



**Estudios Económicos de la
OCDE**

Colombia

Octubre 2019

VISIÓN GENERAL



<http://www.oecd.org/economy/colombia-economic-snapshot/>

Esta visión general se ha extraído del Estudio Económico de la OCDE de Colombia 2019. El estudio se discutió en una reunión del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo el 29 de noviembre de 2019 y se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

OECD Economic Surveys: Colombia© OECD 2019

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.

Resumen ejecutivo

El crecimiento se está fortaleciendo

El crecimiento ha sido resiliente y la pobreza y la informalidad han descendido. Gracias a la adopción de unas políticas macroeconómicas sólidas y creíbles, el ajuste ante el importante shock de los precios del petróleo de 2015-16 ha sido suave. Las políticas educativas y sociales han mejorado los resultados sociales. Sin embargo, existen aún desafíos para mantener el desempeño y seguir mejorando los niveles de vida. El crecimiento de la productividad ha seguido una tendencia a la baja y la informalidad, que sigue siendo elevada, constituye un importante desafío económico y social. Las desigualdades regionales siguen siendo considerables y la exposición a las condiciones financieras mundiales ha aumentado.

Se prevé que el crecimiento del PIB repunte con el apoyo de la demanda interna (Tabla A). La inversión será un motor clave del crecimiento, ayudada por los proyectos de infraestructuras, las recientes reformas tributarias y bajas tasas de interés. La inflación se mantendrá cerca de la meta del 3%, apoyando los ingresos reales y el consumo.

Tabla A. Se prevé un crecimiento robusto

Variación porcentual a menos que se indique

	2018	2019	2020
Producto interno bruto	2,6	3,4	3,5
Consumo privado	3,6	4,7	3,9
Consumo del gobierno	5,6	2,9	3,5
Formación bruta de capital fijo	1,5	4,6	5,3
Exportaciones	3,9	4,0	4,0
Importaciones	7,9	8,8	5,5
Índice de precios al consumidor	3,2	3,5	3,6
Balance fiscal (% de PIB)	-3,1	-2,4	-2,2
Cuenta corriente (% del PIB)	-4,0	-4,2	-4,2

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 105 actualizado con la información más reciente disponible.

Las políticas macroeconómicas consiguen el equilibrio adecuado. Se espera que la política fiscal sea moderadamente contractiva para reducir el déficit fiscal estructural al 1% del PIB para 2022, en línea con la regla fiscal. Se consigue así un equilibrio adecuado entre la satisfacción de las necesidades sociales, el apoyo a una recuperación gradual, la necesidad de

garantizar la sostenibilidad de la deuda y la dotación de un margen suficiente para hacer frente a futuros shocks. La política monetaria sigue siendo moderadamente acomodaticia, ya que la inflación se encuentra cerca de la meta y las expectativas de inflación están ancladas.

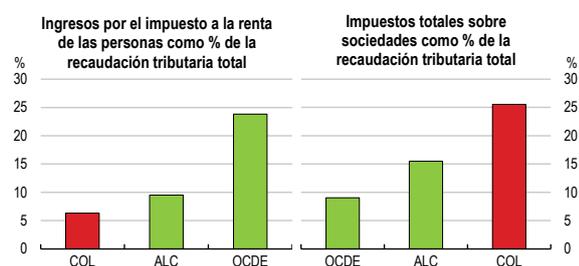
El efecto colateral de la volatilidad financiera que experimentan algunos mercados emergentes es un riesgo a la baja clave para las perspectivas. La volatilidad internacional provocada por tensiones comerciales y políticas podrían impactar el crecimiento. Precios más fuertes (débiles) del petróleo o del carbón podría impulsar (debilitar) la inversión. El sector del turismo puede dar lugar a sorpresas positivas.

El cumplimiento de la regla fiscal requiere medidas de ingresos y gastos

La dependencia de unos ingresos volátiles y la exposición a los shocks financieros mundiales requiere que la deuda siga una trayectoria decreciente en relación con el PIB. Se espera que los planes fiscales actuales logren este objetivo, pero la trayectoria de la deuda es muy sensible a las tasas de interés, al crecimiento, el tipo de cambio y el precio del petróleo. Las necesidades de gasto, como es el caso de las relacionadas con las deficiencias de infraestructuras, los programas sociales o el proceso de paz, son elevadas. Es necesario adoptar aún más medidas para mejorar la eficiencia del gasto y la estructura tributaria del país.

La combinación de impuestos podría mejorarse aún más (Gráfico A) ampliando la base de los impuestos personales y del IVA, reduciendo la tasa del impuesto sobre sociedades y eliminando sus numerosas exenciones tributarias. Podrían obtenerse más ingresos de los impuestos ambientales y de la mejora de la administración tributaria a fin de reducir la evasión fiscal.

Gráfico A. La carga tributaria está desbalanceada



Nota: La OCDE se refiere al año 2016 y el resto a 2017.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de ingresos mundiales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012370>

Los programas sociales y las exenciones tributarias que benefician a los hogares y a las empresas contribuyen poco a impulsar la equidad o la productividad. Un análisis del gasto ayudaría a identificar los programas con falta de rentabilidad en términos de impacto sobre la equidad o la productividad, de manera que puedan reformarse o eliminarse gradualmente.

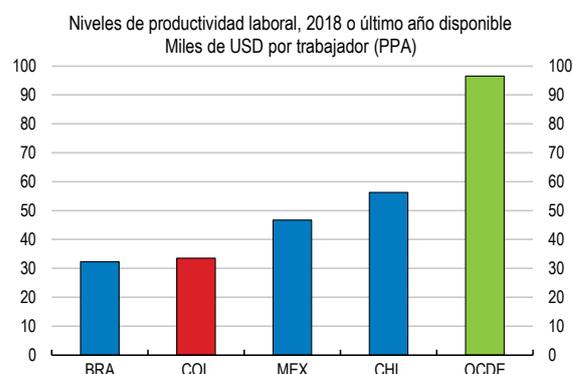
La productividad y el comercio han de ser los motores del crecimiento

El crecimiento potencial ha disminuido de forma considerable en los últimos diez años, lo cual indica que los motores tradicionales del crecimiento, esto es, las industrias extractivas intensivas en capital y los favorables términos de intercambio, han alcanzado sus límites. Continuar mejorando los niveles de vida dependerá del aumento de la productividad, lo que a su vez exige una mejora de la regulación empresarial, un aumento de la competencia y una mayor apertura comercial.

La productividad laboral es baja, incluso en comparación con otros países de América Latina (Gráfico B). La productividad se ve obstaculizada por la falta de competencia en sectores clave, como el transporte o las telecomunicaciones. El marco de competencia ha mejorado, pero se vería reforzado si se aplicaran sanciones más severas y disuasorias contra las conductas anticompetitivas. Ampliar el alcance de las evaluaciones de impacto de las regulaciones y hacer un mayor uso de las

ventanillas únicas reduciría la elevada carga regulatoria.

Gráfico B. La productividad laboral es baja



Fuente: OCDE, base de datos de productividad.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012028>

La apertura comercial es baja. A pesar de los esfuerzos adoptados para promover la integración comercial a través de los acuerdos comerciales, las exportaciones siguen siendo bajas y gran parte de la economía está blindada frente a la competencia internacional. El uso de las barreras no arancelarias ha aumentado. Los aranceles han bajado pero siguen siendo más elevados que en los países de la región. Existe margen para diversificar las exportaciones y convertir el comercio en una fuente de crecimiento y de productividad aumentando la competencia.

Los costos de exportación son elevados debido a la deficiencia de las infraestructuras y a la debilidad logística. Se están consiguiendo avances importantes en la mejora de las carreteras primarias a través de la iniciativa 4G. Sin embargo, el déficit de infraestructuras sigue siendo significativo. Una mejora de la logística aduanera y portuaria mejoraría la competitividad. También es prioritario eliminar el programa de chatarrización de vehículos pesados y mejorar la reglamentación del transporte de mercancías.

Los resultados en innovación se ven lastrados por la escasa inversión en I+D y la complejidad de los programas de ayudas. Si bien se ha asignado financiación adicional, gran parte de ella no se ha utilizado debido a la deficiente gobernanza. Es necesario simplificar

el sistema de innovación y reducir la fragmentación de los programas de ayudas. Asimismo, la digitalización –potenciando una mayor adopción y uso de las TIC– también impulsaría la competitividad de las empresas y la conectividad de las regiones.

El acceso a la financiación ha mejorado, pero los mercados financieros están menos desarrollados que en otros países de la región.

El crédito doméstico al sector privado ha aumentado, pero los márgenes sobre las tasas de interés son elevados. La introducción de una mayor competencia en el sector bancario, la eliminación gradual del impuesto a las transacciones financieras y la reducción de los requisitos regulatorios para que los bancos tengan que invertir en determinados instrumentos contribuirían a reducir el costo de la financiación bancaria.

La reducción de la informalidad es beneficiosa para la inclusión y la productividad

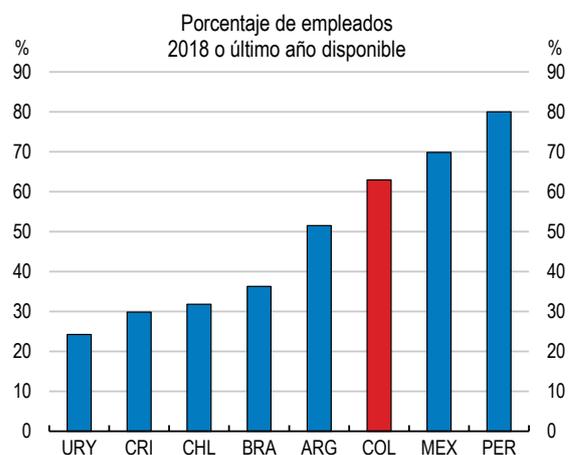
La informalidad ha ido disminuyendo pero sigue siendo elevada (Gráfico C). Son necesarias acciones en diversos ámbitos de políticas, incluida la reducción de los costos laborales no salariales, que siguen siendo uno de los más elevados de América Latina. La reducción de los costos de registro de empresas y la simplificación del alta de los trabajadores en la seguridad social facilitarían la formalización de empresas y puestos de trabajo. Asimismo, la revisión del salario mínimo para lograr un nivel más favorable al empleo, y la mejora de la calidad y relevancia de la educación y la capacitación también deberían formar parte de la estrategia.

Garantizar un apoyo adecuado a los trabajadores para que consigan empleos de alta calidad

El acceso a una educación y capacitación de alto nivel es una herramienta clave para aumentar el acceso a empleos de alta calidad. Si bien Colombia ha conseguido grandes avances en materia de educación, todavía queda un largo camino por recorrer para mejorar el acceso y la

calidad, y para reducir las tasas de abandono escolar, sobre todo en las zonas rurales.

Gráfico C. La informalidad sigue siendo elevada



Nota: Se entiende por trabajadores informales aquellos que no contribuyen al sistema de pensiones.

Fuente: BID; base de datos SIMS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012047>

Es necesario garantizar que las escuelas impartan una educación de alta calidad a los más necesitados. El gobierno debe dar prioridad al aumento de la cobertura y la calidad de la educación de primera infancia para mejorar el rendimiento de los alumnos y reducir las brechas en los logros escolares. Es necesario mejorar la calidad de la educación básica, especialmente en las zonas rurales. La mejora de las condiciones laborales para docentes y de las oportunidades profesionales en las escuelas rurales y la provisión de una formación inicial de alta calidad para docentes es esencial para atraer a un profesorado de alto nivel a las zonas rurales.

La mejora del sistema de educación vocacional y capacitación puede impulsar las competencias y la inclusión. El fortalecimiento de la gobernanza del sistema de educación vocacional y capacitación aumentaría su calidad y pertinencia. Para ello, sería necesario reducir la fragmentación y desarrollar un único marco institucional con un conjunto coherente y transparente de objetivos. Asimismo, debe ser prioritario fortalecer el sistema de acreditación y aseguramiento de calidad y aplicar el marco nacional de cualificaciones.

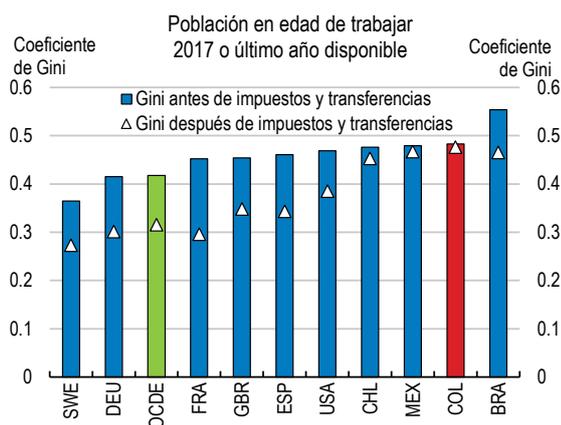
A pesar de los avances conseguidos, la brecha de género en el trabajo y la educación sigue siendo considerable. Las medidas destinadas a reforzar las licencias de maternidad y paternidad, los acuerdos laborales flexibles y la mejora del acceso a los servicios de cuidado infantil, sobre todo en las zonas rurales, ayudarían a las mujeres a acceder a puestos de trabajo de alta calidad.

Las políticas sociales podrían ser más eficaces en la reducción de la desigualdad

La política social no está bien focalizada (Gráfico D). Las transferencias monetarias a la población más desfavorecida son escasas y una gran parte de los subsidios –como los relacionados con las pensiones y la vivienda– van a parar a la población más rica. La cobertura en las zonas rurales es baja. Se podría lograr una mayor equidad reasignando una mayor parte del gasto –por ejemplo, aumentando las transferencias monetarias– hacia las poblaciones vulnerables, enfocándose en las zonas rurales y las minorías étnicas. Asimismo, concentrar los recursos públicos en un reducido número de programas evaluados positivamente también ayudaría.

La reforma del sistema de pensiones es urgente para reducir la pobreza en la tercera edad y garantizar la sostenibilidad del sistema. Incrementar la ya baja edad de jubilación, especialmente en el caso de las mujeres, y vincularla al aumento de la esperanza de vida, fomentaría la sostenibilidad. Se debe aumentar la cobertura y el nivel de las prestaciones del programa Colombia Mayor, el componente no contributivo del sistema. Aumentar el número de años de ingresos que se tienen en cuenta al calcular las pensiones contribuiría a financiar medidas de apoyo a la ingresos en la vejez.

Gráfico D. El sistema tributario y de transferencias apenas reduce la desigualdad



Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos y de pobreza y cálculos de la OCDE.

PRINCIPALES HALLAZGOS	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
Seguir mejorando las políticas macroeconómicas y la gobernanza	
<p>La deuda pública ha aumentado y los ingresos fiscales son volátiles. La exposición a las condiciones financieras mundiales se ha incrementado. Las metas fiscales se han revisado con frecuencia en los últimos años.</p> <p>La eficiencia del gasto se ve obstaculizada por las rigideces. El gobierno tiene margen para ajustar sólo el gasto relacionado con la inversión.</p> <p>Los programas sociales y las exenciones tributarias contribuyen poco a impulsar la productividad o la equidad.</p> <p>Los ingresos no petroleros siguen siendo relativamente bajos y la estructura tributaria está desbalanceada. Son fundamentalmente las empresas quienes pagan los impuestos y éstos apenas contribuyen a reducir la desigualdad.</p> <p>La evasión tributaria es amplia.</p>	<p>Cumplir la regla fiscal y aspirar a un déficit estructural del 1% para 2022.</p> <p>Establecer un consejo fiscal independiente para monitorear los riesgos fiscales y proporcionar análisis técnicos adicionales sobre las metas fiscales y sus revisiones.</p> <p>Reducir las rigideces presupuestarias mediante el recorte de los gastos obligatorios y de la preasignación de ingresos a fines específicos.</p> <p>Evaluar los programas sociales y las exenciones tributarias y mantener sólo aquellos que tengan un efecto positivo en la productividad o la equidad.</p> <p>Ampliar la base del impuesto a la renta de las personas reduciendo el umbral de ingresos en base al cual los contribuyentes comienzan a tributar y eliminar exenciones.</p> <p>Sustituir las tasas reducidas del IVA por transferencias monetarias a familias de bajos ingresos.</p> <p>Reducir la tasa y ampliar la base de los impuestos sobre las empresas.</p> <p>Reforzar la administración tributaria y establecer un límite para las grandes transacciones en efectivo.</p>
<p>La actuaciones apropiadas y oportunas del Banco Central han devuelto la inflación a su meta.</p>	<p>Mantener la tasa de interés en torno a los niveles actuales siempre que la inflación se sitúe cerca de la meta del 3%. Aumentar la tasa una vez que la brecha del producto comience a cerrarse.</p>
<p>A pesar de los avances conseguidos para impulsar la integridad, la corrupción sigue siendo la principal preocupación de los ciudadanos.</p>	<p>Introducir procedimientos de protección de los denunciantes.</p> <p>Gestionar todas las compras de los gobiernos subnacionales desde la entidad central de compras (Colombia Compra Eficiente).</p> <p>Regular la financiación de campañas y partidos políticos.</p>
Impulsar la productividad y la integración en la economía mundial	
<p>El marco de competencia ha mejorado, pero la competencia sigue siendo débil en ámbitos clave de la economía y las sanciones son moderadas.</p> <p>La carga regulatoria sigue siendo elevada.</p>	<p>Conceder a la autoridad de defensa de la competencia la capacidad para imponer sanciones más elevadas y disuasorias.</p> <p>Ampliar el alcance de las evaluaciones del impacto de las regulaciones, incluido el stock de regulaciones.</p> <p>Utilizar en mayor medida las ventanillas únicas y las herramientas en línea para los trámites administrativos.</p>
<p>Colombia sigue estando relativamente cerrada al comercio, con una elevada dispersión arancelaria y unas barreras no arancelarias que van en aumento.</p>	<p>Eliminar progresivamente las restricciones a la importación y revisar otras barreras no arancelarias con vistas a reducirlas.</p> <p>Reducir la dispersión arancelaria.</p>
<p>Los costos de exportación son elevados debido a la deficiencia de las infraestructuras y debilidades en la falicitación del comercio y la logística.</p>	<p>Dar prioridad a la mejora de la conectividad del transporte multimodal de puertos y aduanas, y reducir las barreras de entrada y a la competencia en el transporte.</p> <p>Mejorar la logística aduanera, en particular aumentando la cooperación interinstitucional y haciendo un mayor uso de soluciones en línea (sin soporte de papel) para la tramitación de permisos y pagos.</p>
Mejorar la igualdad de oportunidades y la calidad del empleo	
<p>La informalidad es elevada, lo cual lastra la productividad, la calidad del empleo, las finanzas públicas y el acceso a las pensiones. Las deficiencias en materia de habilidades son significativas, lo cual conduce a la informalidad.</p>	<p>Establecer una estrategia integral para reducir el costo de la formalización, que incluya la reducción de los costos no salariales, la revisión del salario mínimo para lograr un nivel más favorable al empleo, la reducción de los costos de registro de las empresas y la simplificación del alta de los trabajadores.</p>
<p>Las transferencias monetarias a la población más desfavorecida son escasas. Una gran parte de los programas sociales va a parar a la población relativamente más rica.</p>	<p>Mejorar la focalización y enfocar el gasto en programas sociales destinados a personas de bajos ingresos.</p> <p>Focalizar las transferencias monetarias hacia la población más vulnerable, especialmente en las zonas rurales.</p>
<p>La educación ha mejorado pero las disparidades regionales son considerables. El número de alumnos que repiten curso es elevado y la tasa de abandono escolar sigue siendo alta.</p>	<p>Dar prioridad al gasto en educación que permita aumentar la cobertura en la educación de primera infancia.</p> <p>Reasignar más recursos a los territorios más vulnerables.</p> <p>Dotar de un mayor atractivo la enseñanza en las zonas rurales, redefiniendo las condiciones laborales y las oportunidades profesionales en estas zonas.</p>
<p>Las tendencias demográficas ponen en peligro la sostenibilidad de las pensiones. La edad de jubilación es baja, especialmente en el caso de las mujeres. La pobreza en la tercera edad es elevada. El sistema de pensiones tiene una cobertura baja y es muy desigual, ya que beneficia principalmente a los trabajadores formales de altos ingresos. Las pensiones se calculan en base a los últimos 10 años trabajados.</p>	<p>Incrementar progresivamente y unificar la edad de jubilación de mujeres y hombres.</p> <p>Incrementar la cobertura y los niveles de prestaciones del régimen no contributivo (Colombia Mayor).</p> <p>Ampliar la cobertura del sistema público de pensiones y financiarlo incrementando el número de años trabajados en los que se basen las pensiones.</p>
Reforzar el crecimiento verde	
<p>La biodiversidad se ve amenazada por la deforestación.</p>	<p>Garantizar la capacidad técnica y los recursos para permitir una gestión adecuadas de los bosques.</p> <p>Otorgar el estatus de zonas protegidas a una mayor proporción de la superficie forestal.</p>

Perspectivas de las principales políticas

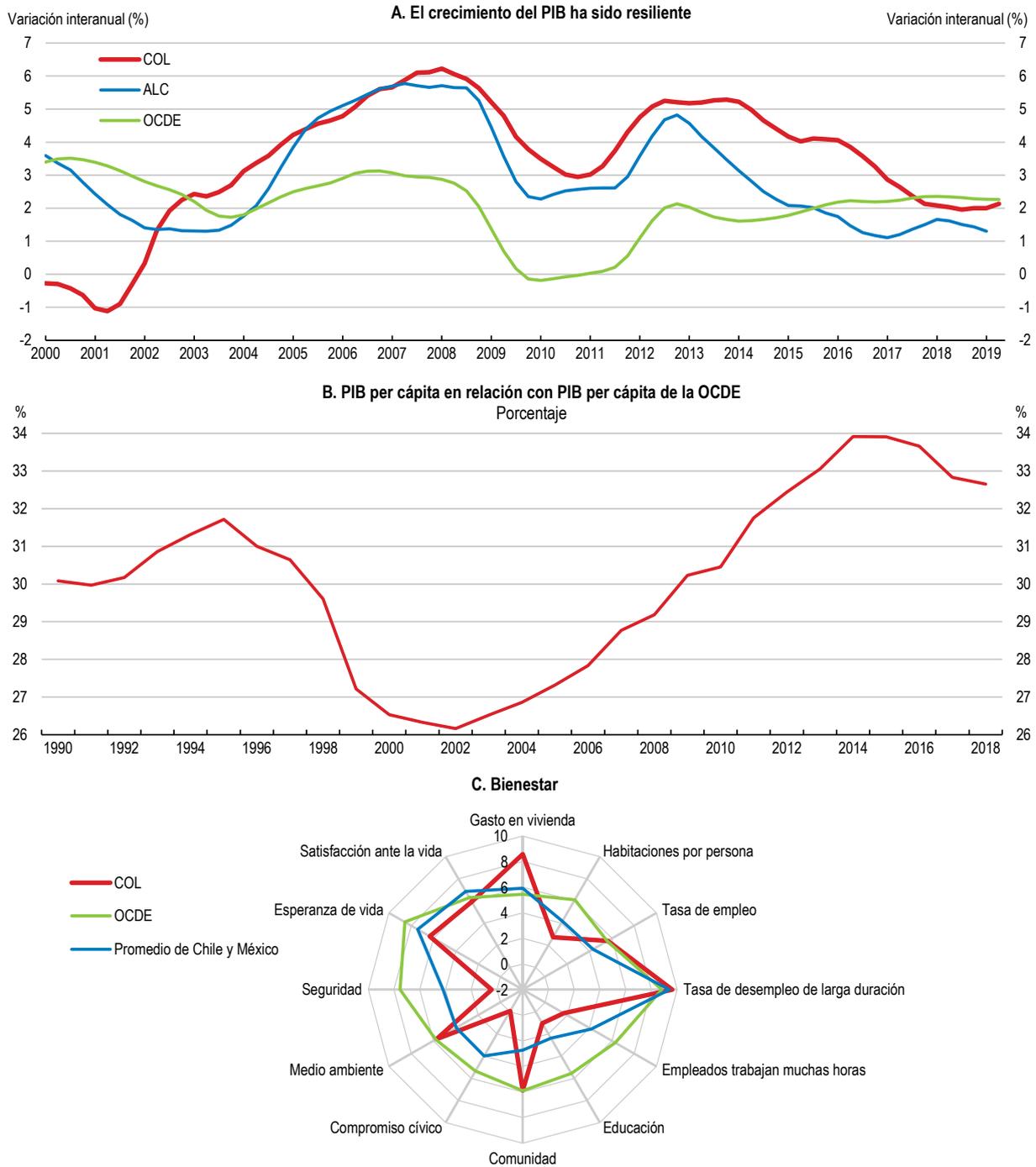
Colombia ha logrado importantes avances económicos y sociales en las últimas dos décadas. La adopción de unas sólidas políticas macroeconómicas ha fomentado la confianza, lo cual, unido a unas condiciones externas y demográficas favorables, ha sustentado un resiliente crecimiento económico (Gráfico 1, Panel A). De este modo, se ha contribuido a mejorar los niveles de vida (Paneles B y C) y, junto con la mejora del acceso a la educación y a las transferencias sociales, se han conseguido importantes mejoras sociales. La pobreza ha disminuido notablemente en los últimos años, mientras que los avances en la reducción de la desigualdad han sido más moderados (Gráfico 3, Panel A y B). El 25 de mayo de 2018, Colombia fue invitada a ser miembro de la OCDE.

Sin embargo, siguen siendo considerables los retos que quedan por delante para mantener los resultados y conseguir una mayor convergencia hacia niveles de vida más altos. Colombia ya ha perdido terreno con respecto a algunos de sus pares de América Latina en crecimiento per cápita (Gráfico 2). El nivel todavía elevado de informalidad sigue siendo un reto económico y social importante, que afecta a la distribución de los ingresos, a la calidad del trabajo y a la productividad. A pesar del descenso experimentado recientemente, la desigualdad de los ingresos es la más alta de entre los países de la OCDE y una de las más altas de América Latina. Los buenos resultados económicos registrados durante la última década tampoco se han distribuido uniformemente entre todas las regiones y las diferencias regionales en las condiciones de vida siguen siendo considerables.

El crecimiento potencial ha seguido una tendencia a la baja debido a la escasa productividad. Los motores tradicionales del crecimiento -las industrias extractivas intensivas en capital y los términos de intercambio favorables- han alcanzado sus límites. Las exportaciones siguen dependiendo de los precios del petróleo, lo que deja a Colombia en una situación vulnerable frente a posibles impredecibles shocks externos. Los sectores no extractivos se encuentran rezagados debido a la elevada carga regulatoria existente, a la deficiencia de las infraestructuras y a la baja competencia e integración en los mercados internacionales.

Colombia se encuentra ahora ante una oportunidad histórica para reavivar el crecimiento y continuar los avances sociales, después de 50 años de conflictos internos. El sólido marco de políticas macroeconómicas, que se ha beneficiado de continuidad a lo largo de los años, proporciona unas bases sólidas. Continuar con las mejoras en los niveles de vida y alcanzar un crecimiento más equilibrado e inclusivo dependerá de las reformas estructurales que se apliquen para fomentar el crecimiento de la productividad y mejorar los marcos de creación de empresas y empleo.

Gráfico 1. El crecimiento económico se ha mostrado resiliente pero se ha ralentizado

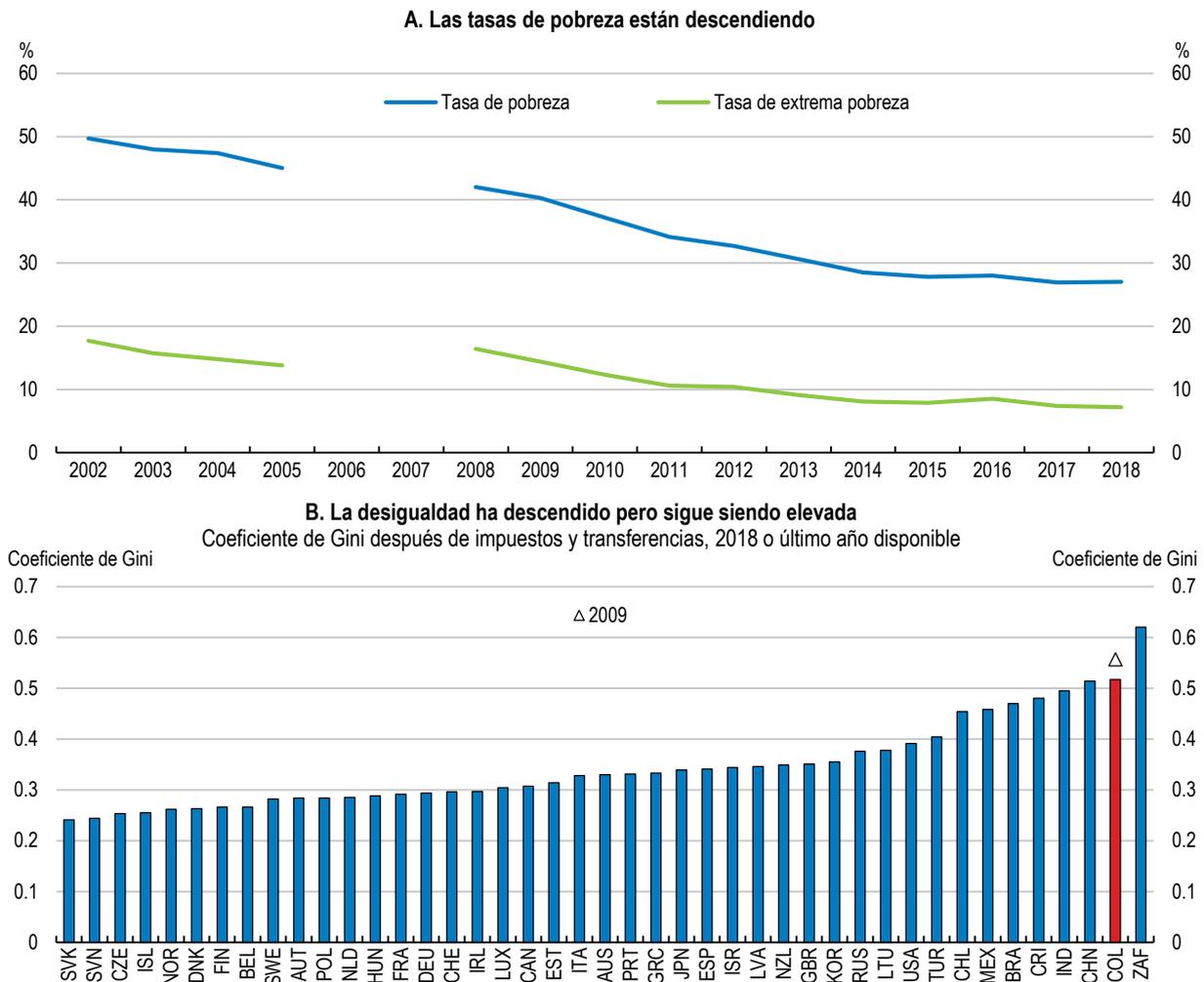


Nota: ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México. Los datos muestran una media móvil de 3 años de variaciones porcentuales interanuales; en el caso del Panel C, cada dimensión se mide con los indicadores disponibles del estudio «¿Cómo va la vida 2017» de la OCDE.

Fuente: OCDE, base de datos analíticos; Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial; OCDE, ¿Cómo va la vida? 2017.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012085>

Gráfico 2. Los indicadores sociales están mejorando, pero la desigualdad sigue siendo elevada



Nota: No se dispone de datos para 2006 y 2007.
 Fuente: DANE, OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012104>

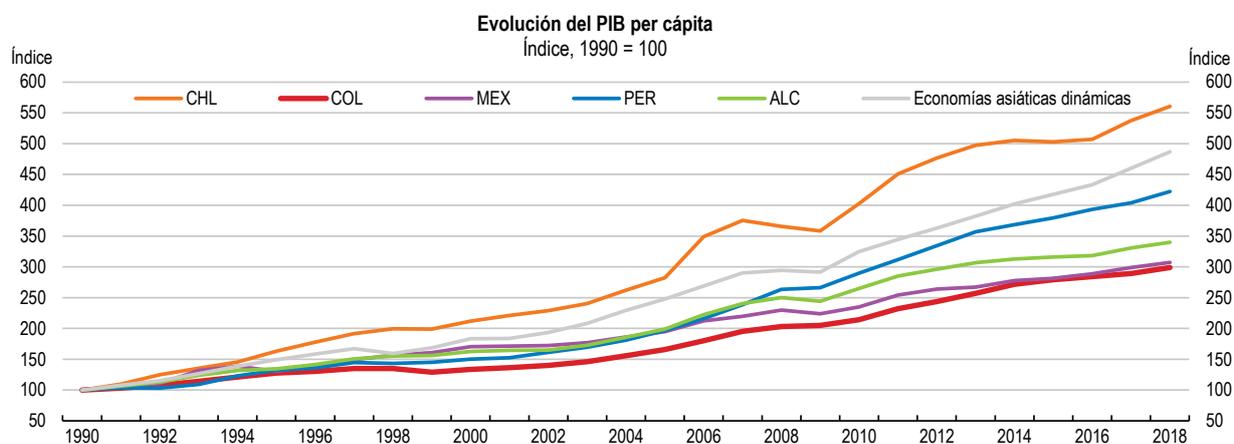
El nuevo gobierno ha identificado el fomento del crecimiento económico como una de sus prioridades clave (Recuadro 1), como se refleja en el último Plan de Desarrollo Nacional. La OCDE estima que reformas estructurales en ámbitos clave podrían aumentar el PIB per cápita un 11% en 10 años (Tabla 1). Los principales beneficios provienen del aumento del comercio internacional. Al mismo tiempo, es necesario garantizar que todos los colombianos se beneficien de los resultados de las reformas, con especial atención al aumento de las oportunidades para los más vulnerables. Para superar los obstáculos de economía política en la aplicación de las reformas, la evidencia de la OCDE sugiere que una comunicación clara de los beneficios de las políticas fomenta la confianza y genera una mayor aceptación de los programas de reformas (OECD, 2017^[11]). También se pueden obtener claros beneficios mediante la coordinación entre las distintas áreas de gobierno a través de diferentes ámbitos de políticas.

En este contexto, los principales mensajes del presente *Estudio* son los siguientes:

- Las políticas macroeconómicas son sólidas y han conseguido un crecimiento sostenido y un suave ajuste a los shocks a lo largo de los años. El mantenimiento y fortalecimiento del marco de políticas es clave para la sostenibilidad de las políticas macroeconómicas y para sentar las bases de una mayor productividad e inclusión.
- Para que Colombia se embarque en una senda de un crecimiento más sólido e inclusivo y reduzca su dependencia de los recursos naturales, es necesario impulsar la productividad mediante la adopción de reformas estructurales en materia de competencia, regulación, política comercial, infraestructuras, innovación y habilidades.
- La reducción de la informalidad y el fomento del empleo de calidad harían extensivos a todos los colombianos los beneficios del crecimiento, respaldando el apoyo económico y político a las reformas.

Es fundamental establecer una secuencia y un orden de prioridades adecuados para que el programa de reformas tenga éxito y evitar la fatiga con respecto a las mismas. Seguir reduciendo la informalidad debe ser la principal prioridad, ya que es beneficiosa para la productividad, la equidad y las finanzas públicas. La apertura comercial y el mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales actuales impulsarían la productividad y la creación de empleo, y deberían constituir la segunda prioridad. También debería ser prioritario aumentar los ingresos fiscales de forma sostenible y hacer que el sistema tributario sea más favorable al crecimiento y a la equidad. Reforzar la lucha contra la corrupción también es fundamental y facilitaría el programa de reformas, ya que aumentaría la confianza en el gobierno.

Gráfico 3. Colombia ha perdido algo de terreno



Nota: El PIB per cápita se mide en miles de USD, expresado en términos de paridad del poder adquisitivo. ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. Las economías asiáticas dinámicas hacen referencia a China, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012123>

Recuadro 1. Principales elementos del programa del gobierno de Duque

El nuevo gobierno asumió el poder en agosto de 2018 y es el primer gobierno con balance de género en la historia de Colombia. Entre sus principales prioridades se encuentran:

- **Impulsar el crecimiento económico** hasta el 4% a través de reformas estructurales.
- **Reformar el sistema tributario** para hacerlo más favorable a la inversión y a la creación de empleo.
- **Luchar contra la informalidad** dando alta prioridad a este ámbito, ya que la informalidad tiene un impacto crítico y muy perjudicial en la productividad, la desigualdad, los ingresos fiscales y el acceso y la financiación de las pensiones.
- **Reformar el sistema de justicia**, dotándolo de mayor eficiencia y fiabilidad para todos los ciudadanos.
- **Reformar el sistema de pensiones** para que un mayor número de colombianos tenga acceso a ingresos en la tercera edad.
- **Facilitar el comercio** mediante el lanzamiento de mesas redondas destinadas a promover reformas para reducir los costos del comercio.
- **Impulsar la innovación y el espíritu empresarial** mediante una mejor regulación, la adopción de tecnologías y la transformación digital.
- **Aprovechar al máximo los sólidos bienes culturales de Colombia** (en el marco de la denominada «economía naranja»).
- **Proteger la riqueza ambiental** aumentando el peso de las energías renovables en la estructura de fuentes de energía del país.

El crecimiento se reafirma

La economía se está recuperando del gran shock de los precios del petróleo experimentado en 2015-16, que moderó el crecimiento y provocó una depreciación del 70% de la moneda frente al dólar, así como un aumento de la inflación y un incremento del déficit fiscal y por cuenta corriente. Sin embargo, el ajuste ha sido relativamente suave (Recuadro 2), gracias a la adopción de unas políticas macroeconómicas creíbles. El banco central independiente, que opera bajo un esquema de metas de inflación, reaccionó dejando flotar el tipo de cambio y subiendo los tipos de interés, manteniendo la inflación en un solo dígito (Gráfico 5). El marco fiscal y las normas en las que se fundamenta han logrado contener los déficits en niveles manejables, al tiempo que han facilitado el ajuste tras el shock de los precios del petróleo; también contribuyó la reforma tributaria del 2016, reduciendo la dependencia del petróleo. La vulnerabilidad ante los shocks también se ha reducido gracias a la moderada exposición a la financiación en moneda extranjera del déficit (se explica con mayor detalle más adelante).

Tabla 1. Las reformas estructurales impulsarían el crecimiento

Impacto potencial de las reformas estructurales sobre el PIB per cápita en diferentes horizontes.

Política estructural	Cambio de política		Efectos sobre el nivel de ingreso per cápita (%)			
	Último dato	Después de la reforma	2 años	5 años	10 años	Efecto a largo plazo
Reglamentación empresarial						
Reducir el costo de la creación de empresas	85	78	0,1	0,3	0,4	0,4
Canales intermedios de políticas que afectan principalmente a la productividad						
Aumentar apertura (% del PIB)	35	41	0,8	1,3	2,0	4,2
Incrementar I+D (gasto empresarial) (% PIB)	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	0,6
Políticas específicas de inversión						
Reducir impuestos corporativos (% PIB)	5,1	3,6	0,5	0,6	0,8	1,4
Políticas del mercado de trabajo						
Incrementar gasto en medidas de activación (gasto por desempleado, % de PIB/cápita)	0,04	0,6	0,4	0,7	1,0	2,0
Incrementar prestaciones familiares (% PIB)	1,6	2,1	0,6	1,8	2,9	3,8
Incrementar la edad legal de jubilación	59,5	62	0,5	1,6	2,5	3,2
Instituciones						
Incrementar el control sobre la corrupción	-0,3	0,2	0,3	1,0	1,6	2,0
Todo lo anterior			3,2	7,4	11,4	17,6
Corresponde a un crecimiento anual promedio de:			0,3	0,7	1,1	1,6

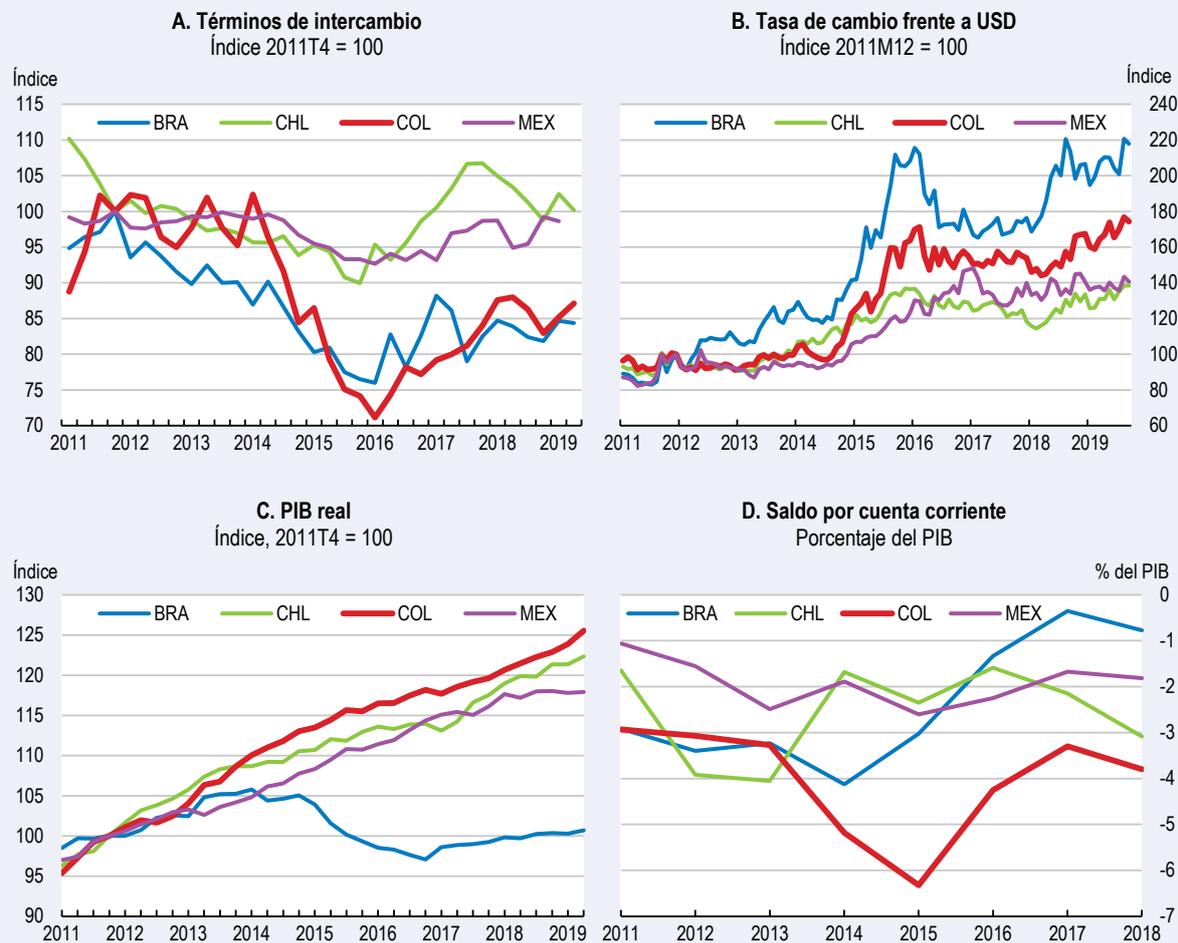
Nota: Las reformas implican reducir a la mitad la diferencia con respecto al promedio de la OCDE. Estas estimaciones se han obtenido a partir de indicadores numéricos de la posición de Colombia en cada ámbito de políticas, tomados de los Indicadores de Gobernabilidad Mundial, Doing Business y World Development del Banco Mundial; y las bases de datos de la OCDE. Estas cuantificaciones son ilustrativas, ya que están sujetas a incertidumbre tanto sobre su tamaño como sobre el horizonte temporal de su materialización. La cobertura de las reformas difiere de la tabla 8, dependiendo de la disponibilidad de las herramientas de cuantificación.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Balázs Égert and Peter Gal (2017), "The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework", OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2016/1 y Balázs Égert (2017), "The quantification of structural reforms: taking stock of the results for OECD and non-OECD countries", *Documentos de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE*, próxima publicación.

Recuadro 2. Un ajuste sin sobresaltos ante un shock importante de los términos de intercambio

La caída de los términos de intercambio ha sido mucho mayor que en otros países de la región (Gráfico 4, Panel A). El valor de las exportaciones cayó un 47% en 2016, lo que deterioró sustancialmente el saldo por cuenta corriente del país y amplió el déficit fiscal. Los aumentos en las primas de riesgo generaron una fuerte devaluación nominal del peso (Panel B). La adopción de unas respuestas adecuadas en materia de política macroeconómica suavizaron el ajuste a este importante shock, y el crecimiento del PIB superó al de otros países (Panel C) mientras que el saldo por cuenta corriente experimentó un ajuste considerable y sin sobresaltos (Panel D).

Gráfico 4. El shock de los términos de intercambio fue considerable y el ajuste no experimentó sobresaltos

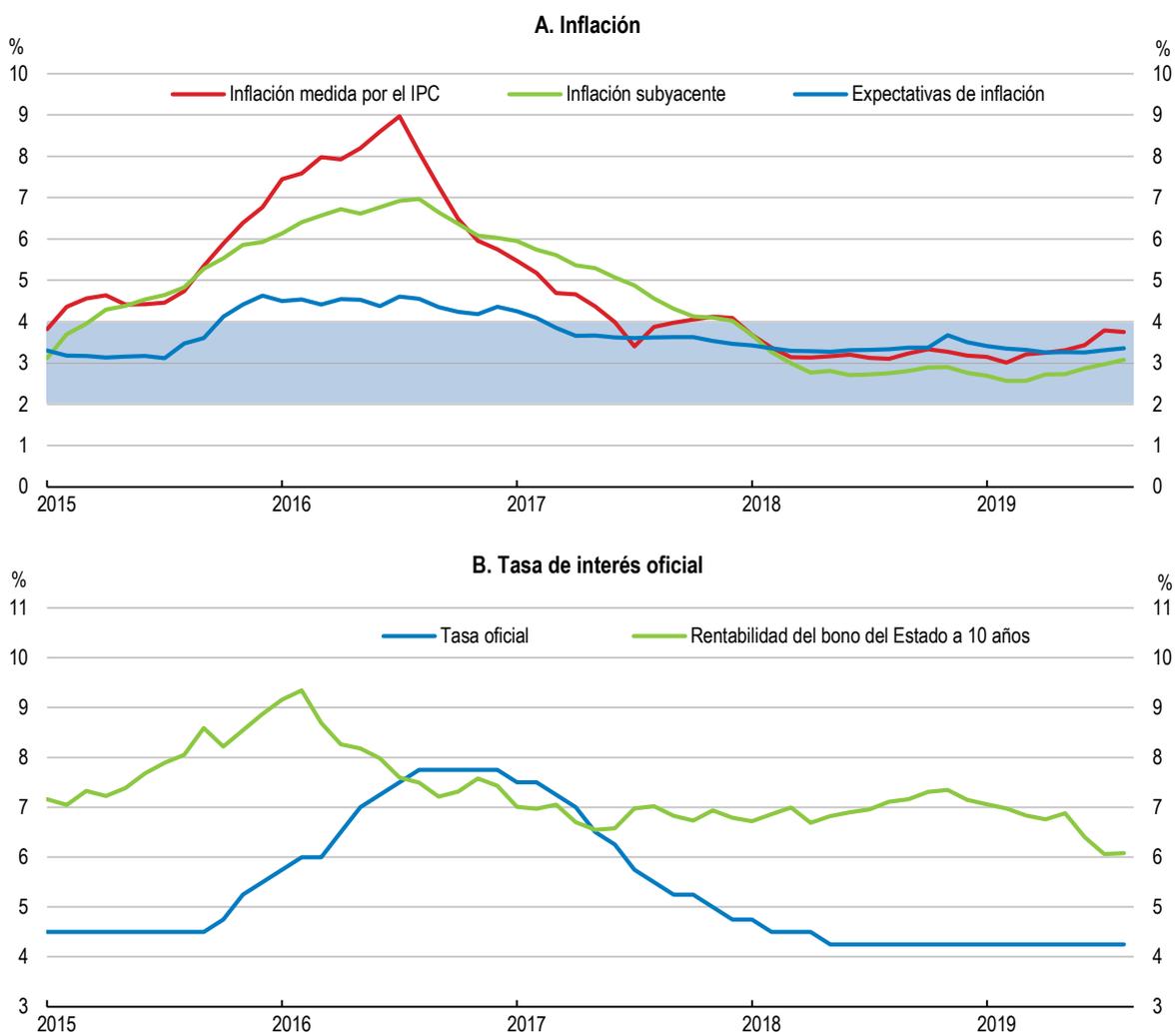


Nota: Se entiende por cuenta corriente todas las transacciones distintas de las de las partidas financieras y de capital. Las principales clasificaciones corresponden a bienes y servicios, ingresos y transferencias corrientes. La balanza de pagos se centra en las transacciones (entre una economía y el resto del mundo) de bienes, servicios e ingresos.

Fuente: OCDE, base de datos analíticos; Thomson Reuters; FMI, base de datos de perspectivas económicas mundiales de abril de 2019.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787888934012142>

Gráfico 5. La inflación está en torno a su meta del 3%



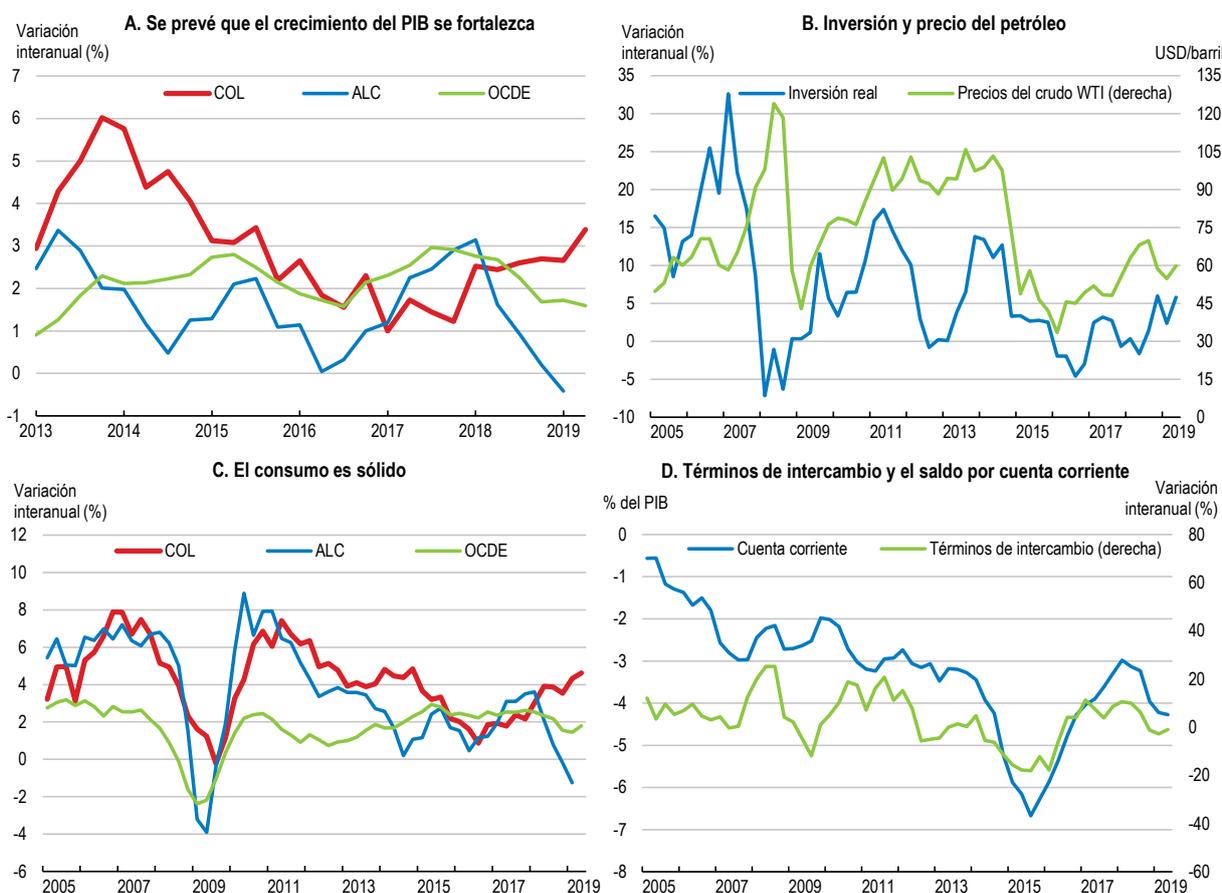
Nota: Las expectativas de inflación se definen como las expectativas de la inflación para los próximos 12 meses.

Fuente: Banco de la República; OCDE, base de datos analíticos.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012161>

La economía dio señales de reactivación en la segunda mitad de 2017 (Gráfico 6, Panel A). La inversión real tocó fondo y comenzó a subir tras el descenso de las tasas de interés y el aumento de la inversión de los gobiernos subnacionales (Panel B). La disminución de la inflación empujó al alza los ingresos reales y respaldó el consumo (Panel C). La mejora de los términos de intercambio reforzó las exportaciones y contribuyó a reducir el déficit por cuenta corriente (Panel D), pese a ello la cuenta corriente se ha deteriorado recientemente ante el aumento de las tensiones en el comercio internacional y la depreciación del peso.

Gráfico 6. El crecimiento se recupera



Nota: Los datos muestran las variaciones porcentuales interanuales. El año de referencia de la serie de datos subyacente es 2015; los precios del crudo WTI son promedios mensuales de los precios diarios promedio. La inversión real se refiere al volumen total de la formación bruta de capital fijo; ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.

Fuente: OCDE, base de datos analíticos; Thomson Reuters.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012180>

El mercado de trabajo se ha mantenido rezagado, lo cual refleja los efectos de la desaceleración del crecimiento. El desempleo ha alcanzado recientemente el 10% (Gráfico 7, Panel A), una de las tasas más altas de América Latina (Gráfico 7, Panel B). Los avances conseguidos en el aumento de las tasas de participación también se han estancado, sobre todo en las zonas urbanas y entre los jóvenes. Los salarios crecieron por encima de la inflación, particularmente en la industria manufacturera y el comercio minorista (Banco de la República, 2018^[2]). La informalidad ha disminuido en los últimos años, pero casi el 60% del total de los trabajadores siguen trabajando en el sector informal (véase el Capítulo 2). El aumento de la migración procedente de Venezuela ejerce una importante presión sobre el mercado laboral (Recuadro 3).

Recuadro 3. La migración procedente de Venezuela conlleva desafíos pero también oportunidades

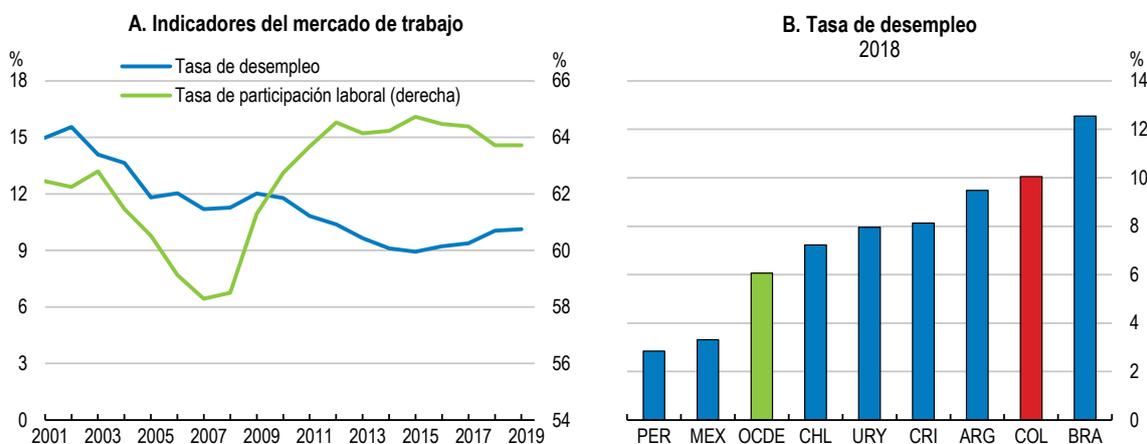
Desde 2014, más de 1 millón de venezolanos ha emigrado a Colombia, como resultado de la crisis económica, humanitaria y social que sufre el país. La llegada de migrantes se ha intensificado duplicándose durante el 2018, y en Diciembre el número de venezolanos fue 1.147.743, incluidos migrantes regulares e irregulares (MFMP, 2019^[3]; DNP, 2018^[4]).

El gobierno ha gestionado con éxito esta difícil situación, esforzándose por integrar a los migrantes mediante la prestación oportuna de asistencia en las fronteras así como de servicios universales de emergencias y atención en partos. Se han flexibilizado los requisitos de documentación para que los niños en edad escolar puedan tener acceso a la educación preescolar, básica y secundaria. Colombia también ha relajado algunos requisitos de entrada y ha concedido permisos temporales para permanecer en el país. Se ha puesto en marcha una estrategia integral de políticas para los próximos años, que incluye actuaciones en ámbitos como la educación, la asistencia sanitaria, el agua y la higiene, la integración en el mercado laboral, el cuidado infantil y la ayuda humanitaria. Se estima que las necesidades presupuestarias se sitúan en torno al 0,5% del PIB anual, bajo la hipótesis de 2 millones de migrantes que habrán entrado en el país para 2021. Esta estimación incorpora la alta demanda del suministro de bienes y servicios básicos que la aceleración de la migración generará en los próximos tres años.

Los flujos migratorios han comenzado a tener un impacto en el mercado laboral colombiano, generando efectos diferenciales por región. La tasa de participación de los migrantes venezolanos es del 72%, mientras que la de los colombianos no migrantes es del 64%. Los niveles de desempleo de la población venezolana son especialmente elevados, lo cual afecta a la tasa de desempleo nacional (Fedesarrollo, 2018^[5]). Las ciudades más afectadas y con más problemas para absorber el gran número de migrantes son Arauca, Riohacha, Cúcuta, así como Bogotá y Medellín.

Invertir en la integración de los inmigrantes podría reportar beneficios para el crecimiento potencial. Los migrantes venezolanos tienden a ser más jóvenes que los colombianos, lo que aporta una ventaja demográfica. A corto plazo, el aumento del consumo y del empleo podría tener un impacto positivo en el crecimiento. Las políticas deberían tener por objeto fomentar la empleabilidad de los migrantes, por ejemplo, mediante programas de certificación y validación de competencias para la educación secundaria y superior. La ampliación de los servicios públicos de empleo y de las oportunidades de capacitación también sería de ayuda. Los esfuerzos por apoyar la integración de la población venezolana en el sector formal potenciaría además su contribución fiscal.

Gráfico 7. El mercado de trabajo se ha mantenido rezagado



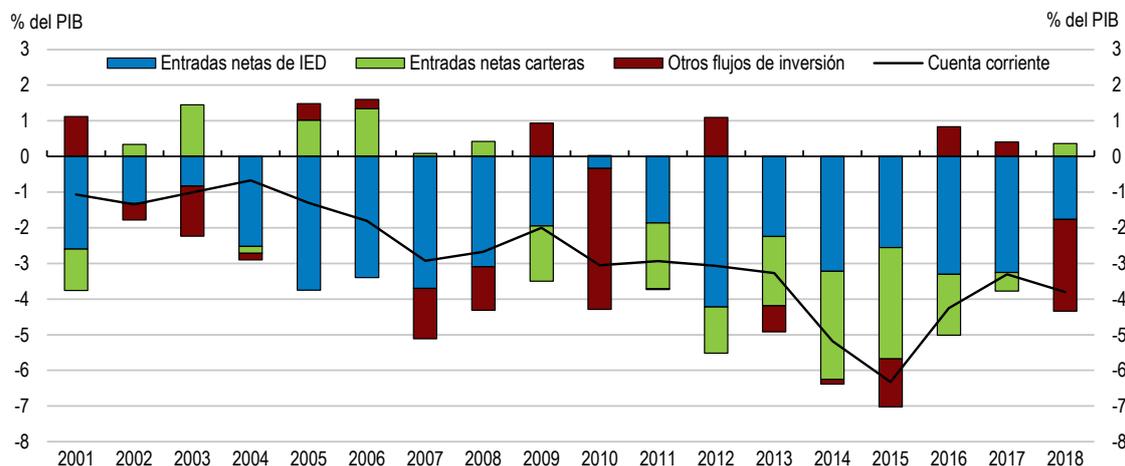
Nota: Los datos anuales corresponden a promedios de 12 meses. Los datos de 2019 son el promedio del período julio 2018 – junio 2019; el desempleo total se mide como porcentaje de la fuerza laboral total. En el caso del Panel B, OCDE hace referencia al promedio no ponderado de sus países miembros.

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) elaborada por el DANE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012199>

El déficit por cuenta corriente cayó desde niveles superiores al 6% del PIB en 2015 al 3% en 2017, lo cual refleja el importante y ordenado ajuste que se ha producido. El déficit, que se amplió en 2018, sigue estando financiado en gran medida por la inversión extranjera directa (Gráfico 8), contribuyendo a amortiguar los riesgos relacionados con las tasas de cambio.

Gráfico 8. El déficit por cuenta corriente se ha reducido durante 2016-2017



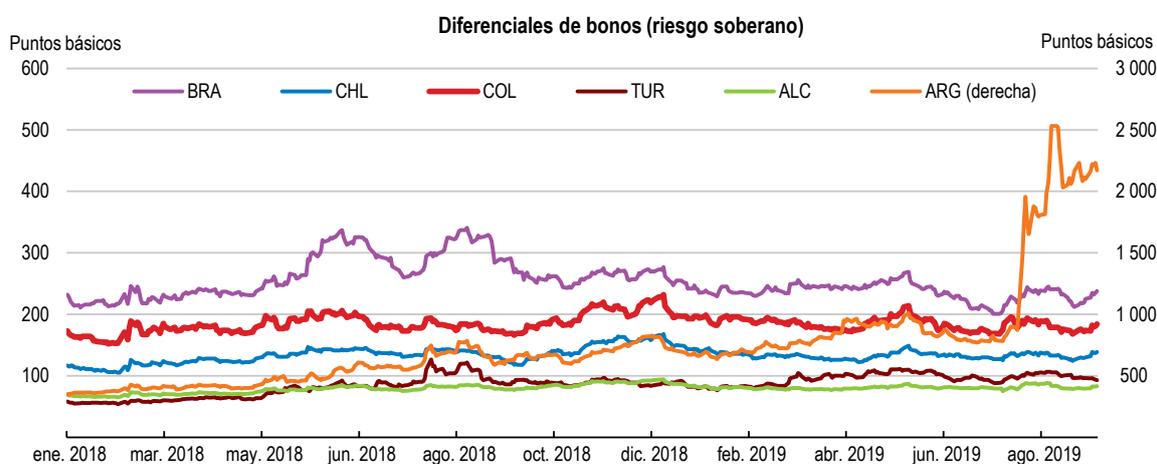
Fuente: FMI, base de datos de la balanza de pagos.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012218>

La reducción del déficit por cuenta corriente durante 2016-17, ha contribuido a que Colombia se vea menos afectada que otras economías emergentes por los episodios más recientes de volatilidad financiera (Gráfico 9). El peso también se ha mostrado relativamente más resiliente ante las recientes turbulencias de los mercados financieros

(Gráfico 10). La deuda externa ha aumentado en los últimos años, situándose en torno al 47% del PIB (Gráfico 11, Panel A), lo que sugiere que la exposición a las condiciones financieras mundiales ha aumentado. El 13% de la deuda externa es a corto plazo. Las reservas también han aumentado (Panel B) y cubren el 16% del PIB y 9 meses de importaciones. El coeficiente de cobertura, expresado como déficit por cuenta corriente más deuda a corto plazo a vencimiento residual, se sitúa en torno al 135%. Asimismo, la línea de crédito flexible formalizada con el FMI también ayudaría a hacer frente a acontecimientos extremos. El Banco Central ejecutó un programa gradual de acumulación de reservas, el que terminó en Mayo 2019, para prepararse frente a una posible reducción de la línea de crédito flexible, que vence en 2020.

Gráfico 9. Colombia se ha mostrado resiliente ante los episodios recientes de incertidumbre financiera

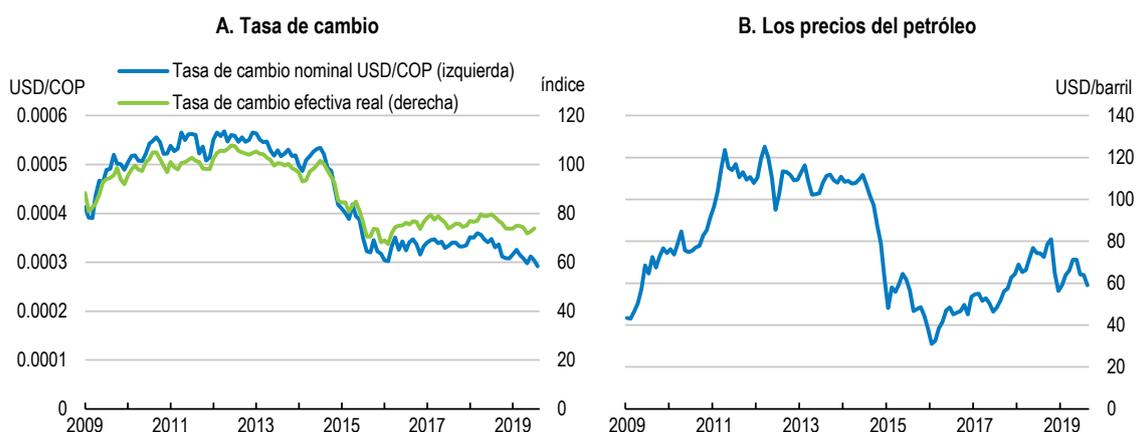


Nota: Diferenciales del EMBI de JP Morgan.

Fuente: Thomson Reuters.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012237>

Gráfico 10. Las tasas de cambio se han mantenido relativamente estables desde 2016

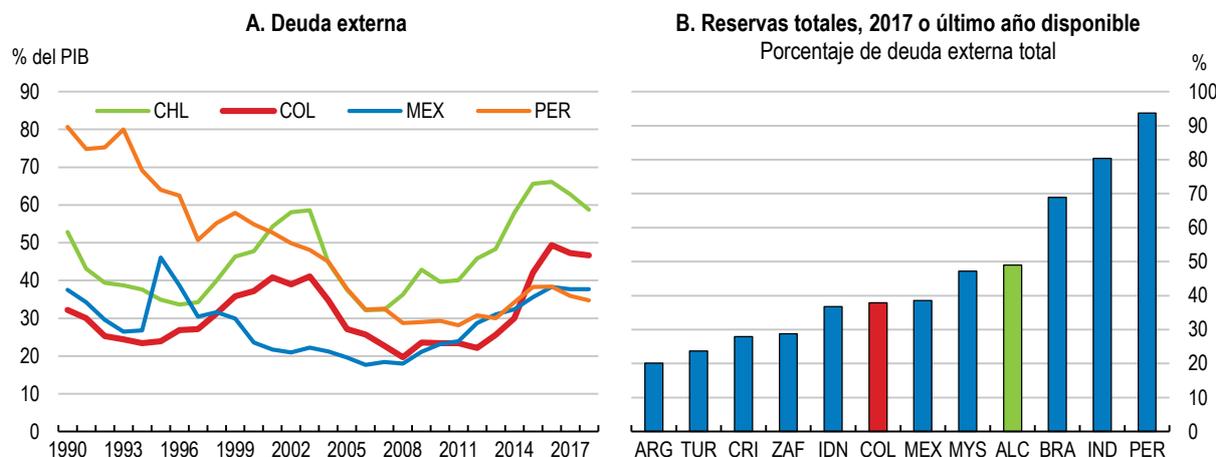


Nota: La tasa de cambio efectiva real se basa en el Índice de Precios al Consumidor. Los precios del crudo WTI son promedios mensuales de los precios diarios promedio.

Fuente: Banco de la República; FMI, estadísticas financieras internacionales; Thomson Reuters.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012256>

Gráfico 11. Deuda y reservas de divisas



Nota: La relación deuda externa/PIB se calcula como la relación entre la deuda externa total en miles de millones de USD dividida entre el producto interno bruto en miles de millones de USD. ALC se refiere a la definición del Banco Mundial de América Latina y el Caribe (excluidos los de rentas altas).

Fuente: FMI, base de datos de perspectivas económicas mundiales de abril de 2019; Banco Mundial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012275>

Se prevé que el crecimiento se fortalezca durante 2019 y 2020, respaldado por el aumento de la demanda interna (Tabla 2). La mejora de la confianza y la flexibilización de las condiciones de financiación favorecerán el consumo. La inversión se convertirá en un motor clave del crecimiento, ayudada por la reducción la carga tributaria corporativa, las basas tasas de interés, y los proyectos de infraestructuras. A medida que el crecimiento coja fuerza, disminuirá la tasa de desempleo.

Entre los riesgos de estas proyecciones se incluye la volatilidad de los precios del petróleo y del carbón, que podría impulsar o reducir la inversión. El sector del turismo puede dar lugar a sorpresas positivas. Los riesgos a la baja incluyen retrasos adicionales en los grandes proyectos de infraestructuras previstos. El aumento del proteccionismo podría ralentizar el crecimiento mundial y frenar las exportaciones. El aumento de los flujos migratorios procedentes de Venezuela puede conllevar unas necesidades de gasto superiores a las previstas, especialmente en sanidad y educación, así como un incremento de la informalidad laboral. Pero, si se realiza una gestión adecuada al respecto, también puede impulsar las perspectivas de crecimiento a mediano plazo. Los desajustes de divisas son bajos, pero la volatilidad financiera en las economías emergentes también podría presentar riesgos. Las autoridades consideran que Colombia está bien posicionada para dejar que la tasa de cambio actúe como primera línea de defensa, ya que la inflación se sitúa cerca de su meta, lo que aporta espacio para absorber la depreciación de las tasas de cambio. La economía también podría enfrentarse a shocks imprevistos, cuyos efectos son difíciles de incorporar a las proyecciones (Tabla 3).

Tabla 2. Proyecciones

	2016	2017	2018	2019	2020
Variación porcentual, volumen (precios de 2015)					
PIB a precios de mercado	2,1	1,4	2,6	3,4	3,5
Consumo privado	1,6	2,1	3,6	4,7	3,9
Consumo del gobierno	1,8	3,8	5,6	2,9	3,5
Formación bruta de capital fijo	-2,9	1,9	1,5	4,6	5,3
Demanda interna final	0,6	2,3	3,5	4,4	4,1
Acumulación de existencias ¹	0,6	-1,2	0,4	0,3	0,1
Demanda interna total	1,2	1,2	3,9	4,6	4,2
Exportaciones de bienes y servicios	-0,2	2,5	3,9	4,0	4,0
Importaciones de bienes y servicios	-3,5	1,2	7,9	8,8	5,5
Exportaciones netas ¹	0,8	0,1	-1,0	-1,2	-0,6
<i>Partidas de informe</i>					
Deflactor del PIB	5,1	5,1	3,7	4,1	3,5
Índice de precios al consumidor	7,5	4,3	3,2	3,5	3,6
Deflactor del consumo privado	6,6	3,6	2,6	3,5	3,1
Tasa de desempleo (% de fuerza laboral)	9,2	9,4	9,7	10,1	9,2
Saldo por cuenta corriente (% del PIB)	-4,3	-3,3	-4,0	-4,2	-4,2
Crecimiento potencial	3,4	3,2	3,2	3,1	3,1
Brecha de producto	-2,4	-4,2	-4,8	-4,5	-4,1

Nota: Contribución a las variaciones del PIB real.

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 105 actualizado con la información más reciente disponible.

Tabla 3. Posibles shocks para la economía de Colombia

Vulnerabilidad	Resultado posible	Políticas que se pueden adoptar
Contagio por la volatilidad financiera de los mercados emergentes.	Gran depreciación de la tasa de cambio y mayores costos de financiación del déficit fiscal y del servicio de la deuda.	Endurecer la política monetaria y reducir más rápidamente el déficit fiscal.
Profundización de la crisis en Venezuela.	Afluencia aún mayor de migrantes con mayores necesidades de asistencia humanitaria.	Seguir proporcionando asistencia fronteriza a los inmigrantes y permisos de residencia flexibles. Es posible que se requiera asistencia internacional.
Caída repentina de los precios del petróleo.	Caída de los precios de las exportaciones, lo que reduciría los ingresos públicos y aumentaría el déficit por cuenta corriente. Un aumento asociado de la prima de riesgo soberano en las economías emergentes reduciría las entradas de capital.	Mantener el cumplimiento de la regla fiscal y generar reservas fiscales con el tiempo. Impulsar la competitividad en los sectores no petroleros.
Catástrofes naturales.	Una parte importante del territorio, la población y el PIB de Colombia corre el riesgo de padecer las consecuencias de catástrofes naturales, como inundaciones o deslizamientos de tierras, que pueden acarrear grandes costos sociales, económicos y fiscales.	Reforzar la gestión del riesgo de catástrofes y potenciar las estrategias de adaptación al cambio climático.

Se ha mantenido la estabilidad financiera

A pesar de los grandes shocks experimentados, los indicadores financieros de los bancos siguen siendo sólidos (Gráfico 12). El crecimiento del crédito se ha desacelerado desde 2016, en particular el crédito comercial. El crecimiento del crédito al consumo también ha descendido, debido a un endurecimiento de los requisitos. Los préstamos morosos han aumentado (Panel B), pero siguen siendo bajos desde un punto de vista internacional (Panel C). Este aumento se ha visto impulsado en gran medida por dos grandes prestatarios de los

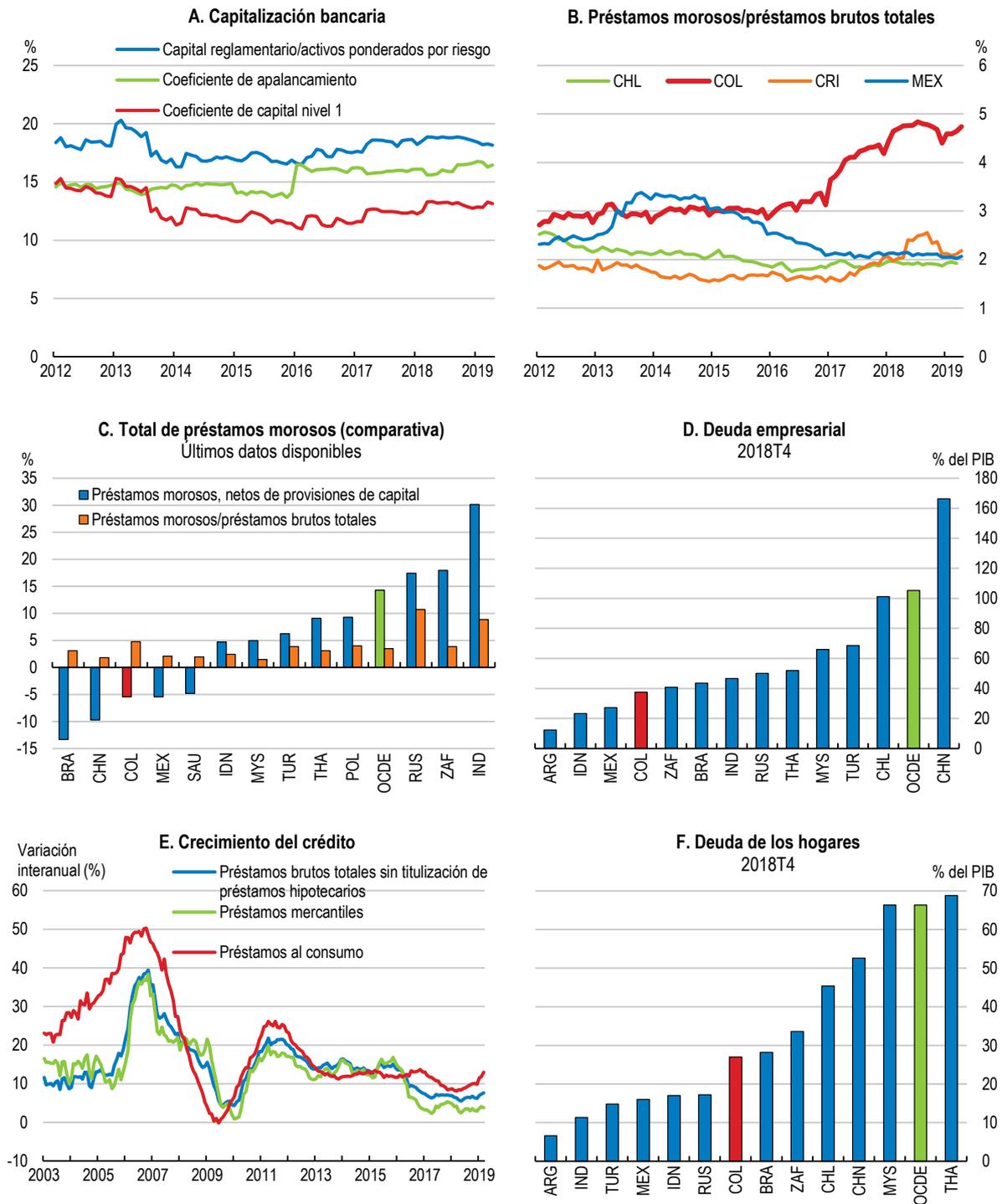
sectores de la energía y las infraestructuras. Recientemente se han estandarizado las prácticas de reestructuración de préstamos.

La expansión de varios bancos colombianos a otros países de América Latina implica un cierto riesgo para el sector. Esta expansión permite diversificar los riesgos, como demuestra el impacto positivo que ha tenido la caída de los precios del petróleo en los resultados de los bancos colombianos presentes en Centroamérica, cuyas economías se han beneficiado de dicho descenso. Al mismo tiempo, la expansión plantea desafíos en materia de supervisión. El reciente fortalecimiento del marco de supervisión (recomendado en Estudios Económicos anteriores) al otorgar a la Superintendencia Financiera mayores poderes de regulación y supervisión sobre los conglomerados financieros constituye una medida positiva. También se ha incrementado el cumplimiento de las normas prudenciales y de gestión de riesgos y el acceso a la información de los conglomerados y holdings financieros. Asimismo, las regulaciones sobre el cambio de divisas y riesgos relacionados adoptadas por el Banco Central también han avanzado en esta dirección.

Las regulaciones existentes son sólidas, pero no están plenamente alineadas con Basilea III, lo que dificulta los perfiles crediticios de los bancos y afecta a su acceso a la financiación internacional. El proceso de adaptación a las normas de Basilea III se inició en 2012 y avanza paulatinamente. Si bien otros países de la región ya han incorporado formalmente las normas de Basilea III a sus reglamentaciones bancarias, en Colombia aún no se han aprobado varias normas y se iniciará un período de transición. Recientemente se ha adoptado un decreto que acercará el marco de capital a las normas de Basilea III. La plena aplicación de las normas de Basilea III reforzará aún más la resiliencia del sistema bancario y facilitará el acceso al crédito por parte de los bancos y, en última instancia, de las empresas y hogares.

La deuda de empresas y hogares ha alcanzado niveles casi sin precedentes, si bien siguen siendo moderados en comparación internacional (Gráfico 12, Panel D y F). Alrededor del 15% de la deuda de las empresas está denominada en moneda extranjera, mientras que la exposición de los hogares al riesgo cambiario es insignificante. Los pasivos no cubiertos de las empresas no exportadoras ascienden al 5% del PIB en 2018. La deuda pública en moneda extranjera se mantiene en el 16%. La participación extranjera en el mercado local de bonos públicos ha aumentado y se ha estabilizado en torno al 25% del valor. Esto reduce los riesgos cambiarios para el gobierno y aumenta la liquidez, pero también hace que Colombia sea más sensible a las variaciones en los mercados financieros internacionales (Banco de la República, 2017_[6])

Gráfico 12. Los indicadores financieros siguen siendo sólidos



Nota: En el Panel C, OCDE hace referencia al promedio no ponderado de todos sus países miembros. En el Panel D y el Panel F, OCDE hace referencia al promedio no ponderado de 30 países miembros de la OCDE con datos disponibles.

Fuente: FMI, indicadores de solidez financiera (base de datos); BPI.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012294>

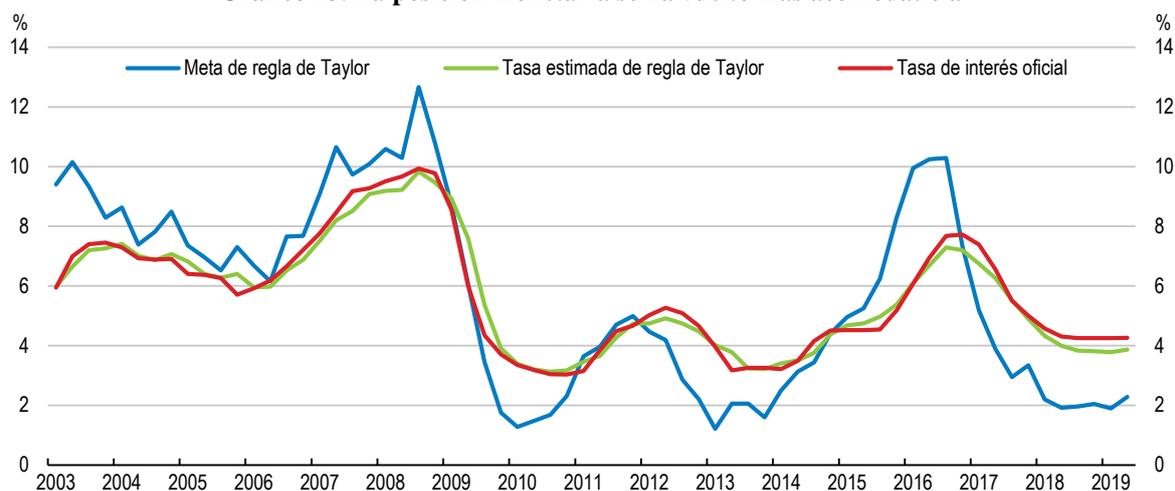
Las políticas macroeconómicas son sólidas pero el marco fiscal podría reforzarse

El gran shock de los precios del petróleo de 2015-16 ha puesto a prueba el marco de políticas macroeconómicas de Colombia. El ajuste sin sobresaltos a dicho shock demuestra que el marco es sólido y que las políticas adoptadas fueron oportunas. De cara al futuro, con el aumento de la incertidumbre sobre la economía mundial, las políticas monetaria y fiscal deben seguir siendo prudentes.

Política monetaria

El Banco Central lleva a cabo la política monetaria a través de un marco de fijación de metas de inflación y una tasa de cambio flexible. La hábil gestión del marco monetario ha permitido contener la inflación en un entorno difícil. El shock del petróleo y la consiguiente depreciación de la tasa de cambio, junto con el efecto de El Niño, que incrementó significativamente los precios de los alimentos, empujaron la inflación al 9% en julio de 2016. El endurecimiento de la política monetaria evitó el desanclaje de las expectativas y la inflación regresó a la meta del 3%. Tras la fuerte desaceleración de la inflación registrada en 2017, el Banco Central redujo de forma gradual y oportuna su tasa de interés oficial, apoyando el crecimiento durante la desaceleración de ese año. A comienzos del 2018, el Banco Central rebajó aún más su tasa de política para apoyar el crecimiento. Se espera que la inflación se mantenga cercana al 3%, lo que permitirá al Banco Central mantener su actual postura monetaria, que es coherente con la regla de Taylor (Gráfico 13). En el futuro, la política monetaria debería seguir siendo moderadamente acomodaticia, siempre que la inflación y sus expectativas se mantengan cerca de la meta del 3%, y comenzar a normalizarse a medida que se reduzca la brecha del producto.

Gráfico 13. La posición monetaria se ha vuelto más acomodaticia



Nota: La regla de Taylor se calcula de la siguiente forma: tasa de interés nominal = tasa de interés real natural + tasa de inflación + 0,5 * (brecha de inflación) + 0,5 * (brecha de producto); la meta de inflación se establece en el 3%; la tasa de interés real natural es del 1%. La regla de Taylor estimada se basa en una regresión simple trimestral de la tasa de interés nominal con respecto a la tasa de interés nominal rezagada, la inflación actual y la brecha de producto estimada durante el periodo 1T2002-2T2019.

Fuente: Cálculos de la OCDE y Banco de la República.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012313>

El Banco Central está llevando a cabo cambios en la comunicación de las decisiones monetarias para afinar sus mensajes y ajustarlos a las mejores prácticas internacionales. Las decisiones sobre las tasas de interés se tomarán en 8 de las 12 reuniones que se celebran cada año. Con ello se pretende alinear las decisiones con las principales publicaciones de datos y permitir un debate y un análisis más profundos de las condiciones macroeconómicas y de inflación. El Banco Central también podría considerar la introducción de indicaciones sobre la orientación futura de la política monetaria en su comunicación. Este tipo de indicaciones son cada vez más utilizadas por los bancos centrales, incluidos algunos países de la región, como es el caso de Chile. Las indicaciones sobre la orientación futura de la política monetaria pueden contribuir a facilitar su transmisión (Pescatori, 2018^[7]; Praet, 2013^[8]; Campbell, Evans and A. Justiniano, 2012^[9]).

Política fiscal

Desde 2012, la política fiscal se rige por una regla que tiene como objetivo el equilibrio presupuestario del gobierno central, que se ajusta para reflejar factores cíclicos y los precios del petróleo y de la minería. Las estimaciones del PIB potencial y los precios del petróleo de referencia a largo plazo son fijados por un comité externo. Asimismo, se dispone de un marco sólido para garantizar la sostenibilidad fiscal subnacional, tras los problemas de sobreendeudamiento y de excesivo crecimiento del gasto registrados durante los años noventa. Actualmente la situación fiscal de los gobiernos subnacionales es sólida y alcanzó un equilibrio presupuestario del 0,6% del PIB en 2018.

El shock de los precios del petróleo conllevó una fuerte caída de los ingresos petroleros, desde cerca del 2,6% del PIB en 2014 hasta prácticamente el 0% en 2016 (Tabla 4). En consecuencia, el déficit global del gobierno central aumentó del 2,4% al 4% durante el mismo período. El incremento del déficit, junto con la depreciación del peso, provocaron un aumento de la deuda pasando del 40% del PIB en 2014 al 51% del PIB en 2018. El déficit se redujo en 2017, gracias a un aumento significativo de los ingresos no petroleros, asociados en parte a una reforma tributaria, y a los ingresos extraordinarios relacionados con las multas al sector de las telecomunicaciones. La caída del déficit en 2018 fue debida principalmente por el incremento de los ingresos petroleros y la reducción de la inversión pública por parte del gobierno central (MFMP, 2019^[3]).

Debido a las inesperadas necesidades adicionales de gasto derivadas de la aceleración en la afluencia de migrantes de Venezuela, el consejo de expertos independientes (Comité Consultivo de la Regla Fiscal) sugirió reducir el déficit fiscal a un ritmo más lento de lo planeado previamente (MFMP, 2019^[3]). La nueva trayectoria de reducción del déficit implica un espacio fiscal adicional del 0.5% del PIB en 2019, disminuyendo en 0.1 ppts del PIB por año hasta 2024. Esto permitirá a las autoridades acomodar el *shock* migratorio y las necesidades de gasto adicionales en el sólido marco macroeconómico de Colombia (OECD, 2019^[10]).

Tabla 4. El déficit del gobierno ha descendido

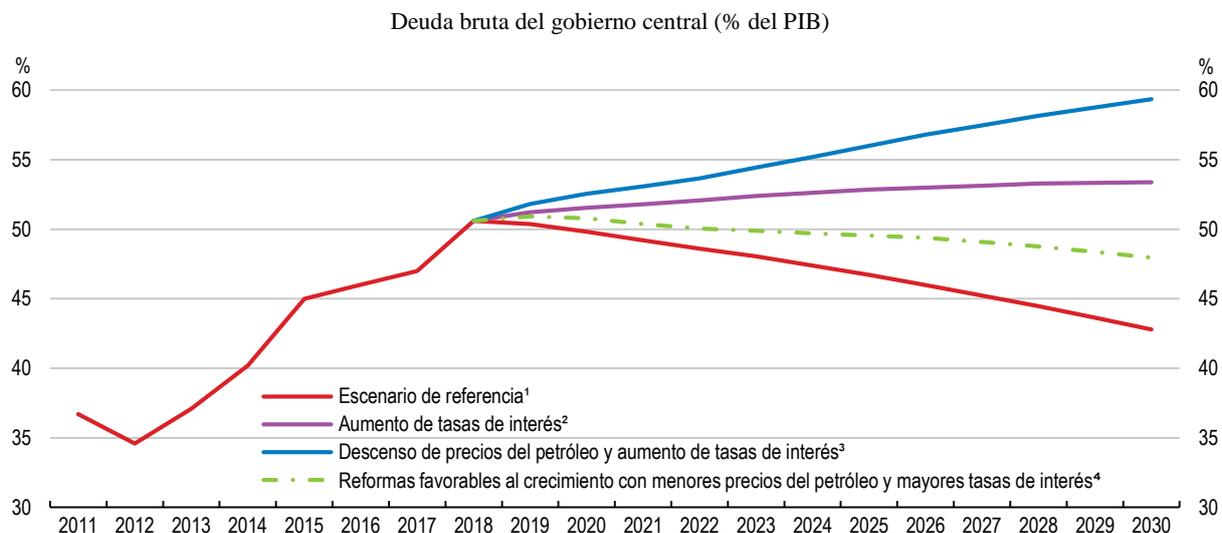
Como porcentaje del PIB

Gobierno central									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total de ingresos	16,7	16,1	14,9	15,6	15,3	16,6	16,5	16,5	16,4
Ingresos petroleros	2,6	1,1	0,1	0,3	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
Ingresos no petroleros	13,1	13,9	13,6	13,6	13,2	13,9	13,6	13,7	14,0
Impuestos personales	1,1	1,2	1,2						
Impuestos sobre las empresas	5,3	5,1	4,9						
Impuestos sobre el valor añadido	5,1	5,2	4,9	5,5	5,7	6,0	6,2	6,3	6,5
Otros ingresos	0,9	1,1	1,2	1,8	1,4	1,5	1,7	1,6	1,2
Total de gastos	19,1	19,2	18,9	19,3	18,4	19,0	18,7	18,4	18,1
Inversión	3,0	3,1	2,0	1,9	1,4	1,6			
Consumo público	13,9	13,5	14,0	14,5	14,2	14,3			
Inversión + consumo público	16,8	16,6	16,0	16,4	15,6	15,9	15,7	15,5	15,4
Intereses	2,2	2,6	2,9	2,9	2,8	3,0	3,0	2,8	2,7
Shock migratorio						0,5	0,4	0,3	0,2
Balance fiscal	-2,4	-3,0	-4,0	-3,6	-3,1	-2,4	-2,2	-1,8	-1,6
Saldo estructural (regla fiscal)	-2,3	-2,2	-2,2	-1,9	-1,9	-1,5	-1,5	-1,3	-1,0
Impulso fiscal		-0,1	0,0	-0,3	0,0	-0,4	-0,1	-0,4	-0,3
Gobierno general									
Total de ingresos	27,5	25,4	24,3	24,5	26,5	27,9	27,8	26,9	26,5
Total de gastos	29,2	28,6	27,4	26,9	28,8	29,9	29,1	28,0	27,6
Balance fiscal	-1,7	-3,2	-3,0	-2,3	-2,2	-2,0	-1,3	-1,1	-1,0

Nota: Las cifras correspondientes a 2019-2022 son proyectadas. En 2017, el consumo público incluye anticipos de gasto correspondientes a 2018 que ascienden al 0,3% del PIB. El impulso fiscal se calcula como la variación del saldo estructural. Los datos sobre impuestos personales, impuestos sobre las empresas e impuestos sobre el valor añadido proceden de la OCDE. Todos los demás datos provienen del Ministerio de Hacienda de Colombia.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Colombia (MFMP, 2019^[3]).

La política fiscal será moderadamente contractiva en los próximos años para reducir el déficit de acuerdo con la regla fiscal, que exige que el déficit estructural del gobierno central disminuya al 1% para 2022. Esta reducción gradual del déficit logra un equilibrio adecuado entre las necesidades de gasto, la recuperación gradual y la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la deuda. Estos planes contribuirían a estabilizar la deuda pública/PIB en torno a su nivel actual del 50% del PIB y a situarla en una senda decreciente con el paso del tiempo (Gráfico 14). Sin embargo, la trayectoria de la deuda es muy sensible a las variaciones de las tasas de interés, crecimiento económico o precios del petróleo. La necesidad de estabilizar la deuda pública se justifica por la fuerte dependencia de unos volátiles ingresos y por su exposición, como economía emergente, ante los shocks financieros mundiales. Los recientes aumentos de la deuda implican también que Colombia tenga ahora menos espacio para amortiguar acontecimientos inesperados. La literatura tiende a limitar los niveles prudentes de deuda al 30-50% del PIB en las economías emergentes (Fall et al., 2015^[11]) o, de acuerdo al FMI (2019^[12]), limitar la deuda máxima en 55-60%. En un escenario de reformas ambicioso, como el que se indica en Tabla 1, la deuda se estabilizaría aún cuando aumentaran las tasas de interés y descendieran los precios del petróleo.

Gráfico 14. La deuda pública ha aumentado

1. Supuestos a largo plazo en el escenario base: Crecimiento real a largo plazo del 2,9%, tasa de interés a largo plazo de la deuda pública del 5,8%, crecimiento del deflactor del PIB del 3%, balance fiscal primario del 0,4% del PIB en 2020 y del 0,8% en 2030, precio del petróleo (Brent) de 68 USD a largo plazo.

2. Mismas hipótesis que en el punto 1 y las tasas de interés reales a largo plazo suben 2 puntos porcentuales durante el periodo 2019-2040.

3. Mismas hipótesis que en el punto 2, pero con unos precios del petróleo más bajos a largo plazo a 52 USD por barril.

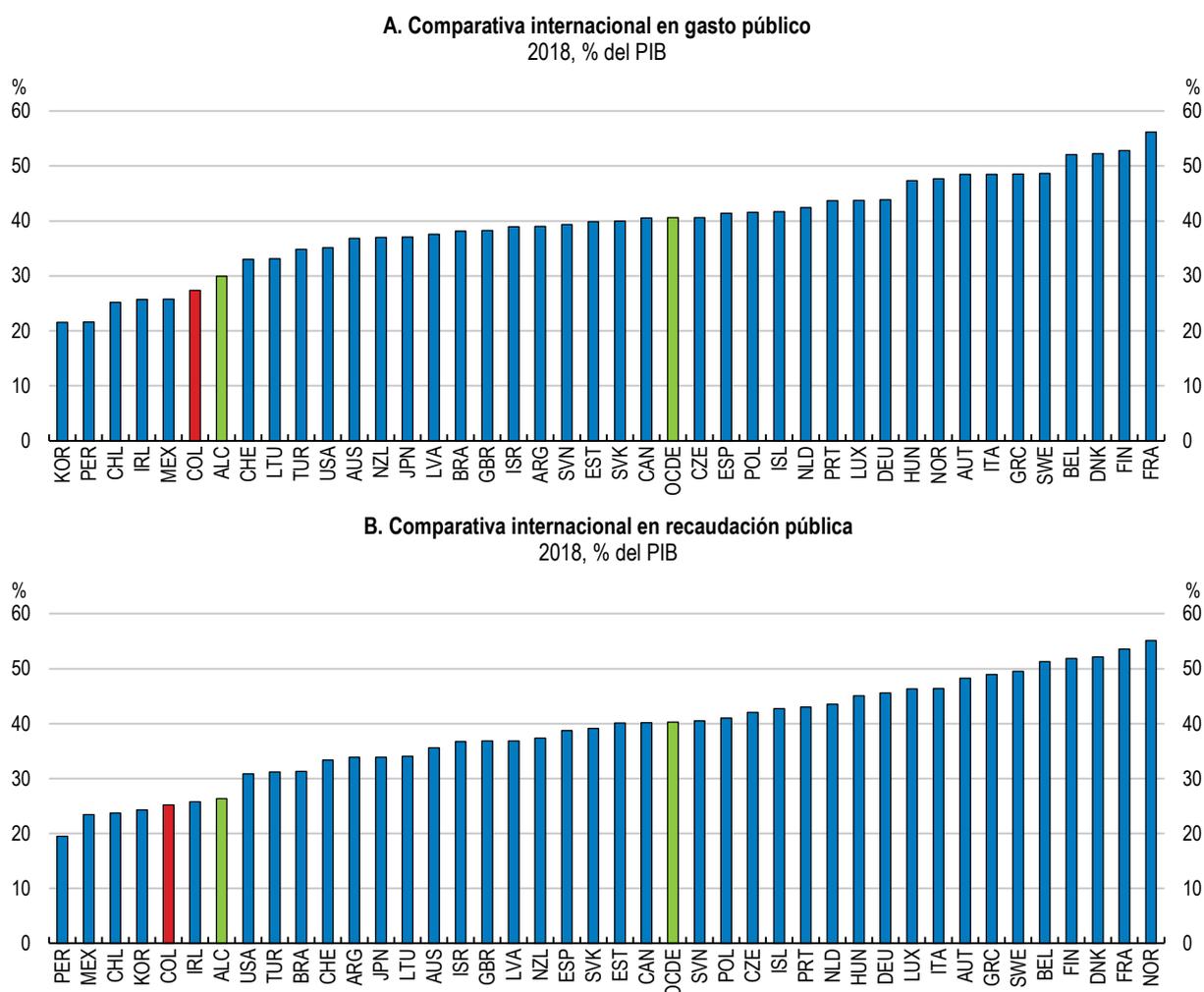
4. Mismas hipótesis que en el punto 3 y crecimiento anual del PIB superior en 1,1 puntos porcentuales cada año hasta 2028, y 1,6 puntos porcentuales después (véase la Tabla 1).

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y OCDE, base de datos de perspectivas económicas 105 actualizado con la información más reciente disponible.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012332>

El marco fiscal de mediano plazo prevé que la reducción de la deuda provendrá tanto de la reducción del gasto como del aumento de los ingresos (MFMP, 2019^[3]). Tanto los ingresos como los gastos siguen siendo inferiores a los de los países de la OCDE (Gráfico 15). Colombia tiene importantes necesidades de gasto, como las relacionadas con las infraestructuras, programas sociales (incluidas las pensiones) o el proceso de paz (Recuadro 4). El gasto social en Colombia sigue siendo relativamente bajo (OECD, 2017^[13]), mientras que las necesidades sociales están aumentando. La inversión del gobierno central, que ha absorbido gran parte del ajuste, ya se encuentra en niveles bajos. El aumento de los precios del petróleo puede proporcionar temporalmente unos ingresos adicionales, pero se necesitan medidas para optimizar tanto el gasto público como los ingresos a fin de seguir cumpliendo la regla fiscal. Por el lado del gasto, algunas medidas adoptadas en el Plan de Desarrollo Nacional 2018-22 ayudarán a reducir el gasto, tal como mejores herramientas para focalizar los subsidios.

Gráfico 15. Los ingresos y gastos públicos son inferiores a los de los países de la OCDE



Nota: Los datos se refieren a los ingresos y gastos del gobierno general. ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

Fuente: FMI, base de datos de perspectivas económicas mundiales, abril de 2019.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012351>

Recuadro 4. Se ha avanzado en la implantación del proceso de paz

Los informes de observadores independientes (KROC, 2017^[14]; KROC, 2018^[15]; KROC, 2019^[16]) señalan que la implantación del acuerdo de paz muestra firmes avances. Muchas de las medidas iniciales de corto plazo ya se han completado. El proceso ha entrado ahora en la fase más compleja, que consiste en promover el desarrollo económico de las zonas rurales, aumentar la participación ciudadana, reincorporar a los antiguos combatientes, sustituir los cultivos de uso ilícito, abordar las preocupaciones de las víctimas y establecer mecanismos de justicia transicional (KROC, 2018^[15]).

Para alcanzar estos objetivos, será necesario mantener las reformas presupuestarias e institucionales. Se calcula que la implantación del acuerdo requerirá un gasto público de

alrededor del 0,8% del PIB cada año hasta 2024 y algo menos con posterioridad a dicha fecha. En otros acuerdos de paz, se ha tardado hasta una década en promover el desarrollo económico y (KROC, 2018_[15]). Esto pone de relieve que es fundamental mantener los esfuerzos a lo largo del tiempo para mejorar la capacidad del Estado para ofrecer oportunidades de desarrollo y participación ciudadana a todas las comunidades, sobre todo en los territorios más afectados por el conflicto.

El Plan de Inversión Plurianual para la Paz, contenido en el Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022, asciende a 37,1 trillones de pesos (3,8% del PIB). Los recursos se centrarán en las víctimas, el proceso de reincorporación y sustitución de cultivos ilícitos, así como en la población y los territorios con las tasas de pobreza extrema más altas, economías ilegales, debilidad institucional y violencia, especialmente en los 170 municipios de los programas de desarrollo con un enfoque territorial.

Completar y actualizar el catastro es clave para impulsar el desarrollo rural y una paz sostenible. La información catastral existente es incompleta, ya que un tercio del país no dispone de este tipo de información y la mitad de la información actual está obsoleta. El catastro también ayudaría a acelerar la formalización y el registro de los derechos sobre el suelo, ya que más del 40% de la propiedad de las tierras sigue siendo informal. Un catastro rural funcional y completo sería el punto de partida para promover un mejor uso del suelo, ya que mejoraría la seguridad jurídica y facilitaría las transacciones. De este modo, se mejorarían los incentivos para conseguir un mejor uso del suelo en función de su idoneidad y ayudaría a atraer la inversión privada. Avanzar firmemente en los programas de restauración de las tierras -una pieza clave del acuerdo de paz que busca que las tierras sean devueltas a sus propietarios- también sería un paso fundamental de cara a conseguir un desarrollo rural más inclusivo.

Simplificar el sistema tributario y mejorar la estructura de impuestos

Aumentar los ingresos de una manera más eficiente y equitativa se ha convertido en un desafío desde hace años, tal y como se destaca en Estudios Económicos anteriores (OECD, 2017_[13]; OECD, 2015_[17]; OECD, 2013_[18]). Se llevaron a cabo 20 reformas tributarias en los últimos 20 años, pero el sistema de impuestos sigue siendo complejo, con múltiples regímenes especiales y exenciones tributarias. Las últimas reformas se promulgaron en diciembre de 2016 y en diciembre de 2018, incorporando algunas recomendaciones de la OCDE, como la reducción de los impuestos a la renta de las sociedades, la eliminación del impuesto al patrimonio de las empresas o el aumento de la tasa del IVA y medidas para reducir la evasión de impuestos (Recuadro 5, Tabla 5, (OECD, 2017_[13])). Siguen siendo necesarias reformas adicionales para reequilibrar la carga tributaria (Gráfico 16), que recae principalmente en las empresas, así como para simplificar el sistema de impuestos. También es necesario aumentar los ingresos de forma sostenible, lo cual aumentaría la previsibilidad y contribuiría a impulsar la inversión.

Recuadro 5. Principales medidas incluidas en la Ley de Financiamiento

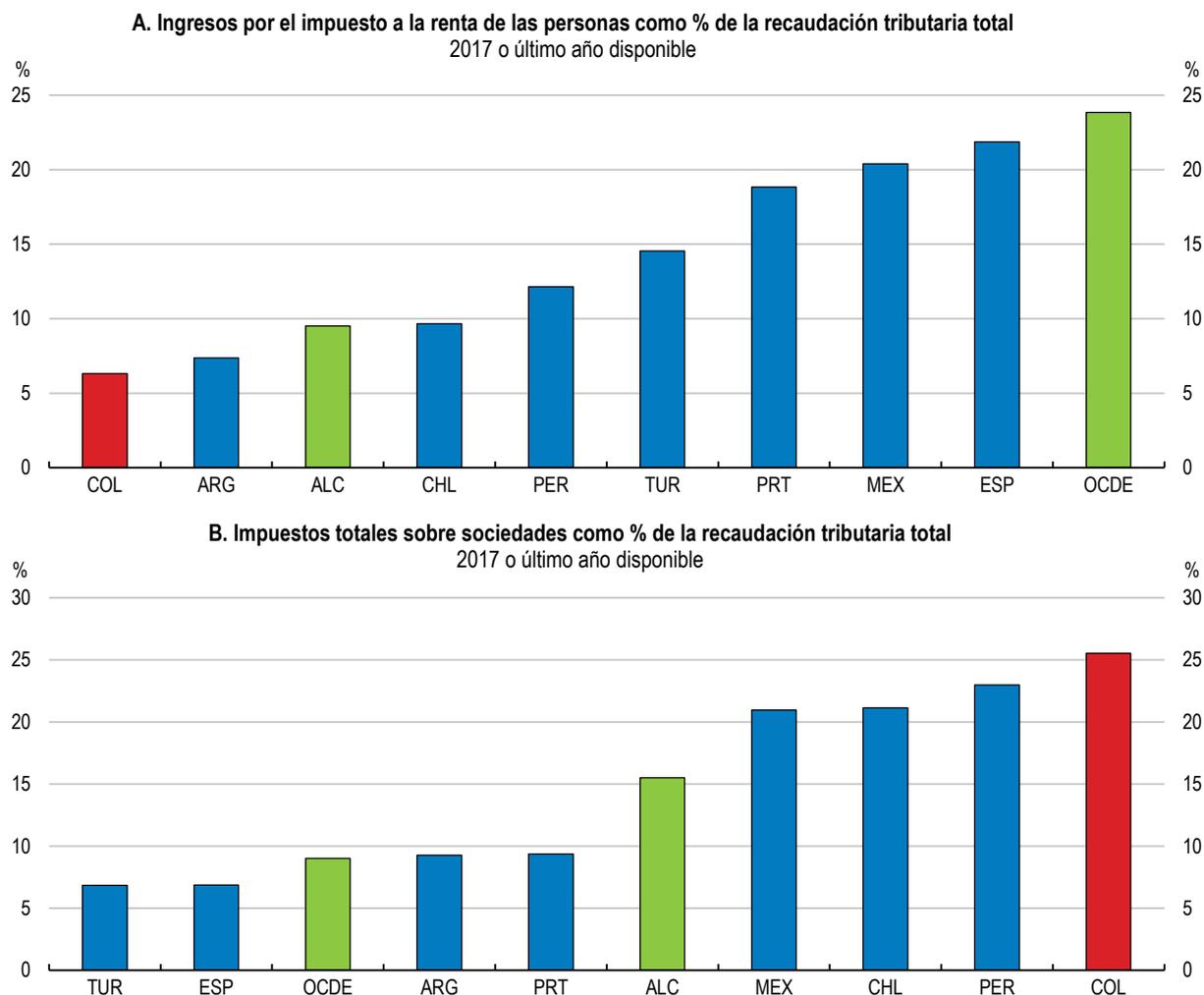
En diciembre 2018, la llamada Ley de Financiamiento fue aprobada, incluyendo cambios en varios impuestos. Los principales cambios fueron:

- reducción gradual de la tasa de impuestos corporativos: 32% en 2020; 31% en 2021; y 30% en 2022;
- introducción de créditos fiscales de IVA sobre bienes de capital y gradual eliminación del impuesto del sector industrial y comercial (ICA) (50% durante 2019-2021 y 100% en 2022);
- reducción gradual y eventual eliminación del sistema de impuesto a la renta presunta (reducido a 1,5% en 2019 y 2020, en 2021 la tasa será 0%);
- nuevo régimen fiscal simplificado (Simple) para pequeñas empresas;
- creación de tres tasas de impuesto sobre la renta personal, para personas de altos ingresos (35%, 37% y 39%) y unificación (en una misma cédula) de la renta laboral, de pensiones y de capital;
- introducción de un impuesto sobre el patrimonio para las personas de altos ingresos y aumentos en los impuestos sobre dividendos;
- introducción de exenciones tributarias y regímenes especiales: economía naranja, sector agricultor, “megainversiones”;
- introducción de un recargo del impuesto corporativo adicional para grandes entidades financieras;
- Medidas para fortalecer la administración tributaria y su oficina de impuestos (DIAN) para combatir la evasión.

Tabla 5. Recomendaciones anteriores sobre la mejora del marco macroeconómico

Recomendaciones anteriores	Medidas adoptadas desde el Estudio 2017
Aprobar la ley que otorga a la Superintendencia Financiera poderes reglamentarios sobre las sociedades holding de los conglomerados financieros.	En septiembre de 2017, la Ley 1870 otorgó a la Superintendencia Financiera poderes de reglamentación y supervisión sobre los conglomerados financieros.
Aumentar los ingresos a mediano plazo.	La reforma tributaria de diciembre de 2016 tuvo como objetivo incrementar la recaudación y disminuir la dependencia de los ingresos petroleros. Además del aumento de la tasa de IVA y la reducción de la tasa del impuesto a las sociedades, la reforma integró un impuesto sobre la renta para la equidad (impuesto CREE) en el impuesto a la renta de las sociedades. También eliminó gradualmente el impuesto al patrimonio de las empresas, reformó el tratamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro e introdujo un impuesto sobre dividendos aplicable a accionistas, un impuesto sobre el carbono y un impuesto sobre las bolsas de plástico. En diciembre de 2018, la ley de Financiamiento fue aprobada con el objetivo principal de promover el crecimiento económico a través de incentivos a la inversión, y aumentar la recaudación de impuestos. Ver Recuadro 5 para información sobre las principales medidas.

Gráfico 16. La carga tributaria está desbalanceada



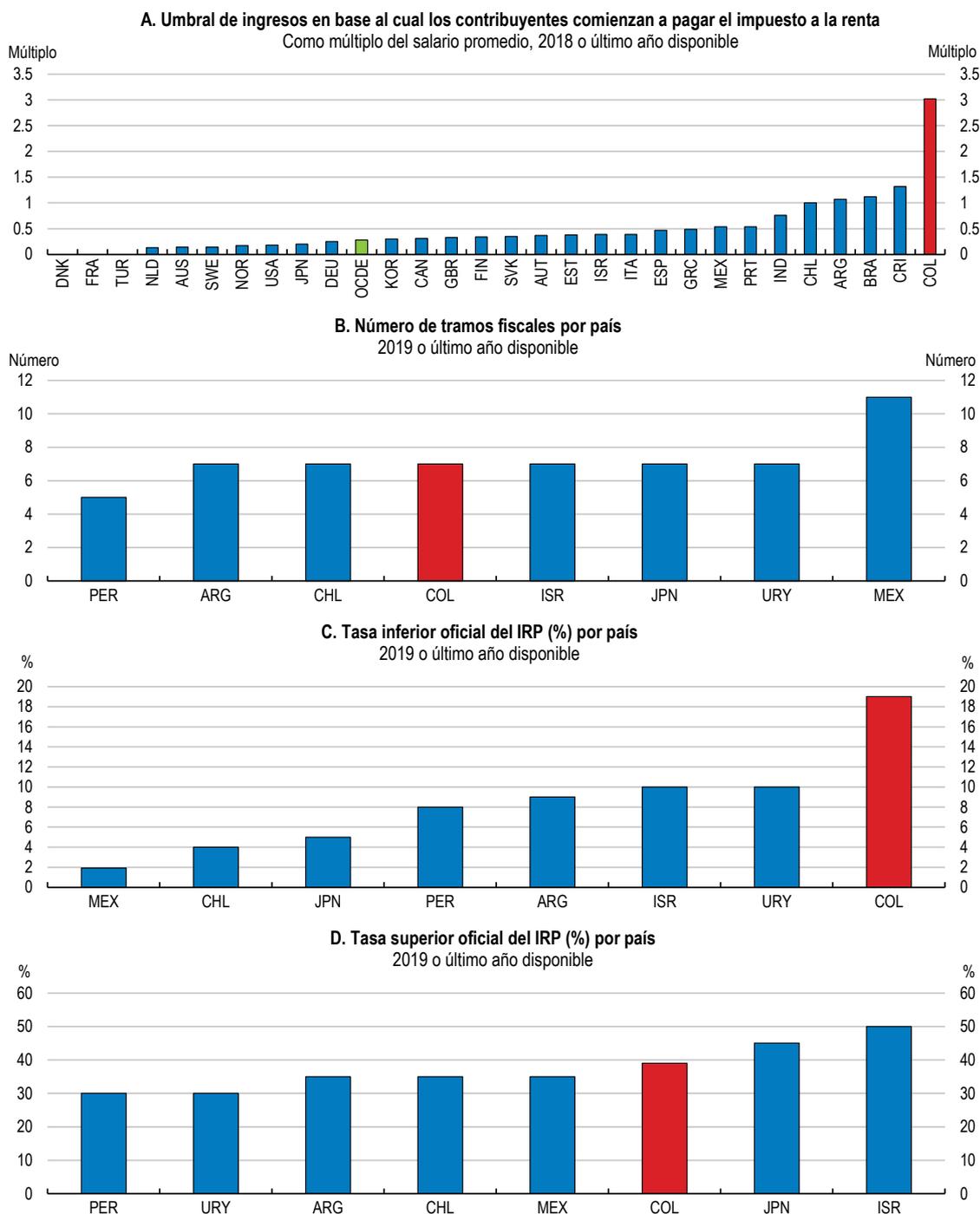
Nota: OCDE corresponde al promedio de todos los países miembros sobre los que se dispone de datos para 2016. ALC corresponde al promedio de todos los países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de datos para 2017.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de ingresos.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012370>

El impuesto a la renta de las personas representa una escasa proporción de los ingresos tributarios, tanto en comparación con otros países de la región como con los países de la OCDE. Son muy pocas las personas que pagan impuestos personales o incluso presentan declaraciones de impuestos. Esto se debe a que el umbral de ingresos mínimos (por debajo del cual no se paga el impuesto a la renta de las personas) es muy elevado (Gráfico 17). Como resultado de ello, en 2018 más del 90% de la población activa estaba exenta y no presentó una declaración tributaria. La última reforma hizo un esfuerzo por limitar las exenciones, pero sigue habiendo medidas que benefician a las familias de rentas más altas, como las exenciones relacionadas con las pensiones. Las contribuciones por pensiones son deducibles de la base del impuesto a la renta y las prestaciones por pensiones también están exentas. Por tanto, hay margen para ampliar la base imponible de manera inclusiva, reduciendo el umbral de ingresos mínimos y eliminando las exenciones que benefician a los contribuyentes de mayores ingresos.

Gráfico 17. Hay margen para ampliar la base del impuesto a la renta de las personas de forma progresiva



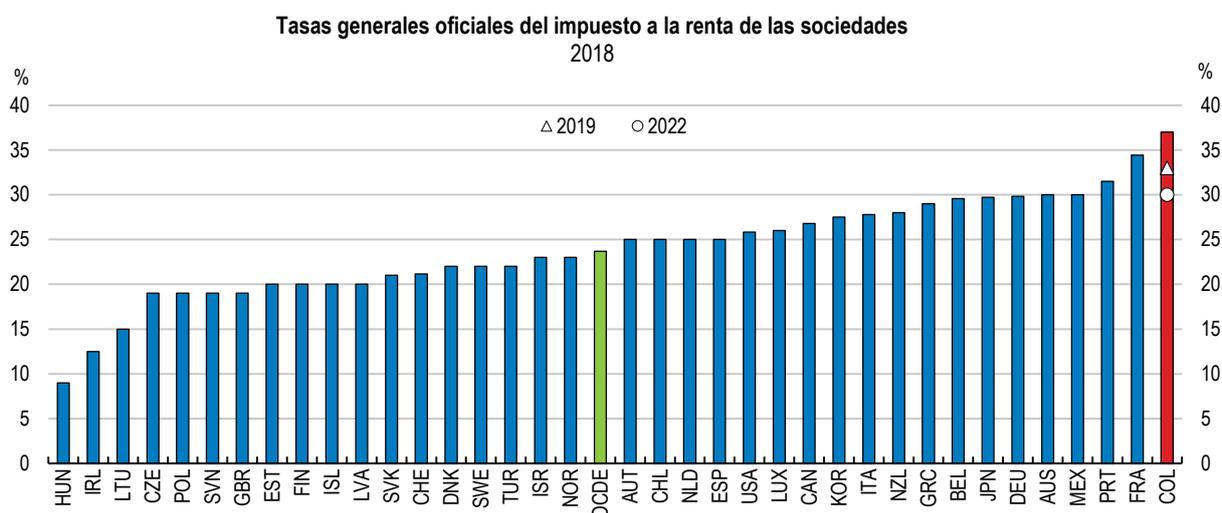
Nota: IRP hace referencia al impuesto a la renta de las personas. En el Panel A, para Dinamarca, Francia y Turquía, el impuesto personal a la renta se grava sobre la primera unidad monetaria ganada. India el ingreso medio por trabajador se refiere solo al sector manufacturero e incluye tanto hombres como mujeres. En los paneles B a D, los datos para Colombia corresponden a 2019.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en los modelos de Taxing Wages; OCDE, Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016; OCDE, Taxing Wages 2019; Para los paneles B:D, los datos de Colombia proceden de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012389>

La última reforma tributaria en Colombia redujo la carga tributaria corporativa. En 2016, la reforma redujo la tasa de impuesto corporativo a 37% en 2018 y al 33% en 2019. En 2022, lo cual sigue siendo elevado desde una óptica internacional (Gráfico 18). En 2018, la reforma tributaria también redujo la carga tributaria corporativa efectiva mediante la eliminación de la renta presuntiva e introduciendo créditos fiscales de IVA aplicado sobre la inversión. Reducir aún más la carga tributaria sobre las empresas contribuiría a aumentar la productividad y a crear empleo formal al reforzar los incentivos a la inversión (Arnold et al., 2011^[19]). El margen fiscal actual para reducir aún más la tasa oficial aplicable a las empresas es limitado, pero podría crearse cierto margen si se ampliara la base impositiva eliminando deducciones y vacíos legales. Sólo deben mantenerse las deducciones que contribuyan a aumentar la productividad, como las bonificaciones fiscales a las actividades de I+D. Otras deducciones, como las relacionadas con las zonas de libre comercio, deben evaluarse a fondo y las que no contribuyan de una forma costo-eficiente a conseguir una mayor inversión deben reducirse paulatinamente.

Gráfico 18. La tasa del impuesto corporativo sigue siendo elevada

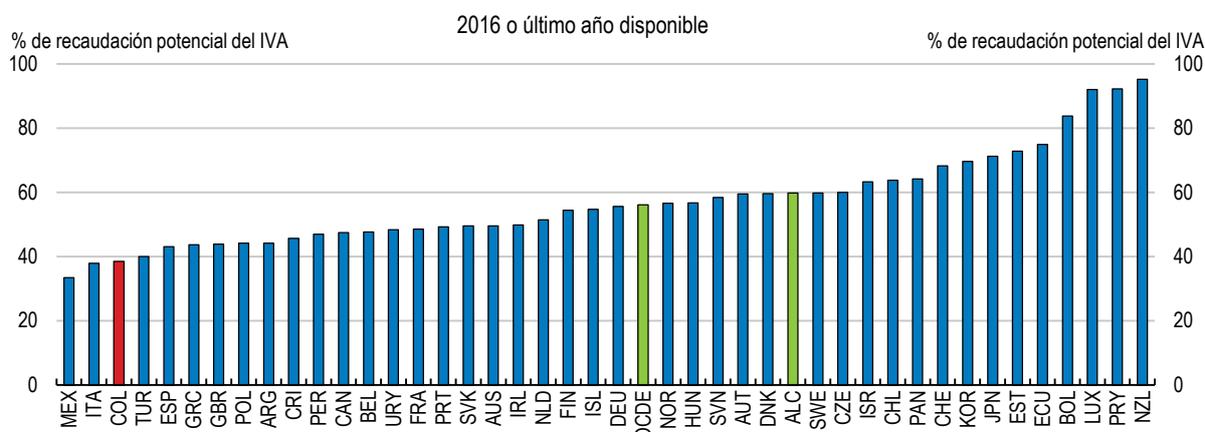


Fuente: OCDE, base de datos tributarios.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012408>

Los ingresos del IVA podrían incrementarse (Gráfico 19) con un cumplimiento más estricto y recurriendo menos a las tasas reducidas. La tasa del IVA se incrementó al 19% en la reforma de 2016, e incluía unas tasas reducidas o exenciones para gastos de salud, educación, alimentación, medicamentos o transporte. Las computadoras, tabletas y teléfonos móviles también están exentos hasta ciertos límites. En la reforma tributaria del 2018, las bebidas sin alcohol y cervezas fueron excluidas de la exención. Los hogares de mayores ingresos disfrutaban de una parte importante de las ayudas que proporcionan estas tasas reducidas y exenciones (OECD, 2013^[18]; OECD, 2018^[20]). Aplicar la tasa general a todo el consumo y compensar a los hogares con bajos ingresos mediante transferencias monetarias permitiría aumentar los ingresos fiscales de una forma más inclusiva. Colombia ha avanzado mucho en la puesta en marcha de programas de transferencias monetarias condicionadas, lo que demuestra que la sustitución de las tasas reducidas por transferencias monetarias a los hogares de bajos ingresos es una opción viable.

Gráfico 19. Los ingresos del IVA podrían ser más elevados



Nota: El indicador VRR (ingresos por IVA) se define como el coeficiente entre los ingresos reales recaudados por IVA y los ingresos que teóricamente se habrían recaudado si el tipo general del IVA se hubiera aplicado a la totalidad del consumo final. Los totales de la OCDE y de la ALC (excluida Colombia) son promedios no ponderado de los datos mostrados y los datos de Canadá incluyen sólo el IVA federal.

Fuente: OCDE, Consumption Tax Trends 2018; OCDE, Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012427>

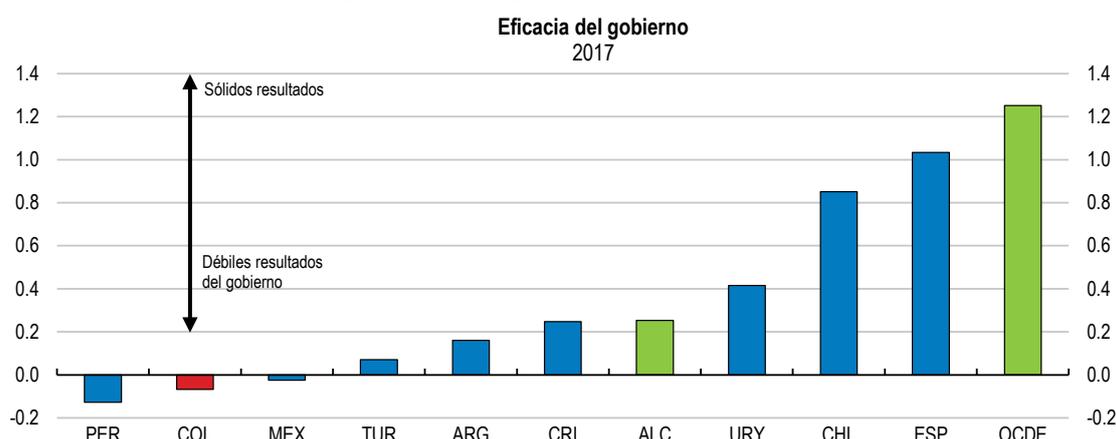
Una reforma que amplíe las bases imponibles del IVA y del impuesto a la renta de las personas se enfrentará a importantes obstáculos políticos y económicos. Por ello, sería importante centrar los esfuerzos de comunicación para hacer hincapié en la intención de promover la formalización de empresas y puestos de trabajo. Al mismo tiempo, la voluntad de pago se relaciona positivamente con la calidad de los servicios públicos y el estado de derecho (Daude, Gutierrez and Melguizo, 2013_[21]). La calidad de los servicios públicos se percibe como muy baja (Gráfico 20). El aumento de la eficiencia del gobierno, por ejemplo mediante la mejora de las políticas públicas en materia de educación, políticas sociales, justicia o infraestructuras, también contribuiría a impulsar la recaudación de impuestos.

Las percepciones sobre la eficiencia del gobierno mejorarían si se siguiera avanzando en la reducción de la evasión fiscal, que sigue siendo generalizada. La evasión fiscal del IVA y del impuesto a la renta de las sociedades podría situarse en torno al 4% del PIB. (OECD, 2015_[17]). Es fundamental fortalecer aún más la administración tributaria (DIAN), cuyas capacidades se ven limitadas por la baja inversión en sistemas de tecnologías de la información y la comunicación (OECD, 2015_[17]) (Gráfico 21). Con un mayor uso de las TICs se simplificaría la administración y la aplicación de la normativa fiscal y se reducirían los costos para los contribuyentes. La adopción de la facturación electrónica, que será obligatoria a principios de 2019, y se espera su completa implementación en 2020, es un paso positivo en esa dirección, tal y como ha sucedido en Chile, en donde la facturación electrónica se introdujo en 2003 y ha aumentado la recaudación pública.

Otra forma de combatir la evasión fiscal sería limitar el uso del dinero en efectivo, que representa el 90% de las transacciones, muy por encima de los niveles de otras economías emergentes, como Brasil o Turquía (Pérez, Pacheco and Salazar, 2016_[22]). Facilitar la transición de los pagos en efectivo a los pagos electrónicos también contribuiría a reducir la informalidad y fomentar el desarrollo financiero (Rogoff, 2016_[23]). Los esfuerzos en curso para modernizar el sistema de pagos al por menor y simplificar los trámites en las cuentas de ahorro fomentarían el uso de los pagos digitales y facilitarían la creación de un

ecosistema digital. Otras políticas que podrían adoptarse incluyen la prohibición del dinero en efectivo para las transacciones que superen un determinado umbral, como se ha hecho en muchos países de la OCDE y algunos otros países de la región. En 2012, México introdujo una prohibición sobre las grandes transacciones en efectivo, incluidas operaciones inmobiliarias, y Perú ha adoptado recientemente un régimen similar.

Gráfico 20. Se percibe que el gobierno tiene una eficiencia limitada

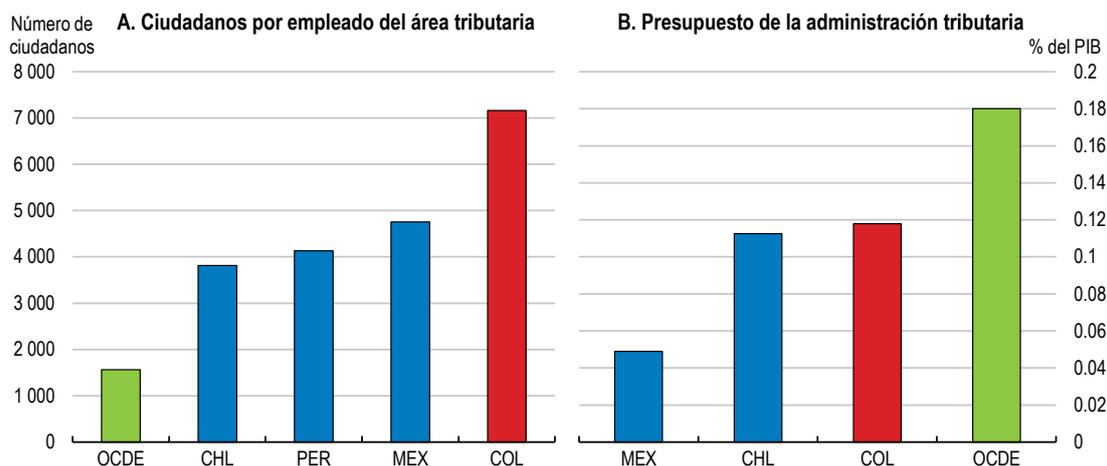


Nota: El indicador de eficacia del gobierno refleja las percepciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad del funcionariado y su grado de independencia frente a presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas, y la credibilidad del compromiso asumido por el gobierno con respecto a dichas políticas. Estimación de gobernanza (el desempeño oscila entre aprox. -2,5 (débil) y 2,5 (fuerte)). OCDE corresponde al promedio de todos los países miembros sobre los que se dispone de datos para 2017. ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad Mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012446>

Gráfico 21. La administración tributaria podría reforzarse



Nota: En el caso de ambos paneles, los datos se refieren a 2015.

Fuente: OCDE (2017a), Administración tributaria 2017: Información comparativa sobre OCDE y otras economías avanzadas y emergentes.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012465>

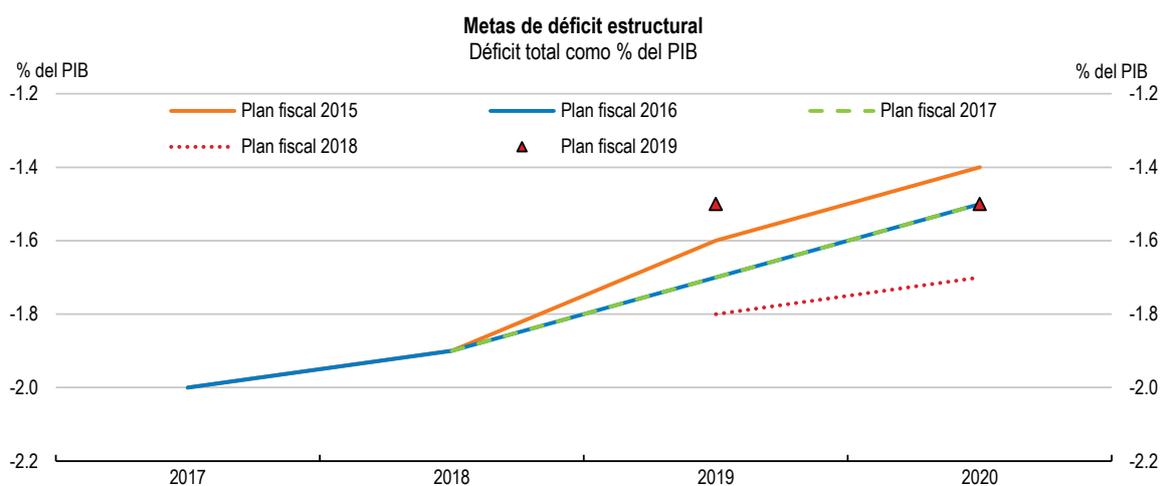
Colombia también debería considerar la posibilidad de eliminar gradualmente el impuesto a las transacciones financieras, que favorece la informalidad y la evasión tributaria, y dificulta la inclusión financiera, a pesar de que contempla la exención de algunas

transacciones y productos financieros. Dada la situación fiscal, este impuesto podría eliminarse gradualmente, como se ha recomendado en anteriores Estudios Económicos (OECD, 2015^[17]). En su lugar, podrían incrementarse otros tributos, como los impuestos ambientales o sobre las propiedades inmobiliarias. Los impuestos ambientales representan el 0,6% del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE y de los países de la región líderes en este ámbito, como Costa Rica. Colombia ha introducido recientemente un impuesto sobre el carbono; ampliar los esfuerzos en ese sentido ofrecería el doble dividendo de aumentar la recaudación y gravar las actividades perjudiciales para el medio ambiente. Los impuestos sobre las propiedades inmobiliarias representan el 0,8% del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE.

Reforzar el marco fiscal

La regla fiscal ha proporcionado estabilidad macroeconómica y disciplina presupuestaria. Todos los años se establecen una metas fiscales, de manera que el déficit presupuestario estructural disminuya gradualmente hasta el 1% para el año 2022. Las metas presupuestarias estructurales se revisan con frecuencia, normalmente derivados de ajustes en los parámetros (Gráfico 22). Proporcionar un análisis técnico adicional sobre el origen y el impacto de estas revisiones aportaría mayor credibilidad a la regla fiscal y evitaría que las frecuentes revisiones acaben minando su credibilidad. La creación de un consejo fiscal independiente, como en muchos países de la OCDE y varios países de la región (como Chile y Brasil), podría ser un complemento útil a la regla fiscal. Este consejo podría llevar a cabo un análisis técnico adicional de los factores que se incorporan a la regla y que se utilizan para estimar el saldo estructural. De este modo, se mejoraría la supervisión independiente y la rendición de cuentas de las políticas fiscales. Los consejos fiscales suelen elaborar previsiones oficiales o alternativas, analizar las propuestas presupuestarias del ejecutivo y supervisar el cumplimiento de las reglas fiscales y de las propuestas legislativas de gastos. Actualmente, se dispone de un comité que asesora sobre la regla fiscal. Tiene algunas de las características de los consejos fiscales, pero el alcance de su análisis es limitado, ya que no cuenta con personal y sus miembros trabajan a tiempo parcial sin remuneración.

Gráfico 22. Las metas de déficit estructural se revisan con frecuencia



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012484>

Aumento de la eficiencia del gasto público

La necesidad de cumplir la regla fiscal, junto con la necesidad de seguir reduciendo la desigualdad e impulsando el crecimiento, hace que la mejora de la eficiencia del gasto público sea un reto económico y social clave. La capacidad del gobierno para asignar el gasto presupuestario en función de la evolución de las necesidades y prioridades se ve socavada por la excesiva inflexibilidad existente (Gráfico 23). El gasto exigido por ley, la preasignación de fondos a fines específicos, las transferencias a entidades subnacionales, las pensiones y el gasto en intereses implican que la proporción del gasto que el gobierno puede ajustar es limitada, y casi exclusivamente relacionado a las inversiones (Bernal, et al., (2017_[24])). Es necesario evaluar los gastos obligatorios existentes y la preasignación de ingresos públicos a fin de reducir la rigidez presupuestaria.

La fragmentación excesiva también dificulta la eficiencia del gasto (Bernal, et al., (2017_[24])). Actualmente no existe un único proceso presupuestario, sino un presupuesto operativo y un presupuesto de inversión. Y las regalías provenientes de los recursos naturales también se sitúan bajo otro presupuesto. Los países de la OCDE utilizan mecanismos presupuestarios unificados y exhaustivos, que ayudan a evitar la fragmentación y facilitan la coordinación.

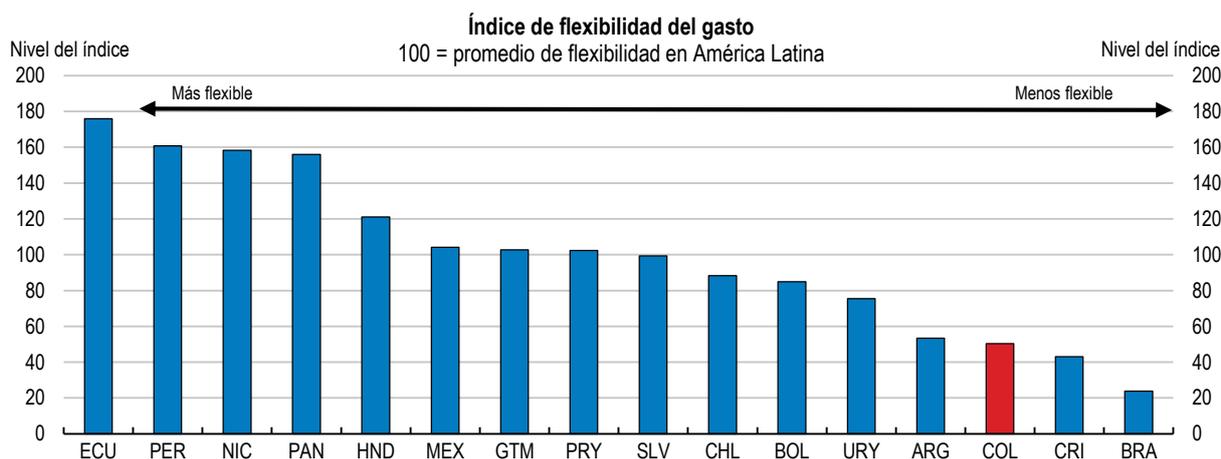
El Sistema General de Regalías (SGR), que se ocupa de asignar las regalías procedentes de los recursos naturales, fue reformado en 2012 para distribuir mejor los ingresos entre las regiones. La financiación asignada a las zonas no dotadas de recursos naturales aumentó del 20% al 80% del total. Este aumento de los ingresos ha tenido un impacto positivo en los resultados sociales (Gallego, Maldonado and Trujillo, 2018_[25]). Sin embargo, la reforma también ha aumentado la fragmentación y la preasignación de fondos a fines específicos. Asimismo, han disminuido los incentivos para emprender nuevos proyectos en zonas productivas, ya que esas regiones se enfrentan a externalidades negativas de la producción y a ingresos más bajas (Bernal, et al., (2017_[24])). Esto puede obstaculizar la sostenibilidad del sistema de regalías. La fórmula de asignación podría revisarse para mejorar los incentivos de las regiones con recursos naturales, preservando al mismo tiempo la contribución positiva del sistema a la reducción de las desigualdades regionales. Un proyecto de ley en el congreso, desde abril de 2019, aumenta los incentivos para la producción de recursos energéticos y minerales al aumentar los recursos a las regiones productoras, y fortalece la inversión en todas las regiones del país al ajustar la selección del proyecto.

También es necesario evitar la fragmentación excesiva en proyectos financiados con regalías, ya que el marco actual ofrece incentivos para los proyectos de baja escala y bajo impacto (Contraloría, 2018_[26]). Mecanismos como el implantado recientemente en proyectos de I+D que prevé que la financiación se asigne directamente a los centros de investigación, que se encargan de la planificación y ejecución de los proyectos, ayudarían a identificar y ejecutar proyectos de mayor impacto. De este modo, se permite también evitar problemas relacionados con la debilidad de la gobernanza y las capacidades de algunos gobiernos subnacionales, un obstáculo clave para hacer un mejor uso de las regalías (Contraloría, 2017_[27]).

Para aprovechar al máximo el gasto público también es necesario mejorar la focalización. Los programas sociales que proporcionan transferencias y prestaciones a los hogares representan más del 12% del PIB. El gasto asignado a las empresas también es importante, aunque resulta más difícil de cuantificar, ya que lleva aparejado distintas exenciones tributarias. Varios componentes del gasto están mal focalizados y son regresivos, ya que una proporción significativa del gasto, como el relacionado con la vivienda, se destina a

personas con los niveles de ingresos más altos (véase la próxima sección). Esto sugiere que existe un gran potencial para mejorar la calidad del gasto mediante una mejor focalización, la evaluación de los programas y exenciones fiscales existentes, manteniendo los que han demostrado tener un impacto positivo y costo-eficientes en la equidad o la productividad, y eliminando gradualmente el resto.

Gráfico 23. Existe un escaso margen para el gasto discrecional



Nota: El índice de flexibilidad del gasto realiza un seguimiento del gasto de los gobiernos centrales de 2010 a 2016 y clasifica los desembolsos realizados como gastos de explotación (salarios y otros), transferencias, inversiones o pagos de intereses. Las transferencias incluyen pensiones y pagos a los gobiernos subnacionales. En el caso de Colombia, comprende las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP). Otros incluyen los gastos generales. En el índice, se consideran gastos obligatorios el gasto en intereses, salarios y transferencias y se calcula la proporción de los gastos obligatorios con respecto al gasto total de cada país. La escala del índice se determina utilizando el promedio regional del gasto obligatorio como proporción del gasto total, creando una clasificación relativa. Los países se dividen en tres categorías: los que tienen los gastos más flexibles, los más inflexibles y un grupo media neutral.

Fuente: Moody's Investors Service.

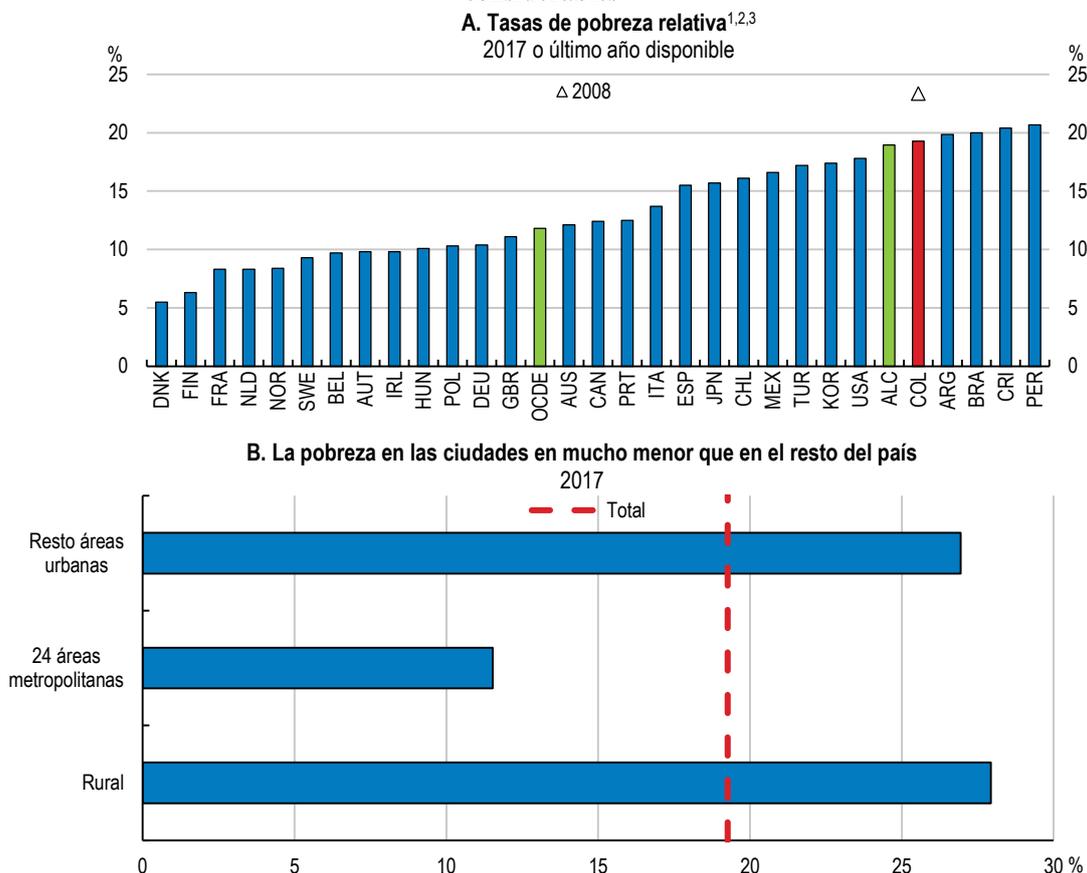
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012503>

Los indicadores sociales han mejorado, pero Colombia sigue siendo un país muy desigual

Los indicadores sociales clave han mejorado en la última década. La pobreza ha descendido pero las disparidades regionales son considerables (Gráfico 24). Aunque la tendencia es descendente, la desigualdad de ingresos, medida por diferentes indicadores, sigue siendo elevada (World Bank, 2018_[28]) y (Gráfico 25). Los niños de familias pobres podrían tardar once generaciones en alcanzar la renta media de su país (OECD, 2018_[29]). Esta elevada desigualdad tiene sus raíces en las grandes disparidades regionales, ya que existe una gran diferencia entre las zonas urbanas y las rurales. Colombia presenta uno de los niveles más altos de desigualdad regional en el PIB per cápita de entre los países de la OCDE (OECD, 2014_[30]). Las desigualdades afectan especialmente a las minorías étnicas y a las personas desplazadas por el conflicto, que se concentran de manera desproporcionada en las zonas rurales. La desigualdad también es una cuestión de género, ya que el empleo femenino es bajo y las diferencias salariales han ido en aumento. El creciente flujo de inmigración procedente de Venezuela afecta principalmente a las regiones nor-occidentales del país, lo que se suma a las disparidades regionales. El acceso a la educación y la salud de alta calidad también es desigual entre las distintas regiones y grupos socioeconómicos. El sistema de

pensiones agrava las desigualdades, dejando a muchas personas mayores en la pobreza, dada la baja cobertura existente entre la población más vulnerable. Existe un margen significativo para mejorar la focalización del gasto público.

Gráfico 24. La pobreza ha disminuido, pero las disparidades territoriales siguen siendo considerables



1. Tasas de pobreza relativa después de impuestos y transferencias (umbral del 50% de la renta mediana). La definición estadística es diferente de la que sigue el DANE.

2. OCDE hace referencia al promedio no ponderado de sus países miembros.

3. ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH (2017), OCDE, base de datos de distribución de ingresos y de pobreza, y SEDLAC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787888934012522/888934012522>

Para que el crecimiento sea más inclusivo, será necesario mejorar las oportunidades de todos los colombianos en educación y empleo, mejorando sus posibilidades de encontrar oportunidades sostenibles de generación de ingresos. La mejora de la focalización del gasto público contribuiría a reducir las desigualdades. La reforma de las pensiones ayudaría a reducir la pobreza en la tercera edad. El acuerdo de paz constituye una importante oportunidad para fomentar el crecimiento inclusivo y reducir las disparidades regionales, ya que se centra especialmente en el desarrollo rural. La integración económica de los excombatientes, que les proporcione oportunidades de generación de ingresos, será fundamental. Debe reforzarse la capacidad administrativa local y regional para lograr una coordinación más eficaz con el gobierno nacional a fin de prestar servicios públicos de

calidad y nivel comparables en todas las regiones. Esto sería particularmente importante en las zonas más afectadas por el conflicto armado y migración.

Fomentar el crecimiento inclusivo dependerá también de la mejora del diálogo social y de la reducción de la violencia contra los sindicalistas. Se han tomado medidas importantes para aumentar la seguridad, al tiempo que ha disminuido considerablemente la violencia contra los sindicalistas (Capítulo 2). Si bien es muy probable que el Acuerdo de Paz firmado en 2016 mejore aún más las condiciones de seguridad del país, es necesario que el gobierno adopte una estrategia proactiva para eliminar la violencia.

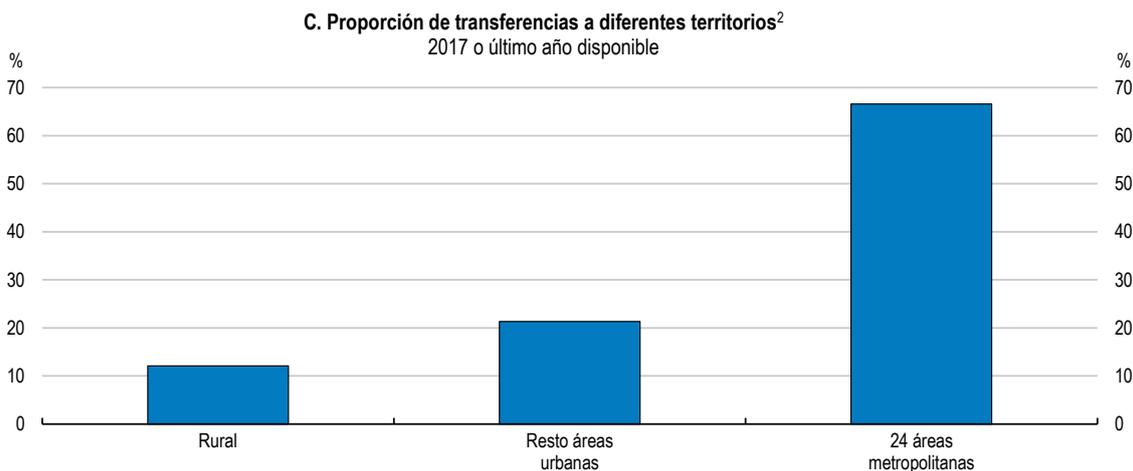
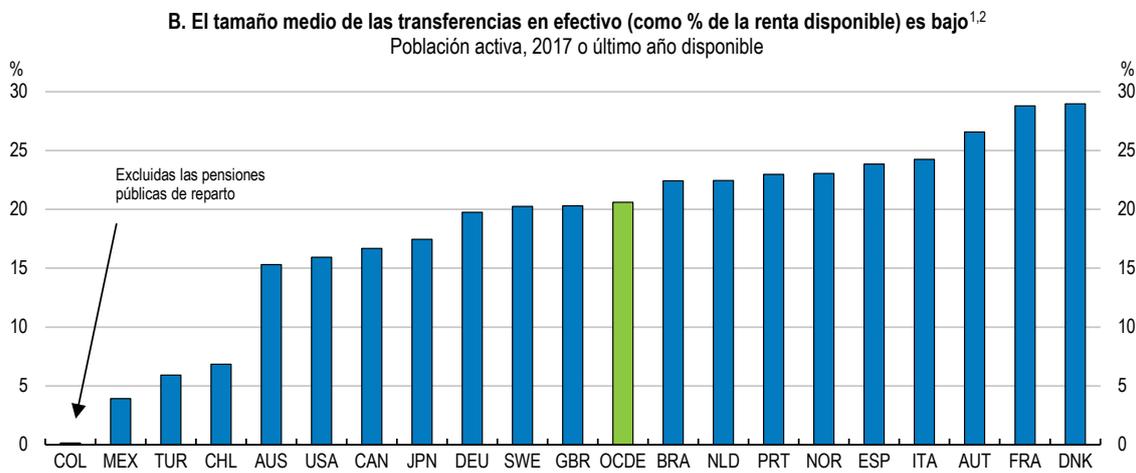
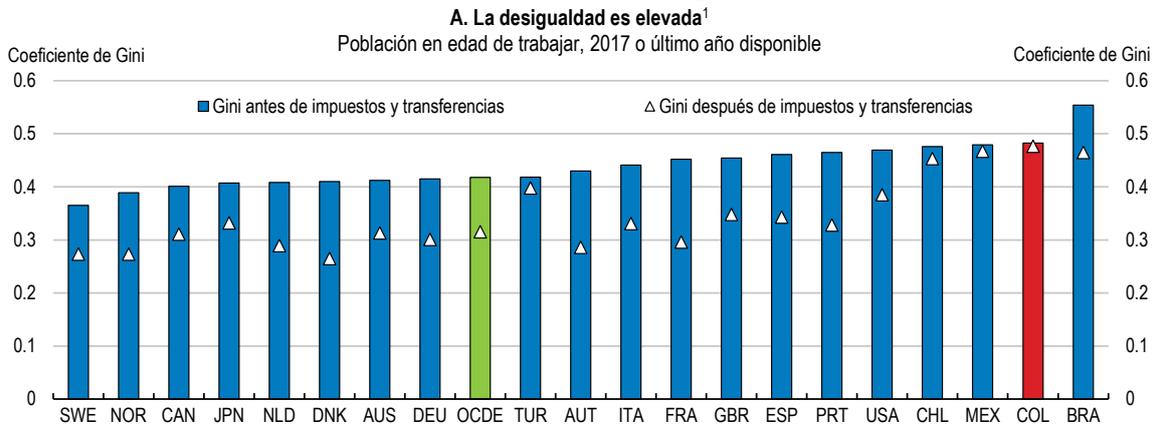
El gasto social apenas consigue reducir la desigualdad

El gobierno ha realizado importantes esfuerzos para ampliar los programas sociales, tales como Red Unidos, Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción, que han ayudado a reducir la pobreza, sobre todo la pobreza extrema. Sin embargo, estas medidas apenas modifican ligeramente el coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias (Gráfico 25).

El programa Más Familias en Acción, que constituye la principal medida de transferencias condicionadas monetarias para luchar contra la pobreza, ha tenido un impacto positivo en materia de educación (estudios completados), nutrición y otras dimensiones de calidad de vida (Angulo, 2016^[31]). Sin embargo, el nivel de las transferencias monetarias es bajo (Gráfico 25, Panel B). Las prestaciones familiares, que incluyen las ayudas económicas a familias y niños, como las transferencias monetarias o las prestaciones en especie para familias con hijos, representaban sólo el 1,6 % del PIB en 2014, por debajo del promedio del 2,2 % de la OCDE (base de datos sobre familias de la OCDE).

Se podría lograr una mayor equidad si se reasignara un mayor gasto a programas de transferencias monetarias, centrándose en la población vulnerable, como las zonas rurales, las minorías étnicas (Capítulo 2) y los afectados por el conflicto armado. El gasto en asistencia universal, como las transferencias dirigidas a las familias o relacionadas con la educación, también serían de ayuda (Causa and Hermansen, 2017^[32]). Los cálculos realizados por la OCDE para el presente Estudio muestran que existe un gran potencial en la asignación de un mayor gasto social a la población más necesitada para aumentar la equidad y reducir la pobreza (Recuadro 6). Las transferencias monetarias resultarían más eficaces si se complementaran con un componente de capacitación que mejore las posibilidades de los participantes para generar ingresos de forma más autónoma y sostenible. Por lo tanto, proporcionar nuevas oportunidades de capacitación a los beneficiarios del programa Más Familias en Acción también puede ser una fórmula efectiva de ofrecer mejores posibilidades de empleo a los más vulnerables y evitar los posibles efectos generalizados de la informalidad (Farné and Nieto Ramos, 2018^[33]).

Gráfico 25. El aumento de las transferencias monetarias dirigidas a las regiones más necesitadas reduciría la desigualdad



1. OCDE hace referencia al promedio no ponderado de todos sus países miembros.

2. Las transferencias monetarias excluyen las pensiones del sistema nacional de Colombia (en el sistema de reparto y los regímenes especiales, y el programa Colombia Mayor) y hacen referencia a los programas Mas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Bienestar Familiar del ICBF, subsidios para la población desplazada.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH (2017), y OCDE, base de datos de distribución de ingresos y de pobreza.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012541>

Recuadro 6. Impacto potencial de las reformas de política social en la pobreza y la desigualdad

Las simulaciones, basadas en los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2017, permiten medir el impacto del aumento de la cobertura y el apoyo económico para dos de los grupos de población más vulnerables: la tercera edad y las familias más desfavorecidas de las zonas rurales (Tabla 6). En ambos tipos de apoyo, es necesario aumentar la cobertura y el nivel de prestaciones para lograr resultados significativos en materia de desigualdad y reducción de la pobreza.

Tabla 6. Impacto estimado sobre la pobreza y la desigualdad

	Pobreza	Pobreza en la tercera edad	P90/P10
% de población			
Apoyo económico a la tercera edad (Colombia Mayor)			
Escenario base	19,3	22,7	8,3
Aumento de la cobertura	19,1	21,5	8,2
Aumento de transferencias hasta línea de pobreza	18,7	17,5	7,9
Aumento de transferencias y cobertura	18,2	13,5	7,6
	Pobreza	Pobreza en zonas rurales	P90/P10
% de hogares			
Transferencias monetarias a las familias más desfavorecidas (Más Familias en Acción)			
Escenario base	20,2	29,8	9,5
Aumento de transferencias	19,9	27,9	9,3
Aumento de la cobertura en zonas rurales	19,8	27,0	9,3
Aumento de transferencias y cobertura en zonas rurales	19,1	24,0	9,1

Nota: El coeficiente P90/P10 muestra la relación de ingresos del 10% de personas u hogares con mayores ingresos frente al 10% con menores ingresos. En el caso del programa Colombia Mayor, se duplica la cobertura hasta 2,5 millones en el caso de la tercera edad y se incrementa el subsidio hasta la línea de pobreza (calculado por el DANE dependiendo de la región). En el caso del programa Más Familias en Acción, la cobertura se incrementa en 1 millón de familias en las zonas rurales, hasta 2,5 en total, y el subsidio se incrementa sólo en zonas rurales en 30.000 COP. La ampliación de la cobertura se basa en la probabilidad estimada ordenada de obtención de subsidios en función de los ingresos disponibles y en las características individuales y familiares.

Fuente: Los cálculos de la OCDE se basan en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE.

Una gran parte de los programas y prestaciones sociales, como los relacionados con las pensiones o la vivienda, va a parar a la población más rica (Tabla 7). Por ejemplo, el 32% de los subsidios de servicios públicos se destinan a los dos quintiles de ingresos más altos. Existe un elevado potencial para reducir la desigualdad y ofrecer mejores oportunidades para todos mediante una mejor focalización de los programas sociales. Los programas de mitigación de la pobreza, como Más Familias en Acción, se encuentran entre los mejor focalizados, si bien el 29% del gasto sigue destinándose a los quintiles de ingresos más altos. Esto sugiere que parte del aumento del gasto necesario para incrementar el impacto de algunos programas sociales podría provenir de la reasignación del gasto existente (Tabla 8). Asimismo, concentrar los recursos públicos en un número limitado de programas bien evaluados e integrar aquellos programas que tengan el mismo objetivo en una sola entidad aumentaría la eficiencia del gasto y evitaría la fragmentación (Bernal, et al. (2017)^[24]).

Tabla 7. Hay margen para mejorar la focalización de los programas y prestaciones sociales

Proporción por quintil de renta disponible, %. Año 2015.

	Tamaño del programa (% del PIB)	Menores ingresos 1º quintil	2º quintil	3º quintil	4º quintil	Ingresos más altos 5º quintil
Educación (incl. capacitación profesional)	3,0	25,7	23,4	21,4	18,1	11,4
Pensiones (Inc. Colombia Mayor)	2,3	4,3	7,8	13,7	23,4	50,8
Salud	1,8	33,7	23,6	19,7	15,1	8,0
Servicios públicos	0,7	21,8	23,2	22,9	20,4	11,9
Mitigación de la pobreza	0,5	33,4	23,0	15,0	17,2	11,5
Educación de primera infancia	0,4	32,0	27,2	22,1	15,4	3,2
Vivienda	0,2	11,3	22,5	19,6	26,6	10,0
Otros	0,2	48,7	35,7	7,5	5,4	2,6
Total	9,0	22,4	19,9	18,8	18,8	20,2

Nota: El gasto incluye costos administrativos, transferencias directas en efectivo a familias y subsidios indirectos. El subsidio por pensión se refiere a la diferencia entre la rentabilidad de las contribuciones, basada en una hipótesis de rentabilidad equitativa, y lo que se abona realmente al pensionista. Los servicios públicos incluyen subsidios al consumo de electricidad o gas natural. Los programas de mitigación de la pobreza incluyen Red Unidos, Más Familias en Acción y Red de Seguridad Alimentaria. La vivienda incluye el subsidio de vivienda familiar, subsidio de vivienda para la población desplazada, vivienda urbana, subsidio de vivienda de Red Unidos y coberturas de préstamos hipotecarios.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Tabla 8. Efectos ilustrativos de larga duración de algunas recomendaciones de la OCDE

Medida	Variación en el balance fiscal (% del PIB)
Gasto social	
Aumentar las prestaciones familiares, como las transferencias monetarias condicionadas y los servicios de cuidado infantil, del 1,6% del PIB al 2,1% (promedio de la OCDE).	-0,5
Incrementar el gasto en Colombia Mayor, el programa de pensiones no contributivas, del 0,2% del PIB al 1,0%.	-0,8
Mejorar la focalización de los programas y prestaciones sociales mediante la eliminación gradual de aquellas ayudas que son percibidas por el quintil de ingresos más alto de la distribución de ingresos.	1,8
Reequilibrar la estructura de impuestos	
Incrementar el impuesto sobre las propiedades, sobre todo impuestos recurrentes sobre la vivienda, del 0,8% del PIB a la mediana de la OCDE (1,7%).	0,9
Incrementar los impuestos ambientales, del 1% del PIB a la mediana de la OCDE (2,2%).	1,1
Reducir el umbral a partir del cual se grava el impuesto a la renta de las personas y se aplica la base de las rentas más altas hasta situarlas en el promedio de la OCDE (BID, 2013).	1,4
Reducir el impuesto a la renta de las sociedades desde el 5,1% del PIB para recortar a la mitad la diferencia con la media de la OCDE (3,6%).	-1,5
Efecto de las reformas estructurales indicadas en la Tabla 1 sobre el presupuesto gracias al mayor crecimiento del PIB	
El impacto estimado sobre el PIB per cápita (Tabla 1) generaría un incremento del PIB del 11,4%, sin tener en cuenta el crecimiento de la población. El coeficiente gasto público/PIB del 28% del PIB en 2016 se reduciría hasta el 28/1,114 del PIB y, asumiendo una elasticidad a largo plazo de los ingresos tributarios con respecto al PIB de 1 (Frickle y Sussmuth, 2014), el efecto estimado sobre el balance fiscal sería de 1,3% del PIB.	1,3

Nota: Las estimaciones son los efectos contables de las medidas sobre el balance fiscal. En comparación con la tabla 1, estos impactos ilustrativos sólo abarcan determinadas reformas.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en BID (2013), Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo; Frickle, H. y B. Sussmuth (2014), "Growth and volatility of tax revenues in Latin America", World Development, Vol. 54, pp. 114-138.

Sisben, el instrumento utilizado para seleccionar a los participantes de los programas sociales, está siendo objeto de revisión. Se trata de un instrumento basado en encuestas que abarca el 76% de la población. La elegibilidad para los programas sociales se basa actualmente en una encuesta realizada en 2011 y el próximo Sisben estará listo en 2020, y ayudará a orientar mejor los programas sociales y los servicios públicos, según lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-22. El hecho de que la principal herramienta para definir las subvenciones sociales tenga carácter estático y no se actualice automáticamente dificultan la focalización y la eficiencia de las ayudas concedidas. Podría mejorarse la focalización utilizando bases de datos administrativas para aumentar la automatización y lograr que se lleven a cabo actualizaciones y nuevas certificaciones más rápidas de beneficiarios, sobre todo en las zonas urbanas donde la movilidad de los ingresos es mayor (Robles, Rubio and Stampini, 2015^[34]). Un sistema universal de declaraciones tributarias sería clave para mejorar la focalización.

Reformar el sistema de pensiones para aumentar la cobertura y la equidad

El sistema de pensiones actual incluye un pequeño pilar no contributivo (Colombia Mayor) y pilares contributivos públicos de reparto y capitalización que compiten entre sí (véase Recuadro 7). Sin embargo, la cobertura es baja y desigual, lo que ha contribuido a los elevados niveles de pobreza en la tercera edad en comparación con los países de la OCDE y de América Latina (Gráfico 26). Sólo una de cada tres personas en edad de jubilación recibe una pensión contributiva. La mayoría de las pensiones existentes se concedieron bajo el régimen de transición de la ley de 1993, con requisitos menos exigentes que los actuales en términos de semanas contributivas. Con los requisitos actuales, se espera que el acceso a las pensiones contributivas sea inferior al 20% de la población en la tercera edad (Bosch, et al., 2015). Si bien más del 75% del quintil de ingresos más alto contribuye al sistema de pensiones, menos del 5% del quintil más bajo puede hacerlo. En las zonas rurales, sólo el 10% de las personas mayores están cubiertas. Es fundamental llevar a cabo una reforma estructural del sistema de pensiones para fomentar el crecimiento inclusivo, tal como se ha hecho énfasis en anteriores Estudios Económicos (OECD, 2015^[17]) y Tabla 9).

Tabla 9. Recomendaciones anteriores de la OCDE para la reforma de las pensiones

Recomendaciones anteriores	Medidas adoptadas desde el Estudio 2017
Reformar a fondo el sistema de pensiones para reducir la pobreza y la desigualdad en la tercera edad.	No se han adoptado medidas.
Ampliar la elegibilidad del programa BEPS de beneficios económicos.	En 2018, BEPS llegó a 1 millón de beneficiarios y se establecieron nuevas oficinas en todo el país.
Aumentar la cobertura y los niveles de prestaciones del programa público de apoyo a los ingresos mínimos (Colombia Mayor).	Se ha aumentado la cobertura del programa Colombia Mayor, pero el nivel de las prestaciones económicas ha permanecido invariable.
Equiparar la edad de jubilación de hombres y mujeres. A mediano plazo, aumentar la edad de jubilación y vincularla a la evolución de la esperanza de vida.	No se han adoptado medidas.

La primera prioridad de la reforma de las pensiones debería ser la reducción de la pobreza en la tercera edad. La cobertura del componente no contributivo del sistema, Colombia Mayor, que otorga subsidios a la población más desfavorecida, ha aumentado en los últimos años, contribuyendo a reducir la pobreza (DNP, 2016^[35]). Sin embargo, la prestación promedio del programa Colombia Mayor es casi una décima parte del salario mínimo, y se sitúa muy por debajo de la línea de pobreza y del promedio de la mayoría de los países de

la OCDE. El costo fiscal de aumentar la cobertura y el tamaño del programa sería moderado en comparación con el impacto social (Bernal, et al., (2017_[24]). Las simulaciones realizadas para el presente Estudio muestran que la reforma reduciría significativamente la pobreza en la tercera edad (Tabla 6).

También es necesario reducir las desigualdades y mejorar la cobertura. El régimen contributivo público es más generoso con las personas de altos ingresos, ya que las tasas de sustitución son más elevadas, lo cual introduce una competencia innecesaria en el sistema y lo hace más complejo e injusto (Nieto Ramos and Farné, 2017_[36]). Esto se debe en parte a los subsidios de pensiones implícitos del régimen público, ya que el gobierno los complementa cuando las contribuciones no alcanzan a cubrir los gastos. Esta partida representó el 2,1% del PIB en 2016 y el 86% se destinó al 20% de la población más rica (Tabla 7). La eliminación gradual de los subsidios a las pensiones de la población más rica y la armonización de las tasas de sustitución entre los regímenes contributivos dotaría el sistema de mayor equidad y menor complejidad.

La baja cobertura del sistema de pensiones refleja la existente informalidad generalizada. Por lo tanto, los esfuerzos por aumentar la formalidad laboral (véase el apartado siguiente) son fundamentales para ampliar la cobertura. La regla constitucional de que la pensión mínima debe ser equivalente, al menos, al salario mínimo también conduce a la exclusión de una gran parte de la población del sistema contributivo, dado el nivel relativamente alto del salario mínimo. Aunque requiere un difícil cambio en la Constitución, desvincular la pensión mínima del salario mínimo permitiría aumentar la cobertura. Otra opción es proporcionar pensiones parciales a quienes llegan a la edad de jubilación con contribuciones insuficientes a través del programa BEPS, dirigido a trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo (Recuadro 7). La cobertura de las pensiones aumentaría si las contribuciones realizadas por quienes finalmente no tengan derecho a pensión se transfirieran obligatoriamente al BEPS. Otras medidas para ampliar la cobertura y los importes ahorrados en el BEPS incluyen la obligatoriedad del ahorro para microempresarios y trabajadores estacionales o a tiempo parcial. Asimismo, encontrar fórmulas para aumentar el subsidio en el BEPS, por ejemplo, concediendo ayudas cada vez mayores en función de los importes ahorrados o asignando un subsidio en el momento de la inscripción al programa, aportaría un mayor atractivo al mismo, y mejoraría el apoyo económico proporcionado a las personas mayores.

El costo fiscal del sistema de pensiones también es elevado en relación con su cobertura. En 2017, el gasto por pensiones ascendía al 3,9% del PIB, lo que representaba casi el 28% de los ingresos tributarios del país (Gráfico 26, Panel D). Los sistemas de pensiones de la OCDE presentan un costo fiscal promedio del 8% del PIB con una cobertura casi universal. Se prevé que el coeficiente de dependencia aumente sustancialmente, debido al envejecimiento de la joven población joven actual (Panel C), que pone en peligro la sostenibilidad a largo plazo del sistema. La sostenibilidad del sistema se vería favorecida si se estableciera una edad mínima de jubilación más elevada, vinculada al aumento de la esperanza de vida, ya que la edad actual de jubilación de 62/57 años para hombres y mujeres es inferior a la de otros países de la OCDE. Las tasas de sustitución también son generosas en comparación con los estándares internacionales. La pensión máxima es 12 veces superior al PIB per cápita, muy elevada en comparación con los niveles de 3,2 de Argentina, 2,2 de Brasil, 1,95 de Grecia o 1,3 de España. Utilizar el salario promedio vitalicio para calcular la base para las pensiones en lugar de los últimos diez años trabajados (que favorece a los perfiles de ingresos más pronunciados) ayudaría a financiar la ampliación de la cobertura de manera sostenible y equitativa.

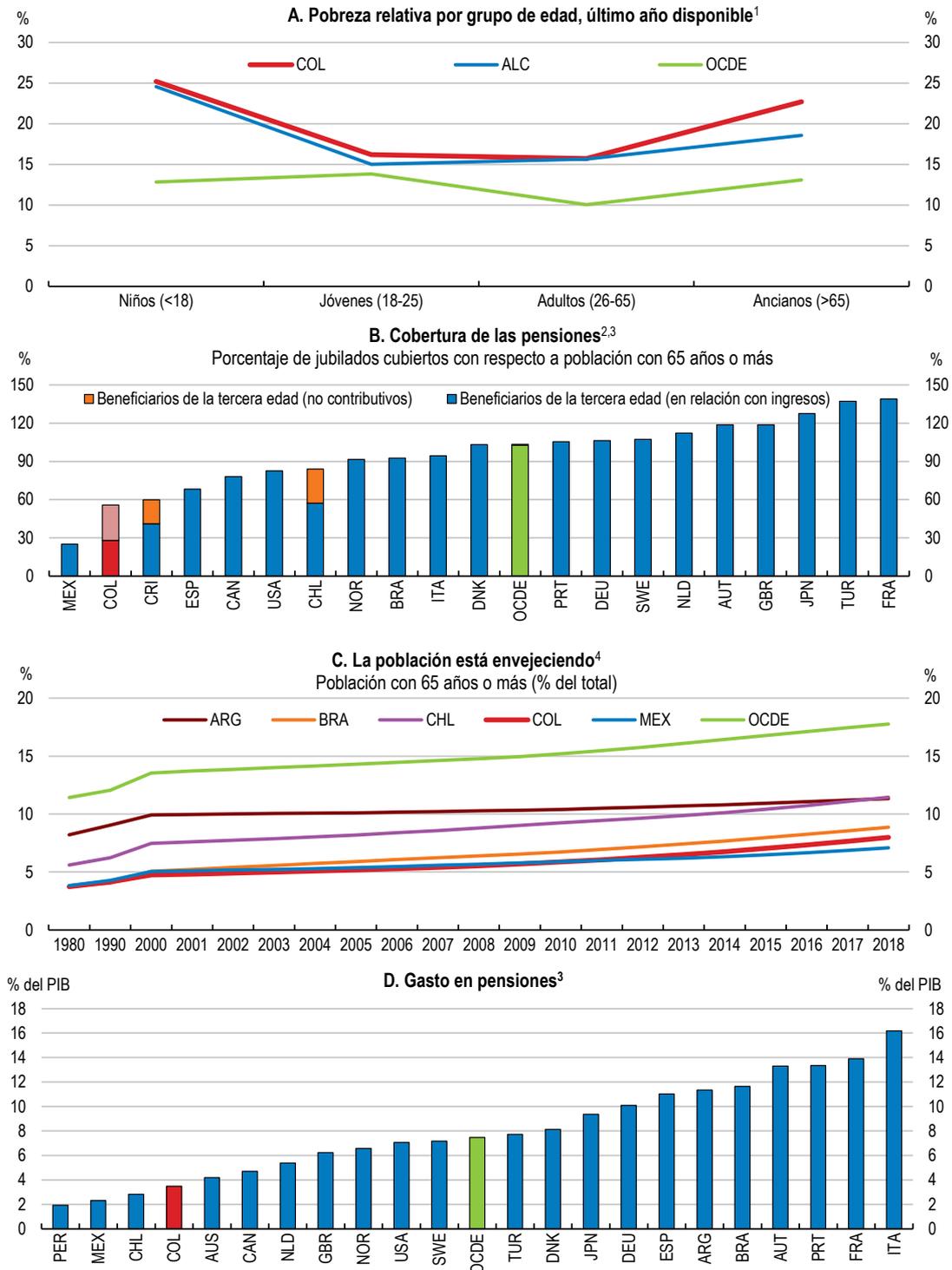
Recuadro 7. El pilar contributivo del sistema de pensiones en Colombia

El sistema contributivo permite elegir entre dos regímenes: i) un sistema público de prestaciones definidas por reparto (Régimen de Prima Media – RPM), gestionado por una entidad pública (Colpensiones), del que se beneficiaban en 2017 un 58% de los jubilados que recibían una pensión; y ii) el sistema RAIS de financiación íntegramente privada, gestionado por fondos de pensiones privados, que en 2017 cubría a un 6% de los pensionistas. Los trabajadores pueden cambiar de régimen cada cinco años a lo largo de su vida laboral. Según la Constitución, la pensión mínima no puede ser inferior al salario mínimo. La edad de jubilación es de 62 años en el caso de los hombres y 57 años en el caso de las mujeres. Solo pueden contribuir a estos dos regímenes los trabajadores del sector formal que ganan al menos el salario mínimo. El régimen público permite jubilarse cobrando una pensión después de haber trabajado al menos 1300 semanas en el sector formal. Por lo que respecta al régimen privado, los trabajadores pueden cobrar una pensión a cualquier edad e independientemente del número de semanas trabajadas si el capital acumulado en su cuenta personal es suficiente para financiar una pensión que equivalga, como mínimo, a un 110 % del salario mínimo.

Para fomentar el ahorro voluntario por parte de la población colombiana con bajos ingresos, se creó el denominado programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), destinado a pensionistas con bajos ingresos, que incluye una ayuda estatal equivalente al 20% de las contribuciones. Aunque la cobertura de este programa ha aumentado, el número de ahorradores y el volumen de ahorro son escasos. Los problemas de diseño, así como el hecho de que el programa se basa en un ahorro voluntario por parte de una población con bajos ingresos y poco margen de ahorro, ha limitado la repercusión y el desarrollo del programa.

La complejidad del sistema y los muchos ajustes necesarios indican que es necesaria una reforma integral de sus parámetros, tal como se analizaba en el capítulo temático del Estudio Económico de la OCDE de 2015 y se ha reflejado además en varias propuestas de reforma (entre otras las realizadas por ANIF, Colpensiones, Bernal, et al., 2017, y por Fedesarrollo).

Gráfico 26. El sistema de pensiones se caracteriza por una escasa cobertura, una elevada desigualdad y problemas de sostenibilidad



1. ALC corresponde a un promedio no ponderado de Brasil, Chile, Costa Rica y México. OCDE hace referencia al promedio no ponderado de sus países miembros, excepto Chile y México.

2. OCDE ha referencia al promedio no ponderado de los últimos datos disponibles de sus países miembros, excepto Australia, Israel y Suiza.

3. En el caso de Colombia, los datos se refieren a 2017. Son los últimos datos disponibles con respecto a los países restantes.

4. La población se basa en la definición de facto de la misma, que incluye a todos los residentes independientemente de su condición legal o ciudadanía.

Fuente: Colpensiones; Ministerio de Hacienda de Brasil; MECON; OCDE, Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean (2014); OCDE, Pensions at a Glance 2017; OCDE, estadísticas del gasto en pensiones; Panorama de Pensiones de América Latina, Banco Mundial. 888934012560

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012560>

Conseguir una educación de calidad dando prioridad a la población más vulnerable

Impulsar la calidad de la educación es una política beneficiosa tanto para aumentar la productividad como el crecimiento inclusivo. Se han conseguido importantes avances en la mejora de la cobertura y en los resultados educativos (Gráfico 27). Sin embargo, sigue habiendo desafíos importantes en relación con la calidad y la equidad. Los puntajes PISA en ciencias siguen situándose por debajo del promedio de la OCDE y dependen enormemente del origen socioeconómico. A pesar de su descenso, las tasas de abandono escolar y el porcentaje de alumnos que repiten curso siguen siendo elevados (Radinger et al., 2018^[37]). Se observan grandes disparidades regionales en materia de escolarización (OECD, 2018^[38]) y resultados académicos (Panel D). El mayor nivel de pobreza existente en las zonas rurales explica en su mayor parte la brecha de resultados observable con respecto a las zonas urbanas. Sin embargo, los estudiantes rurales se enfrentan a otras barreras, como son unas menores aspiraciones respecto a su futura educación y menos incentivos para seguir estudiando, debido a la enorme presencia del sector informal, y a la elevada rotación profesional y penalización laboral que conlleva. Asimismo, las zonas rurales tienen problemas para atraer y retener a maestros de alta calidad.

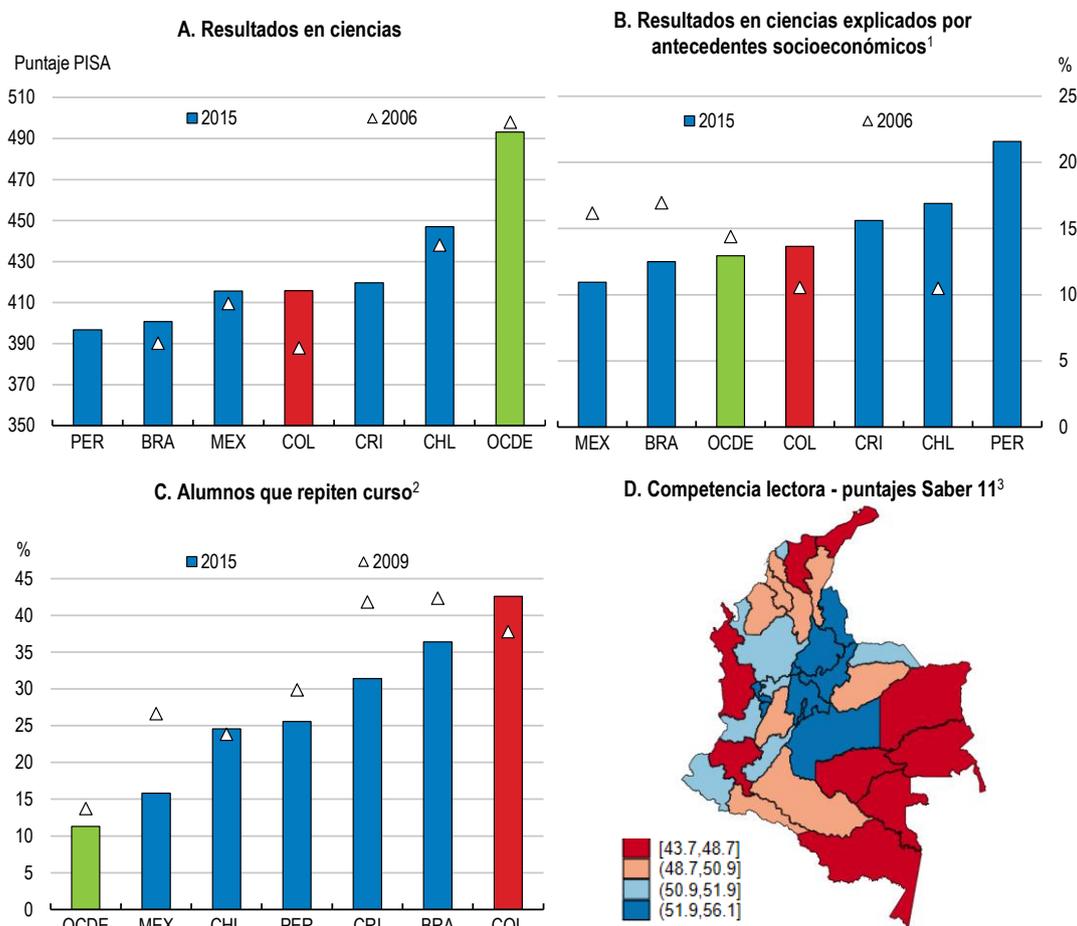
En los últimos años, la educación ha sido una prioridad fundamental y el gobierno ha adoptado importantes medidas para impulsar los resultados académicos (Tabla 10). La educación ha sido un pilar clave del Plan Nacional de Desarrollo, y también reconocido en el acuerdo de paz mediante la creación de un plan especial de educación rural. La implementación de la escolarización a jornada completa, la ampliación de los servicios de educación de primera infancia y la mejora de las infraestructuras educativas son medidas que van en la dirección correcta. Colombia también ha puesto en práctica políticas y programas educativos, como De Cero a Siempre, Todos a Aprender o Ser Pilo Paga, con los que se han logrado aumentar los niveles de escolarización y también la calidad.

El gobierno debe dar prioridad a aumentar la cobertura y la calidad de la educación de primera infancia, a fin de mejorar el rendimiento de los alumnos y reducir las deficiencias de rendimiento escolar y la influencia del origen socioeconómico. En el ámbito de la primera infancia, se aplica un enfoque integrado por medio de la estrategia *De Cero a Siempre*, que abarca aspectos relativos a la educación, la salud, la nutrición y la protección. Sin embargo, no se ha desarrollado suficientemente el componente de la educación en la primera infancia, que resulta clave para fomentar la calidad e influir en las competencias y perspectivas de empleo en etapas posteriores de la vida. Los problemas de gobernanza han dado lugar a un sistema fragmentado que genera desigualdades en cuanto a calidad y prestación de los servicios, con metas diferentes. Designar un único organismo (por ejemplo el Ministerio de Educación) con una autoridad y una responsabilidad claras en materia de aplicación de la política nacional de educación de primera infancia en todo el sector (guardería y preescolar) reforzaría la gestión de este ámbito y facilitaría la coordinación, mejora y expansión de los servicios (OECD, 2016^[39]).

Tabla 10. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de educación

Recomendaciones anteriores	Medidas adoptadas desde el Estudio 2017
<p>Prestar mayor apoyo público para aumentar las tasas de escolarización de los niños desfavorecidos en las regiones menos desarrolladas.</p> <p>Ampliar la educación de la primera infancia.</p>	<p>Durante el año 2017, se potenciaron programas como De Cero a Siempre y Todos a Aprender, lo que permitió mejorar la calidad de la educación y ampliar la cobertura en la población rural. En 2018, el programa De Cero a Siempre benefició a un millón de niños en la primera infancia y su presupuesto ascendió a 2.600 millones de COP. Se prestó especial atención a la población vulnerable de Mocoa. En el año 2017, se puso en marcha el programa 1000 días para cambiar el mundo, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo integral de los niños en sus primeros 1000 días de vida mejorando la nutrición y la alimentación. Este programa está dirigido principalmente a la población rural más vulnerable.</p>
<p>Establecer un programa nacional para la educación escolar y profesionalizar las carreras de maestro y profesor.</p>	<p>Incrementar la cobertura de Todos a Aprender, un programa que asigna tutores para ayudar a los profesores de los centros escolares más desfavorecidos y trata de mejorar la calidad de la educación.</p>

Gráfico 27. Los resultados académicos han mejorado, pero la equidad y las disparidades regionales siguen siendo un reto



1. Porcentaje de variación de resultados en ciencias según el índice PISA de estatus económico, social y cultural.

2. Los datos relativos a Costa Rica representan el cambio entre 2010 y 2015.

3. Puntajes promedio por departamento correspondientes a Saber 11, entre 0 y 100.

Fuente: OCDE, PISA 2006, 2009 y 2015. Saber 11, 2017-2 ICFES.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012579>

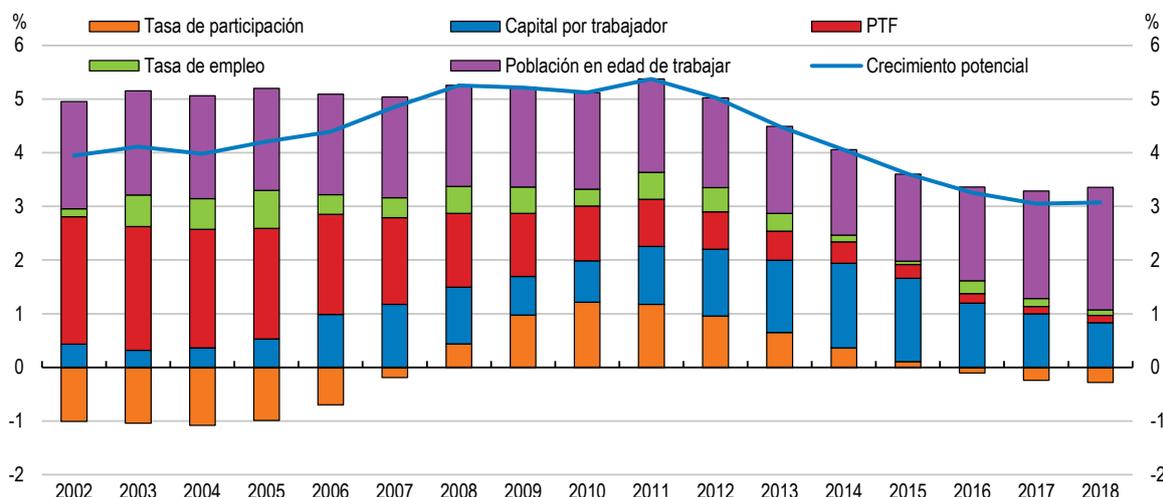
Aumentar la calidad del personal docente resulta fundamental para conseguir una educación básica de alto nivel. En las últimas dos décadas, Colombia ha adoptado un número de medidas considerable para profesionalizar la enseñanza, pero su implantación ha resultado difícil. Sería fundamental contar con un sistema de evaluación eficaz para los actuales docentes y crear un marco para el desarrollo profesional para impulsar la calidad de la educación (OECD, 2016^[39]). Los maestros son elegidos en base a los derechos que les corresponden, en lugar de las necesidades de los estudiantes, lo cual genera ineficacias y desigualdades en la asignación de los docentes. Es esencial dotar de mayor atractivo a la profesión docente en las zonas rurales, redefiniendo las condiciones de trabajo y las oportunidades profesionales en estos centros escolares, al tiempo que se proporciona una formación inicial de alta calidad para los docentes de zonas rurales (Radinger et al., 2018^[37]).

La reducción de las tasas de abandono escolar, el incremento de la empleabilidad y la calidad del trabajo juvenil dependerán de que se refuercen los programas de educación superior y secundaria superior, creando al mismo tiempo una vía de educación vocacional en estrecha colaboración con la comunidad empresarial, para satisfacer las necesidades del mercado laboral (Capítulo 2).

Reforzar el crecimiento de la productividad

En los últimos diez años, ha descendido considerablemente el potencial de crecimiento de la economía, que mide la rapidez con la que puede crecer el PIB de forma sostenible (Gráfico 28). Un crecimiento basado en la tasa de crecimiento potencial actual durante los próximos 30 años solo incrementaría la renta per cápita hasta el nivel actual de Costa Rica. Por el contrario, si la economía creciese un 5% al año, la renta per cápita alcanzaría aproximadamente el nivel actual de España.

Gráfico 28. El crecimiento potencial está descendiendo



Nota: El crecimiento potencial se expresa como variación porcentual. Se muestran las contribuciones al crecimiento del resto de variables.

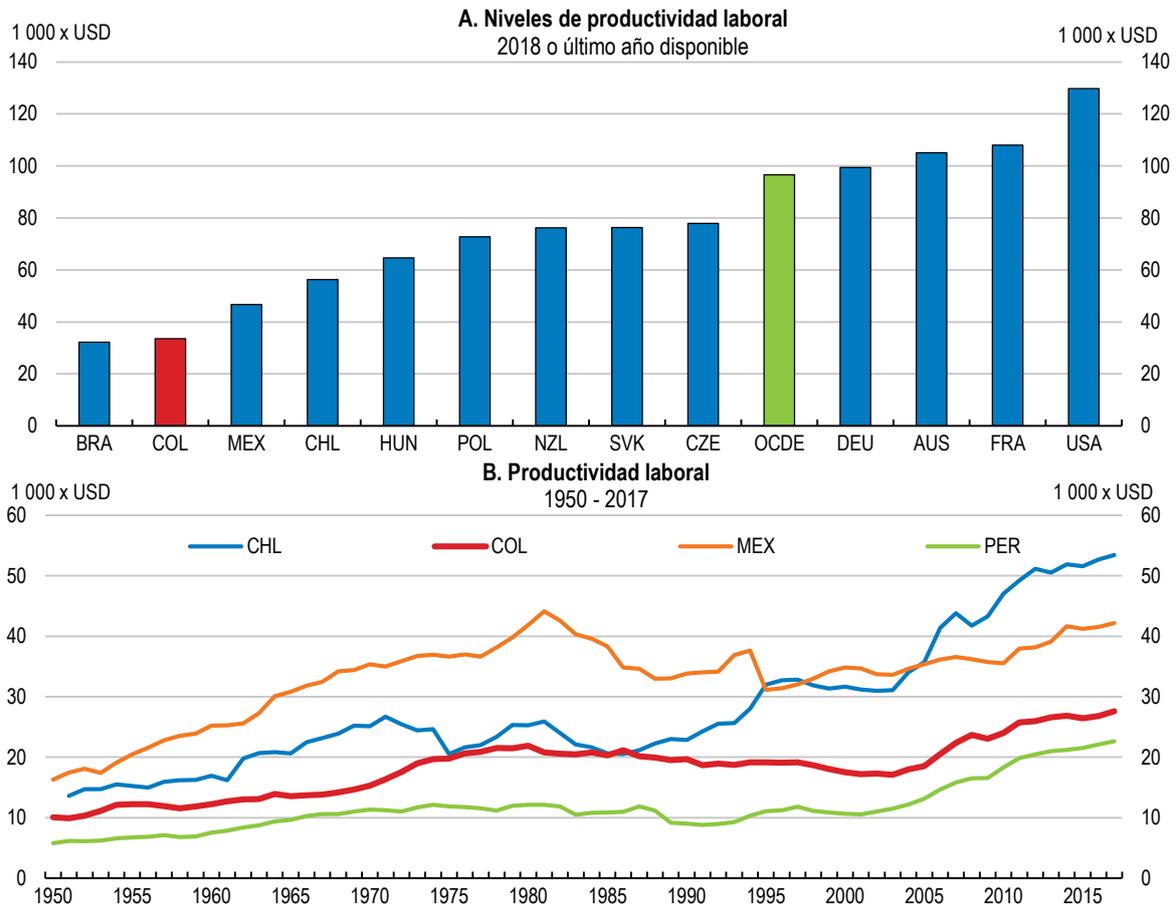
Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 105.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012598>

El descenso del producto potencial refleja una débil productividad, cuyo nivel se sitúa por debajo del de otros países de la región y otras economías emergentes (Gráfico 29). La

productividad laboral sigue siendo lenta en todos los sectores de la economía, a excepción de la minería (Gráfico 30). Además se observan marcadas diferencias en materia de productividad entre las diferentes regiones (Departamento Nacional de Planeación, 2016^[40]), un aspecto reflejado en los sucesivos planes nacionales de desarrollo, que poseen un fuerte componente regional.

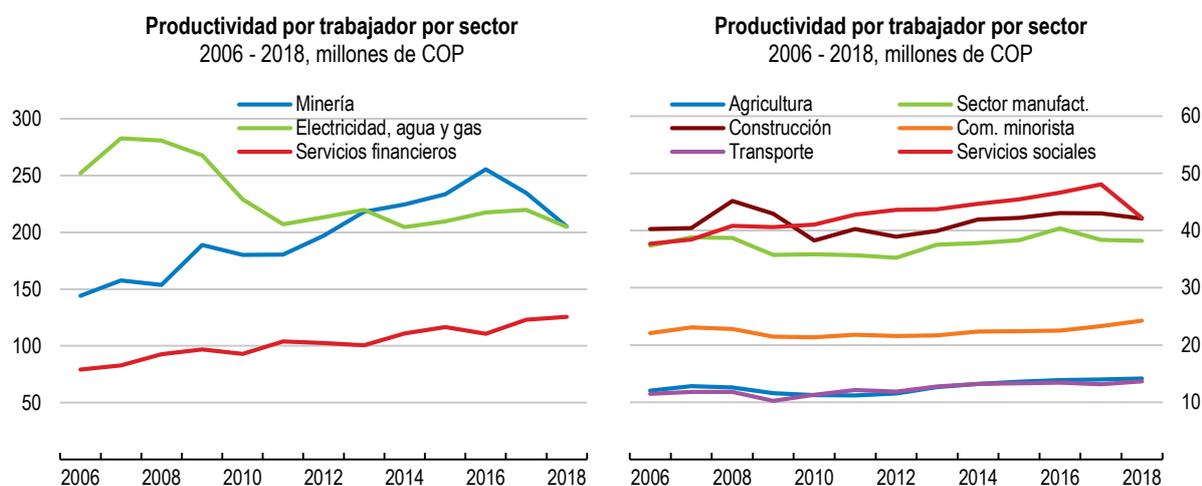
Gráfico 29. La productividad laboral se ha estancado



Nota: En el caso de ambos paneles, las unidades se miden en miles de USD por persona empleada (PPC).

Fuente: OCDE, base de datos de productividad; Feenstra, Robert C., Robert Inklaar y Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table" *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012617>

Gráfico 30. La productividad es escasa en todos los sectores

Nota: La productividad se define como el PIB a precios constantes (2015) de cada sector, dividido entre el número de personas que trabajan en dicho sector.

Fuente: DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012636>

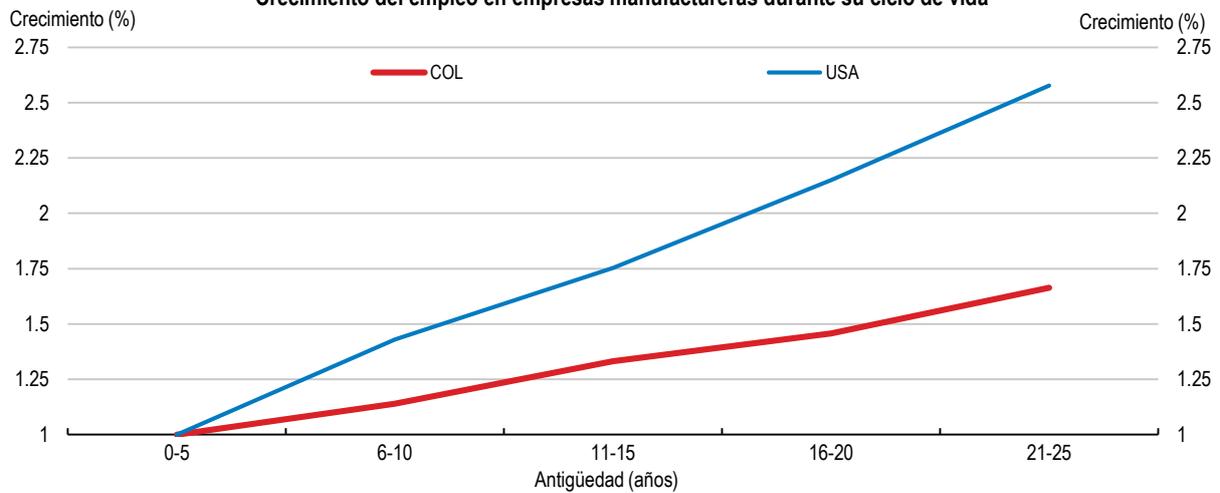
Impulsar la productividad mediante una mayor competencia

La escasa productividad existente en Colombia se puede atribuir a dos factores. Por una parte, la empresa típica media es menos eficiente que la empresa media de otras economías. Por otro lado, se destina un elevado porcentaje de los recursos a empresas menos productivas, en particular microempresas y empresas informales.

La menor productividad de una empresa típica podría estar ligada al menor crecimiento conseguido a lo largo de su ciclo de vida (Gráfico 31). Las empresas colombianas suelen tener tamaños reducidos, lo cual dificulta las inversiones, el intercambio de conocimientos y la especialización de los empleados. En Colombia, la mayor parte del crecimiento del empleo y la producción puede atribuirse a grupos de empresas más jóvenes, aunque estas empresas presentan un crecimiento inferior que en las economías avanzadas (Eslava, Haltiwanger and Pinzon G., 2018_[41]). Las empresas con rendimientos más bajos también tienen menos probabilidades de ser reemplazadas por empresas nuevas y jóvenes.

Estas características son habituales en las economías en las que no existe una competencia lo suficientemente fuerte para crear un entorno en el que el efecto disciplinario de la entrada de nuevas empresas lleve a las empresas establecidas a incrementar su eficiencia (Klapper et al., 2006_[42]). La competencia ha sido escasa en algunos sectores clave de la economía, como el de telecomunicaciones, banca, comercio minorista, alimentación (OECD, 2015_[17]) o transporte (OECD, 2017_[13]), lo que contribuye a que la productividad y los salarios sean bajos y los precios abonados por los consumidores sean más elevados. La economía está dominada por un reducido número de empresas grandes (Gráfico 32), lo que indica la necesidad de promover un entorno empresarial más competitivo, tanto a nivel local como a través del comercio internacional.

Gráfico 31. Las empresas colombianas crecen menos
Crecimiento del empleo en empresas manufactureras durante su ciclo de vida

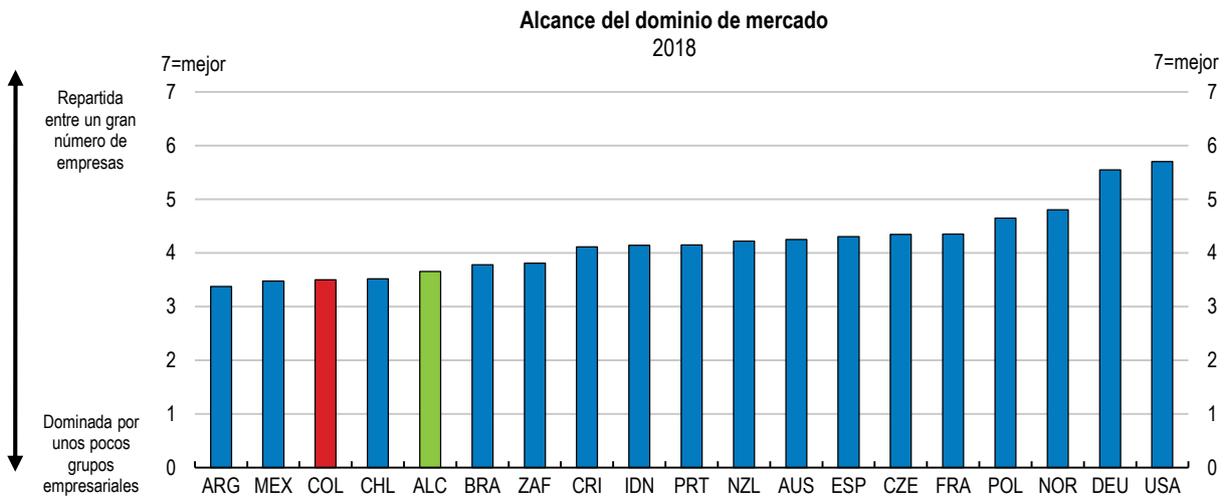


Nota: Relación entre empleo actual y empleo inicial en diferentes categorías de edad.

Fuente: (Eslava, Haltiwanger and Pinzon G., 2018^[41])

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012655>

Gráfico 32. Los mercados están dominados principalmente por un reducido número de empresas



Nota: Este indicador muestra en qué medida existe dominio del mercado, 1-7 (el mejor). En la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial figura la respuesta a la siguiente pregunta: En su país, ¿qué características presenta la actividad empresarial? [1 = dominada por unos pocos grupos empresariales; 7 = repartida entre un gran número de empresas]. ALC es el promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.

Fuente: Foro Económico Mundial, información del Índice de Competitividad Mundial 4.0 2018 (versión 13 octubre 2018).

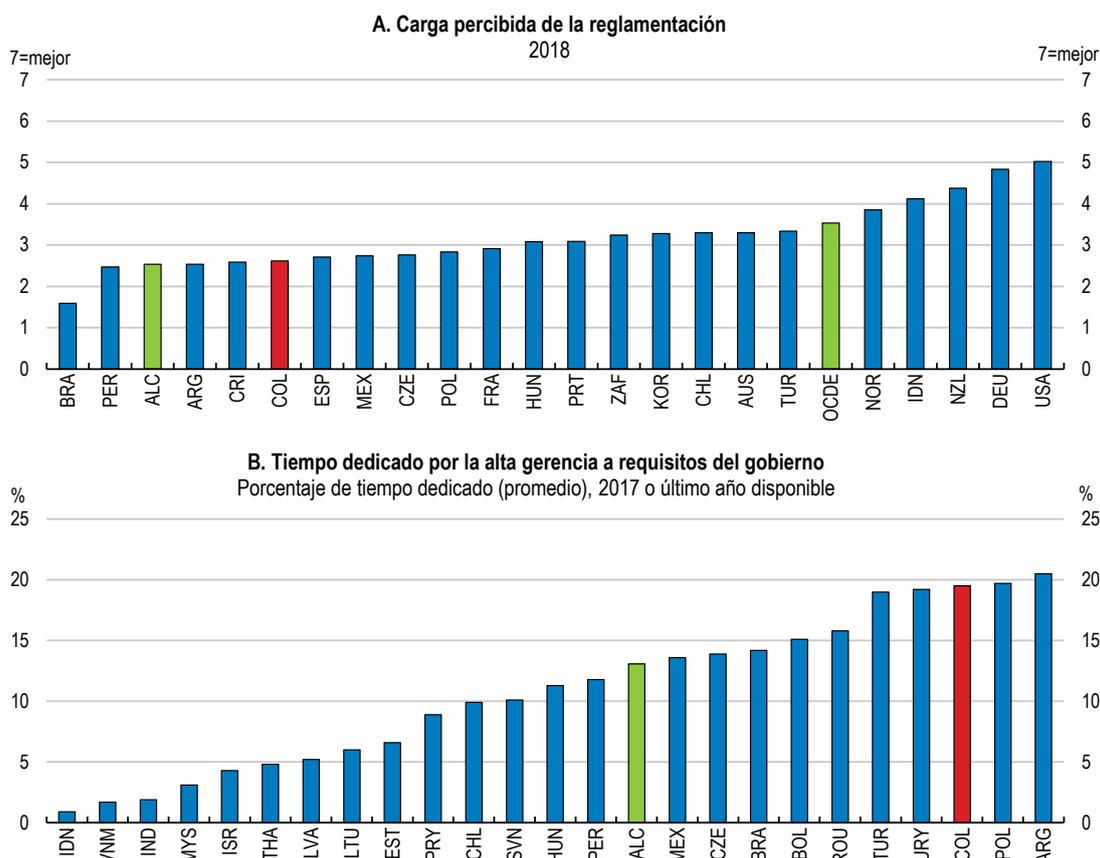
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012674>

Colombia ha adoptado importantes medidas para fomentar un entorno empresarial más competitivo. El presupuesto de la autoridad competente en esta materia, la SIC, se ha triplicado en los últimos seis años (SIC, 2018^[43]). Se han registrado avances importantes en la persecución de los cárteles empresariales, el abuso de posición dominante y la colusión en concursos públicos (SIC, 2017^[44]). Sin embargo, la autoridad de defensa de la

competencia sigue enfrentándose a retos importantes y sería beneficioso que pudiera imponer sanciones más elevadas y disuasorias. Las multas se han expresado hasta el momento en relación al salario mínimo. Sin embargo, deberían vincularse a las ventas que habrían obtenido esos agentes, en coherencia con lo aplicado en otros países de la OCDE (OECD, 2016^[45]). Asimismo, quienes incurran en prácticas contrarias a la competencia en procesos de concursos públicos deberían ser inhabilitados temporalmente, de acuerdo con las prácticas de la OCDE (OECD, 2016^[45]), ya que actualmente pueden seguir participando en ese tipo de procesos públicos.

La carga regulatoria es elevada (Gráfico 33). La duración promedio de un proceso con la administración pública es de 7,4 horas, mientras que en Chile es de 2 horas. Aunque en otros países de la región la mayoría de los trámites se pueden realizar a través de internet, en Colombia esto solo es posible en un 35% de los casos (Roseth et al., 2018^[46]). Pese a que las regulaciones pueden responder a una serie de objetivos legítimos, si se conciben de manera inapropiada, pueden imponer restricciones innecesarias a la competencia.

Gráfico 33. Las regulaciones suponen una carga excesiva



Nota: En el Panel A, el indicador muestra la carga percibida de la reglamentación, 1-7 (el mejor). En la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial figura la respuesta a la siguiente pregunta: En su país, ¿se considera una carga para las empresas cumplir los requisitos de la administración pública (por ejemplo, permisos, reglamentación, informes)? [1 = una carga extremadamente gravosa; 7 = no, no es en absoluto una carga]. En el caso de ambos paneles, ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

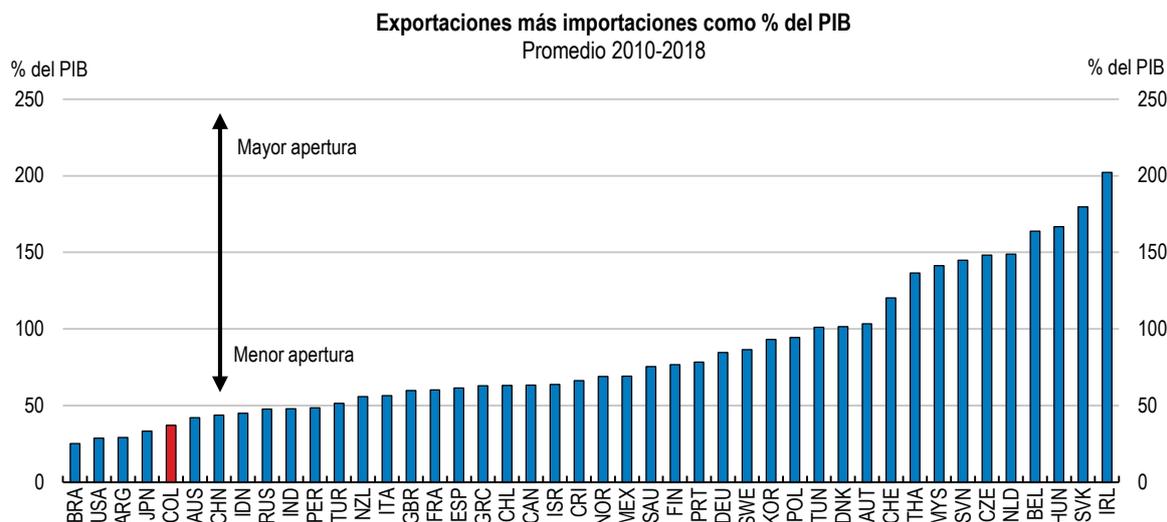
Fuente: Foro Económico Mundial, información del Índice de Competitividad Mundial 4.0 2018 (versión 13 octubre 2018); Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012693>

En muchos países de la OCDE y América Latina, incluido México, imponer al ejecutivo la obligación legal de someter sistemáticamente todas las leyes nuevas que puedan afectar a la competencia a una evaluación de impacto ha demostrado ser una medida eficaz (OECD, 2015^[47]). En el contexto del proceso de adhesión a la OCDE, Colombia ha comenzado a realizar recientemente una evaluación de impacto de algunas regulaciones del gobierno central. Esta medida constituye un paso inicial fundamental para mejorar la calidad de las regulaciones. El alcance de las evaluaciones de impacto debería incrementarse progresivamente hasta abarcar también las regulaciones de otras partes del gobierno.

Asimismo, se han protegido de la competencia internacional amplios segmentos de la economía. Colombia sigue estando mucho menos integrada en el comercio internacional que otras economías emergentes (Gráfico 34), a pesar del esfuerzo por promover su integración mediante acuerdos comerciales. Incrementar la exposición de Colombia al comercio impulsará la competencia, la productividad y el crecimiento. La propia experiencia de este país a principios de la década de los ochenta, cuando se redujeron los aranceles, demuestra que esta vía puede tener gran importancia (Eslava et al., 2013^[48]). Los productos primarios representan un 70% de la cesta de exportaciones, por lo que existe margen para diversificar las exportaciones y convertir el comercio en una nueva fuente de crecimiento, tal como se analiza en el Capítulo 1. Se ha registrado un notable avance en la mejora de las carreteras primarias (Tabla 11) gracias a 4G, una importante iniciativa de asociaciones público-privadas. Sigue siendo importante someter los proyectos a una minuciosa evaluación continua y contabilizar durante toda su vigencia los pasivos contingentes de forma oportuna y transparente. Las importantes carencias de las infraestructuras de transporte conllevan elevados costos (Capítulo 1), además de fragmentar el mercado doméstico, en detrimento de la competencia. Resolver dichas carencias, al tiempo que se conservan los recursos naturales y el medio ambiente, constituiría una medida fundamental para impulsar la productividad.

Gráfico 34. La exposición al comercio es baja



Nota: Los datos para Perú muestran el promedio durante el periodo 2010 - 2017.

Fuente: OCDE, base de datos analíticos; FMI, estadísticas financieras internacionales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012712>

Tabla 11. Recomendaciones anteriores de la OCDE para mantener un sólido crecimiento económico

Recomendaciones anteriores	Medidas adoptadas desde 2017
Seguir aumentando la inversión pública.	En el presupuesto del gobierno central de 2016, la inversión pública representaba un 2,1% del PIB. En 2017, descendió al 1,9% y en 2018, al 1,7%.
Implantar el programa de concesiones viales (4G) y garantizar que las asociaciones público-privadas continúen siendo sometidas a los análisis de costo-beneficio adecuados.	Al término de 2018, se espera haber cerrado la financiación de 17 proyectos, de los 30 planificados en el marco del programa 4G, que asciende a 8.400 millones de USD.

La escasa productividad se explica también por el predominio de las empresas pequeñas (Eslava, Haltiwanger and Pinzon G., 2018^[41]). Las empresas pequeñas representan cerca del 90% del total de empresas colombianas y un considerable porcentaje del empleo (Tabla 12). Este elevado número de pequeñas empresas es un aspecto en común con México, aunque las empresas más grandes absorben un porcentaje inferior de puestos de trabajo en Colombia que en México u otros países de la OCDE. Los análisis empíricos confirman que la asignación deficiente de los recursos es considerable (Busso, Madrigal and Pagés, 2013^[49]). Las ganancias potenciales en términos de productividad total agregada de los factores que se obtendrían con una asignación más eficiente del capital y la mano de obra en el sector manufacturero podrían llegar a alcanzar el 50%. Estas cifras podrían ser más elevadas si el análisis pudiera capturar la deficiente asignación de los recursos que provoca la informalidad. La información sobre empresas informales es escasa aunque las encuestas a los hogares muestran que la informalidad es un problema dominante en empresas pequeñas de todos los sectores, llegando a alcanzar el 90% del empleo (Tabla 13). Las empresas que recurren a la contratación informal tienen menos probabilidades de innovar y crecer, ofrecen menos capacitación a sus empleados y tienen dificultades para elevar la motivación de sus trabajadores y su desempeño, lo que merma la productividad (Battisti and Vallanti, 2013^[50]); (Perry et al., 2007^[51]).

Tabla 12. Una gran proporción de las empresas son pequeñas

Porcentaje de empleo informal por tamaño de empresa y sector

Número de empleados	Empresas (% del total)				Empleo (% del total)			
	Colombia	México	OCDE	Estados Unidos	Colombia	México	OCDE	Estados Unidos
1 a 9	87,2	88,0	80,3	49,9	31,6	30,6	30,2	4,4
10 a 49	10,6	9,7	14,6	32,7	21,5	20,7	20,9	16,2
50 a 249	1,8	1,5	4,1	14,1	19,4	16,6	17,9	33,4
250 y más	0,4	0,7	0,9	3,3	27,4	32,1	31,0	46,0

Nota: Sector manufacturero. Los datos de México se refieren a establecimientos y corresponden a 2013. OCDE hace referencia a un promedio no ponderado de sus países miembros, excepto Chile.

Fuente: CAF (2018), OCDE (2017) Entrepreneurship at a Glance 2017.

Tabla 13. La informalidad se concentra en las pequeñas empresas

Porcentaje de empleo informal por tamaño de empresa y sector

	Toda la economía	Agricultura	Industria	Servicios
Pequeñas	88	94	87	83
Medianas	22	48	22	19
Grandes	5	9	3	5

Nota: Cálculos de la OCDE basados en encuestas a los hogares de Colombia de 2017. Se entiende por trabajadores informales aquellos que no contribuyen al sistema de pensiones.

Fuente: Cálculos de la OCDE basado en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH (2017) elaborada por el DANE.

Reducir la informalidad: beneficioso tanto para la inclusión como para la productividad

La informalidad es causa -y también consecuencia- de la escasa productividad. Perjudica los resultados sociales, porque reduce la calidad del trabajo y el acceso a los servicios sociales, así como la protección laboral, además de contribuir a que exista una gran desigualdad de ingresos. Los cálculos efectuados por la OCDE para el presente estudio muestran que los trabajadores informales padecen una penalización salarial por hora del 49% (tras controlar por las características del puesto de trabajo y el trabajador). La informalidad también contrae la base impositiva, con lo que disminuye la cantidad y la calidad de los servicios públicos (Binelli, 2016^[52]; Tornarolli et al., 2014^[53]; Maurizio, 2013^[54]) y se reduce el acceso a las pensiones y su financiación.

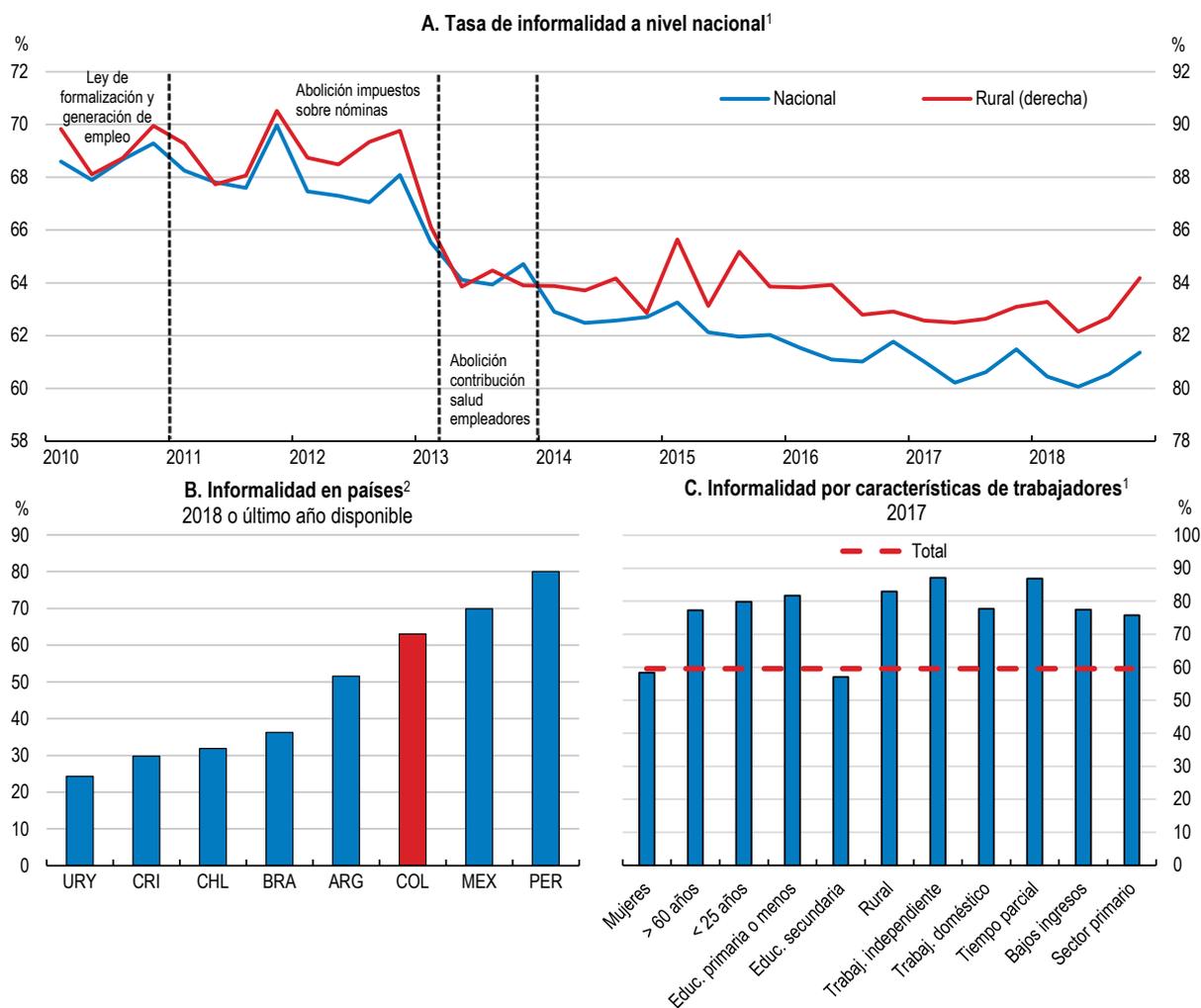
La informalidad ha ido disminuyendo, después de los recortes de las contribuciones a la seguridad social de 2012, pero sigue siendo elevada (Gráfico 35). El porcentaje de trabajadores asalariados con un empleo informal, que se define como aquellos que no contribuyen al sistema sanitario ni de pensiones, ascendía en 2018 al 33%. El empleo independiente -principalmente informal y asociado con frecuencia a trabajos con una escasa productividad- también es elevado, ya que representa un 43% del empleo total y constituye una parte cada vez mayor del empleo tras la ralentización económica registrada en 2015.

Colombia ha realizado una serie de esfuerzos para reducir la informalidad. La iniciativa con mayor éxito fue la reforma tributaria de 2012, que redujo los costos no salariales un 13,5%, en particular las contribuciones a la seguridad social, ayudando a crear más puestos de trabajo formales y a subir los salarios (Kugler, Kugler and Prada, 2017^[55]; Bernal et al., 2017^[56]; Fernández and Villar, 2016^[57]; Garlati-Bertoldi, 2018^[58]). No existe ninguna fórmula mágica para seguir reduciendo la informalidad. Es necesario adoptar una estrategia integral, lo cual exige medidas en diversos ámbitos de políticas, como los impuestos, las regulaciones empresariales y laborales, la aplicación de las normativas y las habilidades. Simulaciones basadas en modelos econométricos confirman que actuando en esas áreas se conseguirían grandes mejoras en productividad y los niveles de vida (Recuadro 8).

A pesar de la reforma de 2012, los costos laborales no salariales siguen siendo elevados, ya que representan casi un 50% de los salarios, uno de los porcentajes más elevados de América Latina (Alaimo et al., 2017^[59]). Por ejemplo, los empresarios pagan un impuesto sobre la nómina del 4% para financiar las denominadas *Cajas de Compensación Familiar*, que prestan una gran variedad de servicios, desde programas de vivienda y capacitación a deportes y ocio. Es necesario buscar fuentes de financiación alternativas para estas instituciones o convertir en voluntaria dicha contribución. Asimismo, se podrían revisar los servicios para evitar la duplicación con otros programas gubernamentales y las desigualdades de acceso por parte de los trabajadores.

El salario mínimo, que duplica el umbral de pobreza y se sitúa en un 86% del salario mediano (el más elevado de los países de la OCDE), también contribuye a la informalidad y reduce las perspectivas laborales de los trabajadores con escasa cualificación, los jóvenes y las personas ubicadas en regiones menos desarrolladas (OECD, 2015^[17]; Garda, forthcoming^[60]). Limitar su crecimiento al de la inflación durante un tiempo reduciría los salarios formales a un nivel más favorable al empleo (OECD, 2015^[17]). Otras opciones incluyen diferenciar el salario mínimo por edad o por región (OECD, 2017^[13]) o establecer un salario mínimo por hora, lo que evitaría la actual penalización del empleo a tiempo parcial.

Gráfico 35. La informalidad ha disminuido pero sigue siendo elevada



1. La informalidad se define como el porcentaje de trabajadores que no contribuyen al sistema sanitario o de pensiones. La definición estadística es diferente de la que sigue el DANE.

2. Información de la base de datos SIMS del BID. La informalidad se define como aquellos que no contribuyen al sistema de pensiones.

Fuente: Cálculos de la OCDE con arreglo a la GEIH elaborada por el DANE y a la base de datos SIMS del BID.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934012731>

Tabla 14. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la reducción de la informalidad

Recomendaciones anteriores	Medidas adoptadas desde 2017
Reducir aún más los impuestos y las contribuciones sobre los salarios.	No se han adoptado medidas.
Simplificar los procedimientos de registro de las empresas y la afiliación de los trabajadores a la seguridad social.	Algunas regiones han adoptado trámites de registro más sencillos para las empresas.
Establecer un diálogo social para debatir una diferenciación del salario mínimo según la edad y la región.	No se han adoptado medidas.

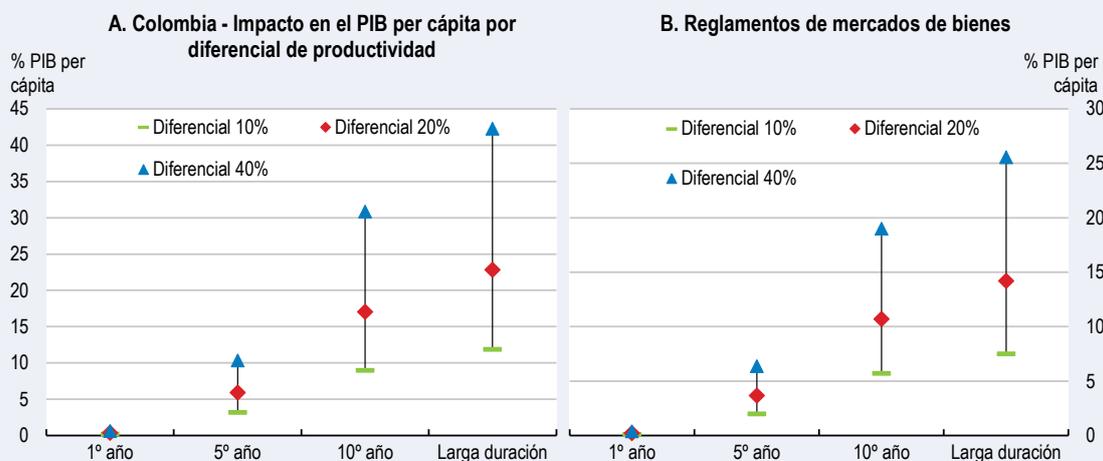
Recuadro 8. Regulaciones, informalidad y productividad en Colombia

Las simulaciones ilustrativas realizadas con un pequeño modelo macroestructural (Chaloux, Kopoin and Mourougane, 2018^[61]) pueden arrojar luz sobre las interacciones entre las regulaciones y la informalidad, y el impacto que pueden generar las reformas estructurales en la productividad y el PIB per cápita.

Las simulaciones indican que la regulación del mercado laboral y del mercado de bienes tienen gran importancia. Los beneficios en términos de PIB per cápita dependen del diferencial de productividad asumido entre el sector formal y el informal. Algunas estimaciones indican que, en Colombia, el diferencial de productividad entre las empresas formales e informales podría alcanzar el 40%. En el caso de la regulación laboral esto conllevaría un aumento de un 10% en el PIB per cápita durante 10 años. Aunque la brecha de productividad entre las empresas formales e informales fuera menor, los beneficios en términos de PIB per cápita podrían alcanzar un 5% en 10 años (Gráfico 36, Panel A). Si se flexibilizase la reglamentación del mercado de bienes de acuerdo con el promedio de la OCDE, el PIB per cápita aumentaría entre un 6% y un 19% más, dependiendo del diferencial de productividad asumido (Gráfico 36, Panel B).

Gráfico 36. Las reformas estructurales pueden reducir la informalidad e impulsar así el crecimiento

Porcentaje del PIB per cápita con respecto al escenario de referencia sin reformas, dependiendo del diferencial de productividad asumido entre el sector formal e informal



Nota: El diferencial de productividad es la diferencia entre la productividad de los sectores formal e informal. Por reforma se entiende la convergencia del indicador del mercado de bienes hacia el promedio de la OCDE de manera constante durante 10 años y la convergencia hacia el mínimo de la OCDE en cuanto a la regulación del mercado laboral, representado por el indicador de trabajadores con contratos permanentes.

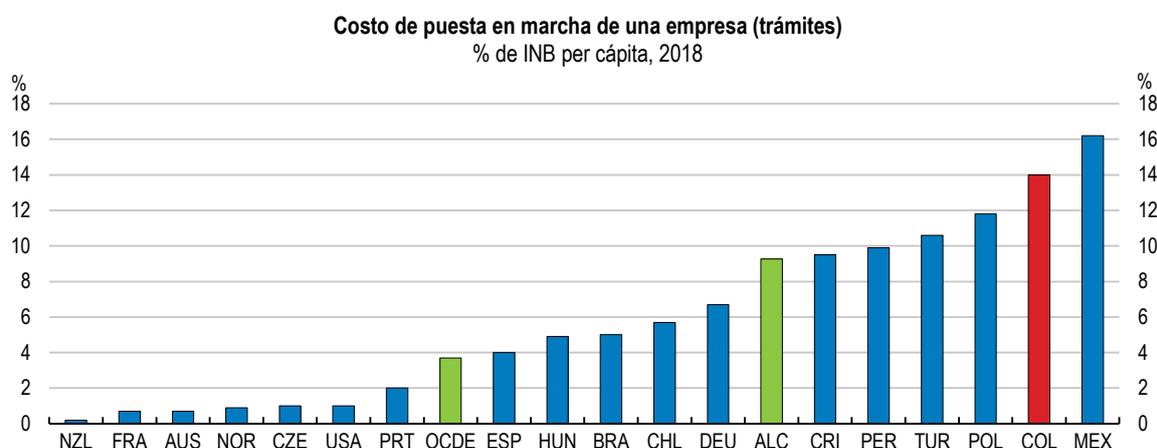
Fuente: Simulaciones basadas en el modelo Yoda (Chaloux, Kopoin and Mourougane, 2018^[62]) "A formal look at regulations and labour market informality in emerging-market economies", Documento de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE, OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012750>

Las costosas y complejas regulaciones aplicables a las empresas también obstaculiza la formalización de empresas y puestos de trabajo. El elevado costo de los trámites de creación de empresas constituye una barrera importante para la formalización (Gráfico 37). Los

costos de registro en las cámaras de comercio son especialmente elevados en comparación con los países de la región (Salazar, Mesa and Navarrete, 2017^[63]; Maloney, 2017^[64]), ya que alcanzan el 5,5% de los activos de una empresa, con independencia de su tamaño. La tasa de registro no solo se abona cuando la empresa inicia su actividad sino también cada año, y se actualiza de acuerdo con el salario mínimo. Reducir los costos de registro, en especial para las pymes y las empresas de reciente creación, sería un paso fundamental para facilitar la formalización. Los mecanismos de ventanilla única también simplificarían el registro de las empresas, los trámites y la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, para lo cual se exigen actualmente ocho formularios y 12 trámites disintos. Tras años de planificación, en 2018 se puso en marcha un ejercicio piloto de ventanilla única para el registro de empresas en Bogotá. Se ha previsto ampliarlo a otras ciudades e incluir además la afiliación de los trabajadores a la seguridad social. Incrementar el uso de herramientas digitales también ofrecería la doble ventaja de reducir la carga regulatoria y las posibilidades de corrupción.

Gráfico 37. Poner en marcha una empresa resulta costoso



Nota: ALC corresponde al promedio no ponderado de Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: Banco Mundial, proyecto Doing Business.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012769>

El desarrollo de mejores habilidades y su mejor adaptación a las necesidades del mercado laboral también reducirían la informalidad. Según las estimaciones de la OCDE efectuadas para este estudio, concluir la educación secundaria disminuye la probabilidad de entrar en el sector informal en un 15% con respecto a una persona que carece de estudios, mientras que terminar estudios universitarios o la educación superior reduce esta probabilidad en un 80%. Asimismo, existen grandes diferencias entre la demanda y la oferta de habilidades (Lora, 2015^[65]). Promover una educación de calidad para todos (véase apartado anterior) y una capacitación y educación vocacional destinadas a generar capacidades y competencias avanzadas que se adapten a las necesidades del mercado laboral (véase el Capítulo 2) también resultaría clave para reducir la informalidad e impulsar la productividad.

Mejorar la gobernanza y reducir la corrupción

La corrupción sistémica frustra los incentivos, menoscaba la confianza en las instituciones y la libre competencia en los mercados, minando los servicios públicos y reduciendo la confianza social. Además, resulta perjudicial para las empresas y lastra la productividad y el crecimiento inclusivo (OECD, 2017^[11]). La importancia de la calidad de la gobernanza a

la hora de explicar las diferencias de productividad entre los distintos países está ampliamente documentada (Hall and Jones, 1999_[66]; Olson Jr., Sarna and Swamy, 2000_[67]; Nazrul Islam, 2008_[68]).

Colombia ha realizado importantes avances mediante iniciativas y esfuerzos recientes en materia anticorrupción encaminados a fomentar la integridad y combatir la corrupción del sector público (OECD, 2017_[69]). Sin embargo, su clasificación en los índices de corrupción es sistemáticamente baja. Según las últimas encuestas, el aspecto que más preocupa a los ciudadanos colombianos es el alto nivel de corrupción. En el último informe de Transparencia Internacional, Colombia se situó en el puesto 99 de 180 países.

El mayor desafío a la hora de combatir la corrupción de manera eficaz siguen siendo los ámbitos regional y local, en los que la corrupción parece más afianzada. Regular la financiación de las campañas y los partidos políticos constituiría una medida clave, puesto que la legislación actual no limita los recursos que puede aportar el candidato. Esto implica que los candidatos pueden financiar el 100% de su campaña con recursos propios, lo cual menoscaba la posibilidad de rastrear el origen y la cantidad de los fondos empleados.

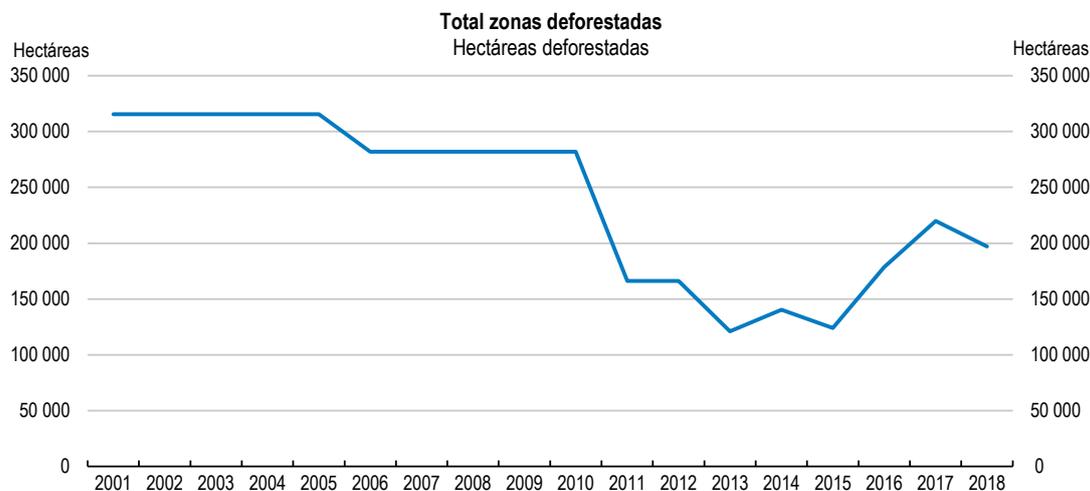
En contra de lo que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE, no existe ninguna ley que proteja a los denunciantes. La adopción de una legislación eficaz en este sentido constituiría una medida crucial en la lucha contra la corrupción, incluso a nivel regional y local. Recientemente se han introducido mecanismos de protección de denunciantes para combatir el comportamiento de los cárteles y han demostrado resultar útiles a la hora de detectar y desmantelar prácticas contrarias a la competencia (SIC, 2017_[44]).

La integridad del sector público se ha visto favorecida por la creación de la nueva central de compras, *Colombia Compra Eficiente*, en 2012. En este organismo se centralizan únicamente las compras del gobierno central. Un volumen importante de las compras sigue en manos de los gobiernos subnacionales, lo cual indica que sigue habiendo margen para mejorar la eficiencia y reducir las posibilidades de corrupción en los procesos de compra pública, mediante la integración en *Colombia Compra Eficiente* de todas las actividades de compras de los gobiernos locales y regionales.

Los indicadores de crecimiento verde son positivos pero la deforestación, la producción y el uso de hidrocarburos plantean dificultades

Colombia es el segundo país del mundo con mayor biodiversidad después de Brasil (Chapman, 2018_[70]). La biodiversidad de los recursos naturales ofrece importantes oportunidades y podría estimular el crecimiento económico y la inclusión social en las regiones más rezagadas. Es fundamental que se realice un uso sostenible de estos activos naturales para ayudar a las personas de estas regiones a aprovechar su potencial.

Los avances en la disminución de la deforestación se estancaron durante 2016 y 2017, aunque en 2018 hubo algunas mejoras (Gráfico 38). En parte, este aumento es una consecuencia involuntaria del proceso de paz, ya que la presencia gubernamental en territorios previamente controlados por las FARC sigue siendo escasa. La minería ilegal y la producción de coca han aumentado en estas zonas, antes inaccesibles, lo que agrava las amenazas para la biodiversidad.

Gráfico 38. La deforestación va en aumento

Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012788>

Los cultivos de coca de Colombia han aumentado a un ritmo promedio del 45% al año, de 48 000 en 2013 a 146 000 hectáreas en 2016. Los datos de 2017 muestran que la superficie plantada se ha incrementado en un 17% (SIMCI, 2018^[71]). Por tanto, son necesarios esfuerzos adicionales para impedir los cultivos ilícitos, lo cual incluirá políticas de erradicación, prevención o generar oportunidades de ingresos alternativos en las zonas afectadas.

La minería ilegal, que implica el desarrollo de actividades de exploración, extracción o recogida sin autorización o permisos válidos, también ha aumentado, pasando de 79 000 hectáreas en 2014 a 84 000 en 2016. Esto afecta al 60% de los recursos hídricos de Colombia (DNP, 2016^[72]), ya que la minería ilegal es responsable de grandes vertidos de productos químicos peligrosos. El aumento de la explotación ilegal de oro ha sido especialmente elevado y afecta a parques nacionales, reservas indígenas y terrenos de la comunidad de ascendencia africana (UNODC, 2018^[73]). Por tanto, es necesario un esfuerzo continuo para mejorar la aplicación de las leyes existentes contra la minería ilegal, una labor que ha de ser prioritaria.

El crecimiento verde ha sido un aspecto clave de los planes nacionales de desarrollo y se ha creado una estrategia nacional en materia de deforestación. Una de las vías a las que puede recurrir el gobierno para contribuir a la protección de la biodiversidad es declarar oficialmente como zonas protegidas algunas partes de su territorio. Hasta la fecha, se ha declarado protegida en torno a un 14% de la superficie del país, un porcentaje considerablemente inferior al de países vecinos como Brasil y Perú. En cualquier caso, definir zonas como protegidas no es la panacea, puesto que también es necesaria una correcta gestión y aplicación de la normativa pertinente. Las autoridades regionales de gestión ambiental de Colombia, denominadas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), se encargan de la gestión forestal en sus jurisdicciones. Con frecuencia, estas corporaciones carecen de los recursos y de la capacidad técnica necesaria para hacer frente a los retos que presentan sus regiones.

Las emisiones de CO₂ basadas en la producción que proceden de la combustión de carbón, petróleo, gas natural y otros combustibles son mucho más bajas que en los países de la OCDE, lo cual refleja la escasa intensidad energética de la economía y la fuerte presencia

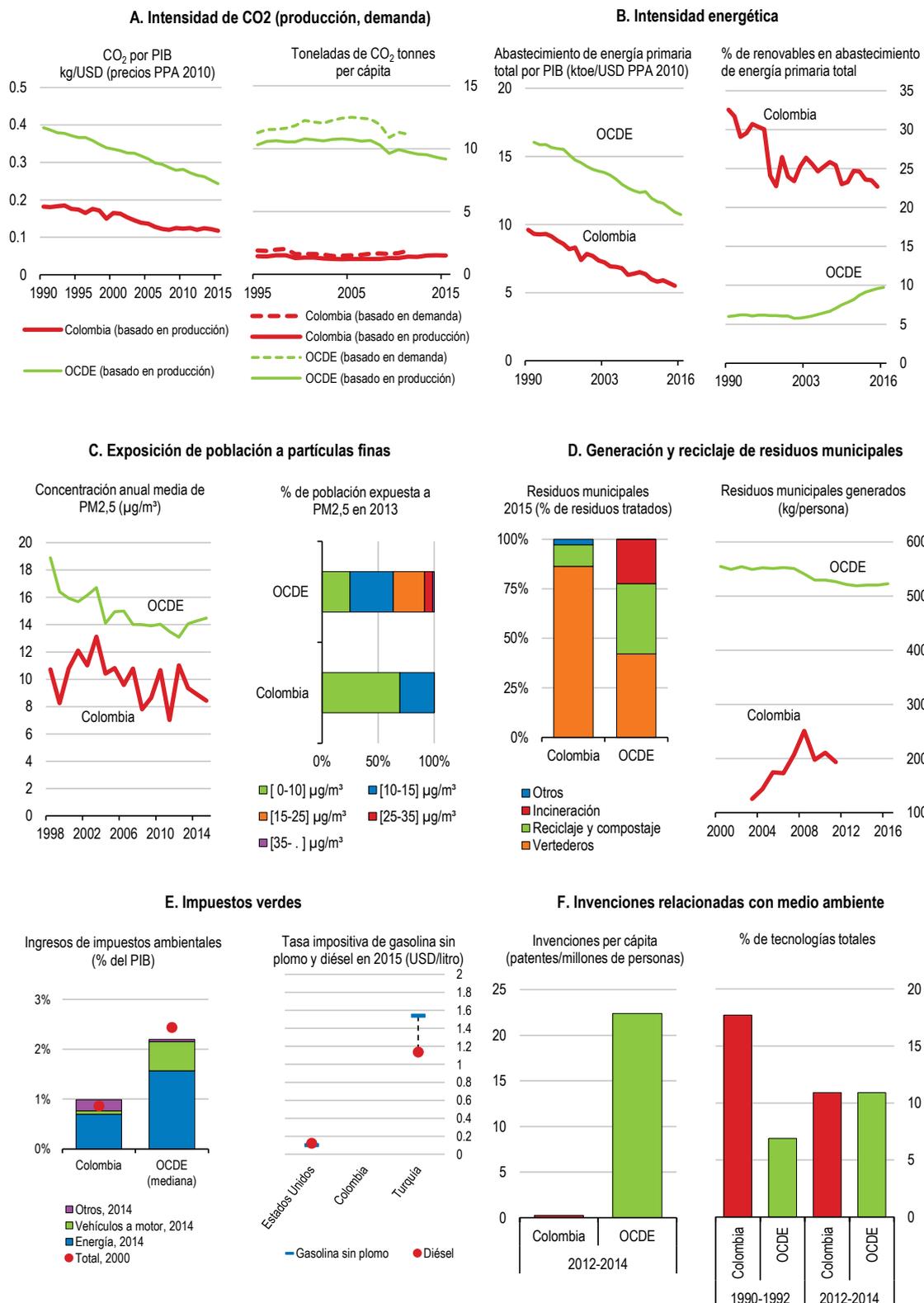
de las energías renovables, sobre todo la energía hidroeléctrica (Gráfico 39). No obstante, las emisiones del sector energético van en aumento y, en el último recuento de gases de efecto invernadero, representaban un 43,6 % de las emisiones totales. Colombia registra además un importante nivel de emisiones de gases de efecto invernadero debido a la agricultura, la silvicultura y el uso del suelo, que representan el 42,8% del total de dichas emisiones. No obstante, este cálculo no tiene en cuenta el reciente aumento de la deforestación. Las políticas encaminadas a reducir la deforestación ofrecen amplias oportunidades para recortar estas emisiones y preservar el papel de la selva amazónica como fuente de absorción de carbono (Gobierno de Colombia, 2015^[74]).

Las emisiones de CO₂ per cápita han aumentado en los últimos años. El incremento de la demanda energética se ha cubierto con un aumento del consumo de combustibles fósiles. La proporción de uso de las energías renovables ha descendido. Colombia está construyendo una central eléctrica a carbón y está prevista la construcción de otras tres (Global Coal Plant Tracker, 2018^[75]). Aumentar la generación de electricidad mediante carbón no es compatible con la consecución de los objetivos climáticos del acuerdo de París, que exigen una disminución gradual de las centrales eléctricas de carbón. En cambio, el aumento del peso de las energías renovables, anunciado recientemente por el gobierno, ayudaría a Colombia a cumplir su compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como mínimo en un 20% para 2030. Si se cumplen los objetivos climáticos, se producirá un amplio descenso de la demanda de carbón y petróleo en todo el mundo. Esto pone de relieve la necesidad de diversificar la economía colombiana, abandonando la producción de petróleo y carbón.

La calidad del aire es buena en términos generales, incluso en las dos ciudades principales –Bogotá y Medellín–, aunque se ha registrado la existencia de bolsas de aire de mala calidad en las Evaluaciones del Desempeño Ambiental de Colombia de la OCDE de 2014 (OECD, 2014^[76]). El volumen de residuos comerciales y de los hogares sigue siendo reducido. El reciclaje ha aumentado pero suele realizarse en plantas que no cumplen los requisitos técnicos. La minería es una fuente de residuos peligrosos (OECD, 2014^[76]). En 2015, la recaudación por impuestos ambientales fue baja, pero aumentará gracias a la introducción de un impuesto sobre el carbono en 2018.

Colombia es enormemente vulnerable al cambio climático y a fenómenos meteorológicos extremos (OECD, 2014^[77]). Los ecosistemas de las montañas altas, denominados *páramos*, están experimentando aumentos de las temperaturas máximas de 1°C por década. Durante los años 2010-2011, el fenómeno de La Niña provocó importantes inundaciones que afectaron a tres millones de personas y ocasionaron daños equivalentes cercanos al 2% del PIB. Colombia está respondiendo a estos problemas dando prioridad a la resiliencia al cambio climático. Para ello, está cambiando su respuesta a los desastres por un enfoque más integrado de gestión y prevención de riesgos, e incorporando el cambio climático y la gestión de catástrofes en las políticas sectoriales y los instrumentos de planificación. Colombia ha suscrito además un bono para catástrofes con el Banco Mundial para cubrir riesgos frente a terremotos (World Bank, 2018^[78]). También es necesario simplificar y mejorar la planificación del uso del suelo como vía para incrementar la resiliencia al cambio climático (OECD, 2014^[77]).

Gráfico 39. Indicadores de crecimiento verde: Colombia



Nota: En el caso del Panel D, residuos se refiere a residuos recogidos por los municipios o en nombre de estos, incluidos residuos de hogares, voluminosos y comerciales, así como residuos similares gestionados en las

mismas instalaciones. El Panel E se refiere a tasas impositivas nominales (impuestos indirectos) del diésel y la gasolina sin plomo, para los hogares. Unidad: precios USD PPA 2010/litro, ajustado para descontar la deflación del IPC. En el caso del Panel F, por patentes se entienden las solicitudes de patente, usando la fecha de solicitud, el domicilio del inventor y un tamaño de familia de dos o más (es decir, presentadas en dos jurisdicciones o más).

Fuente: OCDE (2018), Indicadores de crecimiento verde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934012807>

Referencias

- Alaimo, V. et al. (2017), “Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean”, <http://dx.doi.org/10.18235/0000758>. [59]
- Angulo, R. (2016), *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*, IDB División de Protección Social y Salud Nota Técnica, <http://www.iadb.org> (accessed on 13 September 2018). [31]
- Arnold, J. et al. (2011), “Tax Policy for Economic Recovery and Growth”, *The Economic Journal*, Vol. 121/550, pp. F59-F80, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x>. [19]
- Banco de la Republica (2018), *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la Republica*, <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/informe-congreso-marzo-2018%20.pdf>. [2]
- Banco de la Republica (2017), *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República - Julio de 2017*, <http://www.banrep.gov.co/es/informe-junta-directiva-congreso-republica-julio-2017>. [6]
- Battisti, M. and G. Vallanti (2013), “Flexible Wage Contracts, Temporary Jobs, and Firm Performance: Evidence From Italian Firms”, *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Vol. 52/3, pp. 737-764, <http://dx.doi.org/10.1111/irel.12031>. [50]
- Bernal, Raquel; González, Jorge Iván ; Henao, Juan Carlos; Junguito, Roberto; Meléndez, Marcela; Montenegro, Armando; Ramírez, Juan Carlos; Uribe, José Darío; Villar, L. (2017), *Informe final de la Comisión del Gasto y La Inversión Pública | Fedesarrollo*, FEDESARROLLO, <https://www.fedesarrollo.org.co/content/informe-final-de-la-comisi%C3%B3n-del-gasto-y-la-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica> (accessed on 13 September 2018). [24]
- Bernal, R. et al. (2017), *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms’ Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*, <http://www.iadb.org> (accessed on 13 September 2018). [56]
- Binelli, C. (2016), “Wage inequality and informality: evidence from Mexico”, *IZA Journal of Labor & Development*, Vol. 5/1, p. 5, <http://dx.doi.org/10.1186/s40175-016-0050-1>. [52]
- Busso, M., L. Madrigal and C. Pagés (2013), “Productivity and resource misallocation in Latin America”, *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 13/1, pp. 903-932, <http://dx.doi.org/10.1515/bejm-2012-0087>. [49]
- Campbell, J., J. Evans and A. Justiniano (2012), “Macroeconomic Effects of Federal Reserve Forward Guidance”, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/03/2012a_Evans.pdf. [9]
- Causa, O. and M. Hermansen (2017), “Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1453, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/bc7569c6-en>. [32]

- Chaloux, Kopoin and Mourougane (2018), “forthcoming”, OECD Publishing, Paris, [61]
<https://www.google.co.in/>.
- Chaloux, T., A. Kopoin and A. Mourougane (2018), “A formal look at regulations and labour market informality in emerging-market economies(forthcoming)”, *OECD Economics Department Working Paper*, OECD publishing, Paris. [62]
- Chapman, A. (2018), “Challenges and opportunities for biodiversity conservation in Colombia”, *OECD, mimeo*. [70]
- Contraloría (2017), “*Los OCAD y la gestión por proyectos*”, *Evaluación del Sistema General de Regalías*, Contraloría General de la República, <http://www.contraloria.gov.co>. [27]
- Contraloría (2018), *Resultados del Sistema General de Regalías Informe.*, Contraloría General de la República, [26]
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/780624/Informe+de+la+Situacion+C3%B3n+de+las+Finanzas+del+Estado++-+Resultados+del+Sistema+General+de+Regal%C3%ADas+2016.pdf/99646f26-acac-4619-a045-7d146d5cfc2f?version=1.0>.
- Daude, C., H. Gutierrez and A. Melguizo (2013), “What Drives Tax Morale? A Focus on Emerging Economies”, *Review of Public Economics*, Vol. 207, pp. 11-42, [21]
<http://dx.doi.org/10.7866/HPE-rPE.13.4.1>.
- Departamento Nacional de Planeación (2016), *Política Nacional de Desarrollo Productivo*, DNP, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>. [40]
- DNP (2018), *CONPES 3950. Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela.*, Departamento Nacional de Planeación. [4]
- DNP (2016), *Environmental dividends of the peace agreements. Challenges and oportunites for a lasting peace.* [72]
- DNP (2016), *Realizar una Evaluacion de Impacto del Programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*, Departamento Nacional de Planeacion, Bogotá, [35]
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Colombia_Mayor_Producto_4_Informe%20final.pdf (accessed on 13 September 2018).
- Eslava, M. et al. (2013), “Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia”, *Review of Economic Dynamics*, Vol. 16/1, pp. 135-158, [48]
<http://dx.doi.org/10.1016/J.RED.2012.10.009>.
- Eslava, M., J. Haltiwanger and A. Pinzon G. (2018), “Job Creation in Colombia vs the U.S.: ‘Up or out Dynamics’ Meets ‘The Life Cycle of Plants’”, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3194803>. [41]
- Fall, F. et al. (2015), *Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jrxjmmmt9f7-en.pdf?expires=1537969669&id=id&accname=ocid84004878&checksum=E80CCC9F59545270CB55E9FFD2F44A62>. [11]

- Farné, S. and A. Nieto Ramos (2018), “The effect of subsidies on the Colombian labor market”, *Observatorio del mercado del trabajo y la seguridad social*, Universidad Externado de Colombia. [33]
- Fedesarrollo (2018), *Migración venezolana a Colombia. Informe Mensual del Mercado Laboral. Octubre 2018.*, Fedesarrollo, <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3688>. [51]
- Fernández, C. and L. Villar (2016), “The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia”, *WORKING PAPERS SERIES. DOCUMENTOS DE TRABAJO*, <https://ideas.repec.org/p/col/000123/015212.html> (accessed on 13 September 2018). [57]
- Gallego, J., S. Maldonado and L. Trujillo (2018), “Blessing a Curse? Institutional Reforms and Resource Booms in Colombia”. [25]
- Garda, P. (forthcoming), “The drivers of informality in Colombia”, *OECD Economics Department working papers*. [60]
- Garlati-Bertoldi, P. (2018), “Payroll Taxes, Social Security and Informality. The 2012 Tax Reform in Colombia”, <http://www.dotec-colombia.org/index.php/series/416-universidad-javeriana-bogota/vniversitas-economica/16722-pablo-adrian-garlati-bertoldi>. [58]
- Global Coal Plant Tracker (2018), *Global Coal Plant Tracker*, <https://endcoal.org/tracker/> (accessed on 4 July 2018). [75]
- Gobierno de Colombia (2015), *Intended nationally defined contribution*, <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Submission%20Pages/Submissions.aspx>. [74]
- Hall, R. and C. Jones (1999), “Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114/1, pp. 83-116, <https://web.stanford.edu/~chadj/HallJonesQJE.pdf>. [66]
- IMF (2019), *Colombia : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Colombia*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/04/29/Colombia-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46828>. [12]
- Klapper, L. et al. (2006), “Entry regulation as a barrier to entrepreneurship”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 82, pp. 591-629, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfineco.2005.09.006>. [42]
- KROC (2019), *Peace Accord Implementation in Colombia Continues to Progress Two Years In Media Advisory: April 9, 2019*, <https://kroc.nd.edu/research/peace-processes->. [16]
- KROC (2018), *Report Two State of Implementation of the Colombia Peace Agreement*, KROC Institute, <https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/>. [15]
- KROC (2017), *Informe sobre le estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*, Kroc Institute for International Peace Studies, <http://kroc.nd.edu>. [14]

- Kugler, A., M. Kugler and L. Prada (2017), *Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w23308>. [55]
- Lora, E. (2015), *Déficit de Técnicos y Tecnólogos en Colombia – Foco Económico*, <http://focoeconomico.org/2015/05/19/deficit-de-tecnicos-y-tecnologos-en-colombia/>. [65]
- Maloney, W. (2017), *Informality and Productivity*, World Bank, https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/10/2.Informality_Colombia2017_2-Bill-Maloney-pdf.pdf (accessed on 13 September 2018). [64]
- Maurizio, R. (2013), “Labor Market and Income Distribution in Latin America in Times of Economic Growth: Advances and Shortcomings”, *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2241049>. [54]
- MFMP (2019), *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, Ministerio Hacienda Colombia, [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politica/fiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=E9_SYPzbHzSg3iQKyh2a6thTjogRq1tu5nWmflfwv0Wy2dyQ5tM_!1917821580?_afLoop=4146379137292448&_afrWindowMode=0&_afrWind](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politica/fiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=E9_SYPzbHzSg3iQKyh2a6thTjogRq1tu5nWmflfwv0Wy2dyQ5tM_!1917821580?_afLoop=4146379137292448&_afWindowMode=0&_afrWind). [3]
- Nazrul Islam, N. (2008), “Determinants of Productivity Across Countries: An Exploratory Analysis”, *The Journal of Developing Areas*, Vol. 42/1, pp. 201-242, <http://dx.doi.org/10.1353/jda.0.0002>. [68]
- Nieto Ramos, A. and S. Farné (2017), “¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política”, *Páginas de Seguridad Social*, Vol. 1/2, <http://dx.doi.org/10.18601/25390406.n2.02>. [36]
- OECD (2019), *OECD Policy Note on the Venezuelan migration shock in Colombia and its fiscal implications*, <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-migration-shock-note-english-2019.pdf>. [10]
- OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>. [29]
- OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [38]
- OECD (2018), *OECD Policy Brief on Financing Law in Colombia*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/eco/surveys/OCDE_nota_sobre_la_ley_de_financiamiento_en_Colombia.pdf. [20]
- OECD (2017), *Going for Growth 2017*, OECD Publishing Paris, Paris, <http://www.oecd.org/eco/going-for-growth-2017/>. [1]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en. [13]

- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Colombia: Investing in Integrity for Peace and Prosperity*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278325-en>. [69]
- OECD (2016), “Competition and sanctions in antitrust cases”, *Global Forum on Competition*, <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-sanctions-in-antitrust-cases.htm>. [45]
- OECD (2016), *Education in Colombia*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>. [39]
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en. [17]
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_surveys-mex-2015-en.pdf?expires=1537970196&id=id&accname=ocid84004878&checksum=DDCE1C2A609749016028875F2DD5A9CD. [47]
- OECD (2014), *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing. [76]
- OECD (2014), *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208292-en>. [77]
- OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>. [30]
- OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en. [18]
- Olson Jr., M., N. Sarna and A. Swamy (2000), “Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth”, *Public Choice*, Vol. 102/3/4, pp. 341-364, <http://dx.doi.org/10.1023/A:1005067115159>. [67]
- Pérez, C., B. Pacheco and N. Salazar (2016), *Beneficios Potenciales de un incremento en el uso de los medios de pago electrónicos en Colombia*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2947/Repor_Abril_2016_Perez_y_Pacheco.pdf?sequence=3&isAllowed=y. [22]
- Perry, G. et al. (2007), “Informalidad: Escape y exclusión”, *World Bank*, http://documentos.bancomundial.org/curated/es/889371468313790669/pdf/400080PUB0SPA_N101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf. [51]
- Pescatori, A. (2018), “Central Bank Communication and Monetary Policy Surprises in Chile”, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/07/06/Central-Bank-Communication-and-Monetary-Policy-Surprises-in-Chile-46000> (accessed on 7 November 2018). [7]
- Praet, P. (2013), *Forward guidance and the ECB*, <https://voxeu.org/article/forward-guidance-and-ecb>. [8]

- Radinger, T. et al. (2018), *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*, OECD Publishing. [37]
- Robles, M., M. Rubio and M. Stampini (2015), *Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?*, IDB policy Brief Number 246, <http://www.iadb.org/SocialProtection> (accessed on 13 September 2018). [34]
- Rogoff, K. (2016), *The curse of cash*, Princeton University, <https://press.princeton.edu/titles/10798.html>. [23]
- Roseth, B. et al. (2018), “Wait no more: citizens, red tape and digital government”. [46]
- Salazar, C., N. Mesa and N. Navarrete (2017), *La estructura de las tarifas de registro en las cámaras de comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial*, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3445/Repor_Junio_2017_Salazar_Mesa_y_Navarrete.pdf?sequence=4&isAllowed=y (accessed on 13 September 2018). [63]
- SIC (2018), *Marco de Gasto de Mediano Plazo*, SuperIntendencia de Industria y Comercio. [43]
- SIC (2017), *Informes motivados*, Superintendencia de Industria y Comercio, <http://www.sic.gov.co/informes-motivados>. [44]
- SIMCI (2018), *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*, https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf. [71]
- Tornarolli, L. et al. (2014), “Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010”, *CEDLAS, Working Papers*, <https://ideas.repec.org/p/dls/wpaper/0159.html> (accessed on 13 September 2018). [53]
- UNODC (2018), *Alluvial gold exploitation Evidences from remote sensing 2016*, https://www.unodc.org/documents/publications/Evoa_2016_in_1.pdf. [73]
- World Bank (2018), *Poverty and Equity Data Portal*, World Bank Indicators, <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/COL>. [28]
- World Bank (2018), *World Bank Affirms Position as Largest Sovereign Risk Insurance Provider with Multi-Country Earthquake Bond*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/07/world-bank-affirms-position-as-largest-sovereign-risk-insurance-provider-with-multi-country-earthquake-bond>. [78]

Annexo 1.A. Avances en otras reformas estructurales

Recomendaciones anteriores	Medidas adoptadas desde el Estudio 2017
Mantener un fuerte crecimiento económico	
Financiar más programas de infraestructuras a escala regional.	Se han movilizado más recursos procedentes de las regalías a vías terciarias por medio del programa OCAD PAZ, por importe de 500 millones de USD.
Brindar más subsidios y préstamos para I+D a las empresas.	Se ha incrementado el número de empresas que acceden a créditos fiscales por I+D.
Financiar proyectos de I+D que acerquen a los sectores industriales y la comunidad académica.	El gobierno implementó el programa Colombia Científica para financiar programas de investigación conjuntos de la industria y universidades acreditadas. Hasta 2018 se han financiado ocho programas.
Eliminar reglamentaciones sobre la propiedad pública y la integración vertical en el sector de la electricidad, la integración vertical y la estructura de mercado en el sector ferroviario.	No se han adoptado medidas.
Introducir un tribunal o una división del tribunal dedicados íntegramente a fallos comerciales y facilitar la gestión de casos a través de herramientas digitales de manejo de casos.	La Superintendencia de Sociedades introdujo una herramienta de gestión electrónica de expedientes con el fin de facilitar el cierre de empresas y la resolución de conflictos mercantiles.
Facilitar la información de fallos anticipados sobre condiciones de importación de manera más ágil y con mayor visibilidad.	No se han adoptado medidas.
Igualdad de género	
Sensibilizar a hombres y mujeres jóvenes, padres y madres, docentes y empresarios con campañas sobre actitudes estereotipadas de género sobre el rendimiento académico y las posibles consecuencias de las distintas alternativas con respecto a oportunidades laborales y de emprendimiento, ascenso profesional e ingresos.	En 2018, se puso en marcha la campaña Menos mitos más igualdad con el objetivo de transformar creencias, prejuicios y estereotipos relacionados con el género entre los jóvenes.
Asegurar la prestación accesible de una protección social de buena calidad para niños y de cuidados de larga duración para los parientes mayores o personas con discapacidad.	Véase a continuación el apartado de educación.
Mercado laboral	
Aumentar el acceso a programas activos del mercado laboral y hacer un mayor uso de los mismos.	Implantación de Bonos de Impacto Social (BIS) y de alianzas público-privadas.
Sistema de educación y capacitación	
Aumentar la financiación pública para estudiantes con bajos ingresos, ya sea mediante préstamos o becas. Las condiciones de los préstamos del ICETEX podrían ser más flexibles en el caso de estudiantes de familias con ingresos muy bajos o de zonas rurales, y más estrictas en el caso de personas con menos necesidades económicas.	En 2017, se incrementaron la cobertura y los recursos del programa Ser pilo paga. El gobierno también puso en marcha Pílos por Mocoa y Todos somos PAZcífico para las zonas más vulnerables.
Dar un nuevo enfoque a la enseñanza y la docencia en la educación secundaria superior con respecto a las principales competencias y sus aplicaciones a la vida real para ayudar a los estudiantes a adquirir competencias básicas; mejorar la relevancia de las opciones de capacitación y educación vocacional para el mercado laboral implicando a los empresarios en el diseño de los programas, planes de estudio, certificaciones y control de calidad; y mejorar las opciones de segunda oportunidad de las que disponen los estudiantes que han abandonado los estudios.	En 2017, en el marco de «ampliación de la cobertura» del programa SENAS, se implantaron en el Banco de Instituciones Educativas (BIE) 25 nuevas alianzas público-privadas, con el fin de ampliar la disponibilidad de los programas de educación terciaria. Por ejemplo, SENA-Fundetec y SENA-UDES.
Crear un órgano o foro para que empresarios y sindicatos participen en programas vocacionales. Garantizar la existencia de datos adecuados sobre los resultados de los programas vocacionales en el mercado laboral para informar a los estudiantes de las opciones profesionales y reducir el déficit de técnicos existente.	

