

Bases para un Programa de Gobierno: Transitando el camino de una Colombia en Paz

Preparado por la Fundación Buen Gobierno
Enero 17 de 2014

I. Introducción

Desde el primer día de su gobierno, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, se propuso buscar la paz que anhelamos todos los colombianos. Con la premisa de que un país en paz crece más y se hace más equitativo porque en vez de utilizar recursos para la guerra los puede destinar para inversión social, el Presidente Santos ha ido profundizando a lo largo de su mandato esta llave que, sin duda, en un futuro mediano y a largo plazo, les entregará mayor bienestar a todos los colombianos: más inversión social y diálogos con las guerrillas.

Este documento, elaborado por la Fundación Buen Gobierno como propuesta del programa de desarrollo para un segundo mandato del Presidente Juan Manuel Santos, hace una mirada crítica sobre lo que se ha hecho bien, lo que amerita correctivos y lo que se debe hacer en un futuro cercano. Es, en síntesis, una propuesta que establece en dónde estamos y define no solo lo que se va a hacer sino cómo lo va a hacer el Gobierno del Presidente Santos en el período 2014-2018. Para que Colombia sea un país más justo, moderno y seguro, de manera sostenida en el futuro.

Un país en paz asegura que más niños vayan a la escuela. Un país en paz permite que haya mejor atención en salud. Un país en paz se hace más atractivo para la inversión. Un país en paz genera más empleo y de calidad. Un país en paz va a permitir que los hijos entierren a sus padres y no los padres a sus hijos. Un país en paz se hace más libre...A una Colombia en paz, nada la detiene. Colombia en paz, será ejemplo de crecimiento y desarrollo en el mundo. Por una Colombia en paz, Juan Manuel Santos se la está jugando.

II. Logros durante los Cuatro Años del Gobierno Santos (2010-2014)

El 7 de agosto de 2010, cuando Juan Manuel Santos asumió como Presidente de la República, lo hizo con la firme convicción de trabajar durante su gobierno para construir un país más justo, moderno y seguro, y con la clara idea de mejorar la seguridad, la confianza inversionista y la cohesión social. En lo corrido de su administración, a fe que el Presidente Santos ha hecho de Colombia un país mejor y más igualitario, como lo evidencian los logros que en muchos frentes está alcanzando su gestión como jefe de Estado.

- Seguridad (Un país más seguro)

En su propósito de garantizar y proteger la vida de todos los colombianos, el número de homicidios alcanzó, a finales de 2013, un índice de 32,3 por cada 100.000 habitantes, el menor nivel registrado en los últimos 23 años. El promedio observado en 2010-2013 (34,2) es mucho menor al que se registró en el período 2002-2010 (51,2) y en el comprendido entre 2006-2010 (37,0), y equivale a la mitad de las terribles cifras observadas durante la década del 90 (70,6 en promedio).

Por su parte, el número de secuestros extorsivos fue de 316 en 2013 y el promedio observado en 2010-2013 fue 302. Estas cifras son significativamente más bajas que el promedio observado durante la primera (1587) y segunda (429) administración del anterior gobierno, y que el promedio observado en 1990-1999 (1651). Además, durante esta administración se dio de baja a los dos máximos jefes de la FARC y a 52 cabecillas de alto nivel.¹ Basta recordar los golpes contra alias Alfonso Cano y JoJoy para entender la magnitud de los golpes asestados a las FARC. Además, con la reducción del 25% en los cultivos de coca registrados, fueron claramente debilitadas las finanzas de los grupos ilegales.

- . Confianza Inversionista (un país más moderno)

Hacer de Colombia un país más seguro y moderno permitió que la inversión extranjera directa alcanzara en 2013 un nivel cercano a los US\$ 16,8 mil millones, casi 5% del PIB. El promedio observado en 2010-2013 fue de US\$ 13,5 miles de millones, ambos niveles muy superiores a los US\$ 1,8, US\$ 4,8 y US\$ 8 mil millones observados en 1990-99, 2002-06 y 2006-10, respectivamente. La tendencia observada es la misma cuando se descuenta la inflación internacional y se trabaja en dólares constantes.

Otro indicador de la confianza inversionista en el país lo constituye la evolución de los llamados EMBI (*Emerging Markets Bond Index*) y del CDS (*Credit Default Swaps*), indicadores completamente objetivos de la confianza de los inversionistas internacionales en el país. El EMBI a 5 años se ubicó en 163

¹ El número de cabecillas de la guerrilla dados de baja ascendió a 8 en 2010 y 2011, a 23 en 2012 y a 10 en 2013.

puntos en 2013 (promedio), fue 157 en 2010-13, menos de la mitad y 50% más bajo que el que se observó durante las administraciones Uribe I y Uribe II. Algo similar sucedió con la tendencia del CDS.

De hecho, Colombia fue el país en que más se redujo el EMBI entre los países “grandes” de América Latina entre 2010 y 2013. Este cayó 10 puntos en Colombia, 4 puntos en Perú, y se elevó en México (8 puntos), Chile (27 puntos), Brasil (35 puntos) y Venezuela (42 puntos); lejos de todos ellos estuvo Argentina, con un incremento de 306 puntos. Este resultado es de vital importancia porque ha permitido reducir el costo del endeudamiento en Colombia, liberando recursos del presupuesto para la inversión en sectores sociales y económicos clave para el desarrollo del país.

El mejor ejemplo de lo que ha sucedido con la confianza inversionista lo constituye la evolución de la inversión doméstica agregada (pública más privada). La relación entre la inversión y el PIB, a precios constantes, llegó a niveles menores a 15% del PIB a comienzos de la década de los 2000, pero hoy supera 28%. Fue 27% en 2010-2013, 20% en 1990-1999, 19% en 2002-2006 y 24% en 2006-2010. Nunca en el pasado se habían observado los actuales niveles de inversión, ni siquiera durante la administración Gaviria cuando también se presentó una ola importante de confianza inversionista. El indicador para Colombia es el segundo de América Latina, solo superado por Chile (bordea el 30%), y es muy superior al 20% promedio en la región. La inversión constituye una de los determinantes más importantes del crecimiento futuro del país.

La confianza y las buenas políticas se han traducido en un crecimiento promedio cercano al 5% en 2010-2013, un período caracterizado por un entorno internacional frágil. Este crecimiento ha permitido que el empleo crezca, y que los ingresos de los hogares aumenten de manera sostenida, dándole un mayor bienestar a toda la población, y particularmente a la más pobre.

- Cohesión Social (un país más justo)

El indicador de pobreza (monetaria o por ingresos) ha descendido año tras año durante la administración de Juan Manuel Santos, se ubica en el menor nivel observado en los últimos 23 años, y es sustancialmente menor al que se observó entre 2002 y 2010. De hecho, han sido Perú (-6.5 puntos) y Colombia (-4.5 puntos) los dos países de América Latina que en mayor medida lograron reducir la pobreza, seguidos por Uruguay, Brasil, Paraguay y Ecuador. En todos ellos se presentaron reducciones, excepto en México, que tuvo un incremento de 3.6 puntos. Las tendencias mencionadas son consistentes con las de otros indicadores como el llamado *Índice de Pobreza Multidimensional*, el cual toma en cuenta la evolución de “privaciones” en ciertas variables como las condiciones educativas, de niñez y juventud, en el trabajo, en la salud, en materia de servicios públicos y condiciones de vida, entre otros.

Durante esta administración también se ha reducido en forma marcada el índice de pobreza extrema.

De hecho, durante estos tres años la pobreza se redujo cerca de siete puntos, sacando a cerca de dos millones y medio de personas de esta condición, y la pobreza extrema se redujo cerca de 3 y medio puntos, que equivalen a más de un millón trescientas mil personas. El nivel de pobreza fue en 2013 32%, cumpliendo de manera anticipada la meta para el cuatrienio, mientras la pobreza extrema se ubicó en un nivel ligeramente superior al 10%, muy cerca de la meta planteada para 2014.

El GINI, coeficiente que mide el nivel de desigualdad en los ingresos, se ha reducido año tras año en 2010-2013, algo que no había ocurrido en ninguna otra administración durante los últimos 23 años, siendo Ecuador y Colombia los países que en mayor medida lograron reducirlo en una muestra de más de 28 países. De hecho, la distribución del ingreso empeoró (el GINI se elevó) en ese mismo período en países como Venezuela, República Dominicana, Estados Unidos, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Honduras. Se logró así romper una tendencia muy perversa que se observaba en Colombia en los las décadas anteriores: la economía crecía pero también la desigualdad. Desde 2010 la economía ha seguido creciendo pero la desigualdad se ha reducido.

También mejoró en forma sustancial el llamado *Índice de Miseria Humano*, calculado como la suma del desempleo y la inflación. La tasa de desempleo se ubicó en 8,4 a finales de 2013, regresando de manera consistente a niveles de un dígito, algo que no se observaba desde los años finales de la administración Gaviria. Además, la tasa de desempleo se ha reducido en mayor medida para los grupos más pobres de la población, y algo similar ha sucedido con el ingreso laboral. Esto sí es equidad! Por su parte, la inflación se ubicó en 1,94%, el menor nivel observado en los últimos 58 años. Nadie habla del clima cuando se comporta de manera favorable, y algo similar ha sucedido con las variaciones en el nivel de precios durante los últimos años.

Colombia y Chile presentan los mayores incrementos en empleo, en relación tanto con la población económicamente activa como con aquella en edad de trabajar, superando ampliamente a Perú, México, Brasil y Argentina. Además, buena parte del empleo creado recientemente es formal, una tendencia que se observa con mayor fuerza desde la *Ley de Formalización y Generación de Empleo*, y la reducción de los impuestos parafiscales incluida en la reciente *Reforma Tributaria*.

Para terminar, se elevó la cobertura en salud desde 88% en el anterior gobierno a 97% en la presente administración (3 millones de personas adicionales). En materia de conectividad se triplicó el número de municipios con acceso a fibra óptica, y en 2014 habrá cobertura plena en internet.

III. Acciones

Los resultados favorables en materia de seguridad obedecen a una clara voluntad de lucha contra este

flagelo, reflejada en un amplio conjunto de acciones. Durante el Gobierno Santos el pie de fuerza aumentó en 5 mil soldados y 25 mil policías, han sido capturados muchos de los principales cabecillas de las BACRIM, y focalizamos el esfuerzo de la policía en los sitios más “calientes”. Diseñamos y ejecutamos el llamado *Plan Cuadrantes* en 760 Municipios, y abrimos 15 mil nuevos cupos carcelarios. En esta administración revivimos el Ministerio de Justicia, por primera vez se diseñó una *Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, y se implementó un sistema nacional de encuestas de victimización.

En relación con la cohesión social, resaltamos la formalización de más de 1 millón de hectáreas (al inicio de la restitución de tierras a los campesinos despojados van 13 mil con sentencia judicial), la indemnización de 263 mil víctimas, y la creación de un fondo de \$ 40 billones para reparación durante los próximos 10 años.

En materia de empleo se aprobó la llamada *Ley del Primer Empleo*, y en la última reforma tributaria se generalizó la rebaja sustancial de la carga parafiscal sobre la nómina (un claro impuesto a la creación de empleo, y un obstáculo a la creación de empleo formal) a los empresarios. También se amplió la cobertura del SENA, con mayor focalización hacia los cursos de formación técnica y tecnológica. La reducción del desempleo se debió al satisfactorio crecimiento de la economía y a las medidas antes descritas, y constituyó el primer determinante de la reducción de la pobreza en el país. Pero también se fortaleció el programa de *Familias en Acción* y la *Red Unidos*, y se eliminaron los impuestos de renta a 18.5 millones de colombianos de menores recursos.

En materia de darles vivienda a los que nada tienen, estamos entregando 200 mil nuevas viviendas en forma gratuita para familias en pobreza extrema (100 mil rurales y 100 mil en zonas urbanas), 100 mil subsidios para personas de bajos ingresos (1-2 salarios mínimos), y aumentamos los recursos del FRECH, con subsidios a las tasas de interés, beneficiando a la clase media del país.

El Gobierno ha tenido dificultades cuando se consideran las reformas a la salud, pero también en este campo se ha adoptado un conjunto importante de medidas. Fue aprobada la Ley Estatutaria que reconoce la salud como un derecho, y se amplió el Plan de Beneficios: de incluir el 72% de los medicamentos de alto costo se pasó a 94%. También se redujeron los recobros en \$ 500 mil millones por año gracias, entre otras cosas, a los efectivos controles de precios a los medicamentos que venimos imponiendo desde 2010.

También unificamos los Planes de Beneficios Contributivo y Subsidiado, lo que ha implicado un esfuerzo financiero del orden de \$2 billones anuales y ha incrementado de manera sustancial el acceso a los servicios de salud de la población más pobre. De manera importante, desde 2011 se ha venido implementando el giro directo de los recursos de la salud a los hospitales y clínicas, sin duda el eje de la

recuperación de muchas de ellas, con mejoras en el flujo de recursos en el sector.

En materia de educación, adoptamos una política integral para la primera infancia con la estrategia de *Cero a Siempre*; y para educación primaria se creó el programa *Todos a Aprender* (acompañamiento a docentes), se diseñó una política integral, y mejoramos la infraestructura escolar. En el campo de la educación superior se avanzó con el CESU (Consejo Nacional de Educación Superior) en discusiones tendientes a proponer avances relacionados con posibles reformas de la Ley de Educación Superior.

Teniendo en cuenta que la educación es el verdadero motor del salto social, el Gobierno de Juan Manuel Santos extendió la educación pública gratuita, fortaleció las bibliotecas públicas (*Leer es mi Cuento*), y amplió de manera sustancial los créditos (incluye sostenimiento) para que los jóvenes de menores recursos puedan acceder a la educación superior.

Las regalías petroleras y mineras fortalecerán la investigación en el país, se reparten en forma más equitativa, y se gastan en proyectos considerados prioritarios por las comunidades. En materia de servicios públicos este gobierno multiplicó por cinco la inversión en agua potable, y dotó de este servicio a cerca de 3 millones de colombianos que antes no lo tenían; hemos realizado 40 mil conexiones intra-domiciliarias (llevarles dentro de sus casas a familias que no tenían el servicio, inodoro, ducha, lavadero, lavaplatos y lavamanos). También dotamos de alcantarillado a 2.6 millones de colombianos, y de gas natural a 4 millones; y 130 mil nuevas familias campesinas tendrán electricidad.

Finalmente, para des-entrabar la construcción de grandes obras fue aprobada la *Ley de Infraestructura*, que agiliza los procedimientos de licenciamiento ambiental y la compra de predios; el Ministerio del Interior diseñó un Protocolo para ordenar los mecanismos de consulta previa; y se aprobó la *Ley de los Acuerdos Público – Privados (APP)*, mediante la cual se reglamenta la manera en que el sector privado invierte en el sector.

IV. Propuestas para el Segundo Gobierno

Alcanzar la paz en un país mejor y más equitativo será el objetivo central de un segundo gobierno. Los avances económicos y sociales mencionados en la sección anterior contribuirán sin duda a facilitarla. Pero la paz, a su vez, permitirá logros económicos importantes y un mejor nivel de vida para los colombianos. Hoy el Gobierno gasta 5 puntos del PIB en seguridad, 2 puntos más que un país emergente promedio. Estos 2 puntos podrían destinarse a afiliar cerca de 25 millones de personas al Sistema de Salud (en el régimen contributivo), a otorgar unas 300 mil viviendas gratis, o a pagar la pensión a más de 1 millón de colombianos. Estos recursos equivalen a 3 veces lo que hoy reciben las universidades públicas. Además, los ciudadanos colombianos gastan en guardaespaldas y pagan rescates y extorsiones, recursos que también

podrían destinarse a mejores usos.

Los países en paz crecen más, generan más empleo, y presentan menores niveles de pobreza; los países en paz invierten más y derivan mayor productividad de sus inversiones. Los estudios internacionales y la evidencia disponible para Colombia sugieren que la paz podría elevar en dos puntos el crecimiento de la economía, y que en 20 años el ciudadano colombiano promedio tendría un ingreso per cápita 40% mayor que en un país en guerra. La paz podría brindar unos 1.5 millones de nuevos empleos en los próximos 8 años, y podría llevar a una sociedad más equitativa. La paz podría conllevar una reducción del GINI en 3 puntos adicionales a la reducción de 2.5 puntos que se logró en los primeros 3 años de este gobierno.

Podríamos plantear propuestas específicas en un conjunto muy amplio de áreas, todas ellas sustentadas en el trabajo que ha venido realizando la *Fundación Buen Gobierno* desde septiembre de 2013. De hecho, la *Fundación* aspira a presentar a finales de este mes los documentos elaborados en las 23 Mesas de Trabajo que han venido operando.² Sin embargo, los siguientes serán los siete ejes centrales de las propuestas para el segundo período de gobierno Santos: 1) Seguridad Ciudadana; 2) Infraestructura; 3) Calidad de la Educación e Innovación; 4) Políticas Comerciales, Transformación Productiva y Locomotoras; 5) Justicia (Instituciones en General) y Eficiencia del Estado; 6) Empleo y Empleo de Calidad; 7) Desarrollo Rural. Estas 7 estrategias podrían concentrarse, aún más, en las primeras 4 de ellas.

IV.A. Las 4 Estrategias: Seguridad Ciudadana; Infraestructura; Calidad de la Educación e Innovación; y Transformación Productiva y Locomotoras.

1. Seguridad Ciudadana

² En el área de Economía han operado las Mesas de 1) Agricultura; 2) Comercio Internacional e Inversión Extranjera; 3) Energía; 4) Infraestructura; 5) Innovación; 6) Minería; 7) TICS; 8) Transformación Productiva y Locomotoras; 9) Impuestos y Estructura Tributaria. En el área Institucional han operado las Mesas de 10) Eficiencia del Estado; 11) Entidades Territoriales; 12) Justicia; 13) Reforma Política; y 14) Relaciones Internacionales. En el área de Seguridad ha operado la mesa de 15) Seguridad Ciudadana. Finalmente, en el área social han operado las mesas de 16) Educación; 17) Cultura; 18) Deportes; 19) Empleo; 20) Pobreza; 21) Poblaciones; 22) Salud; y 23) Vivienda.

Persiste la concentración de altas tasas de homicidio y de otros delitos en un grupo reducido de municipios y en zonas específicas en algunas ciudades, por lo cual la política de seguridad ciudadana debe ser más focalizada, y debemos contrarrestar el relativo estancamiento en los niveles de denuncia. Por otra parte, mucho puede hacerse en el campo de seguridad ciudadana si se incrementa la coordinación entre la nación y las entidades regionales.

Las propuestas de este gobierno irán encaminadas hacia la mayor focalización territorial del pie de fuerza en esos “puntos geográficos calientes”, a privilegiar aún más en la policía el enfoque de prevención y control, y a revisar los planes para el combate de delitos específicos, tales como la extorsión y el hurto a personas, sobretodo de celulares. Se comprometerá de manera más clara a las autoridades regionales en los temas de seguridad y profundizaremos el *Pacto de Seguridad Ciudadana* con la Fiscalía y la Rama Judicial. Se implementará una política pública integral focalizada en adolescentes y jóvenes.

2. Infraestructura

Existe un gran atraso histórico del sector. Según las cifras del *World Economic Forum* de 2013, la calidad general de la infraestructura en Colombia está muy por debajo de las de Chile, México, Ecuador y Brasil (superamos a Argentina y a Venezuela); la calidad de las carreteras y la de las vías férreas son las peores en los 7 países; y en cuanto a la calidad de los puertos nos superan Chile, México, Ecuador y Argentina (superamos a Brasil y a Venezuela).

Con el fin de contribuir a revertir esta situación, el gobierno invirtió en infraestructura de transporte 1,2 puntos del PIB en el 2013, y 1 punto del PIB en promedio en 2010-2013, cifras mucho más altas que las de los períodos 1993-1999 (0,7% del PIB en promedio), 2002-2006 (0,4%) y 2006-2010 (0,6%). Los desembolsos acumulados en 2010-2014, 22,9 billones de pesos, superan aquellos invertidos en todo el período 2002-2010 (\$ 19,8 millones). En otras palabras, se duplicó la inversión pública en infraestructura de transporte frente al periodo pasado.

Esta inversión se puede ver reflejada en las obras realizadas en los diferente modos de transporte. En lo que se relaciona con el modo de transporte en carreteras, construimos 102 kilómetros de doble calzada en 2011, 202 en 2012, y la meta es construir unos 300 kilómetros adicionales por año en el período a partir de 2013. El ritmo de construcción en este gobierno equivale a unas 5 veces el de los gobiernos anteriores, y para las próximas décadas se están estructurando unos 40 proyectos denominados *cuarta generación de concesiones 4G* que abarcan alrededor de 8,917 kilómetros. En cuanto a las vías regionales, en esta administración mejoramos y pavimentamos unos 1662 y 1133 kilómetros, respectivamente, frente a 200 y

240 Km en promedio en 2000-2010; y se han mejorado unos 17000 kilómetros de vías terciarias bajo el programa *Caminos para la Prosperidad*.

En cuanto a la infraestructura férrea, reconociendo las deficiencias en materia de ferrocarriles y la importancia que tienen para el desarrollo, en los últimos tres años logramos la regulación de los contratos de concesión de FENOCO y el Ferrocarril del Pacífico. Adicionalmente realizamos la construcción de la Segunda Línea de FENOCO y reiniciamos el servicio entre Cali y Buenaventura mediante la rehabilitación del corredor férreo Buenaventura - Yumbo (157 Km).

En aeropuertos, invertimos alrededor de \$1,4 billones de pesos en este cuatrienio. Realizamos inversiones en el mejoramiento integral de una serie de aeropuertos como el *Rafael Núñez* de Cartagena, los del Centro Norte y Nororiente, y en aeropuertos no concesionados. La mayor inversión, sin embargo, la hicimos en la reconstrucción del *Aeropuerto El Dorado* (por aproximadamente \$1 billón de pesos), lo que le ha permitido enfrentar las demandas de pasajeros y carga y elevar la eficiencia del puerto aéreo más importante de Colombia.

Finalmente, realizamos inversiones cercanas a \$2.4 billones en infraestructura portuaria. Estas inversiones han estado dirigidas al litoral Pacífico, particularmente al puerto de Buenaventura (\$700.000 millones de pesos) y al litoral Caribe en Santa Marta/Ciénaga (\$1 billón de pesos), a Cartagena (\$311.000 millones de pesos), y a Puerto Brisa y a Puerto Bolívar en La Guajira (\$369.000 millones de pesos).

Los esfuerzos no sólo han estado dirigidos a la construcción de infraestructura, y en este gobierno se lograron avances en materia institucional. Se creó la *Agencia Nacional de Infraestructura* (ANI), se introdujeron cambios importantes en la estructuración y contratación de proyectos y se revisaron los contratos existentes. Adicionalmente, se aprobó la *Ley Anticorrupción*, la cual facilita la adecuada estructuración de los proyectos y la resolución de conflictos entre interventores y concesionarios. Se aprobó la *Ley de APP* y su reglamentación la cual coloca un límite a las adiciones de los contratos de concesión, crea incentivos a la inversión privada y modifica el esquema de pagos contra entrega de obras en vez de anticipos. También se aprobó la *Ley de Infraestructura* la cual busca mayor agilidad en la gestión predial, procesos de licenciamiento ambiental más eficientes y plantear alternativas para resolver el conflicto con el traslado de redes, complementada con la expedición de un protocolo para reglamentar las consultas previas con los grupos étnicos.

Para el próximo cuatrienio se continuará avanzando en asegurar que el plan de infraestructura para todos los modos de transporte se haga bien y bajo un esquema de mejoramiento continuo, en mantener un banco robusto de proyectos bien estructurados, y en asegurar la construcción de las vías regionales para así

conectar la red principal a la red secundaria y terciaria. Las propuestas más específicas se encuentran en el documento elaborado en Buen Gobierno en este campo.

3. Calidad de la Educación e Innovación

El país realizó un enorme esfuerzo en las décadas pasadas para la ampliación de la cobertura en la educación primaria, secundaria y terciaria. El nuevo reto es la calidad, un factor que incide tanto o más que la cobertura en el crecimiento de la economía y en la equidad. Y estamos sumamente atrasados en este campo, como lo demuestran los recientes resultados de los exámenes internacionales PISA. El 74% de nuestros estudiantes resultó por debajo del nivel 2 en matemáticas, y la mitad de los estudiantes no alcanzó el nivel mínimo en el examen de lectura.

Nuestras propuestas en el campo de la educación se concentrarán en el desarrollo integral de la primera infancia y en la excelencia docente. En materia de primera infancia, se complementarán los recursos permanentes para garantizar la atención integral de la primera infancia a 2.5 millones de los niños más vulnerables (hoy existen esos recursos para 1 millón de niños); se tratará de que los sectores y actores del sistema se apropien de los lineamientos y políticas de atención integral, principalmente a nivel de los Departamentos y Municipios; y en el futuro se definirá la ubicación permanente de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia, posiblemente en el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), con recursos sostenibles, y con capacidad institucional para su implementación.

Un reciente estudio de la Organización de Estados Iberoamericanos muestra que los dos factores más importantes en la calidad de la educación son las instalaciones y la formación y el nivel salarial del

profesorado.³ Por ello, en materia de formación de docentes seguiremos de cerca las recomendaciones del estudio reciente de la *Fundación Compartir*, dirigida por el Doctor Pedro Gómez. El estudio considera un conjunto de propuestas relacionadas con i) formación previa al servicio de excelencia, ii) selección de los mejores bachilleres, iii) evaluación para el mejoramiento continuo, iv) formación en servicio de excelencia y, v) remuneración competitiva y reconocimiento. El énfasis en la primera infancia requiere contar con excelentes maestros en pre-escolar.

Ello no significa, por supuesto, que se desatiendan los otros frentes de trabajo. En primaria se tratará de lograr mayor equidad e inclusión, teniendo como centro la institución educativa. Ello incluye el acompañamiento pedagógico y didáctico permanente, ambientes colaborativos de aprendizaje, mayor énfasis en la educación rural, extensión de la jornada escolar, y ciclos de mejoramiento continuo.

En materia de educación superior es importante articularla mejor con la educación media, profundizar los mecanismos que promueven el acceso y la permanencia de los estudiantes, fortalecer la oferta pública, fortalecer la educación técnica y tecnológica, usar evaluación con fines pedagógicos y crear la Superintendencia del Sector.

4. Políticas Comerciales, Transformación Productiva y Locomotoras

Colombia cuenta con dos estrategias “sectoriales” claras para la transformación productiva del país: los TLC y las *Locomotoras*. Y en materia de TLCs, nuestra estrategia comercial es relativamente similar a la de los otros países de la *Alianza del Pacífico*, alianza que se continuará profundizando.

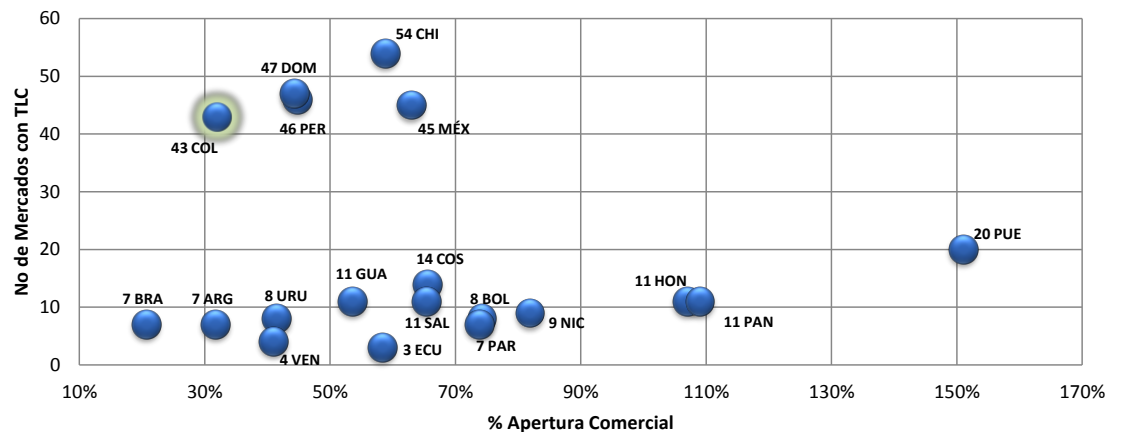
El Gráfico 1 muestra que la economía colombiana es una de las más cerradas al comercio en el

³ Seguido, en su orden por nuevas tecnologías, la evaluación del desempeño de los docentes, la enseñanza de lenguas extranjeras, el número de alumnos por grupo, los exámenes de evaluación, la seguridad, la mayor participación de las familias y más horas de clase.

continente, con una relación entre el comercio (la suma de las exportaciones y las importaciones) y el PIB menor que en todos los demás países considerados excepto Brasil. El gráfico también sugiere que Colombia, al igual que México, Perú, y Chile (también República Dominicana), ha adoptado una estrategia comercial “intensiva” en acuerdos comerciales. En otras palabras, Colombia ha decidido abrirse al comercio en forma recíproca y gradual, en un proceso que ha conllevado discusiones con los sindicatos, con los gremios de la producción y con la academia. El gráfico indica que el país debería fortalecer los vínculos en la llamada *Alianza del Pacífico*, como uno de los ejes fundamentales de la política internacional y comercial del país, y como mecanismo para llegar a los dinámicos mercados asiáticos.

Las exportaciones a los países con los cuales hemos firmado acuerdos comerciales representan cerca del 70% de las totales, y algo similar sucede en materia de importaciones. Por lo demás, los montos y el comportamiento de las exportaciones a países con acuerdos es muy similar al de las importaciones provenientes de esos mismos países. La política sectorial del país consistirá entonces en aprovechar al máximo las ventajas que proveen esos acuerdos para nuestros exportadores, y en colaborar con los sectores que compiten con las importaciones para que puedan elevar su productividad de manera sostenible. La política sectorial del país consistirá también en elevar el grado de procesamiento de nuestras exportaciones.

Gráfico 1
Apertura Comercial y TLCs: Hacia la Alianza del Pacífico



Colombia decidió escoger cinco “sectores” como estratégicos, a los que llamó locomotoras: la Agricultura, la Infraestructura, la Innovación, la Minería y la Vivienda, cuyo comportamiento deberá ser monitoreado permanentemente. ¿Cuáles son los obstáculos a su desarrollo y qué puede hacer el gobierno para destrabar dichos obstáculos? Es interesante comparar nuestras *locomotoras* con las que escogió el gobierno de Malasia: la agricultura, el aceite de palma, el comercio, la educación, la infraestructura y las comunicaciones, Kuala Lumpur, los servicios financieros, la salud, los servicios de negocios, el turismo y el gas, el petróleo y la energía.

IV.B. Las Otras 4 Estrategias: Justicia (Instituciones en General) y Eficiencia del Estado; Empleo y Empleo de Calidad; y Desarrollo Rural

1. Justicia

En este campo planteamos 5 propósitos generales: 1. que todos los colombianos tengan acceso a la justicia; 2. con seguridad jurídica; 3. que la justicia funcione; 4. cero corrupción en su funcionamiento; y 5. justicia para el postconflicto. Tenemos las siguientes propuestas específicas para los distintos propósitos.

- Propósito 1 (acceso). Se deben resolver las controversias en un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, con pleno respeto al debido proceso, y con disponibilidad para todos en todo el territorio
- Propósito 2 (seguridad jurídica). Debemos garantizar la certeza del derecho vigente, los funcionarios administrativos no podrán crear derecho, los órganos de control no podrán afectar la seguridad jurídica, y debe ser revisada la reglamentación relacionada con el ejercicio de la tutela.
- Propósito 3 (que la justicia funcione). Se deben ejecutar de inmediato todas las acciones que permitan recuperar la operatividad de la justicia, utilizando las normas vigentes y, simultáneamente, se deben estructurar y presentar las reformas legales y constitucionales que sean necesarias. Para el efecto, el documento elaborado por *Buen Gobierno* en este campo presenta 18 medidas que pueden ser ejecutadas desde ya, 7 modificaciones legales, y 8 puntos de reforma constitucional.
- Propósito 4 (postconflicto). Proponemos penas alternativas a la prisión; definir explícitamente quienes son “máximos responsables”, con la posibilidad de aplicarles penas alternativas; esbozar un modelo a partir de “a menos justicia más verdad”, y considerar procedimientos especiales para reinsertados.

Hay que implementar comisiones de verdad y cancelación de títulos sobre inmuebles obtenidos en

razón del conflicto, unos lineamientos para la Fiscalía General de la Nación para contexto y priorización, y la regulación de la reparación de víctimas colectiva e individualmente.

- Otras propuestas. La presunción de inimputabilidad por razones de edad debe admitir prueba en contrario; una evaluación y formación permanente de los funcionarios públicos; y exigencias en la calidad de la educación jurídica y controles para el ejercicio profesional.

2. Eficiencia del Estado

Hoy hay más intervención de los órganos de control, en parte porque hay más dinero en juego, pero también porque se ha regresado al “control previo” que trató de erradicar la Constitución de 1991. Las inhabilidades han crecido; y falta institucionalidad en los OCAD regionales. La legislación es poco clara cuando se considera el licenciamiento ambiental y el tratamiento de las comunidades. Tampoco es clara la relación que existe entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporaciones regionales. El empresario y el ciudadano no saben bien cuáles son las reglas de juego.

El documento correspondiente plantea propuestas para mejorar el sistema presupuestal (los proyectos pocas veces duran 1 año), no se ha regulado el Estatuto Anti-Corrupción; no hay estructuradores de proyectos específicos; y no hay pólizas de riesgo para funcionarios públicos.

Se propone una reforma constitucional que faculte al Presidente solicitar a la Corte Constitucional que un proyecto de ley que por su importancia lo amerite, antes de su sanción, sea examinado previamente en su integridad por el mencionado tribunal, con el fin de asegurar su ejecución jurídica. Lo propio se podría hacer con el Consejo de Estado, con decretos de trascendencia nacional.

Se propone una reforma constitucional que establezca como nueva función del Presidente dictar decretos con fuerza de ley, sujetos al control de la Corte Constitucional, con el fin de crear y regular todos los elementos administrativos, presupuestales, fiscales y de todo orden, necesarios para poner en acción mecanismos y unidades administrativas independientes, con capacidad para articular proyectos, obras y acciones que interesen conjuntamente a la nación y a las entidades territoriales.

3. Empleo y Empleo de Calidad

Cerca de la mitad del empleo en Colombia es informal, y la Ley 1429 de la reforma tributaria ha sido exitosa. Es importante continuar avanzando en la eliminación de impuestos a la creación de empleo y de empleo formal. Por ello es importante replantear los mecanismos de financiación de las Cajas de

Compensación. También se debe permitir la cotización por periodos inferiores a un mes

Debe fortalecerse la formación técnica y tecnológica, concentrar la oferta del SENA en cursos de largo plazo (con títulos de técnico o tecnólogo), y avanzar en un sistema de certificación de capacidades El SENA debe ser el gran regulador del mercado de capacitación en Colombia. Debe evaluarse con mayor cuidado las necesidades de mano de obra del sector productivo, y focalizar más las acciones hacia los jóvenes y los más pobres. Debe existir mayor cobertura del programa *Jóvenes en Acción*.

Algunos académicos importantes y *Fedesarrollo* han propuesto mantener un salario mínimo real constante, con diferenciales importantes entre el campo y la ciudad. Y debe fortalecerse una estrategia que tienda a atraer el capital humano colombiano residente en el exterior. Debe fortalecerse el servicio público de empleo que acaba de lanzar el Ministerio de Trabajo.

4. Desarrollo Rural

La productividad en el campo es muy baja y poco dinámica, los acuerdos firmados en los paros agrícolas podrían no ser enteramente consistentes con nuestros compromisos internacionales, y siguen vigentes las tensiones entre las rentas privadas (subsidios) y la provisión de bienes públicos para el desarrollo del sector. No se ha reducido la percepción de inseguridad jurídica sobre los derechos de propiedad en el campo, y se requiere “pintar la cancha” en la altillanura, con el desarrollo de bienes públicos: infraestructura, investigación seguridad jurídica y titulación. Se requiere despejar las incógnitas que hoy existen sobre las posibilidades de producción agrícola en la altillanura.

Aún no contamos con una visión integral del desarrollo agrario y rural, ni con su correspondiente arquitectura institucional.⁴ Por ello la política sectorial en ocasiones tiende a ser excesivamente coyuntural,

⁴ En la Mesa de Agricultura se habló sobre la conveniencia de crear un Ministerio dedicado al diseño y puesta en marcha de las políticas de desarrollo rural. Su acción iría más allá de las actividades agropecuarias y cobijaría todo el

con marcadas inconsistencias de mediano y largo plazo. La debilidad institucional se refleja en la baja ejecución y en falta de seguimiento y evaluación de impacto de los programas. Se requiere un mayor nivel de concertación entre el Ministerio de Agricultura y los Ministerios de Educación, Salud, y Transporte, y entre los citados ministerios, las Gobernaciones y las Alcaldías.

Proponemos continuar cerrando la brecha de pobreza entre la zona urbana y la rural, y acelerar el acceso a tierra productiva por parte de los pequeños campesinos (acompañada de asistencia técnica y crédito). Se dotará al sector de buena información. Se realizará un Censo Agrícola en 2014, y un nuevo Censo de Población en 2015; se desarrollará un sistema de monitoreo de costos como el que mantiene el CONAB en Brasil.

Las reformas requerirán mayores recursos presupuestales y concentrarse en el desarrollo de bienes públicos mucho más que en subsidios. Deberán ser consistentes con escenarios de post conflicto y de desarrollo del *Pacto Agrario*. Es necesario seguir avanzando en la formalización del empleo rural, diseñar una legislación diferencial en materia de salario mínimo y prestaciones sociales para el campo y para la ciudad, y quizá permitir la contratación por días. Finalmente, es necesario clarificar las normas ambientales con que debe cumplir quien produce en el campo. Hoy son poco claras las competencias del Ministerio del Medio Ambiente y de las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales.

sector rural. También se propuso la creación de una agencia de regulación agropecuaria y rural en riego, tierra, bosques. Se mencionó la creación de una unidad de planeación de recursos naturales en los territorios rurales equivalente a la UPME del sector energético; y de una agencia para la modernización y transformación agropecuaria en temas de información, riego/adequación de tierras, reconversión y competitividad y TICs. Se propuso mantener una institución dedicada al tema de tierras.