente de la jornada laboral, sólo se pueden hacer cotizaciones para salud a partir de un salario mínimo. Esto implica que los trabajadores que ganan menos del mínimo por tener una dedicación horaria inferior deben cotizar por un salario mínimo completo, generándose incentivos a la informalidad.

provisión de cuidado infantil, exenciones de impuestos para padres con hijos o la disponibilidad de días no descontables para cuidado de enfermedades de los hijos.

Existe evidencia internacional que indica que este tipo de políticas podría estar asociado con diversos efectos en el mercado laboral. Primero, mejoran la productividad y la satisfacción laboral. Dex y Smith (2003) muestran que en Gran Bretaña las firmas del sector privado con políticas que ayudan a sus empleados a balancear el trabajo y la familia, reportan mayores niveles de productividad y desempeño financiero, así como niveles más altos de satisfacción de los empleados y menores tasas de rotación.

Segundo, afectan positivamente los indicadores laborales de las mujeres. Existe evidencia de que las políticas de licencias de maternidad están asociadas con aumentos en la probabilidad de participación femenina, en especial, de las madres de niños pequeños (ver Ten Cate, 2003, para Canadá y Ruhm, 1996, para una muestra de países Europeos). También se asocian con reducciones en las tasas salariales (Ruhm, 1996) e incrementos en la probabilidad de retorno al empleo después del nacimiento de un hijo (ver Higuchi, Waldfogel y Abe, 1999, para el caso de Estados Unidos, el Reino Unido y Japón).

Tercero, poseen efectos indirectos sobre los hijos de mujeres trabajadoras. Ya que estas políticas facilitan el balance entre las labores profesionales y familiares, incentivan las inversiones de las madres en los niños. Por ejemplo, Waldfogel (2008) y Berger y Waldfogel (2004) encuentran que la disponibilidad de este tipo de políticas tiene efectos positivos sobre el desarrollo cognitivo de los hijos de madres trabajadoras.

3.4.5. Capacitación de la fuerza laboral.

Existe evidencia nacional e internacional abundante acerca los efectos positivos de la educación sobre los ingresos laborales. Es indispensable facilitar y/o garantizar la capacitación de la fuerza laboral. Hay varios temas relevantes desde el punto de vista de política. Por un lado, la cobertura, pertinencia y calidad de la educación formal, que se discute en detalle en la sección de educación de este capítulo. Por el otro, el rol de las instituciones educativas no formales, en particular, el SENA.

El SENA está concebido como el promotor de la inversión en el desarrollo social y tecnológico de la fuerza laboral colombiana. En su calidad de institución pública encargada del entrenamiento de la mano de obra, en particular de la población más vulnerable, el papel del SENA debería enfocarse en las siguientes tres dimensiones. Primero, proveer entrenamiento a aquellas personas que no tienen acceso a educación formal. Dado el carácter gratuito de los servicios provistos por el SENA, la percepción generalizada es que es la “Universidad de los pobres”. Sin embargo, se encuentra que alrededor del 63% de sus estudiantes pertenecen a los dos quintiles más altos de ingresos. Esto es evidencia clara de un

problema importante de focalización, probablemente asociado con problemas de diseño de los programas que generan dificultades en el acceso. Por otra parte, existe evidencia empírica de que el entrenamiento provisto por el SENA no genera las mismas recompensas salariales que la capacitación realizada en otras instituciones técnicas (Núñez y Gaviria, 2003) y que la educación provista por el sector privado (Barrera y Corchuelo, 2003).

Segundo, armonizar la oferta de entrenamiento técnico con las demandas del mercado laboral. Un aspecto fundamental del entrenamiento laboral es la pertinencia, es decir, la coincidencia entre la oferta de capacitación y las necesidades del sector productivo. La evidencia sugiere que el 60% de las grandes firmas consideran que las instituciones educativas privadas se ajustan más rápidamente a cambio en la demanda de mano de obra. Esto está en línea con la opinión de los trabajadores, quienes perciben que el SENA es muy lento para responder a cambios en el mercado (Cunningham, Paqueo y Peña, 2003). Es necesario mejorar la adecuación de la oferta de cursos a la demanda laboral; los esfuerzos recientes (mesas sectoriales), no han dado los frutos esperados y la pertinencia sigue siendo una debilidad de la capacitación impartida. Otro aspecto de la armonización de oferta y demanda laboral es el reentrenamiento de los trabajadores cuyas calificaciones se vuelven obsoletas debido al cambio tecnológico. Aunque no existe evidencia contundente, es razonable pensar que sí existen falencias en cuanto a la pertinencia del entrenamiento provisto por el SENA. Podrían implementarse mejoras en el diseño de los programas de reentrenamiento.

Finalmente, el SENA sirve como intermediador entre los trabajadores y vacantes para disminuir el desempleo friccional. En este sentido, hay evidencia reciente que sugiere que la duración del desempleo es en efecto menor cuando se utilizan canales de búsqueda institucionales, que incluyen los Centros de Información para el Empleo (CIE) del SENA, que cuando se realizan gestiones individuales (Viáfara y Uribe, 2008). Sin embargo, Uribe et al, (2007) revela que dentro de los canales institucionales, los CIE del SENA están entre los menos eficientes, lo que implica que hay un potencial para mejorar el diseño y operación de dichos centros.

Vale la pena mencionar que el papel de las demás instituciones (privadas) de educación no formal es importante. Es claro que en términos de políticas, estas instituciones deben cumplir con los lineamientos de calidad y pertinencia necesarios que se han discutido. Sin embargo, no es evidente cómo cumplir con este objetivo. Actualmente el SENA juega un rol de certificador de estas instituciones, lo cual puede generar conflictos de interés que obstaculizan la capacidad de estas instituciones privadas. Por ejemplo, estas instituciones deben certificarse ante 3 instancias distintas, incluido el Sena, en procesos que prácticamente se duplican.

3.4.6. Desregulación acompañada de políticas de productividad

Es importante que exista complementariedad entre desregulación de mercado laboral y políticas que incentivan a la productividad y el emprendimiento. Uno de los grandes retos del sector productivo colombiano es mejorar la productividad y competitividad. Una combinación adecuada de reformas en el mercado laboral y en los mercados de bienes y servicios podría conducir al incremento de la innovación por parte de las firmas, un incremento en la entrada y salida de empresas y una adaptación más rápida a nuevas tecnologías. Esto redundaría en mayores tasas de crecimiento de las empresas y por ende, generación de empleo y mayores tasas de productividad.

3.5. Instituciones

3.5.1. Instituciones presupuestales

La evidencia en la literatura económica sugiere que varios factores tienden a disminuir los déficits fiscales. Al interior del ejecutivo, la preponderancia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) frente a los ministerios asociados con gasto. Al interior del legislativo, cámaras de menor tamaño y el dominio estable de un partido político. En la relación entre ejecutivo y legislativo, preponderancia de la autoridad presupuestal (en Colombia, el MHCP y por extensión el ejecutivo) sobre los otros actores del proceso; existencia de reglas formales que exijan balance fiscal, bien sea vía gasto o tributación. Más generalmente, si se desea disminuir el déficit es deseable que todos los ingresos y gastos pasen por la discusión presupuestal (principio de universalidad), y que ésta esté informada por una programación fiscal. Las metas macroeconómicas deben primar sobre las de gasto y debe haber transparencia en el Presupuesto, tanto en el proceso como en el documento.

No todos los factores que la literatura identifica pueden dar origen a prescripciones de política. Los menores déficit asociados a la predominancia de un partido político, por ejemplo, son de interés académico pero difícilmente pueden resultar en instrumentos de política.

En Colombia, si bien la importancia del MHCP al interior del Gobierno varía según quién esté a su cabeza, es siempre una de las carteras preeminentes. La primacía del ejecutivo en la discusión con el Congreso es clara, dado que en últimas el Presupuesto General de la Nación (PGN) lo impone el ejecutivo si no hay acuerdo en el Congreso. En este sentido, el (gran) tamaño de las cámaras podría actuar en dirección contraria a lo previsto: mayor número de parlamentarios conlleva menor probabilidad de acuerdo –y mayor poder para el ejecutivo. Sin embargo, un PGN por decreto del Gobierno es menos transparente y posiblemente menos democrático.

La descentralización del gasto sí es una preocupación importante. Es cierto que el SGP genera exageración en la descentralización efectiva del monto de gasto, puesto que buena parte de sus recursos tienen destinaciones inflexibles. Sin embargo, la eficiencia de ese gasto administrado descentralizadamente puede sufrir por el menor desarrollo de las entidades locales. A pesar de este riesgo, los balances fiscales de los gobiernos descentralizados han sido buenos en general. De hecho, los últimos resultados fiscales de los gobiernos regionales y locales han sido positivos. Es decir, la descentralización del gasto preocupa más en cuanto a eficiencia que en el monto de déficit que genera. Esto ya ha sido diagnosticado en la sección de descentralización.

Es en el rubro de transparencia y universalidad del gasto donde la literatura muestra un consenso sobre mejoras posibles en Colombia. La elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo son pasos importantes en esta dirección. Sin embargo, la proliferación de parafiscales, rentas de destinación específica y de inflexibilidades en general impide la fiscalización adecuada por parte del público, eliminando una importante fuente de disciplina para el Estado. La limitada fracción del gasto que es flexible se torna además objeto de una lucha política aún más fuerte, lo que aumenta los costos de negociación en el Presupuesto –y tiende a marginalizar los intereses de menor músculo económico.

Dado que las inflexibilidades son debido a leyes más que a características de los actores del proceso presupuestal, la flexibilización del Presupuesto requiere probablemente reformas al Estatuto Orgánico de Presupuesto (y a la Constitución de 1991). Propuestas de reformas se pueden encontrar en Echeverry et al. (2004) y en Cárdenas et al. (2006). Echeverry et al., se enfocan en disminuir el grado de inflexibilidad del PGN eliminando rentas de destinación específica, restringiendo el estatus preferencial del gasto social y limitando su definición, trayendo la parafiscalidad al redil del PGN y eliminando exenciones tributarias. Cárdenas et al. también enfatizan la necesidad de reducir las inflexibilidades (en particular la capacidad del Gobierno de comprometer recursos en vigencias futuras). Sin embargo, su análisis se dirige más bien a cómo evitar que el trámite del Presupuesto en el Congreso aumente el gasto²⁹.

Sobre los puntos críticos la literatura ha alcanzado cierto consenso; sobre las soluciones pertinentes el consenso es menos claro. La reflexión inicial de la sección 2.5.1 indicaba que ante actores indisciplinados las instituciones presupuestales no ofrecen amparo. En consecuencia, las propuestas deben encaminarse a disminuir las inflexibilidades, dejando de lado llamados a cambiar la naturaleza o el número de los actores³⁰. La puesta en cintura de los

²⁹ Por ejemplo, como identifican que la mayor parte del gasto adicional ocurre en el paso por las comisiones económicas, proponen que se elimine este paso.

³⁰ En particular, la propuesta de eliminar el debate en las comisiones económicas del Congreso es cuestionable. Ante un Presupuesto complejo como el colombiano, la discusión requiere de congresistas con conocimiento cercano del fisco. La estabilidad de los miembros de las comisiones económicas sugiere que la discusión es más informada en ellas que en las plenarias.

actores solo puede ser responsabilidad de los actores mismos –y, con ayuda de una mayor transparencia, de la opinión pública.

3.5.2. Descentralización

No existe un diseño conocido el cual asegure el éxito de la descentralización. Más aún, los expertos reconocen que para lograr un diseño adecuado es necesaria la experimentación constante. Nuestras recomendaciones se basan en experiencias que han funcionado en otros países y en Colombia y en la teoría de incentivos.

Crear mecanismos reales de rendición de cuentas con la participación de la ciudadanía. La experiencia internacional ha mostrado que una participación ciudadana efectiva en los procesos de diseño y ejecución de los presupuestos locales, con presencia representativa de los diferentes grupos de población, mejora la asignación de los recursos a nivel descentralizado (Bardhan y Mookherjee, 2006b).

Con base en esta experiencia y la propia experiencia de programas ya implementados en el país, se sugiere implementar un sistema anual de reuniones locales para revisar el desempeño de los alcaldes y gobernadores, con la participación de diferentes grupos sociales. Existen en el país instituciones que han implementado este tipo de mecanismos en algunas ciudades y han logrado mejoras significativas en el desempeño de sus gobernantes. Es fundamental aprender de este tipo de experiencias (por ejemplo, el programa Bogotá Como Vamos) para aplicar un diseño adecuado y funcional.

En términos generales, las reuniones deben incluir dos fases. En la primera, se debe acordar conjuntamente el plan de desarrollo. En la segunda, se deben realizar reuniones anuales para evaluar los resultados de la gestión del gobernante, teniendo como base las propuestas consignadas en el plan. Estas reuniones requieren de mesas de trabajo continuas, encargadas de recoger información y confrontarla con los gobernantes.

A nivel municipal se debe comprometer la participación de los siguientes grupos: Alcalde, sociedad civil con representatividad de los diferentes grupos socioeconómicos, medios de comunicación (locales y departamentales), expertos locales en los diferentes temas tratados y entes de control de todos los niveles de gobierno (municipal, departamental, nacional). A nivel departamental se debe comprometer la participación de los siguientes grupos: Gobernador, sociedad civil con representatividad de los diferentes grupos socioeconómicos, medios de comunicación (locales, departamentales y nacionales), expertos locales y nacionales en los diferentes temas tratados y entes de control de todos los niveles de gobierno.

En cuanto a los programas financiados por el sector privado que hoy en día se encuentran operando (Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena Como Vamos), debe procurarse su expansión al

resto de ciudades importantes del país. Para que esto ocurra, se deben crear subsidios a estos programas sin comprometer su independencia y diseño.

Incluir recursos del SGP para desarrollar las tareas de rendición de cuentas. El Gobierno Nacional Central debe destinar recursos para hacer operativo el sistema de rendición de cuentas planteado en el punto anterior. Estos programas requieren de información adecuada y de recurso humano y técnico para desarrollarse efectivamente. Los recursos deberían salir del SGP y deben ser proporcionales a los montos transferidos a cada región.

Flexibilizar las reglas en municipios y departamentos con buen desempeño. El diseño de la descentralización debe reconocer que los municipios y departamentos son heterogéneos y por lo tanto no se les puede tratar igual. Actualmente, este principio se aplica a través de la Categorización. Sin embargo, ésta solo tiene en cuenta el tamaño de las regiones (población y recursos) y no su desempeño.

Se sugiere crear un sistema alternativo de clasificación. Este debe incluir indicadores de gestión tales como recaudo fiscal, disminución de pobreza y mejora de indicadores en prestación de servicios (salud, educación, agua potable y saneamiento e infraestructura terciaria). Esta clasificación debe usarse para diferenciar las normas entre diferentes categorías de municipio. Aquellos municipios y departamentos con niveles altos de calificación deberían ser tratados de forma diferente. En particular, deberían tener un sistema de transferencias más flexible, que les permitan atender mejor las necesidades de sus ciudadanos. La clasificación debe evaluarse periódicamente. Esta flexibilidad generará incentivos al resto de regiones para lograr un buen desempeño.

Fijar funciones claras a los diferentes niveles de gobierno. Como se mencionó antes, tener dos niveles de gobierno actuando en los mismos servicios no es eficiente. Debe estudiarse cuáles servicios pueden ser mejor proveídos por el gobierno departamental (aquellos que poseen economías a escala a nivel departamental) y cuáles por los gobiernos municipales. De paso, esto ayudaría a asignar más claramente los recursos del SGP entre estos dos niveles de gobierno.

En el largo plazo, una vez los mecanismos de rendición de cuentas funcionen adecuadamente, el sistema de transferencias debe fijarse bajo tres principios: flexibilidad, simplicidad e incentivos. El sistema de transferencias no debería estar atado a ningún sector específico (flexibilidad). Esto permitiría a las regiones asignar sus gastos según las necesidades y preferencias de sus habitantes. Siguiendo a Alesina et al. (2002), las transferencias del SGP para cada región deberían hacerse teniendo en cuenta tres criterios: Contribución de cada región a los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central, redistribución, eficiencia en la gestión (simplicidad e incentivos).

El primer criterio permite retribuir a aquellas regiones que más participan en el monto de recursos a ser distribuidos. El segundo criterio tiene en cuenta el objetivo de redistribución entre regiones ricas y pobres. El tercer criterio crea incentivos de eficiencia a las regiones.³¹ Este criterio debe tener en cuenta factores como: Recaudo fiscal, disminución de pobreza y mejora de indicadores en prestación de servicios (salud, educación, agua potable y saneamiento e infraestructura terciaria). Esto crearía los incentivos adecuados para que las regiones mejoren sus sistemas de recolección de impuestos y prestación de servicios.

4. Conclusiones y Recomendaciones

En esta sección planteamos las principales recomendaciones de política pública que se obtienen de este capítulo. Como se mencionó anteriormente, la mayoría de las políticas disponibles para resolver los problemas planteados en la sección 2 no cuentan con una evaluación clara costo-beneficio que permita una comparación y una elección entre ellas. Así, algunas recomendaciones las hacemos a la luz de lo que creemos puede ser beneficioso para la consolidación del desarrollo económico del país.

4.1. Educación

Aumentar la cobertura en pre-escolar aprovechando la estructura de los Hogares Comunitarios del ICBF. Se sugiere complementar las ayudas alimentarias que se ofrecen actualmente a través de los Hogares Comunitarios del ICBF con material pedagógico adecuado y capacitaciones en temas de enseñanza a las madres comunitarias.

Aumentar la cobertura y disminuir la deserción de estudiantes de secundaria mediante subsidios a la demanda. En las áreas urbanas y rurales se deben implementar política de incentivos a la demanda en niveles de secundaria a través de transferencias condicionadas. Adicionalmente, debe procurarse la continuación del Proyecto de Educación Rural (PER). Esto permite focalizar aún más la política de educación en el área rural y así disminuir las inequidades regionales.

Mejorar la calidad de la educación básica y media comprometiendo más recursos y usando las herramientas legales existentes. Se deben incrementar los recursos del SGP destinados a la mejora en la calidad de la educación. Estas transferencias deben ser condicionadas al buen uso de los recursos por parte de las autoridades departamentales y municipales. En particular, deben ponerse en funcionamiento las herramientas legales existentes en el Decreto 1278 de 2002. Esta política debe complementarse con contratos entre colegios privados y públicos, las cuales han mostrado ser efectivas para mejorar la preparación de los estudiantes.

³¹ Para ver una propuesta técnica más forma, ver Alesina et al. (2002). En ese estudio, el último criterio se refiere a la eficiencia tributaria. Aquí ampliamos esa dimensión.

Incentivar la educación superior por medio de más acceso al crédito educativo. Junto con las políticas para mejorar la calidad académica en la educación media, debe existir un mayor acceso a programas de ayuda financiera. Esta mezcla ayudará a aumentar los niveles de cobertura y disminuir los niveles de deserción en la educación superior en Colombia.

4.2. Salud

Los diferentes indicadores del estado de salud dependen de muchos factores simultáneamente, entre los cuales está el sistema de salud (calidad, cobertura y financiamiento), condiciones contextuales (condiciones de la vivienda y del medio, acceso a servicios básicos), factores individuales (educación), inclusive actitudes y comportamientos de los individuos (prácticas alimenticias). Por lo tanto, mejorar el estado de salud es por lo general una tarea de muy largo plazo. Intervenir con políticas centradas en el sistema de salud, donde el gobierno se comprometa a garantizar recursos para la cobertura y calidad del servicio no es suficiente pues este no es el único determinante del estado de salud. Se requieren intervenciones multisectoriales integradas, con objetivos comunes.

La política debe basarse en la reducción de la fecundidad. Esta política es de aplicabilidad en el corto y largo plazo, es flexible a modificaciones, y tiene importantes implicaciones de largo plazo, no solo en términos de salud per se sino que también lleva a una mejora en la educación y por lo tanto promueve, directa e indirectamente, el desarrollo en general del país.

Para la implementación de la política se proponen dos grandes líneas de acción. Primero, mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, con énfasis en facilitar el acceso y mejorar la eficiencia en anticoncepción, especialmente en los grupos socialmente menos favorecidos. Esto implica reducir las tasas de falla y discontinuación a través de mejorar la calidad en la información y consejería sobre planificación familiar en todos los grupos sociales. Esto debe llevar a un descenso en la necesidad insatisfecha de planificación familiar y en la fecundidad no deseada.

Segundo, las políticas de cobertura y calidad de la educación sugeridas anteriormente deben ir acompañadas de una mejor educación sexual y reproductiva. La educación es una de las principales herramientas para aumentar el costo de oportunidad de la maternidad, reducir la fecundidad deseada y disminuir el embarazo adolescente.

Para la evaluación de los resultados de la implementación de la política, se propone hacer seguimiento a indicadores clave (fecundidad global, proporción de adolescentes madres o embarazadas, fecundidad no deseada, necesidad insatisfecha de planificación familiar, conocimiento de aspectos básicos de salud sexual y reproductiva, tasas de mortalidad materna e infantil) utilizando información proveniente de encuestas especializadas como la ENDS y de

los Registros de Estadísticas Vitales del DANE. Debido a la existencia de importantes inequidades socioeconómicas en fecundidad, es de gran importancia hacer el seguimiento de los indicadores por grupos de nivel socioeconómico y desagregaciones geográficas (departamento).

4.3. Pobreza y Distribución de Ingreso

Mejorar sustancialmente los sistemas de focalización del gasto público social para que la provisión de servicios sociales estatales efectivamente llegue a los más pobres. El SISBEN como herramienta debe ser no solamente corregido sino integrado más ampliamente a todas las decisiones de gasto público social tanto a nivel nacional como regional y local.

Mejorar la capacidad técnica local. La baja capacidad técnica a nivel local dificulta el diseño e implementación de los programas de pobreza. Se requiere por tanto acuerdos de colaboración y ayuda entre el gobierno y la comunidad internacional.

Mitigar o neutralizar las consecuencias negativas que los programas anti pobres pueden tener sobre el mercado laboral. Estos programas incrementan la informalidad y generan un nivel inferior de participación laboral. Algunos estudios han encontrado que la afiliación al “régimen subsidiado de salud” ha reducido la participación laboral de las mujeres pobres.

Evaluación de programas. Hay que evaluar técnicamente los programas y las estrategias implementadas para combatir y reducir la pobreza, con el fin de verificar su efectividad.

Asegurarse que no haya déficit fiscal permanente que aumente el peso de la deuda pública y que la política monetaria actúe para moderar las burbujas de crédito del sector financiero. Esto permitirá evitar desequilibrios macroeconómicos que aumenten los niveles de pobreza en el país. Algunas reformas institucionales para disminuir el déficit fiscal son planteadas más adelante.

4.4. Mercado Laboral

Reducción de los costos no salariales. Se recomienda reducir o eliminar los impuestos parafiscales a la nomina. Se debe buscar una alternativa de financiación a los programas que actualmente dependen de este impuesto.

Eliminar los incentivos no deseados del sistema de protección social. En el corto plazo, se deben corregir algunos problemas de diseño del sistema de protección social con el objetivo de mejorar los indicadores de calidad del empleo. Es necesario dar una mayor flexibilidad a los individuos para salir e ingresar al régimen subsidiado. Esto generaría los incentivos adecuados para que los trabajadores se muevan fácilmente entre el sector formal y el informal. Es importante mantener en la agenda de largo plazo la posibilidad de ofrecer cobertura universal en salud a través de un sistema de financiamiento desligado del mercado laboral.

Dar mayor flexibilidad al salario mínimo. Es deseable que la evolución del salario mínimo sea consistente con el ciclo económico. Se debe considerar la posibilidad de tener salarios mínimos diferentes por región geográfica o zona (urbano-rural), los cuales reflejen las diferencias en el costo de vida.

Se debe adecuar el mercado laboral a la presencia de las mujeres. Se sugiere implementar políticas que faciliten la armonización del rol familiar de la mujer con su rol profesional. Algunas alternativas son: Permitir licencias parentales flexibles para el cuidado infantil (Por ejemplo, licencias compartidas entre padre y madre), implementar jornadas y condiciones laborales (por ejemplo, ubicación) más flexibles, ofrecer subsidios y/o provisión de cuidado infantil y crear exenciones de impuestos para padres con hijos o la disponibilidad de días no descontables para cuidado de enfermedades de los hijos.

Reestructuración del SENA. Primero, se debe mejorar la focalización de sus programas, proveyendo entrenamiento a aquellas personas que no tienen acceso a educación formal. Segundo, se debe armonizar la oferta de entrenamiento técnico con la demanda del mercado laboral. Por último, se deben implementar mecanismos que mejoren su papel como intermediador entre los trabajadores y las ofertas de trabajo.

Desregulación acompañado de políticas de productividad. Es importante que exista complementariedad entre desregulación de mercado laboral y políticas que incentivan la productividad y el emprendimiento.

4.5. Instituciones

En cuanto a las instituciones presupuestales, las propuestas se encaminan a disminuir las inflexibilidades del gasto público y el proceso presupuestal. Las propuestas se enumeran según el horizonte en que su implementación resulta viable.

Corto plazo (a través de reformas a leyes o pactos políticos): (1) Eliminar las exenciones tributarias a sectores específicos; (2) Eliminar las rentas de destinación específica que están por fuera del SGP, de manera que se reconsideren anualmente en el PGN; (3) Publicar los supuestos de proyección macroeconómica del Marco Fiscal de Mediano Plazo que elabora el MHCP.

Mediano plazo (reformas al EOP): (1) Delimitar estrechamente la definición del gasto social; (2) Centralizar el manejo de los ingresos y utilidades de los establecimientos públicos y de las utilidades de las empresas del Estado en la Dirección del Tesoro Nacional.

Largo plazo (reformas a la CPN): (1) Restringir los privilegios al gasto social. En particular, permitir que el porcentaje del PGN que se destina a él disminuya de un año al siguiente

aunque sea de manera limitada (incluyendo las transferencias del SGP); (2) Incorporar toda la parafiscalidad al PGN, de manera que se cumpla con la universalidad del presupuesto; (3) Restablecer los auxilios parlamentarios o una figura equivalente que haga explícitos los gastos debidos a la negociación del PGN.

En cuanto al diseño de la descentralización, las políticas que se sugieren son las siguientes:

Crear mecanismos reales de rendición de cuentas con la participación de la ciudadanía. Se debe implementar un sistema anual de reuniones locales para revisar el desempeño de los alcaldes y gobernadores. Para el diseño de estos programas se sugiere aprender de los mecanismos exitosos ya existentes en algunas ciudades del país. En el corto plazo, es indispensable implementar estos programas en una muestra de municipios y departamentos para evaluar su impacto real. De otro lado, se deben cofinanciar los programas de control ciudadano de iniciativa privada, con el fin de extenderlos a las principales ciudades del país. Es importante que esta cofinanciación no comprometer su independencia y diseño.

Incluir recursos del SGP para desarrollar las tareas de rendición de cuentas. El costo de las transferencias para las regiones debe ser la destinación de recursos del SGP para financiar los programas mencionados en el punto anterior. Los montos destinados para mejorar los mecanismos de control en cada región deben ser proporcionales al monto de las transferencias recibidas.

Fijar funciones claras a los diferentes niveles de gobierno. Debe estudiarse cuáles servicios pueden ser mejor proveídos por el gobierno departamental (aquellos que poseen economías a escala a nivel departamental) y cuáles por los gobiernos municipales. Con base en este análisis, deben rediseñarse las funciones de cada ente local, procurando que no haya doble responsabilidad.

Flexibilizar las reglas en municipios y departamentos con buen desempeño. Se sugiere crear un sistema alternativo de clasificación de municipios y departamentos. Este debe incluir indicadores de gestión tales como recaudo fiscal, disminución de pobreza y mejora de indicadores en prestación de servicios. La clasificación debe usarse para darle una mayor flexibilidad en el uso de las transferencias a las regiones con buen desempeño.

Conclusiones

El objetivo de este capítulo fue identificar los principales problemas que afronta el país para lograr un desarrollo económico consolidado y sugerir recomendaciones de política pública de corto, mediano y largo plazo para superarlos. Nos concentraremos en cinco elementos cruciales para el desarrollo económico: Educación, salud y demografía, pobreza y distribución del ingreso, mercado laboral e instituciones. Es importante aclarar que muchas de las políticas disponibles para resolver los problemas identificados en este estudio no cuentan con una evaluación clara costo-beneficio que permita una comparación y una elección entre ellas. Así, algunas de las recomendaciones las hacemos a la luz de lo que creemos puede ser beneficioso para la consolidación del desarrollo económico del país.

En el área de educación se identifican problemas de cobertura en los niveles de pre-escolar, básica secundaria y media. No obstante, la mayor preocupación es la alta inequidad existente entre grupos de ingresos, es decir, las tasas de cobertura de los quintiles altos rozan el 100% mientras que las de los quintiles bajos se encuentran muy por debajo. Esto muestra la falta de focalización en las políticas educativas. Igualmente preocupante resulta el bajo nivel de la calidad de la educación escolar, el cual se hace visible con los resultados deficientes obtenidos por los estudiantes en diferentes pruebas nacionales e internacionales estándar. Por último, los problemas encontrados en educación media suelen ampliarse en educación superior, donde existe una cobertura muy baja y tasas de deserción altas.

Para aumentar la cobertura educativa en el nivel pre-escolar se sugiere aprovechar la estructura de los Hogares Comunitarios del ICBF, complementando las ayudas alimentarias que se ofrecen actualmente con material pedagógico adecuado y capacitaciones en temas de enseñanza a las madres comunitarias. Para aumentar la cobertura en secundaria se sugiere implementar una política de incentivos a la demanda a través de transferencias condicionadas. Adicionalmente, debe procurarse la continuación del Proyecto de Educación Rural (PER). Para obtener mejoras en calidad, se sugiere incrementar los recursos del Sistema General de Participación (SGP) destinados a este rubro e implementar un sistema de transferencias condicionado al buen uso de los recursos por parte de las autoridades departamentales y municipales. Adicionalmente, es imprescindible poner en funcionamiento los mecanismos de incentivos a los docentes existentes en el estatuto de profesionalización docente (Decreto 1278 de 2002). Por último, junto con las mejoras en la calidad de la educación escolar, se debe incentivar el acceso y la permanencia en la educación superior por medio de una mayor disponibilidad de créditos educativos.

En lo referente a salud, el análisis se centra en cuestiones relacionadas con el mejoramiento del estado, más que con el funcionamiento y financiamiento del sistema. La mayoría de los problemas en esta área tienen que ver con grandes inequidades por ingreso y región. Por ejemplo, las tasas de mortalidad materno-infantil y los niveles de fertilidad son muy superiores

en hogares con bajos recursos y en regiones pobres. Preocupa el hecho que sean las mujeres con bajo nivel de educación quienes terminan teniendo casi 2 hijos más de los que desean. Aparte de estas cuestiones, se alerta sobre el cambio en los patrones de las enfermedades, en donde las causas endógenas de muerte comienzan a adquirir mayor importancia frente a las causas exógenas. Esta transición epidemiológica requiere una planeación de recursos y métodos para responder frente a las nuevas necesidades.

Las políticas públicas en el sector salud deben basarse en la reducción de la fecundidad. Para su implementación se proponen dos líneas de acción. Primero, mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, con énfasis en facilitar el acceso y mejorar la eficiencia en anticoncepción, especialmente en los grupos socialmente menos favorecidos. Segundo, complementar las políticas de cobertura y calidad de la educación sugeridas anteriormente con una mejor educación sexual y reproductiva. La educación es una herramienta muy poderosa que ayuda a aumentar el costo de oportunidad de la maternidad, reducir la fecundidad deseada y disminuir el embarazo adolescente.

Aunque en los últimos años la pobreza se ha reducido en 8 puntos porcentuales y el coeficiente de Gini ha presentado una mejoría, Colombia sigue estando por encima de los niveles actuales de pobreza e indigencia en Latinoamérica. Los hogares pobres colombianos presentan mayor número de personas, mayor número de hijos, mayores tasas de analfabetismo, escasa o nula probabilidad de acceso a la educación superior, mayor dependencia del ingreso laboral debido a que no poseen ningún tipo de activos, menor participación laboral, mayor prevalencia del embarazo adolescente y mayor exposición a la violencia. Estas características demuestran su alto grado de vulnerabilidad y la necesidad de emprender políticas que permitan mitigar en forma simultánea las trampas de pobreza que estos hogares enfrentan.

La política para la reducción de la pobreza debe basarse en una mejora sustancial de los sistemas de focalización del gasto público social para que la provisión de servicios sociales estatales efectivamente llegue a los más pobres. Para esto, El SISBEN debe ser no solamente corregido sino integrado más ampliamente a todas las decisiones de gasto público social tanto a nivel nacional como regional y local. Esto debe acompañarse de políticas complementarias. Primero, mejorar las capacidades técnica a nivel local, lo cual dificulta la aplicación y focalización de programas de pobreza, mediante acuerdos de colaboración y ayuda entre el gobierno y la comunidad internacional. Segundo, neutralizar las consecuencias negativas que los programas anti pobreza pueden tener sobre el mercado laboral. Aparte de estas cuestiones, la estabilidad macroeconómica es importante. En este sentido, debe asegurarse que no haya déficit fiscal permanente que aumente el peso de la deuda pública y que la política monetaria actúe para moderar las burbujas de crédito del sector financiero. Esto permitirá evitar desequilibrios macroeconómicos que aumenten los niveles de pobreza en el país.

El funcionamiento del mercado laboral afecta los niveles de pobreza y por ende de salud y educación. El mercado laboral colombiano se caracteriza por tener altas tasas de desempleo en comparación a las de la región (Latinoamérica y el Caribe), esto a pesar de poseer un

crecimiento económico por encima del promedio. Adicionalmente existen altas tasas de informalidad, inflexibilidad salarial asociada al salario mínimo, altos costos laborales no salariales e importantes diferencias de género. Los altos costos laborales no salariales y la inflexibilidad de salarios contribuyen a la persistencia en las tasas de desempleo e informalidad. Estas últimas también están relacionadas con el diseño del sistema de protección social, el cual no posee la flexibilidad adecuada para permitir la movilidad de los trabajadores entre el sector formal e informal.

En términos generales se recomienda una mayor flexibilización del mercado laboral acompañada de políticas de productividad. Primero, se sugiere reducir o eliminar los impuestos parafiscales a la nómina, buscando alternativas de financiación para los programas que actualmente dependen de este impuesto. Segundo, se sugiere corregir algunos problemas de diseño del sistema de protección social, otorgando mayor flexibilidad a los individuos para salir e ingresar al régimen subsidiado. En la agenda de largo plazo se debe pensar en la posibilidad de ofrecer cobertura universal en salud a través de un sistema de financiamiento desligado del mercado laboral. Tercero, con el fin de flexibilizar los salarios, se sugiere considerar la posibilidad de tener salarios mínimos diferentes por región geográfica o zona (urbano-rural). Cuarto, debe hacerse una reestructuración del SENA que permita proveer entrenamiento a aquellas personas que no tienen acceso a educación formal (focalización), armonizar la oferta de entrenamiento técnico con la demanda del mercado y mejorar la intermediación entre los trabajadores y las ofertas de trabajo. Estas políticas deben ir acompañadas de acciones que faciliten la armonización del rol familiar de la mujer con su rol profesional.

Por último, en este capítulo se analizan dos instituciones importantes para el desarrollo: Las presupuestales y la descentralización. Respecto a las primeras, lo que más preocupa es su efecto sobre los altos niveles de déficit del Gobierno Nacional Central. El principal problema a este respecto es la alta inflexibilidad del proceso presupuestal. Adicionalmente, cuestiones como la falta de transparencia en la negociación de la parte flexible del gasto y la falta de transparencia en el proceso presupuestal de la inversión social, son factores institucionales que afectan los niveles de déficit. Respecto a la descentralización, existen diferentes problemas en el diseño que hacen ineficiente la asignación del gasto a nivel regional. Entre estos se encuentran, la alta dependencia de las regiones de las transferencias del SGP, la poca discrecionalidad en el gasto y la responsabilidad compartida de algunas tareas entre diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, lo que más preocupa es la falta de un buen mecanismo de control político que contrarreste los efectos negativos de la captura de los gobiernos locales por parte de los grupos de poder y la carencia de mecanismos de participación ciudadana efectivos.

En cuanto a las instituciones presupuestales, las propuestas se deben encaminar a disminuir las inflexibilidades del gasto público y el proceso presupuestal. Se plantean alternativas como

eliminar las exenciones tributarias a sectores específicos, eliminar las rentas de destinación específica que están por fuera del SGP, delimitar estrechamente la definición del gasto social e incorporar toda la parafiscalidad al Presupuesto General de la Nación. En cuanto al diseño de la descentralización, la política debe centrarse en crear mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana, destinando recursos del SGP para su implementación. Adicionalmente, se sugiere redefinir las funciones de los diferentes niveles de gobierno procurando que no haya doble responsabilidad y generar incentivos correctos a las regiones otorgando una mayor flexibilización de la normas en aquellas que muestren un buen desempeño.

Referencias

- Acemoglu, D., J. Simon y J. Robinson. Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 1369-1401, 2000.
- Alesina, A., A. Carrasquilla y J. Echavarría. “Descentralización en Colombia”. En: Alesina, A. (ed.), *Reformas Institucionales en Colombia*, Fedesarrollo, 2002.
- Attanasio, O., E. Fitzsimons y A. Gomez. “The impact of a conditional education subsidy on school enrolment in Colombia” IFS, Report Summaries, 2005.
- Ayala, U. y R. Perotti. “The Colombian Budget Process”. Documento de Trabajo de Fedesarrollo, 2000.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial. *Las prioridades de la salud*, 2006.
- Banerjee, A., S. Cole, E. Duflo, y L. Linden . “Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India,” mimeo, MIT, 2004.
- Bardhan, P. ”Decentralization of Governance and Development”. *The Journal of Economic Perspectives*, 185-205, 2002.
- Bardhan, P. y D. Mookherjee. “The rise of local governments: An overview”. En Bardhan, P. y D. Mookherjee (Ed.): *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A comparative perspective*, The MIT Press, 2006.
- Barrera, F. y A. Corchuelo. “Sena: a Re-Evaluation”. Background, 2003.
- Barrera, F. “The Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogotá’s Concession Schools” World Bank Policy Research Working Paper 4121, 2006.
- Barrera, F., M. Bertrand., L. Linden y F. Perez-Calle. “Conditional Cash Transfers in education: Design features, Peer and Sibling Effects: Evidence from Randomized experiment in Colombia”. NBER Working paper 13890, 2008.
- Barrera, F., L. Linden y M. Urquiola. “The Effects of User Fee Reductions on Enrollment: Evidence form a Quasi-Experiment” Columbia University, Department of Economics, Mimeo, 2007.

Barrera, F. y C. Domínguez. “Educación Básica en Colombia: Opciones futuras de política”. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, DNP, 2006.

Becker, G. A Treatise on the Family. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1991.

Bell, L. “The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia”. *Journal of Labor Economics*, Vol 15, 3, 1997.

Berger, L. y J. Waldfogel. “Out-of-Home Placement of Children and Economic Factors: An Empirical Analysis.” *Review of Economics of the Household* 2, 2004.

Behrman, J. “Labor Markets in Developing Countries,” in O. Ashenfelter and D. Card, editors, *Handbook of Labor Economics: Vol. 3B*, Elsevier, 1999.

Berham, J.. y M.R Rosenzweig. “Returns to Birthweight.” *The Review of Economics and Statistics*, 586-60, 2004.

Bernal, R. “The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization” mimeo (World Bank: Washington, DC), 2007.

Bernal, R. y M. Cárdenas. “Determinants of Labor Market Demand in Colombia, 1976-1996”, NBER Working Paper 10077. In James Heckman and Carmen Pagés, editors, *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, NBER and Inter-American Development Bank, Washington, 2003.

Caballero, C. y M. Urrutia. “Historia del sector financiero colombiano en el siglo XX”. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006.

Camacho, A. y E. Conover (work) “Effects of Colombia’s Social Protection System on Workers’ Choice between Formal and Informal Employment”.

Cárdenas, M., C. Mejía y M. Olivera. “La economía política del proceso presupuestal en Colombia”, Fedesarrollo, 2006.

Cunningham, W., V. Paqueo y X. Peña. “Public Training Reform Issues in Colombia: The Case of SENA.” Mimeo, World Bank, 2003.

Currie, J. y N. Cole. “Does Participation in Entitlement Programs Increase Birth Weight?”. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 3832, 1991.

Dex, S. y C. Smith. “The nature and pattern of family-friendly employment policies in Britain”. The Policy Press, Abingdon, UK, 2003.

DNP. “Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década”, 2001.

Echeverry, J.C., L. Fergusson y P. Querubín. “La batalla política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal”. Documento CEDE 01, 2004.

Echeverry, J.C. y M. SantaMaría. “The Political Economy of Labor Reform in Colombia” paper prepared for the World Development Report 2005, World Bank, Washington, D.C, 2004.

Faguet, J.P. “Decentralizing Bolivia: Local Government in the Jungle”. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries*, 125-152, 2006.

Fernandes, I. "Hay Avances, Pero Quedan Desafíos. Informe de Progreso Educativo de Colombia" Corpoeducación, Fundación Corona, Fundación empresarios por la Educación y PREAL, 2006.

Fernández, M. "Determinantes de la calidad de la educación: Un análisis comparado" Memoria de grado. Universidad de los Andes, 2008.

Flórez, C.E. "Las Transformaciones Socio demográficas de Colombia en el Siglo XX". Economía del Siglo XX. Banco de la República – TM Editores, 2000.

Flórez C.E. y V. Soto. "Salud Sexual y Reproductiva de las Adolescentes". UNFPA, 2006.

Gaviria, A. y J.H. Barrientos. "Características del Plantel y Calidad de la Educación en Bogotá" Coyuntura Social 25, 2001.

Gaviria, A. y J. Núñez. "Evaluating the impact of SENA on earnings and Employment." Planeación y Desarrollo, Vol. XXXIII, No. 3 y 4, Departamento Nacional de Planeación, Julio, 2002.

Glewwe, P. "Schools and Skills in Developing Countries: Education Policies and Socioeconomic Outcomes," Journal of Economic Literature, 40(2): 436-482, 2002.

Glewwe, P., M. Kremer, y S. Moulin. "Textbooks and Test Scores: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya," Development Research Group, World Bank, Washington, DC, 2002.

Glewwe, P. y M. Kremer. "Schools, Teachers and Education Outcomes in Developing Countries." Handbook on the Economics of Education, 2005.

Hall, R.E. y C.I. Jones. "Why Do Some Countries Produce so much more Output per Worker than Others?" Quarterly Journal of Economics, 114, 83-116, 1999

Higuchi, Y., J. Waldfogel y M. Abe. "Family leave policies and women's retention after childbirth: Evidence from the United States, Britain, and Japan," Journal of Population Economics, Springer, vol. 12(4), 523-545, 1999.

Huffman, W. "Human Capital: Education and Agriculture," in B. Gardner and G. Rauser, editors, Handbook of Agricultural Economics, Vol. 1A, Elsevier, 2001.

Iregui, A.M., L. Melo y J. Ramos. "El impuesto predial en Colombia: Evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo". Ensayos Sobre Política Económica, Edición Espacia 46-II, 186-248, 2004.

Iregui, A.M., L. Melo y J. Ramos. "El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo". Revista Universidad del Rosario, 8(1), 25-58, 2005.

Jamison, D., B. Searle, K. Galda, y S. Heyneman. "Improving Elementary Mathematics Education in Nicaragua: An Experimental Study of the Impact of Textbooks and Radio on Achievement," Journal of Educational Psychology, 73(4): 556-567, 1981.

Knack, S. y P. Keefer. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests using Alternative Measures," Economics and Politics, 7, 207-227, 1995.

Kugler A. y M. Cárdenas. "The incidente of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia", manuscrito Fedesarrollo, 1999.

Kugler, A. y M. Kugler. "The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia." IZA Discussion Papers 852, Institute for the Study of Labor, 2003.

Kugler, A. y M. Kugler. "The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a middle Income country: Evidence from Colombia" Economic Development and Cultural Change, January, 2009.

Lucio, R. y K. De Oro. "La Formación para el Trabajo en Colombia: Situación y Perspectivas de Política." Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, DNP, 2006.

Maloney, W. y J. Núñez. "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America". World Bank Policy Research Working Paper 2597, 2001.

Miguel, E. y M. Kremer. "Worms: identifying Impacts on education and Health in the presence of Treatment Externalities." *Econometrica* Vol 72, 2004.

Ministerio de Educación, Plan Decenal de Educación 2006-2016.

Muralidharan, K. y V. Sundararaman. "Teacher Incentives in developing Countries: Experimental Evidence from India." Job Market Paper, 2006.

Nupia, O. "Decentralization, corruption and political accountability in developing countries". Documento CEDE 17, 2007.

Núñez, J. "Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia". Documento CEDE 44, 2005.

Núñez, J y H. López. Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnostico y estrategias. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, DNP, 2007.

Oates, W. Fiscal Federalism, 1972

Organización Mundial de la Salud "Constitución de la Organización Mundial de la Salud". Acceso el 10 de Diciembre de 2007, 1946.

Pabón, A. "La Mortalidad en Colombia 1953-1991. Frecuencias por edad y sexo. Causas de defunción". Instituto Nacional de Salud, 1993.

Paper, World Bank, Washington, D.C., processed.

Peña, X. "Assortative Matching and the Education Gap" Borradores de Economía 002032, Banco de la República, 2006.

Rodden, J. "The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world". *American Journal of Political Science*, 43, 670-687, 2002.

Rodriguez, C., F. Sánchez y A. Armenta. "Mejorando la Educación Rural: Impacto de un programa de subsidios a la oferta en Colombia". Documento CEDE 13, 2007.

Ruhm, C.J. "The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe," NBER Working Papers 5688, 1996.

Sánchez, F. "Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado". Documento CEDE 15, 2006.

Sánchez, F. "Deserción en las Instituciones de Educación Superior en Colombia". Documento CEDE, 2008.

Schweinhart, L., J. Montie., J. Xian., Z. Barnett., W.S. Belfield y M. Nores. "Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool study through age 40" Ypsilanti, MI: High/Scope Educational Research Foundation, 2005.

Seabright, P. "Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model". *European Economic Review*, 40, 61-89, 1996.

Simpson, M., F. Sánchez y C. Rodríguez. "Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005 – La Educación un Compromiso de Todos." Ministerio de Educación Nacional, 2006.

Ten Cate, A. "The Impact of Provincial Maternity and Parental Leave Policies on Employment Rates of Women with Young Children in Canada". McMaster University Working Paper, 2003.

Tiebout, C.M. "A pure theory of local expenditure". *Journal of Political Economy*, 416-24, 1956.

UNFPA. Población y Equidad en Colombia. Análisis de Situación. Vol. 1, 2006.

Universidad de los Andes y Profamilia. "Evaluación de Impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF" Primer Borrador del Informe Final. Unión Temporal, 2008.

Uribe, J.I., C.A. Viáfara y Y. Oviedo. "Efectividad de los canales de búsqueda de empleo en Colombia en el año 2003", *Lecturas de Economía*, No 67, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín, 43-70, 2007.

Urrutia, M y C. Fernández. "Política Monetaria Expansiva en Épocas de Crisis: el caso colombiano en el siglo XX". *Revista del Banco de la República*. Vol. 76, #908, Diciembre, 2003.

Viáfara, C.A. y J.I. Uribe. "Duración del desempleo y canales de búsqueda de empleo en Colombia, 2006." *Archivos de Economía* 340, Departamento Nacional de Planeación, Marzo., 2008.

Waldfoegel, J. (in process). "Parental Work Arrangements and Child Development." *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*.