



Estudios Económicos de la OCDE COLOMBIA

SEPTIEMBRE 2024



Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea

Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2024), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e61e16ad-es>.

ISBN 978-92-64-46525-1 (impresa)

ISBN 978-92-64-39178-9 (PDF)

ISBN 978-92-64-93017-9 (HTML)

ISBN 978-92-64-40439-7 (epub)

Imágenes: Portada © Artush/shutterstock.com. Página completa © Kazuki Yamakawa/shutterstock.com. Prólogo © iFerol/shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2024



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribución – debes citar el trabajo.

Traducciones – deberá citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.*

Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE. No se debe informar que las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta adaptación representan los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus países miembros.*

Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamo de infracción.

No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalde su uso del trabajo.

Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de acuerdo con las Reglas de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. La sede del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será uno.

Prólogo

Este Estudio Económico fue preparado por Paula Garda y Michael Koelle, bajo la supervisión de Aida Caldera Sánchez. La asistencia de investigación fue proporcionada por Mónica Quinza Armenta y Tomás Opazo, y el apoyo editorial por Gemma Martínez y Laura Fortin.

Este Estudio se publica bajo la responsabilidad del Comité de Examen Económico y de Desarrollo (EDRC) de la OCDE. El Comité discutió el borrador del Estudio el 25 de junio de 2024. La fecha de corte para los datos utilizados en el Estudio es el 10 de septiembre de 2024.

La información sobre este y estudios anteriores, así como más información sobre cómo se preparan los Estudios, está disponible en <https://www.oecd.org/es/topics/economic-surveys.html>.



Índice

Prólogo	3
Resumen Ejecutivo	10
1 Invertir para desbloquear las oportunidades de Colombia	18
2 Evolución macroeconómica y desafíos de política	22
2.1. Una fuerte recuperación ha dado paso a un crecimiento débil	23
2.1.1. La baja inversión está frenando el crecimiento	23
2.1.2. El mercado laboral tuvo un buen desempeño, pero se ha desacelerado	26
2.1.3. El crecimiento económico volverá a un bajo nivel de crecimiento potencial	27
2.1.4. Los riesgos en torno a las perspectivas siguen siendo sustanciales	28
2.2. La política monetaria ha reaccionado decisivamente a la elevada inflación	30
2.3. Los riesgos para la estabilidad financiera parecen contenidos	32
2.4. Es necesaria prudencia fiscal para fomentar la sostenibilidad de la deuda pública	34
2.5. Identificación de ahorros y reasignación del gasto para cumplir con los planes de consolidación fiscal de corto plazo	40
2.5.1. Implementación de revisiones de gastos	40
2.5.2. Mejorar la focalización del gasto social y eliminar subsidios distorsionantes	41
2.5.3. Reducción de las rigideces presupuestarias	42
2.6. La implementación gradual de una reforma tributaria integral puede aumentar los ingresos públicos y estimular el crecimiento económico	42
2.6.1. Reducir la carga tributaria de las empresas y racionalizar el impuesto corporativo	43
2.6.2. Hacia una tributación más progresiva de la renta personal	46
2.6.3. Continuar reduciendo la evasión y la elusión tributaria	47
2.6.4. Ampliación de la base del impuesto sobre el valor agregado	48
2.6.5. Aumentar los ingresos provenientes de la propiedad inmobiliaria actualizando y completando el catastro	49
Referencias	51
3 Cerrando la brecha: Impulsando la productividad de las regiones colombianas	55
3.1. Introducción	56
3.2. Mejorar las condiciones marco generales para elevar la productividad	62
3.2.1. Creación de un ambiente de negocios atractivo en todas las regiones	62
3.2.2. Seguir eliminando barreras al comercio	66
3.2.3. Aprovechar las oportunidades del nearshoring para ascender en la cadena de valor mundial	70
3.2.4. Fomentar la innovación y la diversificación	71
3.2.5. Garantizar un acceso inclusivo a la financiación	75
3.2.6. Nivelar la educación y la formación para el mercado laboral en todas las regiones	78

3.2.7. Continuar la lucha contra la corrupción	82
3.3. Fomentando la convergencia e integración regional	86
3.3.1. Conectando ciudades y regiones a través de una mejor infraestructura	86
3.3.2. Reforma de la descentralización fiscal y de los mecanismos de gobernanza subnacional	91
3.3.3. Implementar el Acuerdo de Paz para impulsar el desarrollo rural	97
Referencias	101
4 Todos a bordo: Reduciendo las desigualdades de Colombia	108
4.1. Abordar la informalidad para ampliar la protección social y reducir las desigualdades	112
4.2. Las reformas sociales representan un avance significativo	114
4.3. Impulsar la calidad y la equidad de la educación	117
4.4. Promover la inclusión de las mujeres en el mercado laboral	120
Referencias	123
5 Facilitar la transición verde y aprovechar nuevas oportunidades	126
5.1. La transición climática conlleva importantes desafíos y oportunidades para Colombia	127
5.2. Adaptarse al cambio climático	129
5.3. Acelerar los esfuerzos para reducir la deforestación	131
5.4. Acelerar la transición hacia energías limpias y reducir las emisiones de combustibles fósiles	133
5.4.1. Acelerar la adopción de energías renovables	134
5.4.2. Mejorar la seguridad energética	138
5.4.3. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector transporte	139
5.5. Fortalecer el marco fiscal para tener en cuenta los riesgos del cambio climático	139
5.6. Convertir la transición verde en una oportunidad para el desarrollo	140
Referencias	143

Tablas

Tabla 1. Proyecciones macroeconómicas	11
Tabla 2.1. El crecimiento económico seguirá siendo lento antes de acelerarse en 2025	27
Tabla 2.2. Potenciales vulnerabilidades significativas a mediano plazo	30
Tabla 2.3. Impacto fiscal ilustrativo a largo plazo de las recomendaciones del Estudio	39
Tabla 2.4. Unas reformas estructurales ambiciosas aumentarían significativamente el crecimiento de largo plazo	40
Tabla 2.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la reforma del sistema tributario	50
Tabla 2.6. Recomendaciones de políticas para reforzar las políticas macroeconómicas	50
Tabla 3.1. La informalidad empresarial es un fenómeno multidimensional	66
Tabla 3.2. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción	85
Tabla 3.3. Existe una gran dispersión en los ingresos fiscales subnacionales	94
Tabla 3.4. Recomendaciones anteriores de la OCDE para impulsar la productividad y el crecimiento	99
Tabla 3.5. Recomendaciones para impulsar la productividad de las regiones de Colombia	100
Tabla 4.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas sociales	116
Tabla 4.2. Recomendaciones de políticas para reducir las desigualdades y la pobreza	123
Tabla 5.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre crecimiento verde	132
Tabla 5.2. Recomendaciones de políticas para facilitar la transición verde	142

Gráficos

Gráfico 1. La inversión lastra el crecimiento	10
Gráfico 2. Los ingresos tributarios han incrementado, pero permanecen bajos	12
Gráfico 3. Las brechas regionales de ingresos son grandes	13

Gráfico 4. La informalidad es generalizada	14
Gráfico 1.1. Los niveles de vida y los factores de producción son más bajos que en la mayoría de los países de la OCDE	20
Gráfico 1.2. La alta pobreza, las brechas de género y las bajas habilidades dificultan la movilidad social	21
Gráfico 1.3. Hay espacio para expandir las energías limpias	21
Gráfico 2.1. Una fuerte recuperación ha dado paso a un crecimiento moderado	23
Gráfico 2.2. La inversión se ha desacelerado	25
Gráfico 2.3. El déficit de cuenta corriente se ha reducido y se financia con inversión extranjera directa	26
Gráfico 2.4. El mercado laboral ha demostrado resiliencia	27
Gráfico 2.5. La deuda externa ha aumentado, pero las reservas de divisas son holgadas	29
Gráfico 2.6. Las percepciones de riesgo están por encima de los niveles previos a la pandemia	29
Gráfico 2.7. La inflación ha disminuido, pero sigue siendo alta	31
Gráfico 2.8. Los coeficientes de capital y liquidez de los bancos son adecuados y el crecimiento del crédito se ha desacelerado	33
Gráfico 2.9. Los préstamos morosos han aumentado, especialmente en la cartera de consumo	33
Gráfico 2.10. El Gobierno prevé continuar una consolidación fiscal gradual	35
Gráfico 2.11. La deuda pública y los costes de endeudamiento han aumentado	37
Gráfico 2.12. Escenarios para la deuda bruta del gobierno central	39
Gráfico 2.13. Los beneficios sociales pueden focalizarse mejor	41
Gráfico 2.14. Después de varias reformas tributarias, los ingresos tributarios siguen siendo bajos	43
Gráfico 2.15. Las corporaciones enfrentan una alta carga fiscal, desigualdades horizontales y un código tributario complejo	44
Gráfico 2.16. Son pocos los colombianos que pagan impuesto sobre la renta personal, y quienes lo hacen, pagan poco	47
Gráfico 2.17. Hay margen para aumentar los ingresos por impuestos sobre la propiedad inmueble	49
Gráfico 3.1 Las brechas de ingreso entre las regiones colombianas son amplias	56
Gráfico 3.2. Las regiones de mayor crecimiento se encuentran entre las más ricas	57
Gráfico 3.3 Composición sectorial de las regiones colombianas	58
Gráfico 3.4. La estructura de la población colombiana está menos dominada por su ciudad más grande que en otros países	59
Gráfico 3.5. La productividad agregada es baja y se ha estancado	60
Gráfico 3.6. Existen grandes brechas en los factores habilitadores en todos los territorios de Colombia	61
Gráfico 3.7. El entorno empresarial se ve obstaculizado por una normativa engorrosa	63
Gráfico 3.8. Las materias primas siguen predominando en las exportaciones	67
Gráfico 3.9. Colombia podría beneficiarse de más apertura comercial e integración en las cadenas globales de valor	68
Gráfico 3.10. La inversión extranjera directa se ha diversificado	70
Gráfico 3.11. El gasto en investigación y desarrollo (I+D) es bajo	72
Gráfico 3.12. Hay amplias disparidades regionales en innovación	73
Gráfico 3.13 Las exportaciones dependen de pocas empresas altamente competitivas	74
Gráfico 3.14. La inclusión financiera podría mejorarse	76
Gráfico 3.15. Muchos jóvenes no estudian, ni trabajan, ni reciben formación (NiNis)	79
Gráfico 3.16. El rendimiento de las estudiantes de formación profesional es bueno	80
Gráfico 3.17. La capacidad de absorción de los mercados laborales formales difiere según las regiones	81
Gráfico 3.18. La corrupción afecta a las regiones más pobres	83
Gráfico 3.19. La percepción de corrupción sigue siendo alta	84
Gráfico 3.20. La calidad de la infraestructura es baja	86
Gráfico 3.21. La inversión pública es baja	87
Gráfico 3.22. Una gran parte de la inversión en infraestructura está financiada por el sector privado	89
Gráfico 3.23. Las transferencias representan la mitad de los ingresos de los gobiernos subnacionales	91
Gráfico 3.24. Las regiones más pobres reciben más regalías, pero eso no se traduce en una reducción de la pobreza	92
Gráfico 3.25. El Acuerdo de Paz busca impulsar el desarrollo rural en Colombia	98
Gráfico 4.1. La desigualdad de ingresos y la pobreza han disminuido, pero siguen siendo altas	109
Gráfico 4.2. Las tasas de pobreza son notablemente más altas entre los grupos vulnerables	110
Gráfico 4.3. La informalidad ha disminuido, pero sigue siendo alta	113
Gráfico 4.4. Los resultados educativos son deficientes y están fuertemente influenciados por el nivel socioeconómico	117
Gráfico 4.5. Se podría mejorar el acceso a la educación de primera infancia	119
Gráfico 4.6. Las brechas de género en la participación en la fuerza laboral y el empleo son pronunciadas en Colombia	120
Gráfico 4.7. Colombia tiene mucho que ganar si se cierran las brechas de género en el mercado laboral	121

Gráfico 5.1. Colombia está altamente expuesta a eventos meteorológicos extremos	127
Gráfico 5.2. Las emisiones totales de gases de efecto invernadero de Colombia están aumentando a pesar de una disminución en la intensidad de carbono de su economía	128
Gráfico 5.3. Colombia debe redoblar sus esfuerzos para cumplir con ambiciosos objetivos de deforestación	132
Gráfico 5.4. Se necesitan más esfuerzos para lograr la descarbonización energética para 2050	134
Gráfico 5.5. La proporción de electricidad generada a partir de fuentes renovables en Colombia es sustancial	135
Gráfico 5.6. Existen grandes oportunidades para aumentar los ingresos tributarios derivados del uso de energía	137

Recuadros

Recuadro 2.1. Marco fiscal de Colombia	34
Recuadro 2.2. La reforma tributaria de 2022	35
Recuadro 2.3. El sistema tributario innovador y digitalizado de Estonia	48
Recuadro 3.1. Una visión territorial de Colombia	58
Recuadro 3.2. Estrategia de Reindustrialización de Colombia	62
Recuadro 3.3. Una estrategia para impulsar la economía popular	64
Recuadro 3.4. Las diferentes dimensiones de la formalidad empresarial	66
Recuadro 3.5. Fomentar el desarrollo productivo y la paz en zonas vulnerables mediante turismo	69
Recuadro 3.6. Mejores prácticas en materia de asociaciones público-privadas (APP)	90
Recuadro 3.7. Principales características de la descentralización fiscal en Colombia	92
Recuadro 3.8. Conclusiones de la Misión de Descentralización	93
Recuadro 4.1. La ambiciosa agenda de reformas sociales del gobierno	110
Recuadro 4.2. El pasado sistema de pensiones colombiano	114
Recuadro 4.3. Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá (SIDICU)	122
Recuadro 5.1. Cómo Costa Rica revirtió la deforestación	133
Recuadro 5.2. Marcos fiscales de mediano plazo “verdes” en los países OCDE	140

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE COLOMBIA, 2023

(Los números entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE¹)

TIERRA, GENTE Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones, 2022)	51.9		Densidad de población por km² (2022)	46.8	(39.0)
Menores de 15 (% , 2022)	21.3	(17.2)	Esperanza de vida al nacer (años, 2021)	72.8	(78.7)
Mayores de 65 (% , 2022)	9.0	(18.0)	Hombres (2021)	69.4	(75.9)
Población migrante internacional (% de la población, 2019)	2.3	(13.2)	Mujeres (2021)	76.4	(81.7)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	1.4	(0.4)	Últimas elecciones generales	May-2022	
ECONOMÍA					
Producto Bruto Interno (PIB)			Participación en el valor agregado (% , 2022)		
Precios corrientes (mil millones USD)	365.1		Agricultura, silvicultura y pesca	9.2	(2.8)
Precios Corrientes (mil millones COP)	1572		Industria incluyendo construcción	29.8	(28.3)
	658.4				
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	2.9	(1.6)	Servicios	61.0	(68.8)
Per cápita (miles USD PPA,, 2022)	21.1	(60.2)			
GOBIERNO GENERAL (%PIB)					
Gasto (2022, OECD: 2022)	34.1	(41.6)	Deuda financiera bruta (2019, OECD: 2022)	80.1	(113.4)
					)
Ingresos (2022, OECD: 2022)	27.2	(39.8)	Deuda financiera neta (2019, OECD: 2022)	36.6	(67.6)
CUENTAS EXTERNAS					
Tipo de cambio (COP por USD)	4307.27		Principales exportaciones (% del total de exportaciones de mercancías, 2021)		
Tipo de cambio PPA (EEUU = 1, 2022)	1345.66		Combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados	45.8	
En porcentaje del PIB			Alimentos y animales vivos	16.5	
Exportaciones de bienes y servicios	17.8	(31.3)	Productos químicos y productos relacionado, n.e.p.	9.0	
Importaciones de bienes y servicios	22.7	(31.5)	Principales importaciones (% del total importaciones de mercancías, 2021)		
Saldo de cuenta corriente	-2.7	(-0.2)	Maquinaria y equipo de transporte	31.0	
Posición de inversión internacional neta (2022)	-51.3		Productos químicos y productos relacionados, n.e.p.	23.5	
			Bienes manufacturados	15.7	
MERCADO LABORAL, HABILIDADES E INNOVACIÓN					
Tasa de empleo (personas de 15 años y más, %, OECD: 2022)	53.5	(57.5)	Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (personas de 15 años y más, %, OECD: 2022)	10.2	(5.0)
Hombres (OECD: 2022)	70.4	(65.4)	Jóvenes (15-24 años, %, OECD: 2022)	20.2	(10.9)
Mujeres (OECD: 2022)	45.9	(50.1)	Desempleo de larga duración (1 año o más, %, 2022)	1.5	(1.2)
Tasa de participación (personas de 15 años y más, %, 2022)	63.6	(60.9)	Nivel educativo terciario (25-64 años, %, 2022)	28.3	(40.7)
Promedio de horas trabajadas por año (2022)	2,405	(1,735)	Gasto doméstico bruto en I+D (% del PIB, 2020)	0.3	(2.9)
MEDIO AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (toe, 2022)	0.8	(3.8)	Emisiones de CO₂ por combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2022)	1.5	(7.8)
Energías renovables (% , 2022)	24.8	(12.0)	Extracciones de agua per cápita (1,000 m³, 2020)	2.0	
Exposición a la contaminación del aire (más de 10 µg/m³ de PM 2.5, % de la población, 2019)	99.3	(61.7)	Residuos municipales per cápita (toneladas, 2018, OECD 2020)	0.2	(0.5)
SOCIEDAD					
Desigualdad de ingresos (Coeficiente de Gini, 2021, OCDE: último disponible)	0.515	(0.316)	Resultados educativos (puntaje PISA 2022)		
Brecha de pobreza a USD 6.85 al día (2017 PPA, %, 2021)	16.2	(0.0)	Lectura	409	(476)
Gasto público y privado (% del PIB)			Matemáticas	383	(472)
Atención médica (2022)	8.1	(9.2)	Ciencias	411	(485)
Pensiones (2021, OECD: 2019)	6.2	(9.5)	Proporción de mujeres en el parlamento (% , 2022)	28.9	(32.5)
Educación (% del INB, 2021)	4.3	(4.4)			

¹ El año se indica entre paréntesis si difiere del año en el título principal de esta tabla. Donde no se proporciona el agregado de la OCDE en la base de datos fuente, se calcula un simple promedio de la OCDE de los últimos datos disponibles cuando existen datos para al menos el 80% de los países miembros.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía, Organización Internacional del Trabajo, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas, Banco Mundial.

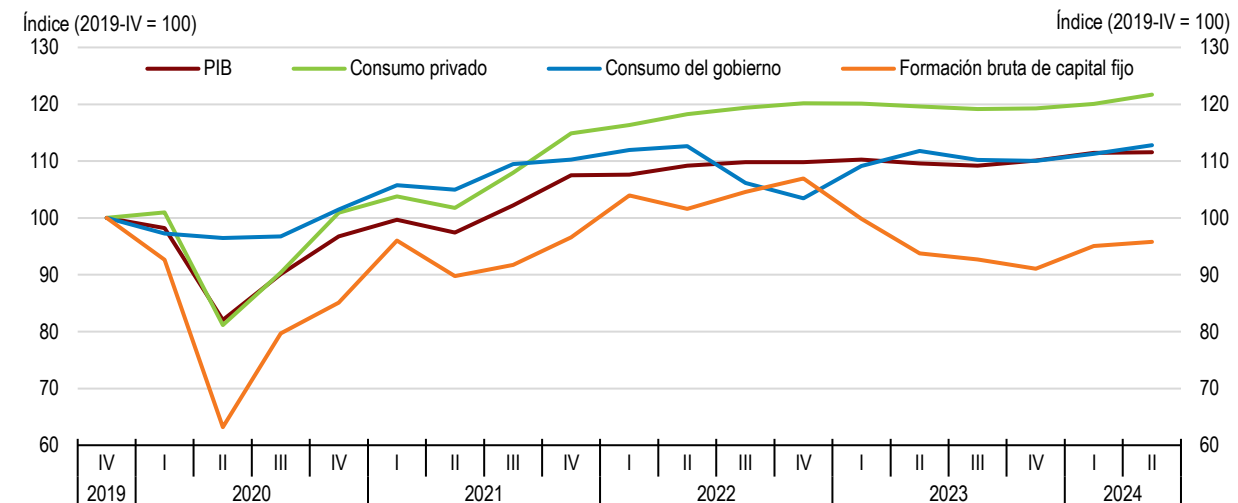


Resumen Ejecutivo

De una fuerte recuperación a un crecimiento débil

Después de un fuerte repunte tras la pandemia de COVID-19, la actividad económica se ha desacelerado (Gráfico 1). La inflación está disminuyendo gradualmente, pero sigue siendo alta. La desaceleración de la inversión, que comenzó tras el fin del auge de precios de las materias primas a mediados de la década de 2010, está limitando el crecimiento potencial. El gobierno tiene una agenda ambiciosa para diversificar la economía, promover la transición energética y la convergencia regional. Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo dependen de mantener el sólido marco macroeconómico de Colombia y de implementar reformas que fomenten un entorno favorable para los negocios y la inversión.

Gráfico 1. La inversión lastra el crecimiento



Fuente: Base de datos Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/8i356y>

El crecimiento se moderó bruscamente en 2023 debido a las políticas macroeconómicas restrictivas y la desaceleración del crecimiento global. Sin embargo, el crecimiento económico repuntó en el primer semestre de 2024. Una política monetaria restrictiva ha contribuido a la disminución de la inflación general desde su pico del 13.3% en marzo de 2023 al 6.1% en agosto de 2024. La demanda interna comenzó a estabilizarse a finales

de 2022, con una débil inversión que contribuyó a un bajo crecimiento en 2023, aunque la inversión empezó a crecer en el segundo trimestre de 2024. El mercado laboral ha sido resiliente, con una robusta creación de empleo, disminución del desempleo y reducción de las tasas de informalidad, pero se ha deteriorado ligeramente recientemente.

Se espera que la economía experimente otro año de crecimiento modesto, del 1.8% en 2024, antes de repuntar al 2.8% en 2025 (Tabla 1). El consumo privado se mantendrá sólido, apoyado por la desinflación, la relajación de la política monetaria y remesas significativas. La inversión se recuperará a medida que las condiciones financieras se relajen gradualmente, pero seguirá siendo moderada. Las exportaciones crecerán de manera moderada. Se

proyecta que la inflación converja gradualmente al objetivo del 3% para finales de 2025. Persisten los riesgos a la baja, incluidos una mayor incertidumbre global y local, anomalías climáticas, inflación persistente, tensiones geopolíticas y condiciones financieras globales más restringidas. El sector financiero sigue siendo resiliente, con bancos bien capitalizados y grandes reservas de liquidez.

Tabla 1. Proyecciones macroeconómicas

	2023	2024	2025
Producto Interno Bruto	0.6	1.8	2.8
Consumo privado	0.8	1.6	1.5
Formación bruta de capital fijo	-9.5	2.3	10.8
Exportaciones	3.4	3.1	3.8
Importaciones	-15.0	1.9	6.4
Tasa de desempleo	10.2	10.5	10.0
Inflación precios al consumidor (T4--T4)	10.0	5.7	3.6
Inflación subyacente (T4--T4)	8.9	5.1	3.6
Balance sector público	-4.3	-5.6	-5.1

Fuente: Perspectivas Económicas de la OCDE.

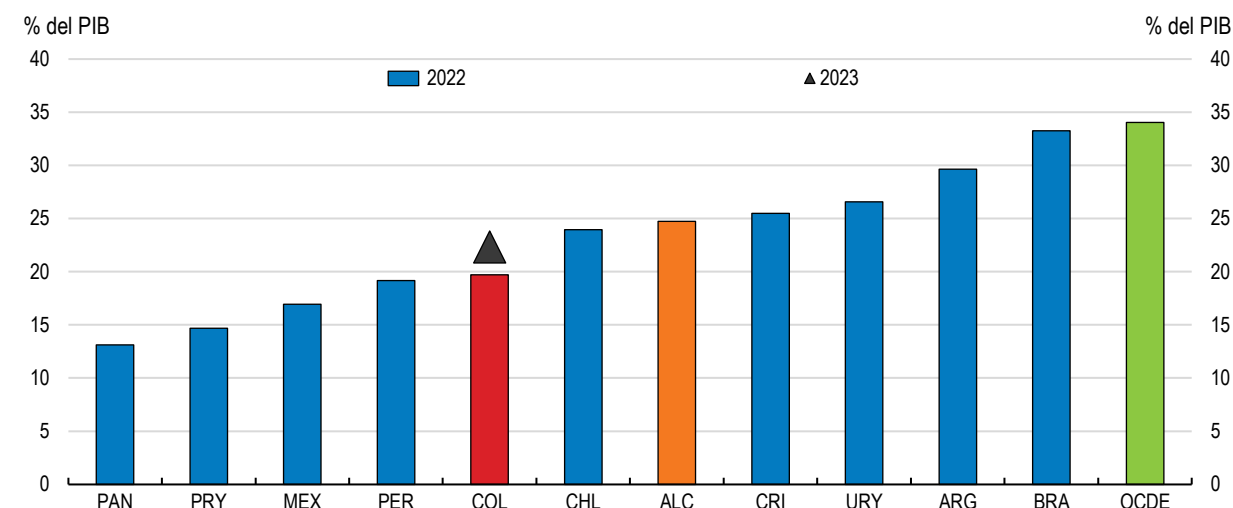
Una política fiscal prudente es clave para la sostenibilidad de la deuda

Los esfuerzos de consolidación redujeron la deuda pública bruta al 57% del PIB en 2023 desde los máximos del 65% que se observaron durante la pandemia del COVID-19, pero los costos de financiamiento han aumentado desde que Colombia perdió su grado de inversión en 2021. Se necesita continuar con la prudencia fiscal para cumplir con la regla fiscal, impedir mayores aumentos de los costos de financiamiento y asegurar la sostenibilidad de la deuda. Para financiar el mayor nivel de gasto postpandemia y la ambiciosa agenda de transformación social y productiva del gobierno, se requieren reformas para aumentar los ingresos fiscales y la eficiencia del gasto.

Los planes fiscales a mediano plazo del gobierno buscan una consolidación fiscal gradual y prudente. El gobierno está comprometido a adherir a la regla fiscal, incluso si esto requiere recortes de gastos ad-hoc que podrían afectar la inversión pública y el crecimiento a largo plazo. El cumplimiento de la regla fiscal

evitando recortes de inversión pública podría lograrse eliminando gradualmente los subsidios al diésel, como se hizo de manera encomiable con los subsidios a la gasolina en 2023, los subsidios a los servicios públicos que son distorsionadores y están mal focalizados, y mejorando la focalización del gasto social.

Gráfico 2. Los ingresos tributarios han incrementado, pero permanecen bajos



Nota: ALC promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX, y PER.

Fuente: Estadísticas Globales de Ingresos Tributarios de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/3ijbde>

Colombia ha implementado 21 reformas tributarias en las últimas dos décadas, pero los ingresos tributarios siguen siendo bajos (Gráfico 2). La reforma tributaria de 2022 aumentó los ingresos tributarios y la progresividad del sistema, pero las reformas frecuentes y fragmentadas han incrementado la incertidumbre y la complejidad del sistema. Se necesita una reforma tributaria integral, gradual, bien secuenciada y comunicada, que reequilibre la carga

tributaria de las empresas hacia los ingresos personales, reduzca los gastos tributarios, y simplifique el sistema tributario. Tal reforma no sólo aumentaría los ingresos tributarios, sino que también estimularía la inversión y promovería la progresividad del sistema. También es necesario mejorar la administración tributaria para combatir la evasión tributaria. Aumentar la eficiencia del gasto requerirá una mejor focalización del gasto social y la reducción de las rigideces en el gasto.

Cerrando brechas regionales de productividad

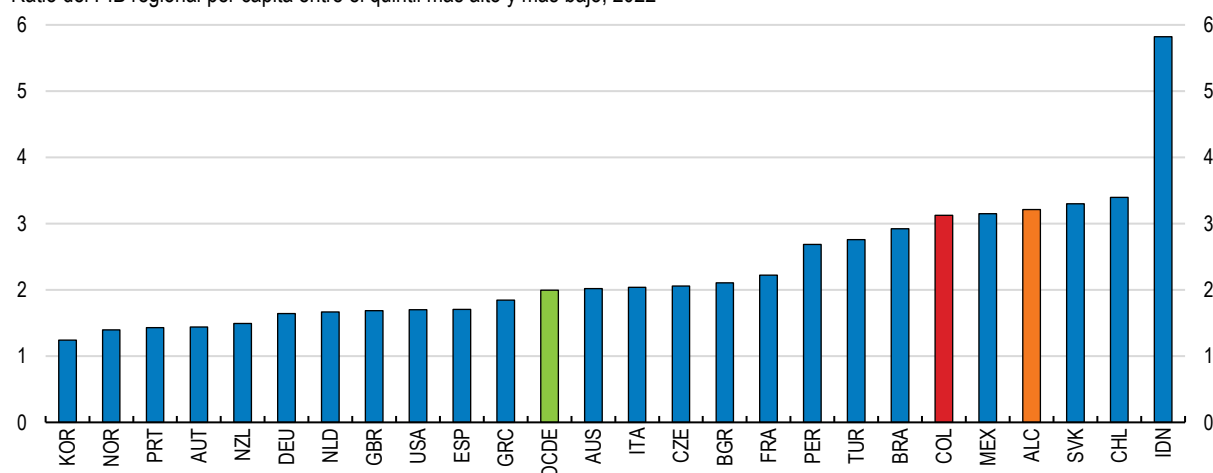
Colombia enfrenta grandes y persistentes disparidades regionales en ingresos y productividad (Gráfico 3) junto a una productividad a nivel nacional estancada. La transición energética global y los cambios en los patrones del comercio mundial ofrecen oportunidades para el desarrollo y crecimiento regional, al igual que el Acuerdo de Paz, que debe recibir suficientes recursos para su implementación.

La calidad de la infraestructura de transporte es deficiente, resultando en altos costos de transporte y limitada integración regional. Los proyectos de infraestructura deben priorizar la interconectividad de puertos, ríos, ferrocarriles y carreteras, y mejoras en la red de carreteras rurales para conectar las ciudades con sus áreas rurales.

Existen grandes diferencias regionales en el entorno empresarial que frenan la productividad. Ampliar las ventanillas únicas empresariales que integran procedimientos nacionales y subnacionales y fomentar una mayor adopción del régimen tributario simplificado mejoraría el entorno empresarial. Las políticas de innovación y actualización tecnológica podrían focalizarse mejor en las empresas de las regiones rezagadas.

Gráfico 3. Las brechas regionales de ingresos son grandes

Ratio del PIB regional per cápita entre el quintil más alto y más bajo, 2022



Fuente: Estadísticas Regionales de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/s0haxi>

Una mayor capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos subnacionales podría mejorar la infraestructura y los servicios. En línea con los hallazgos de la Misión de Descentralización de Colombia, esto requeriría fortalecer los mecanismos de igualación fiscal del Sistema General de Participaciones y mejorar la generación de ingresos directos. El fortalecimiento de la

capacidad administrativa debe coincidir con la delegación de autoridad, la clarificación de responsabilidades de gasto y la mejora de la coordinación intergubernamental. Continuar la lucha contra la corrupción fortalecería la capacidad del estado, especialmente en las áreas pobres y periféricas.

Reduciendo pobreza y desigualdades

Colombia se encuentra entre los países más desiguales de la OCDE, enfrentando alta pobreza, impulsada por una alta informalidad, bajo acceso a educación de alta calidad y brechas de género en el mercado laboral. El gobierno tiene una amplia y ambiciosa agenda de reformas sociales que ayudará a reducir las desigualdades y aliviar la pobreza. Sin embargo, se necesitan más medidas para abordar las arraigadas disparidades y combatir la informalidad.

Reducir la informalidad en Colombia, donde alrededor del 56% de los trabajadores tienen empleos informales sin acceso a protección laboral ni beneficios de seguridad social, sigue siendo un desafío (Gráfico 4). Se necesita una estrategia integral para abordar la informalidad. Esta debe incluir la reducción de las contribuciones a la seguridad social para los trabajadores de menores ingresos que mantienen una alta informalidad, particularmente entre los más vulnerables. Reforzar el cumplimiento de las leyes laborales y tributarias, reducir los costos para la creación de empresas formales, revisar el salario

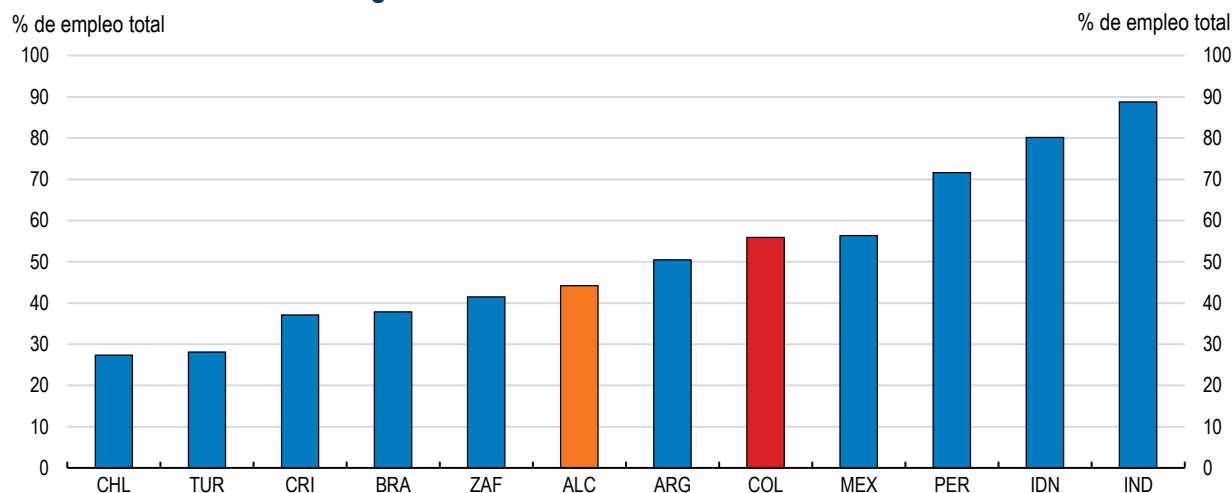
mínimo para lograr un nivel más favorable a los empleos formales y el desarrollo de habilidades ayudarían a reducir la informalidad.

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo es baja y muchas mujeres trabajan informalmente. Ampliar el acceso a la educación de primera infancia, especialmente en regiones rurales y vulnerables, mejoraría las perspectivas de los niños y la participación de sus madres en la fuerza laboral formal. Aumentar los servicios de cuidado de la tercera edad también impulsaría la participación femenina en la fuerza laboral.

Los bajos niveles de aprendizaje son la causa de desigualdades persistentes y la pandemia ha exacerbado este desafío. Muchos estudiantes abandonan la escuela temprano con habilidades deficientes, particularmente aquellos de contextos socioeconómicos desfavorecidos, lo que requiere

apoyo personalizado para los estudiantes en riesgo de quedarse atrás. Los programas de educación y formación profesional de nivel secundario superior pueden enseñar habilidades relevantes localmente, y a menudo son la única opción educativa a este nivel en áreas rurales.

Gráfico 4. La informalidad es generalizada



Nota: LAC promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX y PER.

Fuente: Cálculos OCDE basados en ILOSTAT.

StatLink  <https://stat.link/mi3n7f>

Facilitando la transición energética y aprovechando nuevas oportunidades

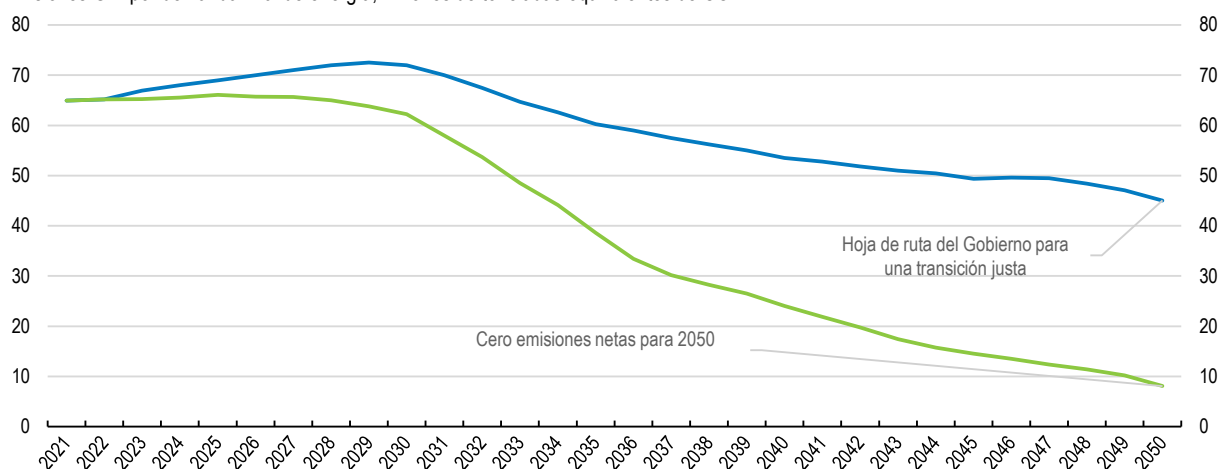
Colombia enfrenta tres transiciones climáticas. Primero, tiene como objetivo lograr emisiones netas cero de gases de efecto invernadero para 2050. Segundo, necesita fortalecer la resiliencia climática mediante medidas de adaptación efectivas. Tercero, con el declive global en la demanda de petróleo y carbón, Colombia necesita transformar su economía y diversificar su producción y exportaciones, aprovechando su vasto potencial de energía renovable, recursos minerales y rica biodiversidad para impulsar el crecimiento, crear empleos y reducir la pobreza.

Para combatir el cambio climático, Colombia se ha comprometido a lograr la neutralidad de carbono para 2050. Cumplir con los objetivos de emisión dependerá en gran medida del progreso en la lucha contra la deforestación, una fuente clave de emisiones. Esto requerirá reforzar el cumplimiento de la ley y esfuerzos de coordinación entre las administraciones para combatir la deforestación ilegal. La hoja de ruta de Transición Energética

Justa del gobierno reducirá las emisiones, pero puede no ser suficiente para alcanzar la neutralidad de carbono para 2050 (Gráfica 5). Es necesario acelerar la generación de energía renovable, junto con el desarrollo de instrumentos financieros verdes, un marco regulatorio estable y señales de precio más ambiciosas para la reducción de emisiones.

Gráfica 5. Más esfuerzos son necesarios para alcanzar emisiones de energía netas cero para 2050

Emisiones GEI por demanda final de energía, millones de toneladas equivalentes de CO2



Fuente: Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2023), Escenarios Nacionales de Transición Energética Justa.

StatLink  <https://stat.link/37sj9n>

Mayores inversiones en adaptación son cruciales para incrementar la resiliencia. Se necesita una mayor coordinación y monitoreo de las medidas de adaptación climática en todos los niveles de gobierno, junto con actualizaciones regulares de las evaluaciones de riesgos para informar la planificación subnacional, y para superar los obstáculos en la implementación de proyectos de adaptación. Se requieren esfuerzos para expandir los sistemas de alerta temprana y mejorar los esquemas de seguros para gestionar los riesgos climáticos de manera efectiva, particularmente en el sector agrícola.

Lograr la reducción de emisiones también ofrece oportunidades. Para gestionar los riesgos y aprovechar la transición, Colombia debe diversificar sus exportaciones alejándose del petróleo y el carbón, e impulsar aún más las energías renovables. También debe priorizar la inversión en minerales críticos y la conservación de la biodiversidad, además de proporcionar apoyo para reintegrar a los trabajadores desplazados en el mercado laboral.

PRINCIPALES HALLAZGOS		RECOMENDACIONES CLAVE	
Reforzar la estabilidad macroeconómica			
La inflación ha disminuido, pero sigue siendo alta en 6.1% en agosto, por encima del objetivo del Banco Central del 3%. Hay varios riesgos al alza para la inflación mientras que se estima que la brecha del producto es negativa.		Continuar con un relajamiento de la política monetaria gradual, prudente y basado en datos para facilitar un retorno gradual de la inflación al objetivo.	
Los esfuerzos de consolidación han disminuido la deuda pública bruta al 56.7% del PIB desde los máximos de la pandemia y la consolidación planificada es prudente y equilibra la necesidad de reducir la deuda, el bajo crecimiento y la alta inflación. Los planes fiscales del gobierno para 2024-25 están en los límites de la regla fiscal, pero el déficit fiscal y los pagos de intereses siguen siendo altos y hay riesgos los ingresos públicos sean menores a lo esperado.		Mantener la consolidación fiscal en línea con los planes fiscales actuales y asegurar el cumplimiento de la regla fiscal para lograr la convergencia de la deuda neta a su ancla.	
La eficiencia del gasto público sigue siendo baja. Aunque la eliminación de los subsidios a la gasolina es encomiable, los subsidios al diésel aún representan el 0.7% del PIB. Los subsidios a los servicios públicos están mal focalizados, beneficiando al 80% de los hogares no pobres y desalentando el ahorro de energía.		Realizar revisiones sistemáticas y regulares del gasto público y reducir las ineficiencias del gasto, incluyendo la reducción gradual y eliminación de los subsidios al diésel, electricidad y gas, y mejorar la focalización del gasto social.	
La reforma tributaria de 2022 ha aumentado los ingresos tributarios y mejorado la progresividad, sin embargo, con el 22% del PIB, no son suficientes para satisfacer las demandas sociales y las necesidades de inversión pública. El sistema tributario aborda inadecuadamente las altas desigualdades de ingresos, con impuestos sobre la renta personal que tienen un impacto mínimo y una fuerte dependencia de los impuestos corporativos. Las complejidades como numerosos regímenes especiales y gastos tributarios resultan en pérdidas significativas de ingresos e impiden el crecimiento y la inversión. Las debilidades en la recaudación de impuestos generan pérdidas de ingresos anuales que superan el 5% del PIB.		Mejorar la administración tributaria e implementar una reforma tributaria integral con una implementación gradual planificada para reequilibrar la carga tributaria desde las corporaciones a los individuos y reducir los gastos tributarios en el IVA, los impuestos personales y corporativos.	
Impulsar la productividad de las regiones Colombianas			
La calidad de la infraestructura es baja y los costos de transporte son altos, lo que reduce la integración entre regiones y con los mercados globales.		Mejorar la interconectividad de puertos, transporte fluvial, vial y ferroviario.	
La productividad es baja y está estancada y las brechas de productividad entre regiones son grandes. La informalidad empresarial es alta. Las regulaciones sobre los mercados de productos y las barreras administrativas restringen la entrada de empresas formales. Se han introducido ventanillas únicas empresariales virtuales en las ciudades más grandes.		Reducir los costos de hacer negocios formalmente, especialmente para las pequeñas empresas, ampliando las ventanillas únicas que integran completamente los procedimientos nacionales y subnacionales.	
La proporción de jóvenes que no están en educación, empleo o formación (Ninis) es una de las más altas en la OCDE con grandes diferencias regionales. El rendimiento de los estudiantes de formación profesional es relativamente bueno.		Ampliar los programas de formación profesional secundaria superior, comenzando con las regiones donde existen pocas alternativas de secundaria superior y donde las tasas de Ninis sean más altas.	
La descentralización del gasto es sustancial pero pocos gobiernos subnacionales tienen una fuerte capacidad de generación de ingresos. Los diferentes sistemas de transferencias están fragmentados y descoordinados.		Fortalecer los mecanismos de igualación fiscal y aumentar las capacidades de recaudación de ingresos de los gobiernos subnacionales.	
La corrupción reduce el atractivo del entorno empresarial y afecta la capacidad del Estado para proporcionar infraestructura y servicios de alta calidad para todos sus ciudadanos. La corrupción afecta especialmente a las regiones más pobres y rurales.		Combatir la corrupción mediante un refuerzo de la aplicación de las regulaciones sobre la financiación privada de campañas políticas, el fortalecimiento de la protección de la sociedad civil y la implementación de normas para la divulgación de los beneficiarios finales de las transacciones financieras.	
El Acuerdo de Paz proporciona oportunidades para avanzar en el desarrollo rural, especialmente en áreas afectadas por el conflicto y sienta las bases para una reforma rural integral. Solo el 1% de las restituciones de tierras planificadas se han llevado a cabo desde 2017, principalmente debido a recursos insuficientes.		Asignar recursos adecuados para implementar el Acuerdo de Paz, incluida la reforma rural.	
Reducir las desigualdades y la pobreza			
Alrededor del 56% de los trabajadores están en empleos informales y muchos son mujeres. Esto los priva del acceso a muchos beneficios de seguridad social y protección laboral, mientras reduce la productividad y los ingresos tributarios.		Implementar una estrategia integral para reducir la informalidad, incluyendo mejores habilidades, fortalecimiento de la aplicación de las leyes laborales y tributarias, reducir la carga tributaria y regulatoria para las empresas y disminuir las contribuciones a la seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos.	
Colombia enfrenta significativas disparidades educativas que dependen del estatus socioeconómico y la ubicación geográfica de las personas. Las tasas de deserción escolar en la educación secundaria son altas.		Identificar a los estudiantes que necesitan apoyo, establecer un sistema para apoyar a aquellos en riesgo de abandonar el sistema educativo y proporcionarles tutoría personalizada.	
El acceso a educación temprana y cuidado infantil ha mejorado, pero el 20% de los niños de 3 a 5 años y el 70% de los de 0 a 2 años no están inscritos, lo que dificulta la participación de las mujeres en el mercado laboral.		Continuar ampliando el acceso a educación temprana y cuidado infantil, priorizando las áreas rurales y los niños vulnerables.	
Facilitar la transición verde y aprovechar las oportunidades			
Colombia enfrenta riesgos climáticos crecientes. La falta de adaptación puede resultar en pérdidas económicas significativas, daños a la infraestructura, mayor vulnerabilidad a eventos climáticos extremos y amenazas a la seguridad alimentaria y del agua.		Coordinar y monitorear las medidas de adaptación climática en todos los niveles de gobierno, y realizar y actualizar regularmente evaluaciones detalladas de riesgos para informar la planificación subnacional.	
La deforestación impulsada por actividades como la agricultura, la minería y la tala es una fuente principal de emisiones de gases de efecto invernadero en Colombia.		Aumentar los esfuerzos de aplicación de la ley para combatir la deforestación ilegal, asegurando la coordinación efectiva de los esfuerzos de control de la deforestación a través de los diferentes niveles de gobierno por el nuevo consejo nacional.	

La hoja de ruta para la Transición Energética Justa es bienvenida y ayudará a reducir las emisiones, sin embargo, no es suficiente para cumplir el compromiso de Colombia de alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. El potencial de los recursos renovables de Colombia es grande. Los proyectos de energía renovable y líneas de transmisión han enfrentado retrasos atribuidos a insuficiente apoyo comunitario local y obstáculos regulatorios. La tasa del impuesto al carbono de 6 USD por tonelada de CO₂ es baja, sin embargo, los objetivos de cambio climático son ambiciosos.

Fortalecer el marco regulatorio para incentivar la inversión en energías renovables y programar subastas regulares para contratos de energía a largo plazo.

Aumentar la tasa del impuesto al carbono y ampliar su base para alinearla con los objetivos de reducción de emisiones, apoyando a los hogares vulnerables con transferencias temporales y focalizadas.

1 Invertir para desbloquear las oportunidades de Colombia

El sólido marco de políticas macroeconómicas de Colombia, que incluye reglas fiscales, un robusto marco regulatorio financiero, un exitoso régimen de metas de inflación impulsado por un banco central independiente y un tipo de cambio flexible, ha garantizado la estabilidad económica y ha permitido al país triplicar su PIB per cápita desde la década de 1990. Durante el mismo período, las tasas de pobreza disminuyeron y surgió una creciente clase media, junto con notables mejoras en varios indicadores sociales, como un mejor acceso a la educación y la atención en salud. Además, la firma del acuerdo de paz en 2016 representa un avance significativo hacia el logro del progreso social y económico.

Tras una sólida recuperación de la pandemia de COVID-19, que impulsó el PIB por encima de su potencial en 2022, la actividad económica comenzó a desacelerarse en 2023 debido a las políticas macroeconómicas restrictivas y a la ralentización del crecimiento mundial. La debilidad del crecimiento económico se ha visto exacerbada por una fuerte desaceleración de la inversión. El crecimiento económico seguirá siendo moderado, del 1,8 % en 2024, antes de repuntar hasta el 2,8 % en 2025. Se espera que la inversión privada se mantenga en niveles moderados. La inflación seguirá bajando y se proyecta que converja a la meta hacia el final de 2025.

A pesar de los avances económicos y sociales de las últimas décadas, es necesario abordar importantes obstáculos estructurales para acelerar el crecimiento del ingreso per cápita y hacer frente a las desigualdades regionales y sociales arraigadas. Reducir la inflación e impulsar la inversión son prioridades a corto plazo, pero las soluciones a largo plazo requieren abordar problemas arraigados. El PIB per cápita ocupa el lugar más bajo entre los países de la OCDE (Gráfico 1.1). Persisten las disparidades regionales debido a la desigualdad en el acceso a la infraestructura, la financiación, la educación, la educación y las oportunidades del mercado laboral, exacerbada por la larga historia de conflictos que afectaron especialmente a las regiones remotas y marginadas. La limitada capacidad estatal a nivel subnacional y la débil coordinación intergubernamental obstaculizan la prestación de servicios públicos e infraestructura de calidad. Las disparidades en el acceso a una educación de calidad contribuyen a los bajos resultados de aprendizaje (Gráfico 1.2). Las disparidades de género en el mercado laboral están arraigadas, afectando especialmente a las mujeres de origen étnico y a las que tienen niveles más bajos de educación. Con un 56% de la fuerza laboral, la informalidad ha disminuido en la última década, pero sigue siendo obstinadamente alta, lo que lleva a una baja cobertura de protección social, alta pobreza, baja productividad y bajo recaudo tributario. El cambio climático y la transición verde global plantean riesgos significativos para Colombia debido a la alta exposición del país a los desastres relacionados con el clima y su fuerte dependencia de las exportaciones de petróleo y carbón. A pesar de que Colombia tenga emisiones de carbono relativamente bajas y una matriz energética limpia (Gráfico 1.3), se requieren

inversiones significativas para aumentar la participación de las energías renovables, garantizar la seguridad energética y lograr la neutralidad de carbono. Estos esfuerzos deben alinearse con la diversificación de las exportaciones para mitigar los riesgos de manera efectiva.

A pesar de estos desafíos, Colombia presenta numerosas oportunidades de crecimiento y desarrollo social. Su ubicación geográfica estratégica, que une los océanos Pacífico y Atlántico, junto con abundantes recursos naturales, ofrece vías para la inversión en medio de los cambiantes patrones del comercio mundial. Una población relativamente joven capaz de impulsar la innovación y el progreso económico a través de la educación y el desarrollo de habilidades, la diversidad de los centros económicos y las principales ciudades, y el patrimonio cultural presentan oportunidades atractivas para la diversificación de sus actividades económicas. Además, la rica biodiversidad de Colombia, sus abundantes minerales críticos y su importante potencial para las energías renovables la posicionan favorablemente para la transición verde global. La implementación del acuerdo de paz presenta una oportunidad para atraer inversiones y reorientar los recursos destinados al conflicto hacia iniciativas de desarrollo, permitiendo la integración de comunidades previamente marginadas en la economía formal.

La ambiciosa agenda de reformas del Gobierno tiene como objetivo aumentar la equidad, mejorar el nivel de vida y garantizar la justicia social. Sus prioridades incluyen la promoción de la convergencia regional, una ambiciosa transición energética y una transformación productiva de la economía. Es probable que todas estas reformas den forma al futuro de la sociedad y la economía en los próximos años. En el Congreso se está debatiendo una reforma laboral para mejorar las condiciones de los trabajadores, y la reforma pensional ha sido promulgada como ley en 2024. Las reformas basadas en evidencia son la única manera de superar desafíos arraigados y deben preservar lo que ha funcionado bien en el pasado, como las sólidas y bien gestionadas instituciones macroeconómicas. Garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales y que las reformas se financien de manera sostenible y mantengan la sostenibilidad de la deuda es esencial, ya que esto ha sido fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo social en las últimas décadas.

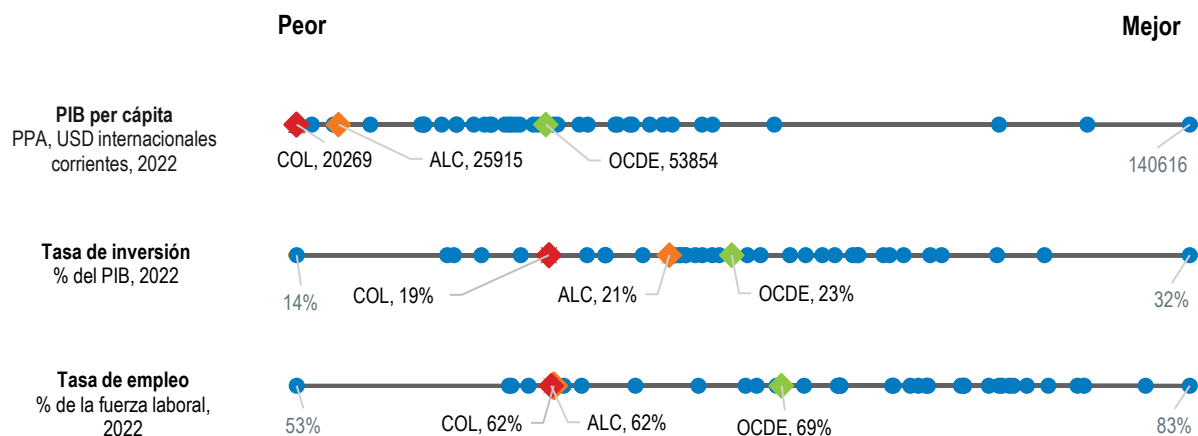
Aprovechar las oportunidades y desbloquear el potencial de Colombia para un crecimiento económico sostenible y el desarrollo social requiere importantes reformas e inversión, tanto pública como privada. La tasa de inversión ha disminuido desde el final del auge de las materias primas en 2015 y se ha convertido en una de las más bajas entre los países de la OCDE (Gráfico 1.1), a pesar de las necesidades apremiantes en educación, infraestructura, innovación, transición verde, servicios públicos, desarrollo rural e iniciativas de consolidación de la paz. Resolver la incertidumbre sobre la aplicación y financiación de las reformas y fomentar un entorno favorable a la inversión son prioridades para un crecimiento sólido a corto plazo, pero también para acelerar la convergencia de los ingresos a los países más avanzados y lograr la transición energética. Impulsar la productividad en todas las regiones mejoraría los ingresos, especialmente de los colombianos que se han quedado atrás, y reduciría las desigualdades territoriales. Para ello se requieren reformas que creen un entorno empresarial atractivo, fomenten la innovación, diversifiquen las exportaciones y fortalezcan la capacidad estatal y el Estado de Derecho en todos los territorios. La reducción de las brechas de género en el mercado laboral, la mejora del acceso a una educación de alta calidad, la reducción de la informalidad y la ampliación de la cobertura de la protección social aumentarían el crecimiento potencial, empoderarían a todos los ciudadanos para aprovechar las oportunidades económicas y promoverían una distribución más justa de los ingresos y las oportunidades. La adaptación y mitigación de los riesgos del cambio climático mejoraría la resiliencia y permitiría a Colombia diversificar su estructura productiva e impulsar la productividad. Para satisfacer las crecientes demandas de gasto público e inversión, incluida la ambiciosa agenda de reformas sociales, es necesario mejorar la eficiencia del gasto e impulsar los ingresos tributarios con una reforma tributaria integral y gradual que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.

El presente Estudio contiene un examen exhaustivo de la evolución macroeconómica reciente y los desafíos en materia de política económica en el Capítulo 2, seguido de una evaluación en profundidad de las estrategias para aumentar la productividad de todas las regiones en el Capítulo 3. En el Capítulo 4 se

profundiza en las posibles vías para reducir las desigualdades y la pobreza, mientras que en el Capítulo 5 se examinan las prioridades para facilitar la transición verde y lograr la descarbonización. Los principales mensajes del Estudio son:

- La política monetaria debe continuar un ciclo de flexibilización gradual, prudente y basado en datos para garantizar un retorno gradual de la inflación a la meta. En el corto plazo, el Gobierno debería implementar la consolidación fiscal planificada y adherirse a la regla fiscal para garantizar la convergencia de la deuda con su ancla. Responder a las necesidades de gasto para avanzar en las reformas sociales, la transición verde y cerrar las brechas de infraestructura, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda, requiere aumentar los ingresos tributarios y la eficiencia del gasto.
- Las brechas regionales en productividad y niveles de vida pueden disminuir al reducir el costo de hacer negocios, mejorar la interconectividad del transporte portuario, fluvial, ferroviario y terrestre y fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales. Un fortalecimiento de la gobernanza, la transparencia y la mitigación de la incertidumbre impulsarían la inversión privada y el crecimiento potencial. El Sistema General de Participaciones puede fortalecerse mediante mejores mecanismos de igualación fiscal, una mayor generación de ingresos directos de las entidades territoriales y mejores mecanismos de coordinación intergubernamental.
- Fortalecer la calidad de la educación y facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral ayudaría a seguir reduciendo las desigualdades, al tiempo que reforzaría el potencial de crecimiento de Colombia. La implementación de una estrategia integral para reducir la informalidad mediante la mejora de las habilidades, el fortalecimiento de la aplicación de las leyes laborales y tributarias, la reducción de las cargas fiscales y regulatorias de las empresas y la reducción de las contribuciones a la seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos impulsaría el crecimiento potencial, mejoraría la recaudación de impuestos y brindaría mejores oportunidades de empleo.
- Se necesitan grandes inversiones para adaptarse y mitigar el impacto del cambio climático. Se necesitan mayores esfuerzos para fortalecer las políticas de adaptación, combatir la deforestación, un marco regulatorio estable para la inversión en energía renovable y señales de precios más ambiciosas para la reducción de emisiones de carbono para llevar a Colombia hacia las emisiones netas cero para 2050, lo que requiere de significativa inversión privada.

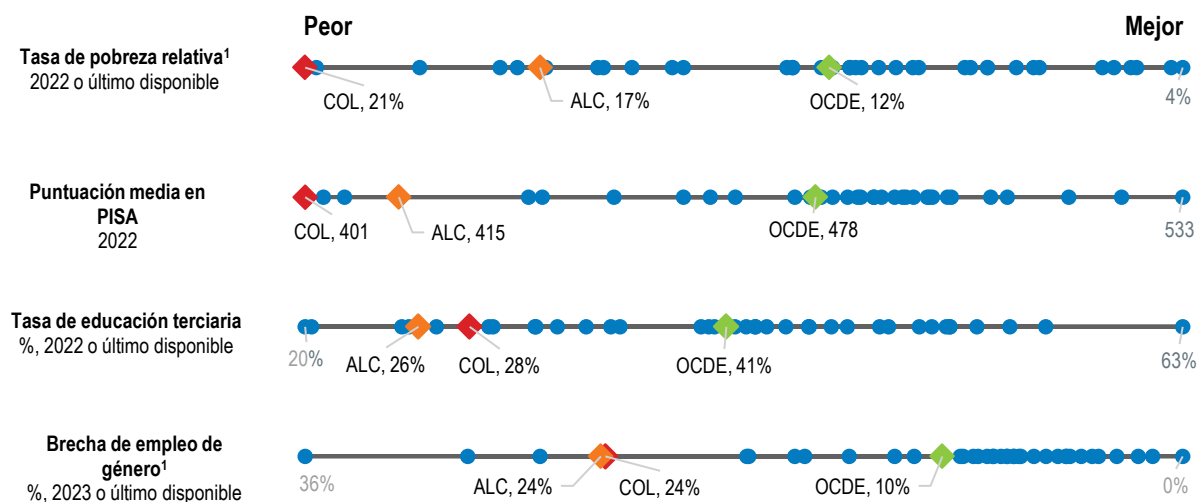
Gráfico 1.1. Los niveles de vida y los factores de producción son más bajos que en la mayoría de los países de la OCDE



Fuente: Banco Mundial; Estadísticas del Mercado Laboral de la OCDE (base de datos); y cálculos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/5qpyf4>

Gráfico 1.2. La alta pobreza, las brechas de género y las bajas habilidades dificultan la movilidad social

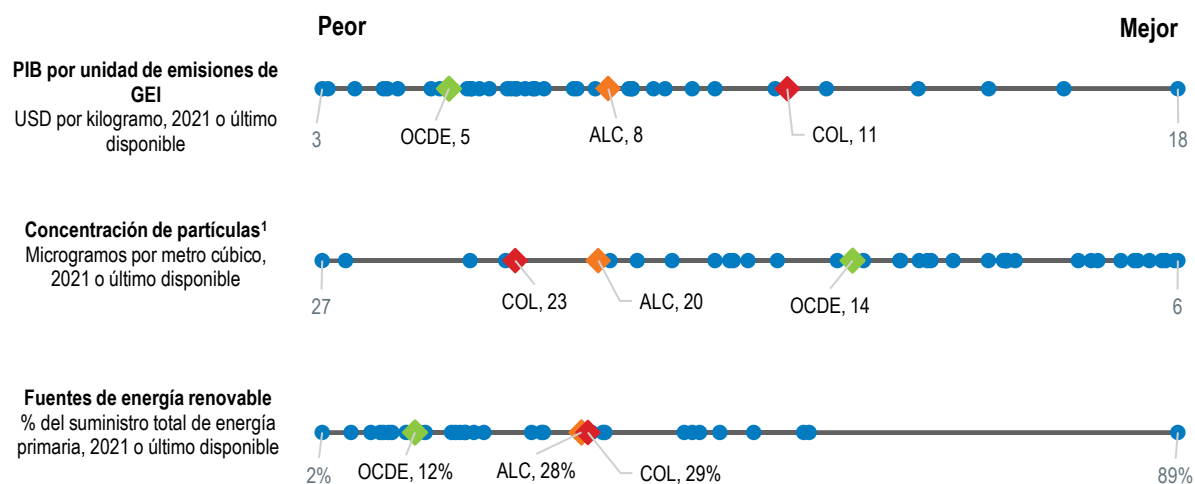


Nota: 1. Indicador invertido para que el lado derecho de la escala corresponda a un mejor resultado. La tasa de pobreza relativa es la proporción de personas que ganan menos del 50% del ingreso mediano. La puntuación media en PISA es la puntuación promedio de matemáticas, ciencias y lectura.

Fuente: *Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial* (base de datos); *PISA de la OCDE* (base de datos); *Panorama de la Educación de la OCDE* (base de datos); *Estadísticas del Mercado Laboral de la OCDE* (base de datos); y cálculos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/o67yhs>

Gráfico 1.3. Hay espacio para expandir las energías limpias



Nota: 1. Indicador invertido para que el lado derecho de la escala corresponda a un mejor resultado. El PIB por unidad de emisiones de GEI es la productividad de CO₂ basada en la producción. La concentración de partículas finas es la exposición media de la población a PM_{2.5}. El suministro de energía primaria se define como la producción de energía más las importaciones de energía, menos las exportaciones de energía, menos los depósitos internacionales, luego más o menos los cambios de stock.

Fuente: *Indicadores de Crecimiento Verde de la OCDE* (base de datos); y cálculos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/5bs32q>

2

Evolución macroeconómica y desafíos de política

Paula Garda, OCDE

Michael Koelle, OCDE

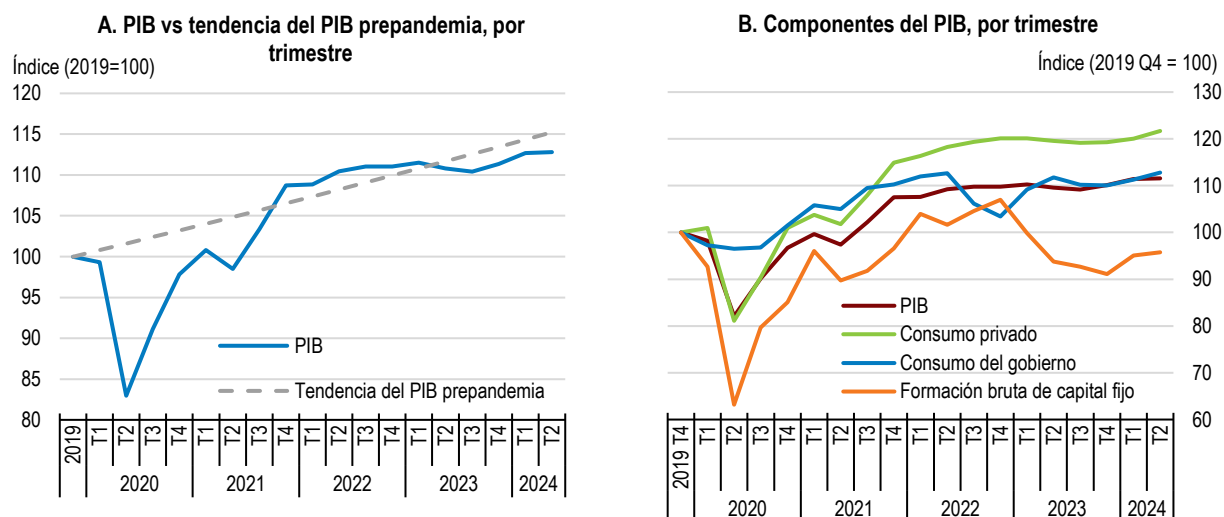
Después de una fuerte recuperación a la pandemia, el crecimiento del PIB se ha desacelerado debido a políticas monetarias y fiscales más restrictivas y a una inversión debilitada. La inflación se ha desacelerado, pero sigue siendo alta. Las prioridades macroeconómicas en el corto plazo incluyen continuar reduciendo la inflación y fomentar un entorno favorable a la inversión. Se requiere prudencia fiscal para abordar diversos riesgos fiscales y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal. Para satisfacer las crecientes necesidades de gasto del gobierno, que incluyen la ambiciosa agenda de reformas de transformación social y productiva del Gobierno, serán necesarias amplias reformas para aumentar la eficiencia del gasto y los ingresos tributarios.

2.1. Una fuerte recuperación ha dado paso a un crecimiento débil

2.1.1. La baja inversión está frenando el crecimiento

Después de uno de los repentes más fuertes entre los países de la OCDE tras la crisis del COVID-19, con un crecimiento del PIB del 10.8% y 7.3% en 2021 y 2022, respectivamente (Gráfico 2.1, Panel A), el crecimiento se moderó drásticamente al 0.6% en 2023 debido a políticas macroeconómicas restrictivas, la ralentización del crecimiento global y mayores costos de endeudamiento a nivel global. La fuerte recuperación, que superó las tendencias previas a la pandemia, fue impulsada por un auge en el consumo, especialmente de bienes de consumo duraderos gracias a los ahorros acumulados durante la pandemia, un aumento significativo en el crédito al consumo, un mercado laboral sólido y aumentos del salario mínimo. La flexibilización de la política fiscal y monetaria también jugó un papel importante en la recuperación. El crecimiento de la demanda interna comenzó a estancarse a finales de 2022 a medida que el consumo privado se moderó, y la inversión débil contribuyó a un lento crecimiento en 2023. La actividad económica comenzó a rebotar en 2024, con un PIB que creció un 1.7% en el primer semestre de 2024 en comparación con el semestre anterior, impulsado por el crecimiento del consumo privado. La inversión empezó a crecer en el segundo trimestre de 2024, particularmente en infraestructuras. Sin embargo, el PIB creció solamente 0.1% en el segundo trimestre con respecto al trimestre anterior. La inflación general alcanzó su punto máximo en marzo de 2023 con un 13.3% y disminuyó al 6.1% para agosto de 2024. El proceso de desinflación fue más lento que en otros países debido a un fuerte aumento en los precios de la energía, impulsado por la eliminación ejemplar de los subsidios a la gasolina a finales de 2023, una demanda interna más fuerte en 2021-2022, aumentos significativos en el salario mínimo, mecanismos generalizados de indexación de precios, una fuerte depreciación del peso colombiano en 2021 y 2022, y fuertes aumentos en los precios de los alimentos debido a restricciones en la oferta.

Gráfico 2.1. Una fuerte recuperación ha dado paso a un crecimiento moderado



Nota: En el panel A, 2019 se refiere a datos anuales, y la tendencia previa a la pandemia se define como la tasa de crecimiento promedio trimestral de 2019.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Panorama Económico de la OCDE (base de datos).

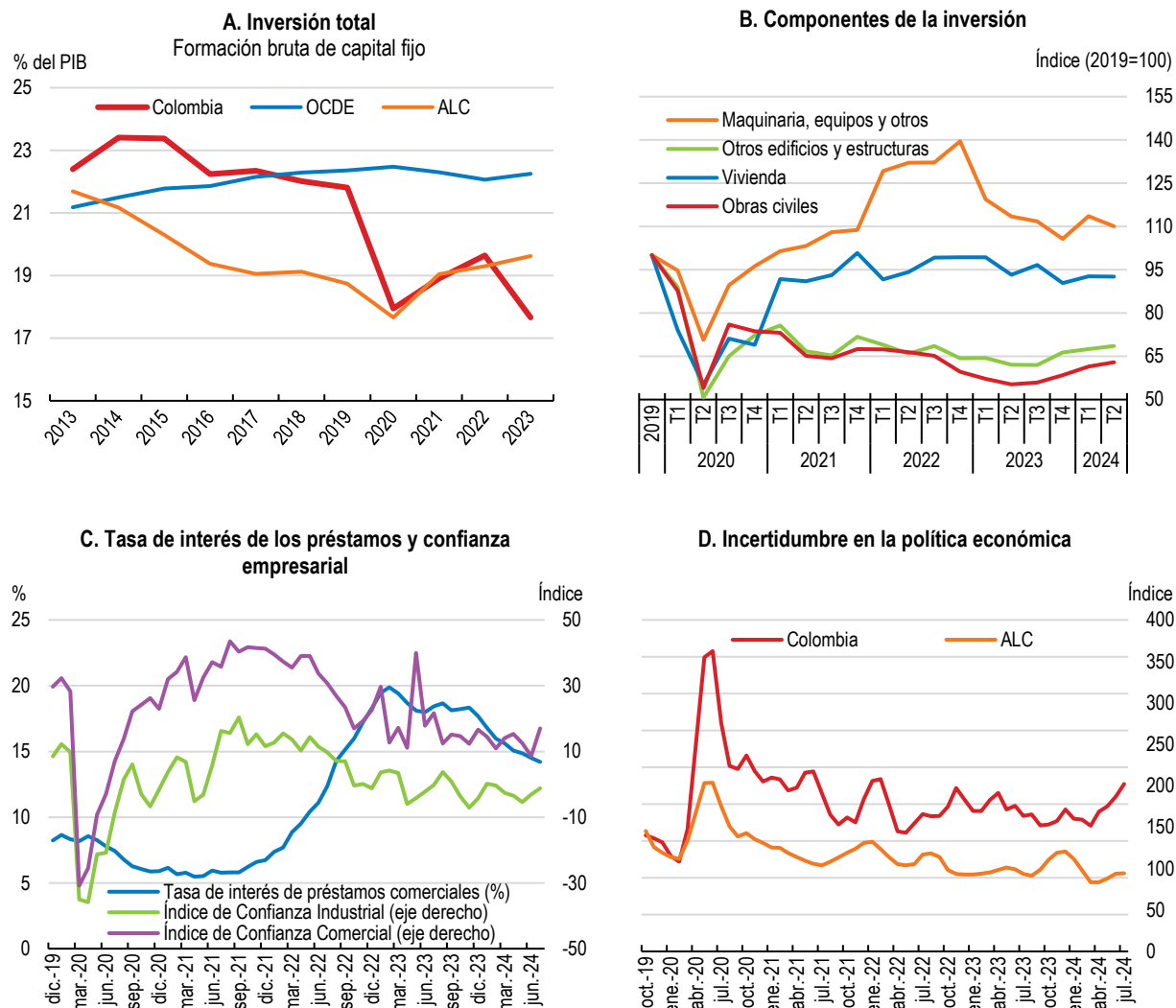
StatLink  <https://stat.link/wnx1gh>

Colombia ha experimentado una disminución prolongada de la inversión total desde el fin del auge de las materias primas en 2015 (Gráfico 2.2, panel A). La baja y decreciente relación inversión/PIB desde entonces obstaculiza el ya bajo crecimiento potencial y la capacidad de alcanzar los niveles de productividad y estándares de vida de las economías más avanzadas. Varios factores podrían haber contribuido a la disminución de la tasa de inversión, entre ellos una baja tasa de ahorro y una asignación inadecuada del capital. La alta informalidad podría ser otro factor que contribuye al bajo crecimiento potencial de Colombia, las bajas tasas de ahorro nacional y la asignación ineficiente del capital, ya que las empresas y los trabajadores del sector informal a menudo enfrentan condiciones de empleo precarias, salarios bajos y falta de acceso a instituciones financieras formales que limitan su capacidad de ahorrar e invertir en actividades productivas. Además, la inversión en ciencia, tecnología e innovación se ha mantenido relativamente baja, en torno al 0.5% del PIB, lo que puede obstaculizar la diversificación de la economía y las inversiones de mayor valor agregado.

Antes de la pandemia, la relación inversión/PIB se situaba en torno al 23%, en línea con el promedio de la OCDE (Gráfico 2.2, Panel A), pero desde entonces se ha desplomado hasta uno de los niveles más bajos entre los países de la OCDE, 17.8% en 2023. Para alcanzar una tasa de crecimiento potencial de alrededor del 3%, se requiere una tasa de inversión de al menos el 20% del PIB (Fedesarrollo, 2024^[1]). La formación bruta de capital fijo creció un 3.8% en el primer semestre de 2024 en comparación con el semestre anterior, pero la inversión sigue siendo débil, ya que tanto la inversión pública como la privada mantienen un mal desempeño. Una preocupación particular es la inversión en obras civiles (Gráfico 2.2, Panel B), que ha caído a un poco más de la mitad del nivel previo a la pandemia. El Gobierno ha lanzado nuevas iniciativas para incentivar la inversión en infraestructura (particularmente en ferrocarriles, aeropuertos y carreteras), pero la inversión pública se ve obstaculizada por la baja capacidad de ejecución de muchos gobiernos locales.

Recientemente, la inversión privada se desaceleró debido a los altos costos de endeudamiento, criterios más estrictos para otorgar préstamos como consecuencia de una política monetaria más restrictiva y la baja confianza empresarial (Gráfico 2.2, panel C). Otros factores que afectaron a la inversión son el aumento de los costos de los materiales de construcción, como el acero, el cemento, el asfalto y el hormigón, las interrupciones de la cadena de suministro mundial causadas por la pandemia y la guerra en Ucrania, que exacerbaron aún más estos problemas. Los aumentos del impuesto corporativo de 2021 y 2022 también podrían haber afectado a la inversión privada. La incertidumbre (Gráfico 2.2, panel D) sobre el ritmo y la implementación de las reformas también podría haber obstaculizado la inversión privada. Los retrasos en las inversiones privadas en infraestructura se debieron a una lenta adopción de la nueva generación de la cartera de asociaciones público-privadas ("5G"), tras una ejecución casi completa de los proyectos 4G. Los aumentos anuales de los peajes de las carreteras inferiores a los acordados podrían haber aumentado la incertidumbre, lo que podría desincentivar la participación privada en las asociaciones público-privadas de infraestructura. La transición a subsidios de vivienda mejor focalizados, si bien es bienvenida, puede haber afectado negativamente la inversión en el sector de la construcción. Las dificultades para asegurar los derechos sobre la tierra, licencias ambientales y las consultas previas necesarias con las comunidades étnicas también pueden haber explicado retrasos en la inversión. Del lado positivo, pronto comenzarán a implementarse cuatro proyectos de infraestructura "5G" y la afluencia récord de inversión extranjera directa de USD 17 mil millones en 2023 indica confianza de los inversionistas extranjeros en Colombia.

Gráfico 2.2. La inversión se ha desacelerado



Nota: En el Panel C, para el índice de confianza, los valores superiores a 0 representan una visión optimista, mientras que los valores inferiores o iguales a 0 representan una visión pesimista. En el Panel D, los datos representan promedios móviles de 3 meses e incorporan la cobertura de la prensa local. ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

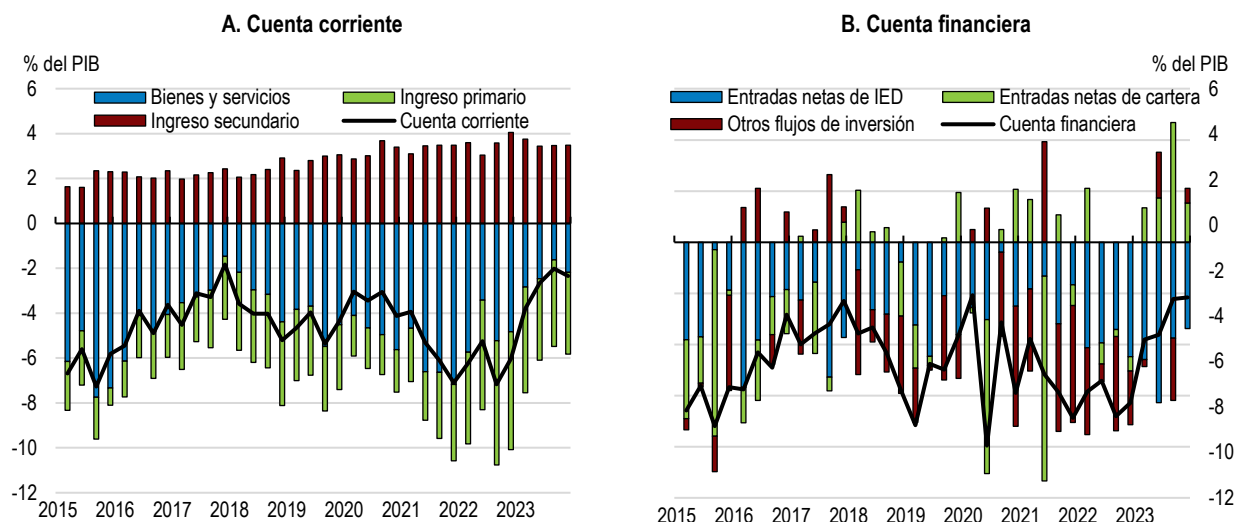
Fuente: Panorama Económico de la OCDE (base de datos); cálculos de la OCDE basados en Cuentas Nacionales trimestrales del DANE; Banco de la República; Fedesarrollo; y Banco de España.

StatLink  <https://stat.link/9hynmc>

El déficit de cuenta corriente se ha reducido significativamente desde los altos niveles de 2022. El fuerte crecimiento en 2022 impulsado por los bienes de consumo duraderos estimuló el crecimiento de las importaciones y amplió el déficit de cuenta corriente, en un contexto de términos de intercambio favorables. En 2023, todos los componentes de la balanza de pagos contribuyeron a corregir el desequilibrio externo (Gráfico 2.3, panel A), y el déficit comercial de bienes mostró la mejora más significativa debido a la reducción de las importaciones en un contexto de menor demanda interna. A pesar del aumento de los pagos de intereses por préstamos externos, las salidas netas de renta de factores disminuyeron, desde los altos niveles de 2022, principalmente debido a menores utilidades de la inversión extranjera directa, impulsadas por los menores precios del petróleo y el carbón. Además, el aumento de las remesas, equivalentes al 2.8% del PIB, principalmente de Estados Unidos y España, ayudó a reducir el déficit de cuenta corriente. La inversión extranjera directa (IED) ha alcanzado un máximo histórico del 5% del PIB y sigue siendo la principal fuente de financiamiento externo (Gráfico 2.3,

panel B), lo que ayuda a compensar con creces las salidas netas de cartera, principalmente de residentes que aumentan sus activos en el exterior. En 2023, el peso colombiano se apreció aproximadamente un 21% interanual frente al dólar estadounidense en términos nominales (fin del período), tras una depreciación del 20% en 2022, corrigiendo parte de la sobrevaloración del año anterior. Esta apreciación significativa, una de las mayores entre los mercados emergentes, fue impulsada además por mejoras en la posición fiscal y externa de Colombia.

Gráfico 2.3. El déficit de cuenta corriente se ha reducido y se financia con inversión extranjera directa



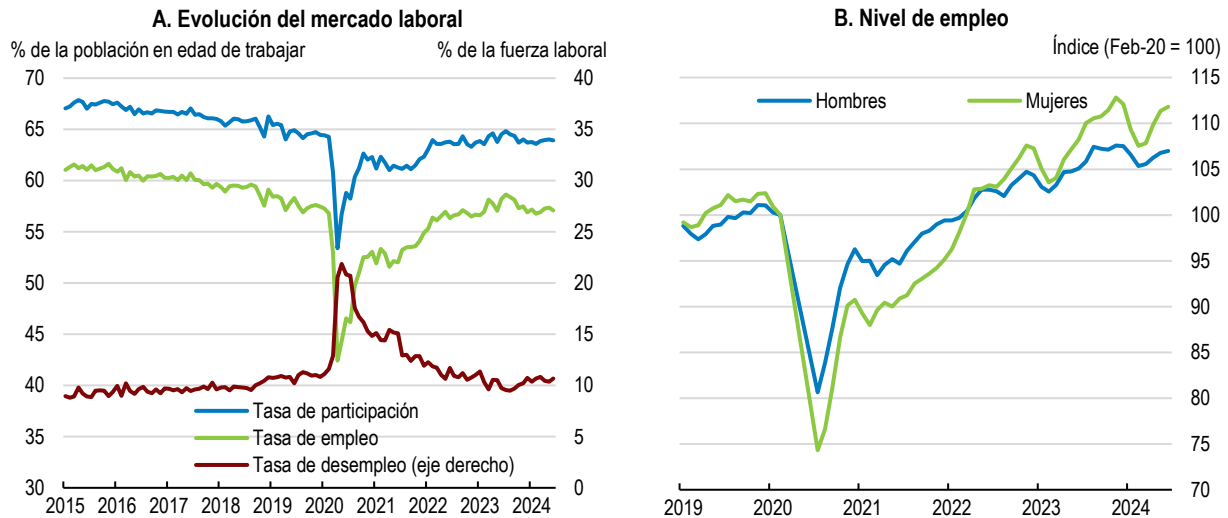
Source: Banco de la República; and OECD calculations based on the *OECD Economic Outlook* (database). Fuente: Banco de la República; y cálculos de la OCDE con base en Panorama Económico de la OCDE (base de datos).

StatLink  <https://stat.link/96sapw>

2.1.2. El mercado laboral tuvo un buen desempeño, pero se ha desacelerado

El mercado laboral ha sido resiliente y se acerca recuperar las pérdidas desde la pandemia, con una sólida creación de empleo y menores tasas de informalidad, pero los datos recientes sugieren una desaceleración. El crecimiento del empleo aumentó en 2022 en consonancia con el fuerte crecimiento económico, especialmente entre los jóvenes de 24 a 54 años y las pequeñas empresas, y se mantuvo dinámico durante 2023, pero se ha desacelerado desde septiembre de 2023 en consonancia con la desaceleración de la actividad económica. La participación en la fuerza laboral y las tasas de empleo están cerca de los niveles previos a la pandemia (Gráfico 2.4, panel A), pero, entre los más jóvenes (hasta 24 años), el empleo sigue estando por debajo de los niveles previos a la pandemia. La brecha de género en el desempleo se redujo en 2023, ya que el empleo femenino ha crecido más rápido que el masculino (Gráfico 2.4, panel B), principalmente debido a la creación de empleo en las actividades artísticas, el sector de los servicios y el empleo público, las principales fuentes de empleo femenino. En 2023, los ingresos laborales reales de los trabajadores asalariados aumentaron un 5%, debido principalmente al aumento del salario mínimo nominal del 16% (Banco de la República, 2024^[21]). Tras tocar fondo en agosto de 2023 en 9.5%, la tasa de desempleo aumentó a 10.7% en diciembre de 2023 y llegó al 10% en Julio 2024, similar al promedio de 2015-2019 de 10%, pero por encima del promedio de la OCDE de 5%. La tasa de informalidad fue de 56% en junio, similar a la de un año antes, pero ha aumentado ligeramente en los últimos meses, lo que podría estar impulsado por la desaceleración de la actividad económica y el impacto de los grandes aumentos del salario mínimo.

Gráfico 2.4. El mercado laboral ha demostrado resiliencia



Fuente: Cálculos de la OCDE con base en DANE; y CEIC.

StatLink <https://stat.link/bv9kws>

2.1.3. El crecimiento económico volverá a un bajo nivel de crecimiento potencial

El crecimiento del PIB experimentará otro año de crecimiento relativamente modesto, alcanzando el 1,8% en 2024, antes de repuntar hasta el 2,8% en 2025 (Tabla 2.1), volviendo al bajo crecimiento potencial de Colombia. El crecimiento del consumo privado seguirá siendo moderado pero sólido, respaldado por la desinflación, la relajación de la política monetaria y significativas remesas, mientras que el mercado laboral se deteriorará ligeramente. Las exportaciones crecerán moderadamente dada la aún débil demanda externa y los menores precios del petróleo. La inversión continuará aumentando gradualmente en línea con la relajación de las condiciones financieras domésticas y externas que permitirán un repunte parcial de la inversión privada, acelerándose en 2025, cuando las tasas de interés reales vuelvan a caer a niveles observados en la década anterior. Se espera que la inversión en obras civiles continúe recuperándose con la implementación de nuevas asociaciones público-privadas. La inflación seguirá cayendo y convergerá al objetivo del 3% hacia finales de 2025. El déficit por cuenta corriente se mantendrá justo por debajo del 3%, por debajo de los niveles previos a la pandemia. El desempleo se estabilizará en 2024 y bajará ligeramente en 2025.

Tabla 2.1. El crecimiento económico seguirá siendo lento antes de acelerarse en 2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Variaciones porcentuales, volumen (precios de 2018)							
PIB a precios de mercado	3.2	-7.2	10.8	7.3	0.6	1.8	2.8
Consumo privado	4.1	-5.0	14.7	10.7	0.8	1.6	1.5
Consumo del gobierno	5.3	-0.8	9.8	0.8	1.6	2.6	3.1
Formación bruta de capital fijo	2.2	-23.6	16.7	11.5	-9.5	2.3	10.8
Acumulación de inventarios ¹	0.2	0.6	-0.9	0.8	-3.3	-0.3	0.0
Demanda interna total	4.0	-7.5	13.4	10.2	-4.0	1.8	3.5
Exportaciones de bienes y servicios	3.1	-22.5	14.6	12.3	3.4	3.1	3.8
Importaciones de bienes y servicios	7.3	-20.1	26.7	23.6	-15.0	1.9	6.4
Exportaciones netas ¹	-1.0	0.8	-3.5	-3.6	4.9	0.1	-0.7
Partidas informativas							
Deflactor del PIB	4.0	1.5	7.8	14.9	6.3	5.5	5.2

Índice de precios al consumidor (promedio)	3.5	2.5	3.5	10.2	11.7	6.7	4.4
Índice de precios al consumidor (T4 a T4)	3.9	1.7	5.2	12.7	10.0	5.7	3.6
Índice de inflación básica ² (promedio)	2.8	2.0	1.8	6.4	9.8	6.0	4.2
Inflación básica (T4 a T4)	3.0	1.3	2.4	9.0	8.9	5.1	3.6
Crecimiento potencial	3.0	2.7	2.7	2.9	2.6	2.5	2.7
Brecha de producto (% del PIB)	0.1	-9.5	-2.4	1.8	-0.2	-0.8	-0.7
Tasa de desempleo ³ (% de la fuerza laboral)	10.9	16.5	13.8	11.2	10.2	10.5	10.0
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	-4.6	-3.4	-5.7	-6.1	-2.6	-2.7	-2.4
Saldo fiscal del gobierno ⁴ (% del PIB)	-4.1	-8.8	-7.8	-5.0	-4.3	-5.6	-5.1

1. Contribuciones a los cambios en el PIB real, monto real en la primera columna. 2. Índice de precios al consumidor excluyendo alimentos, servicios públicos regulados y precios de combustibles. 3. Basado en la encuesta nacional de empleo. 4. El balance fiscal muestra el presupuesto del gobierno central.

Fuente: Base de datos STEP 115 de la OCDE.

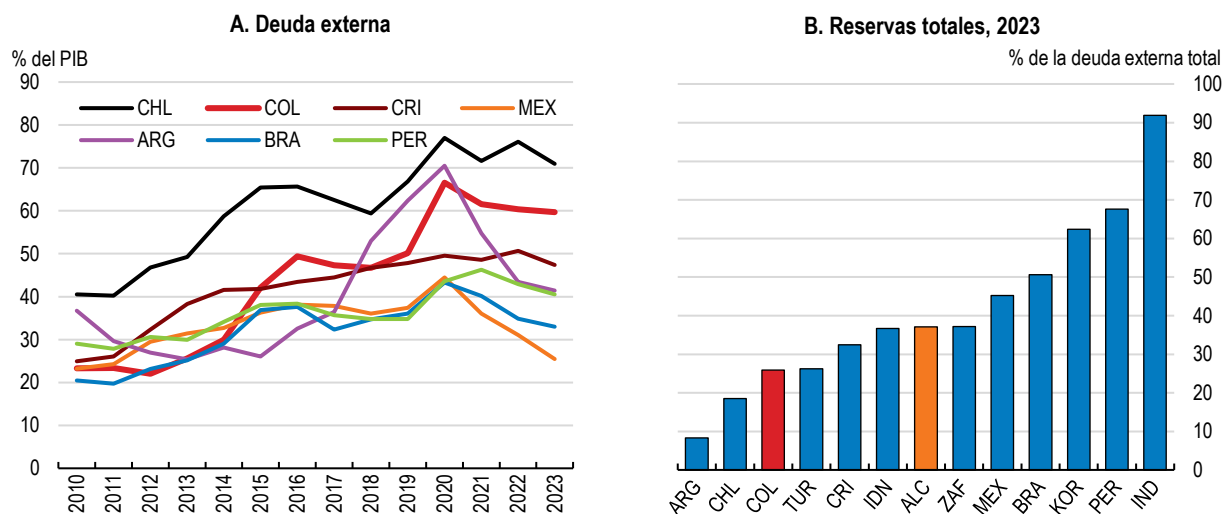
2.1.4. Los riesgos en torno a las perspectivas siguen siendo sustanciales

Los riesgos y las incertidumbres siguen siendo elevados (Tabla 2.2). En el plano externo, las tensiones geopolíticas podrían conducir a una recesión mundial y generar una mayor aversión al riesgo y aumentar los costos de financiamiento y la volatilidad del mercado cambiario. Un crecimiento menor al esperado en los Estados Unidos, el principal socio comercial, como se destaca en el Capítulo 3, podría debilitar el crecimiento, empeorar los términos de intercambio y reducir las exportaciones, ampliando el déficit de cuenta corriente. Los riesgos al alza para el crecimiento incluyen el aumento sostenido de los precios de las materias primas, un crecimiento mundial más rápido y una recuperación más rápida de lo previsto de la economía de los Estados Unidos. Las tendencias de *nearshoring* (deslocalización cercana), que ha aumentado el atractivo de los inversores extranjeros hacia América Latina, también puede dar lugar a un aumento de la inversión extranjera directa y del crecimiento del producto.

La deuda externa bruta, que representa el 60% del PIB, ha aumentado significativamente desde la década de 2010 (Gráfico 2.5, panel A), es más alta que la de otros países de la región y una proporción significativa de la deuda soberana colombiana está denominada en moneda extranjera, principalmente en dólares estadounidenses, lo que aumenta la vulnerabilidad a las condiciones financieras globales y las fluctuaciones del tipo de cambio. Además, un resultado fiscal más débil podría conducir a un mayor déficit externo. Los déficits gemelos (de balance fiscal y cuenta corriente) son una preocupación porque pueden conducir a un aumento de la deuda pública, vulnerabilidad a los choques externos y posibles rebajas en las calificaciones crediticias. Estos riesgos se ven mitigados con unas cómodas reservas de divisas (Gráfico 2.5, panel B), un sector financiero resiliente, un déficit de cuenta corriente que se financia en gran medida con inversión extranjera directa (véase el Gráfico 2.3, panel B) y un tipo de cambio flexible. Estos amortiguadores se complementan con un acuerdo de Línea de Crédito Flexible de dos años con el FMI.

Las percepciones de riesgo se han moderado, tras alcanzar su punto máximo en 2022, pero siguen siendo elevadas en comparación con los niveles previos a la pandemia y los de países con calificaciones crediticias similares (Gráfico 2.6). Una persistente incertidumbre puede aumentar los costos de endeudamiento y empeorar la perspectiva de la deuda, como lo demuestra la pérdida de grado de inversión de Colombia en 2021 y el reciente cambio de perspectiva de *Standard and Poor's* a negativa en enero de 2024. Este último cambio pone de relieve la preocupación por la confianza de los inversores a largo plazo, que puede obstaculizar la inversión privada (S&P, 2024^[3]). La incertidumbre con respecto a la implementación y el financiamiento de las reformas, junto con los desafíos regulatorios y de implementación, pueden elevar los costos de endeudamiento, generar salidas de capital que provoquen depreciación de la moneda y presiones inflacionarias, y obstaculizar la inversión privada.

Gráfico 2.5. La deuda externa ha aumentado, pero las reservas de divisas son holgadas

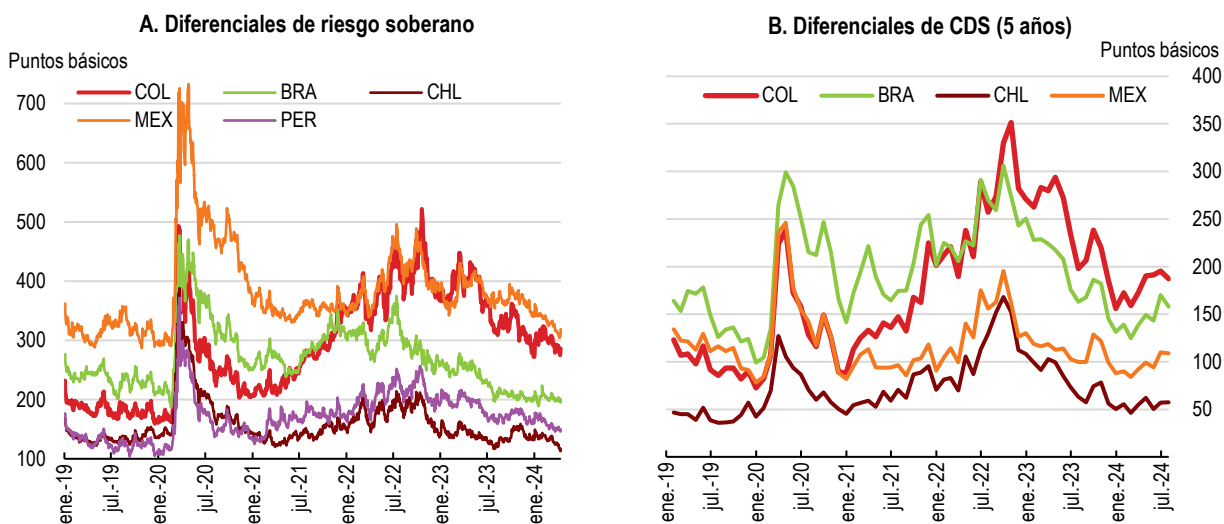


Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales del FMI (base de datos); y Panorama de la Economía Mundial del FMI (bases de datos).

En el plano doméstico, una inflación más persistente puede obligar a mantener tasas de interés elevadas durante un período prolongado. Una demanda privada más débil de lo esperado como resultado de condiciones financieras más restrictivas o un mercado laboral debilitado también presentan riesgos potenciales para el crecimiento económico. Si no se aceleran las inversiones en obras públicas e infraestructuras mediante asociaciones público-privadas, los bajos niveles de inversión podrían perpetuarse. No se puede descartar el riesgo de que aumenten las tensiones sociales y la violencia, lo que podría perturbar la actividad económica. Del lado positivo, una implementación más rápida de lo esperado de la política de reindustrialización en curso podría impulsar la inversión más rápido de lo previsto.

StatLink  <https://stat.link/plj8ug>

Gráfico 2.6. Las percepciones de riesgo están por encima de los niveles previos a la pandemia



Nota: En el Panel A, los datos se refieren a los diferenciales EMBI de JP Morgan.

Fuente: Panorama Económico de la OCDE (base de datos); y LSEG.

Colombia es altamente vulnerable al cambio climático y enfrenta riesgos como fenómenos meteorológicos extremos, aumento de las temperaturas, cambios en los patrones de precipitación y desastres naturales como inundaciones y deslizamientos de tierra (véase el capítulo 5). El Niño y La Niña, fenómenos climáticos caracterizados por cambios en las temperaturas de la superficie del mar que causan sequías o lluvias intensas, se están volviendo más frecuentes e intensos debido al cambio climático. Estos peligros naturales plantean amenazas significativas para los ecosistemas, los recursos hídricos, la infraestructura y la salud y el bienestar humano, exacerbando los riesgos para la actividad económica y las perspectivas de inflación, en particular en sectores sensibles al clima como la agricultura y el turismo. Como el suministro de energía de Colombia depende en gran medida de la energía hidroeléctrica, los peligros naturales como El Niño pueden provocar interrupciones en el suministro de electricidad y aumentos en los precios de la energía. Como productor de combustibles fósiles, Colombia está muy expuesta a los cambios en los precios del petróleo, ya que el 40% de sus exportaciones y el 5% de sus ingresos fiscales provienen del petróleo. Una disminución más pronunciada de lo esperado en los precios del petróleo a largo plazo debido a una transición global acelerada hacia la energía limpia plantea un riesgo si la economía no logra diversificarse a un ritmo similar. Otros riesgos incluyen la deslocalización social y económica resultante de la eliminación gradual de las fuentes de energía tradicionales, como la extracción de petróleo y la minería del carbón. La pérdida de empleos en estos sectores podría conducir a un aumento del desempleo y de las tensiones sociales, mientras que la transición hacia una infraestructura de energía limpia requiere inversiones sustanciales y mejoras tecnológicas, lo que plantea desafíos financieros y logísticos para el gobierno y el sector privado.

Tabla 2.2. Potenciales vulnerabilidades significativas a mediano plazo

Incertidumbre	Posible resultado
Desaceleración o recesión mundial abrupta, incluso en Estados Unidos.	Menores precios de exportación, caída de los términos de intercambio y menores exportaciones y crecimiento.
Desastres naturales y riesgos ambientales relacionados con el cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos de El Niño y La Niña.	Lluvias extremas, sequías, inundaciones, transmisión de infecciones virales, inseguridad alimentaria e hídrica, racionamiento de agua, daños a la infraestructura con impacto negativo en el PIB per cápita, las perspectivas de inflación y la sostenibilidad fiscal.
Precios del petróleo más bajos a largo plazo o transición desordenada hacia energías limpias. Dado que el 5% de los ingresos públicos proviene de la extracción de combustibles fósiles, pueden surgir desafíos de sostenibilidad fiscal a largo plazo.	Deterioro de los resultados fiscales, interrupciones en el suministro de energía, aumento de los costos de la energía e inestabilidad económica. Puede exacerbar las tensiones sociales debido a posibles pérdidas de empleos en los sectores energéticos tradicionales.
Aumento del estrés financiero mundial.	Las salidas de capitales en busca de seguridad provocan una mayor depreciación de la moneda y empeoran las perspectivas para la deuda externa denominada en dólares y un aumento repentino de las primas de riesgo.

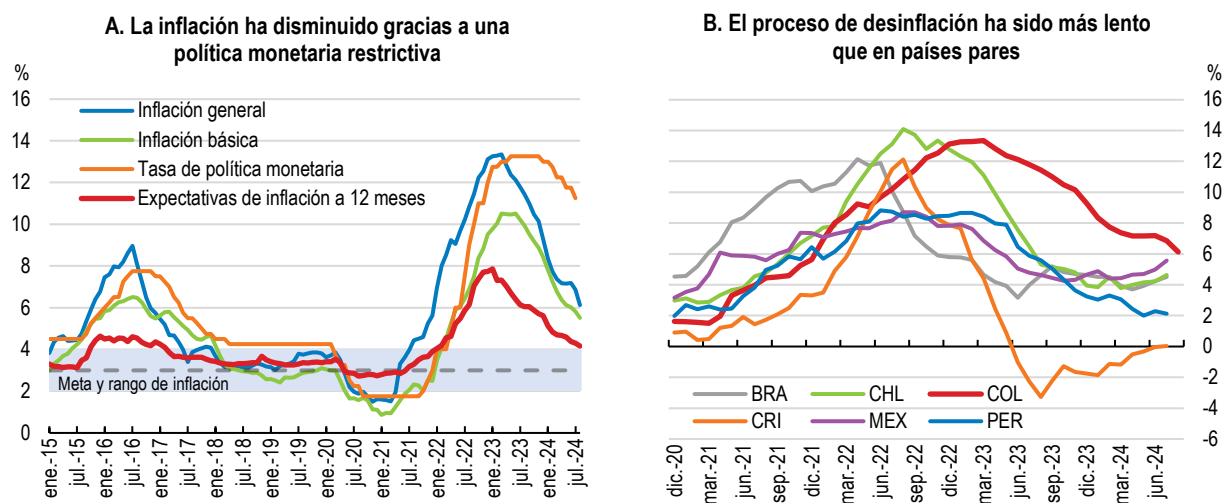
2.2. La política monetaria ha reaccionado decisivamente a la elevada inflación

La política monetaria restrictiva, con tasas de interés reales ex ante en 6.7% en julio tras alcanzar un máximo en febrero de 7.6%, ha contribuido a la disminución de la inflación desde su pico de 13.3% en marzo de 2023 hasta 6.1% en agosto de 2024 (Gráfico 2.7, panel A). La desinflación se produjo a pesar de los importantes aumentos de los precios de la energía, especialmente la gasolina, impulsados por la bienvenida eliminación gradual de los subsidios, y dos fuertes aumentos del salario mínimo del 16% en 2023 y del 12% en 2024. Durante 2023, la inflación de los precios de los bienes disminuyó sustancialmente debido a la apreciación del peso, mientras que la inflación de los precios de los servicios ha mostrado persistencia debido al alto grado de indexación. La indexación de precios, ya sea a la inflación pasada o a los aumentos del salario mínimo, afecta al 60% de la canasta de consumo en la que se basa el índice de precios al consumidor (Banco de la República, 2023^[4]). La indexación, junto con los altos aumentos del salario mínimo, el aumento de los precios de los combustibles y la fuerte demanda interna,

podrían explicar el ritmo más lento de desinflación en comparación con países como Brasil o Chile (Gráfico 2.7, panel B). Otros factores explicativos son el impacto retardado de la significativa depreciación del peso durante 2021 y 2022, y los fuertes aumentos de los precios de los alimentos causados por las restricciones de la oferta derivadas de las protestas sociales de 2021 y los riesgos climáticos. El fenómeno meteorológico de El Niño, que causa sequías, está llegando a su fin, pero ha provocado niveles bajos de los embalses y ha contribuido al aumento de los precios de la energía, pero su impacto esperado en el aumento de los precios de los alimentos no se ha materializado como se esperaba. La inflación subyacente también ha disminuido hasta el 5.5% en agosto. Las expectativas de inflación a un año han disminuido desde principios de 2023, pero siguen estando por encima de la meta, en el 4.2% en agosto.

La política monetaria ha desempeñado un papel crucial en la reducción de la inflación: el banco central inició su ciclo de flexibilización en diciembre de 2023, con una reducción total de 250 puntos básicos desde entonces. El ciclo de flexibilización está a mitad de camino y, dada la caída de la inflación esperada y una brecha de producto negativa, la política monetaria puede seguir con su ciclo de flexibilización gradual, prudente, cautelosa y basada en datos. Se proyecta que los recortes de las tasas de política monetaria continuarán durante 2025 para acercar la inflación a la meta del 3% a fines de 2025, en línea con el objetivo del banco central y los anuncios hechos por su Junta Directiva a fines de 2023. Se estima que las tasas de interés reales neutrales para Colombia rondarán el 2.5% (Banco de la República, 2024^[5]), más altas que los niveles previos a la pandemia debido al mayor coeficiente de deuda pública, una prima de riesgo soberano elevada y condiciones financieras globales más restrictivas después de la pandemia. Sin embargo, se requiere cautela, ya que existen varios riesgos de inflación al alza. La eliminación gradual prevista de los subsidios al diésel, si bien es necesaria, podría aumentar las presiones inflacionarias, aunque el impacto sobre la inflación debería ser menor que el de los aumentos de precios de la gasolina en 2023. Otros riesgos al alza para la inflación incluyen la indexación de salarios y precios y la persistencia de la inflación, el desanclaje de las expectativas de inflación debido a desviaciones prolongadas de la meta, las presiones inflacionarias de un posible fenómeno extremo de La Niña, el endurecimiento de las condiciones financieras externas y la mayor percepción del riesgo soberano que conduce a presiones cambiarias y/o aumentos en la tasa de interés real neutral.

Gráfico 2.7. La inflación ha disminuido, pero sigue siendo alta



Fuente: Banco de la República, DANE; y Panorama Económico de la OCDE (base de datos).

StatLink  <https://stat.link/tzs1gw>

2.3. Los riesgos para la estabilidad financiera parecen contenidos

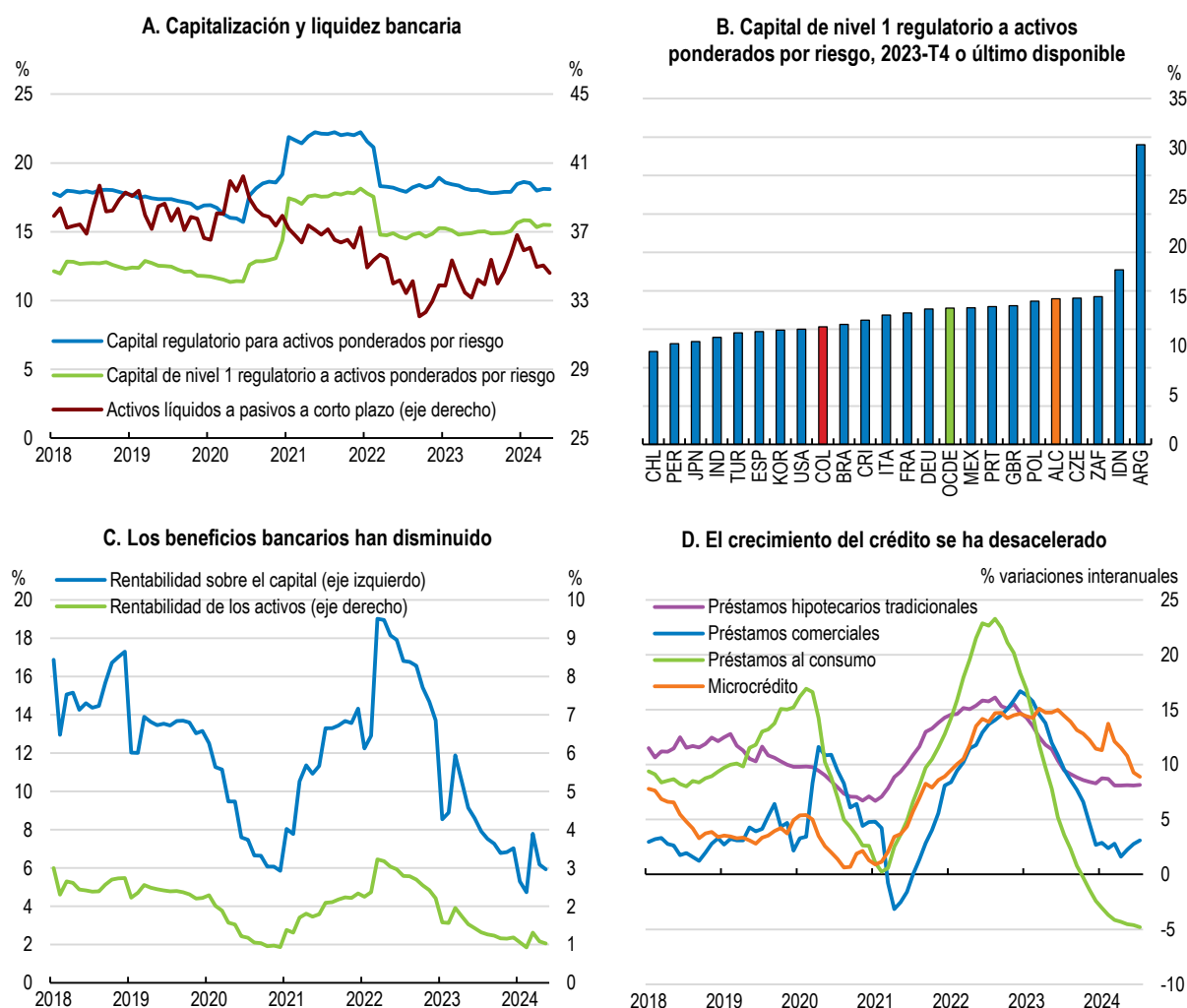
La regulación del mercado financiero, la supervisión macroprudencial y la supervisión bancaria son sólidas, en particular tras la adopción de las normas de Basilea III en 2021. El sector bancario sigue siendo resiliente, con una sólida capitalización y liquidez en los bancos (Gráfico 2.8, paneles A y B). Si bien ha habido caídas recientes en algunos indicadores de calidad crediticia, estas son manejables con los colchones existentes. La rentabilidad ha disminuido desde máximos anteriores, en particular en la cartera de consumo (Gráfico 2.8, panel C). Las pruebas de estrés realizadas por el Banco Central y la Superintendencia Financiera confirman que, incluso en situaciones adversas, la capitalización bancaria agregada supera los límites regulatorios (Banco de la Republica, 2023^[6]).

Después de crecer al ritmo más rápido en más de una década, el crecimiento del crédito se ha desacelerado, en todos los tipos de préstamos, lo que refleja la normalización de la economía y la política monetaria restrictiva (Gráfico 2.8, panel D). La desaceleración fue particularmente pronunciada en el caso de los préstamos al consumo de los hogares. Esta moderación en el crecimiento del crédito al consumo refleja mayores requisitos para otorgar nuevos préstamos, un endurecimiento de la política monetaria y mayores requisitos de provisiones para los préstamos al consumo. Como resultado, la relación deuda/ingreso de los hogares disminuyó en 2023 a niveles muy por debajo de los máximos históricos. El endeudamiento corporativo también disminuyó al 49% del PIB en 2023, dada la desaceleración de la actividad económica y la apreciación del peso, pero se mantiene 3 puntos porcentuales por encima de los niveles de 2019 (Banco de la Republica, 2023^[6]). Alrededor del 73% de la deuda privada corporativa denominada en moneda extranjera tiene medidas de mitigación de riesgos.

La cartera vencida ha aumentado en 2023 y los primeros meses de 2024 (Gráfico 2.9), especialmente en las carteras de consumo, debido a la desaceleración económica y a la toma de riesgos previa por parte de los prestamistas (Banco de la Republica, 2023^[6]). El indicador de cobertura (cociente de provisiones sobre cartera vencida) disminuyó en 2023 debido a un aumento desproporcionado de la cartera vencida, aunque se mantiene en niveles adecuados. Las provisiones contracíclicas en los sectores de consumo y comercio, destinadas a hacer frente a escenarios de deterioro de la calidad crediticia, disminuyeron en 2023 (Banco de la Republica, 2024^[7]). El segmento de microcrédito requiere un seguimiento cercano y una fuerte supervisión, ya que la cartera vencida ha aumentado con rapidez, especialmente en las instituciones de microfinanzas no supervisadas (Banco de la República, 2023^[8]). Dadas las altas tasas de interés y la desaceleración de la actividad económica, esta tendencia puede continuar y poner en peligro la calidad de la cartera. Sigue estando justificado mantener los mecanismos basados en reglas del marco de aprovisionamiento anticíclico, con ajustes cautelosos según sea necesario.

Los fenómenos meteorológicos extremos plantean riesgos para la estabilidad financiera, por lo que es necesario realizar esfuerzos para evaluarlos e integrar los riesgos climáticos en los marcos financieros (véase también el capítulo 5). Colombia fue el primer país latinoamericano en realizar una prueba de estrés climático de su sector financiero. Lideradas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las iniciativas incluyen la incorporación de elementos relacionados con el clima en las regulaciones, el desarrollo de herramientas de supervisión y la regulación de los instrumentos financieros verdes. La adopción de un enfoque basado en el riesgo para supervisar los riesgos relacionados con el clima, mejorar la divulgación de información y mejorar la disponibilidad de datos reforzaría aún más la estabilidad financiera.

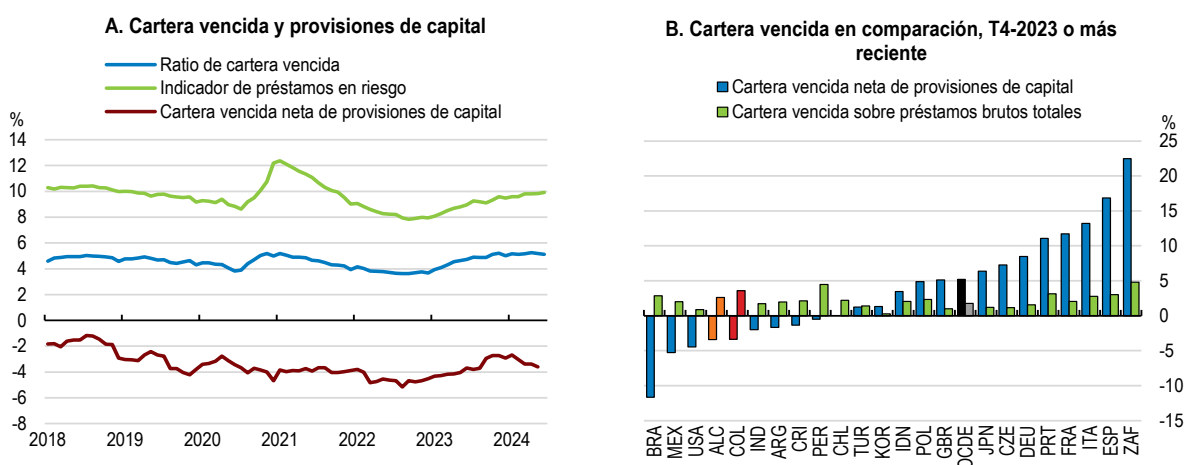
Gráfico 2.8. Los coeficientes de capital y liquidez de los bancos son adecuados y el crecimiento del crédito se ha desacelerado



Fuente: CEIC; Superintendencia Financiera de Colombia; BIS; y BRC.

StatLink <https://stat.link/deo6a2>

Gráfico 2.9. Los préstamos morosos han aumentado, especialmente en la cartera de consumo



Fuente: Indicadores de solidez financiera del FMI (base de datos).

StatLink <https://stat.link/bur19y>

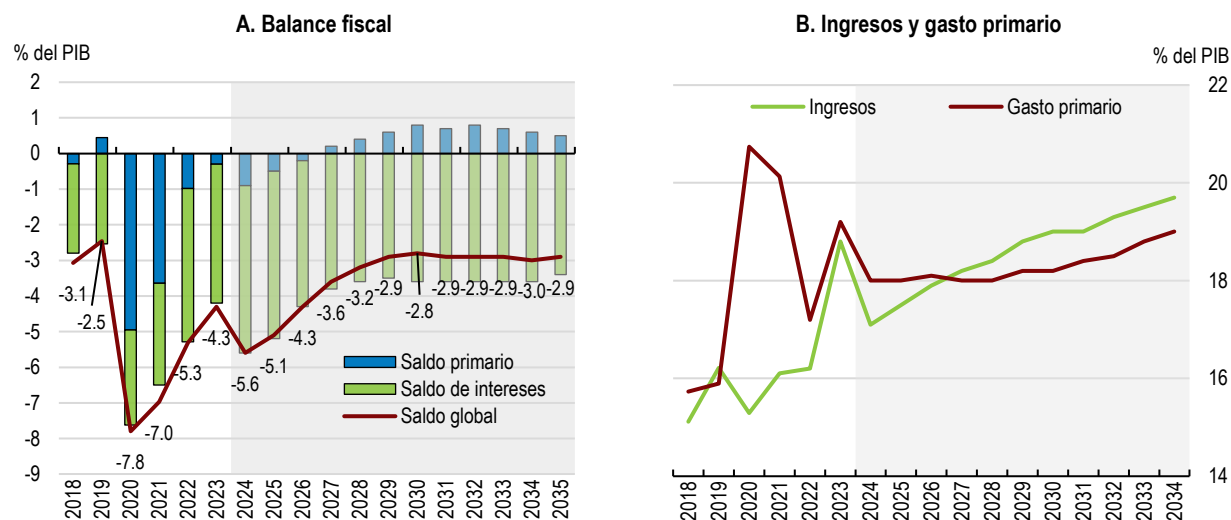
2.4. Es necesaria prudencia fiscal para fomentar la sostenibilidad de la deuda pública

El sólido marco fiscal basado en reglas de Colombia (Recuadro 2.1), respaldado por un compromiso de largo plazo con la sostenibilidad fiscal, ha proporcionado estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal desde su implementación. Tras la importante respuesta fiscal durante la pandemia de COVID-19, Colombia logró reducir adecuadamente el déficit fiscal en 2022, ayudada por la fuerte recuperación económica (Gráfico 2.10, panel A). Los déficits se redujeron aún más en 2023 y superaron las metas fiscales, a pesar de la desaceleración del crecimiento y el mayor gasto, principalmente en transferencias sociales. La disminución del déficit se benefició de la eliminación gradual de los subsidios a la gasolina y de los ingresos por las reformas tributarias de 2021 y 2022 (Recuadro 2.2), incluso si las reformas no alcanzaron las ganancias esperadas del 2.3% del PIB en 2023 debido a la desaceleración económica (CARF, 2023^[9]), lo que requirió algunos recortes de gasto *ad hoc*. El aumento del gasto primario tras la pandemia ha sido permanente, pasando del 15.8% del PIB en 2019 al 20% del PIB en 2020 y al 19% en 2023 (Gráfico 2.10, panel B). Este aumento solo se ha financiado parcialmente con las reformas tributarias de 2021 y 2022.

Recuadro 2.1. Marco fiscal de Colombia

En 2011, Colombia implementó una regla fiscal que tiene como objetivo el balance estructural para mejorar la sostenibilidad fiscal y recuperar el grado de inversión después de perderlo en 1999. Entre 2011 y 2019, aunque se cumplieron las metas de la regla fiscal, el gobierno enfrentó una creciente presión fiscal debido a la rápida acumulación de deuda (Arbelaez et al., 2021^[10]). Después de suspender apropiadamente la regla fiscal en 2020 y 2021 para abordar la pandemia de COVID-19, en 2021, una reforma introdujo una nueva regla fiscal para establecer un vínculo entre las metas de balance primario neto estructural y la deuda neta observada. La nueva regla incluye un ancla de deuda explícita y fija un piso para el balance primario estructural neto de los ciclos económico y de precios del petróleo y de transacciones puntuales, como una función directa de la distancia de la deuda pública neta al ancla del 55% que entrará en vigencia en 2026. Hasta 2026 se prevé un periodo de transición en el que el balance primario estructural no podrá ser inferior a -0.2% del PIB en 2024, y 0.5% del PIB en 2025. Debido a la disminución más rápida de lo esperado de la deuda neta desde 2021, que ahora se ha alineado con el ancla, el Gobierno plantea adelantar la implementación de la fórmula paramétrica de la regla fiscal a 2025, pendiente de aprobación del congreso. La regla también requiere superávits estructurales primarios de al menos 1.8% del PIB para niveles de deuda neta que excedan el límite del 71% del PIB.

Los Marcos Fiscales y de Gasto de Mediano Plazo de Colombia también son herramientas sólidas para alinear la política fiscal con las reglas fiscales, alineando las decisiones presupuestarias con los objetivos fiscales de largo plazo. Además, la reforma de 2021 creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), que funciona como un consejo fiscal independiente, y que ha influido positivamente en las decisiones de política fiscal al brindar recomendaciones constructivas al Ministerio de Hacienda y moldear el debate público.

Gráfico 2.10. El Gobierno prevé continuar una consolidación fiscal gradual

Nota: El área sombreada es una proyección del Plan Financiero Actualizado del Gobierno 2024 y del Plan Fiscal de Mediano Plazo 2023-2027.
Fuente: Ministerio de Hacienda de Colombia, Plan Financiero Actualizado 2024 y Plan Fiscal de Mediano Plazo 2023-2027.

StatLink <https://stat.link/ftv3yu>

Recuadro 2.2. La reforma tributaria de 2022

Tras la reforma tributaria de 2021, en 2022, inmediatamente después de que la actual administración asumiera el cargo, se aprobó una reforma tributaria para aumentar los ingresos en un 1.0%-1.3% del PIB en 2023 y 2024, y luego en alrededor del 1.3% a partir de 2025. La reforma de 2022 tenía como objetivo limitar el uso excesivo de los gastos tributarios que reducen la carga tributaria de los contribuyentes de mayores ingresos y crean distorsiones entre las actividades económicas, internalizar externalidades negativas ambientales y de salud pública y reducir la evasión y elusión fiscal. Esta reforma es un paso en la dirección correcta y ha hecho que el sistema sea menos regresivo.

Las principales medidas de la reforma incluyen:

- **Impuesto a la Renta de las Personas:** Consolidación de las rentas del trabajo y del capital. Reducción del tope nominal de las rentas exentas y deducciones (790 UVT= USD 8325).
- **Impuesto a las Ganancias de Capital:** Se aumenta al 15%, con exenciones para ciertas transacciones. Aumento del monto exento para ciertas ganancias ocasionales.
- **Impuesto a los dividendos:** Aumento de las tasas marginales para quienes no tributan a nivel corporativo, como retención en la fuente del 15% para residentes y del 20% para extranjeros.
- **Impuesto al Patrimonio:** Impuesto a las fortunas que se hizo permanente y se modificaron las tasas. Más de COP 3.4 billones (USD 860 mil; UVT 72000) tienen tasas impositivas que van del 0.5% al 1.5%. La tarifa más alta del 1.5% se aplica hasta 2027, cuando se reduce al 1%.
- **Impuestos Corporativos:** Se mantiene la tasa estándar en el 35%. Reducción de las tasas impositivas para las pequeñas y medianas empresas en el régimen simple de tributación. Ciertas deducciones limitadas al 3% de la utilidad neta. Cambio del descuento del 50% en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) a una deducción del 100% del monto pagado por este impuesto.

- Recargo para sectores específicos: Impuestos adicionales sobre la renta para el petróleo y el carbón si los precios internacionales superan los niveles históricos, en línea con los impuestos a las ganancias extraordinarias. El recargo para el sector financiero se fija en el 5% hasta 2027.
- Exenciones de IVA: Eliminación de los tres días libres de IVA.
- Impuesto al carbono: expansión gradual para cubrir las ventas, importaciones y extracción de carbón a partir de 2025.
- Impuesto Nacional a los Plásticos de un Solo Uso: Nuevo impuesto a los productos plásticos de un solo uso.
- Impuestos a los productos ultraprocesados: Nuevos gravámenes a las bebidas azucaradas y a los alimentos altamente procesados con alto contenido de azúcar, sodio o grasas saturadas.
- Fortalecimiento de los procedimientos tributarios: Se aumentan las sanciones por omisión de activos y fraude fiscal.

La reforma incluye disposiciones para mejorar las capacidades de aplicación de la ley y combatir la evasión fiscal, incluida la tributación basada en una presencia económica significativa y el fortalecimiento institucional de la autoridad fiscal. Se espera que estos esfuerzos reduzcan la evasión fiscal y generen un 0.8% adicional del PIB en ingresos.

El aumento esperado de los ingresos fiscales a partir de la reforma de 2022 será menor, 0.4% del PIB en 2024 y 0.2% del PIB en los años siguientes, ya que en 2023 la Corte Constitucional anuló parte de la ley que prohibía a las empresas extractivas deducir las regalías pagadas al gobierno de sus ingresos imponible por la explotación de recursos naturales no renovables.

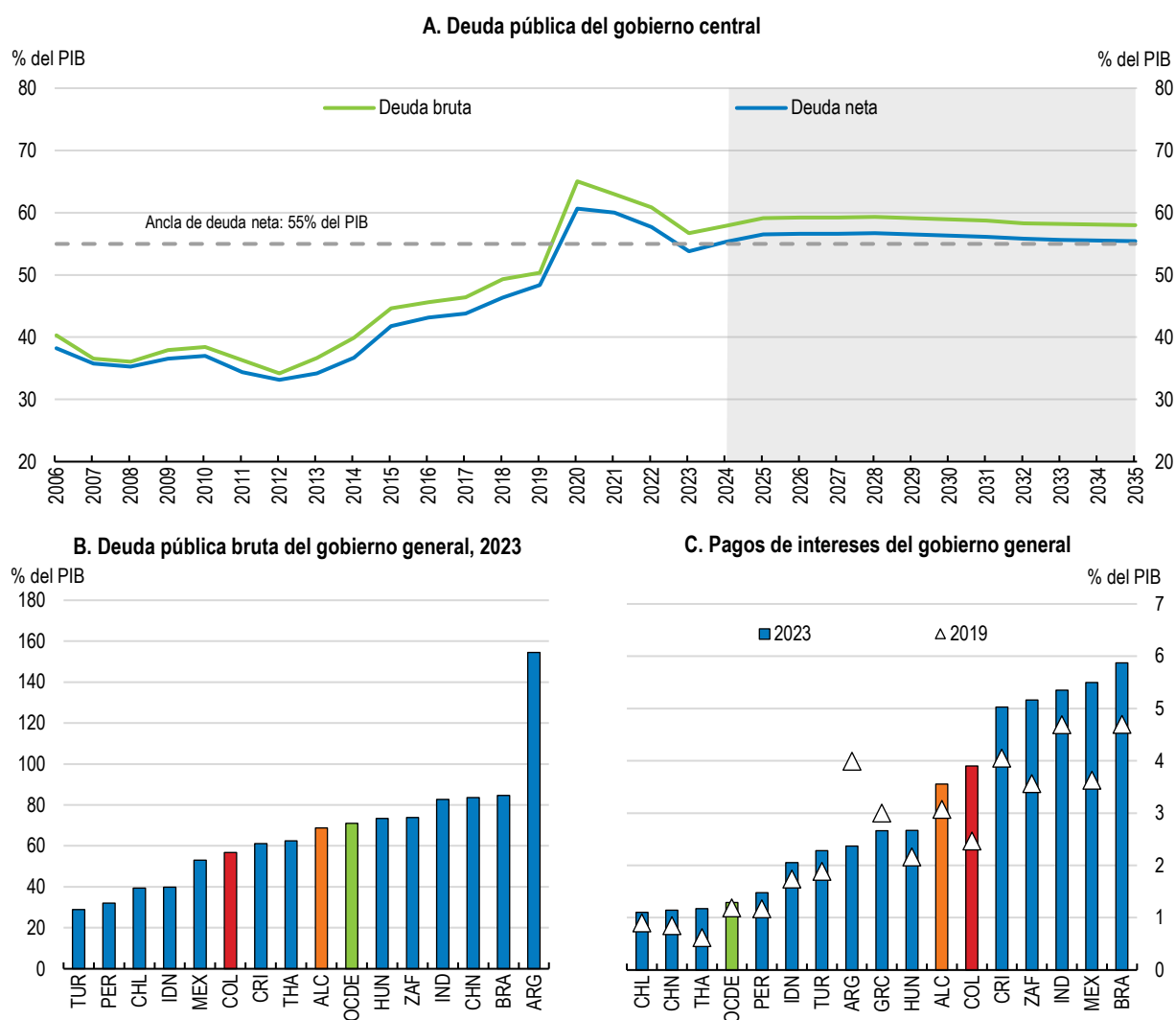
La deuda pública bruta del gobierno central aumentó hasta el 65% del PIB en 2020, pero desde entonces ha disminuido, impulsada por la eliminación gradual de las medidas contra la pandemia y la sólida recuperación económica, hasta el 56.5% en 2023 (Gráfico 2.11, panel A). La deuda neta como porcentaje del PIB también ha disminuido y ha convergido hacia el ancla de deuda neta del 55% de la regla fiscal en 2023. La deuda pública bruta del gobierno general es comparable al promedio de otros mercados emergentes del 60% del PIB, pero los costos de endeudamiento han aumentado sustancialmente desde que Colombia perdió su grado de inversión en 2021, representando el 4% del PIB en pagos de intereses y el 17% del gasto público total en 2023 (Gráfico 2.11, paneles B y C). Este aumento está influenciado por las altas tasas de interés globales y una prima de riesgo soberano más alta.

El Plan Fiscal de Mediano Plazo de 2024 tiene como meta una adecuada mejora del balance primario estructural de 1,2 puntos porcentuales en 2024 (MinHacienda, 2024^[11]). Este ajuste prudente de la política fiscal equilibra la sostenibilidad de la deuda, una brecha de producto negativa y una inflación aún elevada. Sin embargo, el déficit fiscal general aumenta a 5.6% del PIB (Gráfico 2.10), debido a unos menores ingresos tributarios no petroleros y mayores pagos de intereses. El hecho de que la recaudación tributaria sea menor a la esperada inicialmente se debe a los desafíos para reducir la evasión fiscal, la ausencia de ingresos provenientes de las mejoras en los procesos de litigio tras el retiro del proyecto de ley relacionado del Congreso y el fallo de la Corte Constitucional contra la prohibición de deducibilidad de regalías de la reforma tributaria de 2022. En consecuencia, el gobierno está reduciendo su gasto primario en 1.6% del PIB en 2024, en comparación con el plan anterior, lo que subraya el compromiso de la administración con la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de la regla fiscal. Sin embargo, el gasto de inversión pública se reducirá en un 0.5% del PIB en relación con los planes iniciales.

Los planes fiscales del Gobierno para 2025, contenidos en el Plan Fiscal de Mediano Plazo de 2024, prevén una mejora del saldo primario estructural de 0,4 puntos porcentuales en 2025, en el límite de la regla fiscal. Esto supone que el Congreso apruebe la implementación de la regla fiscal antes de lo previsto en lugar de la meta del período de transición para 2025 (Recuadro 2.1). Sin embargo, el déficit fiscal general se mantendrá por encima del 5% del PIB en 2025, revirtiendo el descenso posterior a la pandemia

por dos años consecutivos. Un déficit tan elevado no deja margen para una recaudación de impuestos menor a la esperada, y los pagos de intereses siguen siendo elevados, en alrededor 5% del PIB en 2025 de acuerdo con el Plan Fiscal de Mediano Plazo y por encima del 6% de acuerdo con el Presupuesto de 2025 presentado al Congreso a finales de julio. Estos altos pagos de intereses dejan poco margen para importantes necesidades de gasto e inversiones públicas. Además, si los ingresos tributarios son menos de lo esperado, serán necesarios nuevamente recortes de gasto ad hoc para cumplir con la regla fiscal, lo que perjudicará la inversión pública, ya que las inflexibilidades presupuestarias limitan aún más el alcance de los recortes del gasto público. En el corto plazo, mantener la consolidación fiscal planificada es clave para prevenir aumentos de la deuda pública y las preocupaciones de los inversores sobre la sostenibilidad fiscal y evitar mayores costos de endeudamiento. Para lograrlo y evitar recortes en la inversión pública se podría eliminar gradualmente los subsidios distorsionantes y mal focalizados al diésel y a los servicios públicos y mejorar la focalización del gasto social, como se analiza más adelante. La eliminación gradual de los subsidios al diésel podría crear hasta un 0.7% del PIB en espacio fiscal.

Gráfico 2.11. La deuda pública y los costes de endeudamiento han aumentado



Nota: En el Panel A, las previsiones para 2024 se refieren al Plan Financiero Actualizado 2024, y para 2025 en adelante, al Plan Fiscal de Mediano Plazo 2023.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Colombia, Plan Financiero Actualizado 2024 y Plan Fiscal de Mediano Plazo 2023-2027; y WEO del FMI (bases de datos).

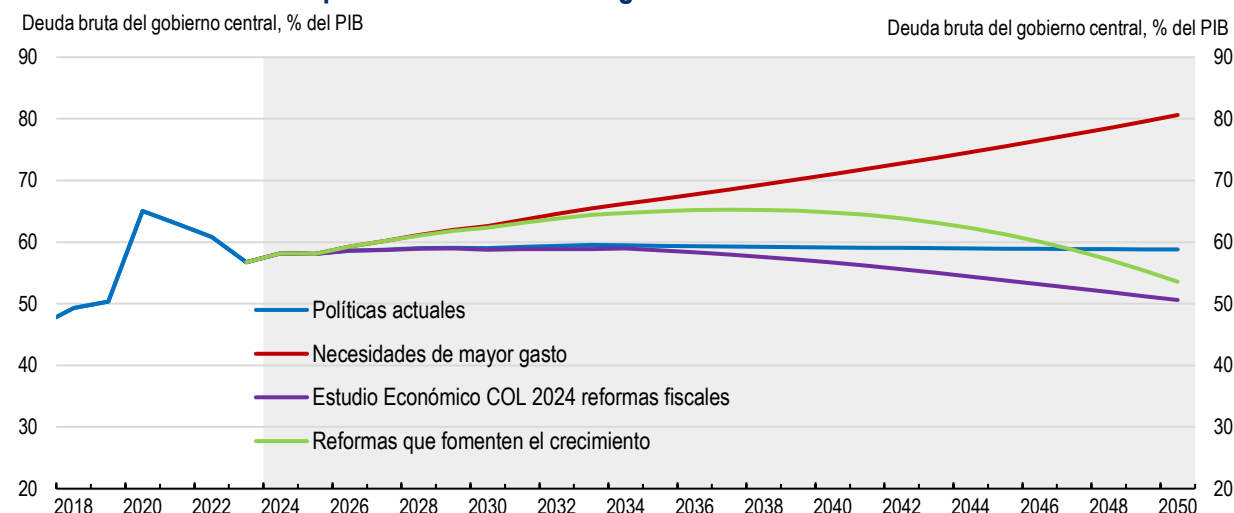
StatLink  <https://stat.link/8n56tf>

Teniendo en cuenta el plan de ajuste fiscal a mediano plazo del gobierno para mantener superávits primarios a partir de 2027 (véase el Gráfico 2.10) y una política tributaria y de gasto sin cambios, las proyecciones de la OCDE sugieren que la deuda pública bruta se estabilizará en el 59% del PIB para 2050 (Gráfico 2.12, línea azul). Siguen existiendo preocupaciones sobre los planes del gobierno de recaudar un 2.2% del PIB en ingresos fiscales adicionales sin una reforma tributaria comprehensiva. A mediano plazo, el gobierno debería centrarse en lograr mayores ingresos tributarios y aumentar la eficiencia del gasto, como se analiza más adelante, al tiempo que crean amortiguadores fiscales para hacer frente a futuros choques.

En el mediano plazo, para financiar un mayor gasto post pandemia, las reformas sociales, la transición verde y las brechas de infraestructura se necesita un gasto adicional que podría aumentar significativamente la relación deuda pública/PIB (Gráfico 2.12, línea roja). Por ejemplo, el proyecto de reforma de pensiones, aún no contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo podría requerir un 0.5% adicional del PIB anual en el corto plazo para financiar los pilares no contributivo y semicontributivo del sistema (CARF, 2024^[12]), aumentando a 0.6% del PIB en 2040 y 1.1% más allá de 2065. El sistema contributivo requerirá más recursos en el largo plazo debido a las mayores necesidades del sistema de reparto, que necesitará alrededor de 2.5% del PIB a partir de 2065. Aunque el Congreso archivó una propuesta reciente de reforma de la salud, el gobierno planea presentar una nueva con los mismos elementos centrales. El Ministerio de Hacienda estimó que la reforma anterior habría costado un 0.4% adicional del PIB por año en el corto plazo, alcanzando un máximo del 0.6% en 2027 y cayendo al 0.2% en 2042. Sin embargo, el consejo fiscal (2023^[13]) señala que esta estimación pasa por alto los posibles sobrecostos, incluidos los mayores costos de atención primaria y la inadecuada capacidad de gestión regional. Colombia también necesita aumentar el gasto público para apoyar los planes ambiciosos de transición climática y energética (véase el capítulo 5). Alcanzar los objetivos climáticos requiere entre el 1% y el 2% del PIB anualmente durante los próximos 20 años (MinHacienda, 2024^[11]). Si bien la mayor parte de esta inversión debería provenir de fuentes privadas, el gasto público también debe aumentar desde el 0.16% del PIB actual. Además, para 2050, Colombia podría perder hasta el 6% de sus ingresos gubernamentales debido a la transición energética que se aleja de los combustibles fósiles. Si bien los planes de reindustrialización del gobierno apuntan a impulsar el crecimiento económico y diversificar la economía, la transición podría generar presiones en el lado de los ingresos.

Para poner la deuda en una senda decreciente y al mismo tiempo atender las necesidades de gasto, se requerirán medidas para aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia del gasto (Gráfico 2.12, línea violeta y Tabla 2.4), como se analiza en las siguientes secciones. Un ambicioso paquete de reformas estructurales para mejorar el crecimiento, incluida la transición a una economía más diversificada y competitiva, también ayudaría a poner la deuda en una senda decreciente (Gráfico 2.12, línea verde y Tabla 2.4). La política de reindustrialización del gobierno (véase el capítulo 3), que apunta a diversificar la economía mediante el desarrollo de cadenas de valor, la profundización de la internacionalización y el cierre de las brechas de productividad local podría conducir a un aumento anual de 0,3 puntos porcentuales en el crecimiento económico para 2034 (MinHacienda, 2024^[11]).

Gráfico 2.12. Escenarios para la deuda bruta del gobierno central



Nota: El escenario de “políticas actuales” supone que los impuestos y el gasto existente y la implementación de planes de consolidación gubernamental cumplen con la regla fiscal. Supone que el crecimiento del PIB real y la inflación seguirán las proyecciones de la OCDE para 2024-25 como en la Tabla 2.1, después de lo cual el crecimiento del PIB real convergerá gradualmente a un crecimiento potencial del producto del 3%; la tasa de inflación se supone en la meta del 3%; y el tipo de cambio entre el peso colombiano y el dólar estadounidense se supone constante durante el periodo de simulación. Se supone que el balance primario del gobierno seguirá el plan fiscal de mediano plazo de las autoridades para 2024-2035 de conformidad con la regla fiscal, y se mantendrán superávits primarios constantes hasta 2050. El escenario de “mayores necesidades de gasto” supone un gasto primario anual superior al 0.7% del PIB que el escenario de “políticas actuales”, como ilustración de los costos de aprobar la reforma de las pensiones y otras necesidades de gasto relacionadas con las reformas de la salud y la transición verde. El escenario de “reformas que fomenten el crecimiento” supone, además del escenario de mayor gasto, la implementación de un ambicioso paquete de reformas estructurales seleccionadas como la recomendada en la Tabla 2.3 a partir de 2026. El escenario de “reformas fiscales del Estudio Económico” supone, además del escenario de mayor gasto, la implementación de una reforma tributaria y reformas de eficiencia del gasto como las recomendadas en la Tabla 2.3. Todos los escenarios tienen en cuenta los costos relacionados con el envejecimiento, que se estima ascenderán al 2.5% del PIB durante todo el periodo de 2025 a 2050 (Pessino and Ter-Minassian, 2021^[14]).

Fuente: Cálculos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/jdb7sr>

Tabla 2.3. Impacto fiscal ilustrativo a largo plazo de las recomendaciones del Estudio

Recommendation	Estimated impact on fiscal balance, % of GDP
Ingresos	
Eliminar las exenciones del impuesto de sociedades y reducir la tasa legal corporativa del 35% al 30%	+0.0
Ampliar la base del impuesto sobre la renta personal reduciendo la deducción básica y eliminando las exenciones, al tiempo que se reducen las contribuciones sociales para los trabajadores de bajos ingresos	+0.8
Fortalecer los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles	+0.3
Eliminar los gastos del IVA y compensar a los pobres	+1.5
Aumentar el impuesto al carbono a 67 USD/tCO _{2e} para 2030	+0.7
Mejorar la administración tributaria y reducir la evasión fiscal	+1.5
Mejorar la eficiencia del gasto (incluida una mejor focalización y la eliminación de subsidios distorsionantes)	+1.0
Pérdidas de ingresos de las industrias del petróleo y el carbón en medio de la transición energética global	-1.5
<i>Ingresos totales</i>	<i>4.3</i>
Reforma de pensiones prevista por el Gobierno	1.0
Reforma de salud planeada por el gobierno	0.2
Inversión pública adicional, que incluya el cumplimiento de objetivos climáticos y otras necesidades	1.4
Ampliar la educación de la primera infancia para lograr una cobertura universal y mejorar los sistemas de educación y formación	0.9
Compensación a los pobres por los precios más altos del carbono y la eliminación de los subsidios a los servicios públicos	0.3
<i>Gastos totales</i>	<i>3.8</i>

Nota: El impacto fiscal estimado de las reformas de salud y pensiones para 2040 ha sido evaluado por CARF (2023^[13]; 2023^[15]; CARF, 2024^[12]). La necesidad de aumentar el impuesto al carbono se evalúa en el Capítulo 5 de este Estudio Económico.

Fuente: Estimaciones de la OCDE.

Tabla 2.4. Unas reformas estructurales ambiciosas aumentarían significativamente el crecimiento de largo plazo

Estimación ilustrativa del impacto de determinadas reformas en el PIB potencial después de 15 años en relación con el nivel de referencia

Reforma	Impacto sobre el PIB real
Mayor empleo femenino y mejores resultados educativos	7.0%
Mejora del Estado de derecho y reducción de la corrupción	6.0%
Mejora de la regulación de los mercados de productos y aumento del gasto público en I+D	3.6%
Ambicioso paquete de reformas: todas las reformas anteriores juntas	17.9%
Aumento implícito del crecimiento anual promedio derivado de la implementación del ambicioso paquete de reformas	1.2 puntos porcentuales

Nota: Simulaciones basadas en el modelo de crecimiento de largo plazo de la OCDE (Guillemette y Château, 2023). La estimación del producto potencial se basa en una función de producción Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala basada en el modelo de crecimiento de largo plazo de la OCDE. El escenario A supone que las tasas de empleo femenino alcanzan el promedio de la OCDE para 2050, un aumento de 1.5 en los años de escolaridad en relación con la actualidad y que las puntuaciones PISA promedio en lectura, matemáticas y ciencias convergen a las puntuaciones PISA de Chile para 2050. El escenario B supone que el indicador de estado de derecho converge al primer decil del estado de derecho de la OCDE para 2050. El escenario C supone que el puntaje de regulación del mercado de productos de Colombia y el gasto público en I+D convergen a la mediana de la OCDE para 2050. Los efectos de la reforma individual no suman el efecto del escenario de reforma ambiciosa debido a los efectos no lineales en el modelo.

Fuente: Simulaciones utilizando el modelo de largo plazo de la OCDE (Guillemette y Château, 2023).

2.5. Identificación de ahorros y reasignación del gasto para cumplir con los planes de consolidación fiscal de corto plazo

2.5.1. Implementación de revisiones de gastos

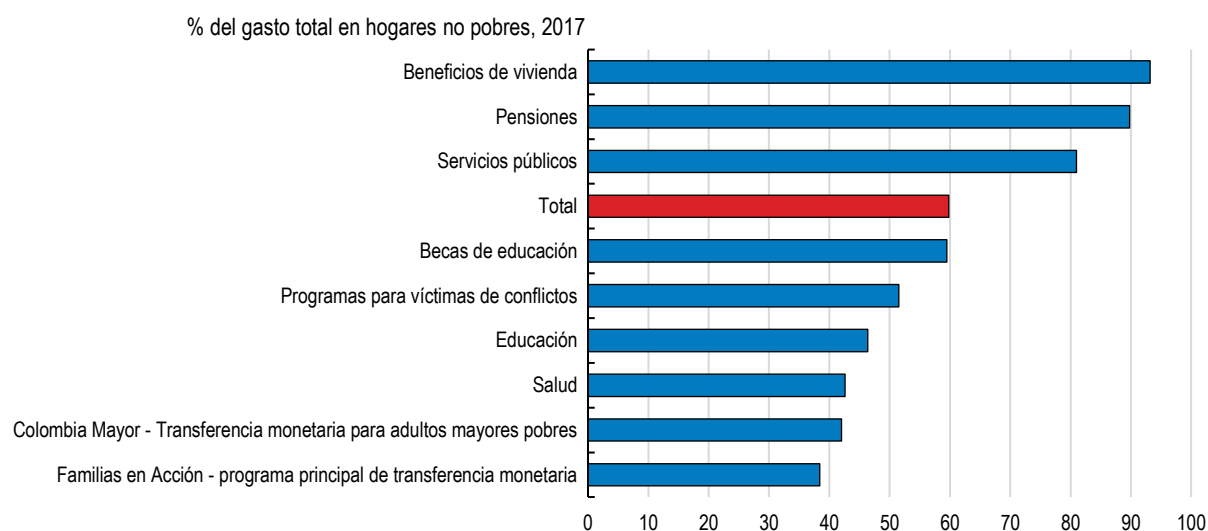
La necesidad de cumplir con la regla fiscal, junto con mejorar el potencial de crecimiento de Colombia y apoyar la transición energética, hace que mejorar la eficiencia del gasto público sea una prioridad fundamental. El gasto del gobierno general de Colombia, que representa el 34% del PIB en 2022, es inferior al de la mayoría de los países de la OCDE, con un promedio del 46% del PIB, y es necesario aumentar la inversión en pensiones, salud, educación e infraestructura, como se analiza en otras partes de este estudio. Sin embargo, también es necesario mejorar la calidad de este gasto. En el corto plazo, la identificación de medidas de ahorro o reasignación y la mejora de la eficacia de los programas y políticas pueden ayudar a Colombia a cumplir las metas fiscales en el corto plazo. Las ineficiencias del gasto público abundan en Colombia y se estima que rondaron el 4.8% del PIB anual en 2017 (Izquierdo, Pessino and Vuletin, 2018^[16]).

Para eliminar el gasto innecesario y asignar eficazmente los recursos entre las diferentes prioridades, podría resultar útil un uso sistemático de las revisiones del gasto (DNP & Fedesarrollo, 2018^[17]), aprovechando las experiencias de otros países de la OCDE. Para llevar a cabo con éxito las revisiones del gasto, la experiencia de la OCDE sugiere que Colombia necesita mejorar su gobernanza, establecer objetivos claros para las revisiones, fomentar la cooperación entre los ministerios sectoriales y conseguir apoyo político de alto nivel. También será de ayuda establecer un comité directivo de altos funcionarios y un grupo de trabajo integrado por funcionarios pertinentes del Ministerio de Hacienda y los ministerios sectoriales. Además, Colombia necesita integrar las evaluaciones del gasto en la planificación del presupuesto del gobierno, en particular en su marco fiscal de mediano plazo, para promover la transparencia del gasto y ayudar a reducir el gasto innecesario, en consonancia con las mejores prácticas de la OCDE (Tryggvadottir, 2022^[18]). Establecer objetivos claros para los recortes del gasto o las medidas de reasignación ha demostrado ser un factor clave de éxito en los países de la OCDE, ya que facilita el seguimiento a la hora de implementar los resultados de la revisión del gasto.

2.5.2. Mejorar la focalización del gasto social y eliminar subsidios distorsionantes

La focalización del gasto público es deficiente, ya que una parte importante del gasto social beneficia a los relativamente ricos (Gráfico 2.13). Esto es especialmente cierto en el caso de las pensiones, la vivienda y los subsidios a los servicios públicos, como la electricidad o las telecomunicaciones. Por ejemplo, el 73% de los subsidios implícitos a las pensiones se destinan a los hogares de altos ingresos, mientras que solo el 5% llega a los hogares más pobres (Fedesarrollo, 2021^[19]), un problema que el gobierno está abordando con la reciente ley de reforma de las pensiones, como se analiza en el capítulo 4. Después de la pandemia de COVID-19, la focalización de los programas de asistencia social mejoró significativamente, dado que antes de la pandemia el principal programa de alivio de la pobreza, Familias en Acción, asignaba casi el 40% de su gasto a familias no pobres, como se analiza en el *Estudio Económico* de 2022 (OECD, 2022^[20]). Se ha seguido avanzando con los esfuerzos recientes por establecer un registro social de hogares y un registro universal de ingresos, integrando los registros fiscales y permitiendo la autodeclaración de ingresos para identificar mejor a los beneficiarios en 2023. Se trata de medidas positivas que deberían seguir mejorando la eficiencia y la eficacia de los programas de asistencia social.

Gráfico 2.13. Los beneficios sociales pueden focalizarse mejor



Nota: Pobre se refiere a la línea de pobreza nacional. Las pensiones reflejan solo el subsidio implícito en el esquema público contributivo. La educación cubre todas las instituciones de educación pública, mientras que las becas de educación se refieren a los subsidios y becas educativas. Los servicios públicos incluyen subsidios para energía, agua, alcantarillado y comunicaciones. Colombia Mayor es una transferencia monetaria para personas mayores en extrema pobreza y sin pensión.

Fuente: (Fedesarrollo, 2021^[21]).

StatLink  <https://stat.link/xnpws6>

Los subsidios a los servicios públicos son uno de los rubros peor focalizados, ya que el 80% del gasto se destina a hogares no pobres. Estos subsidios representaron alrededor del 0.8% del PIB en 2022. Además, los subsidios reducen los incentivos para un menor uso de energía y distorsionan las señales de precios, lo que va en contra de las ambiciones del gobierno de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (véase el capítulo 5). Por ejemplo, el 90% de los hogares reciben subsidios para la electricidad y el 60% para el gas (Eslava, Revolo and Ortiz, 2020^[22]). En lugar de utilizar subsidios, sería mejor apoyar a los hogares vulnerables mediante transferencias monetarias focalizadas. Si no se pueden eliminar los subsidios a los servicios públicos, es necesario mejorar su focalización. En lugar de utilizar el sistema actual, que no considera la vulnerabilidad de los ingresos y carece de estratos actualizados, sería mejor

utilizar el registro social de hogares (Sisbén), recientemente mejorado, como se hizo para los subsidios de vivienda en 2023.

Continuar con la bienvenida eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles ahorraría recursos públicos escasos y apoyaría el objetivo de Colombia de reducir la dependencia de los combustibles fósiles. En 2023, el gobierno eliminó de manera encomiable los subsidios a la gasolina, mejorando la eficiencia del gasto. Desde octubre de 2022, los ajustes mensuales de los precios de los combustibles líquidos han cerrado la brecha entre los precios internacionales y locales de la gasolina. El gobierno anunció que los precios de la gasolina estarán vinculados a los precios internacionales para evitar futuros subsidios. La implementación del anuncio de la eliminación gradual de los subsidios al diésel está justificada, aunque la economía política de esta medida está resultando difícil. Recientemente, el gobierno anunció la eliminación de los subsidios al diésel para los grandes consumidores, y una leve reducción para los conductores de camiones. Esfuerzos adicionales para cerrar la brecha entre el precio del diésel y su precio internacional podrían generar ahorros del 0.6%-0.7% del PIB en el gasto público para 2025 (MinHacienda, 2024^[11]), lo que permitiría reasignar el gasto público hacia áreas más productivas y sostenibles y alentar la inversión en tecnologías más limpias y energía renovable.

2.5.3. Reducción de las rigideces presupuestarias

La excesiva inflexibilidad presupuestaria de Colombia socava la capacidad del gobierno para asignar el gasto a necesidades y prioridades cambiantes y plantea desafíos cuando los ingresos son insuficientes, lo que lleva a un aumento de la deuda o a recortes de la inversión pública. Históricamente, también debido a las rigideces del gasto, la inversión pública ha fluctuado con los ingresos en un patrón altamente procíclico (Arbelaez et al., 2021^[10]). Alrededor del 90% del gasto primario del gobierno central de Colombia está preestablecido, debido a gastos operativos, transferencias ordenadas por ley, la asignación de fondos a entidades subnacionales y los programas sociales (CARF, 2023^[23]). Colombia implementó medidas de flexibilización presupuestaria en la década de 2000, incluidas reformas constitucionales y legales para reducir la inflexibilidad presupuestaria heredada, pero algunas medidas se han revertido desde entonces (Herrera and Olaberria, 2020^[24]). Una preocupación notable es el alto nivel de rigidez del gasto derivado de las disposiciones constitucionales que asignan porcentajes fijos de ingresos a las entidades subnacionales a través del Sistema General de Participaciones. Estas transferencias están vinculadas al crecimiento de los ingresos corrientes del gobierno central durante los últimos cuatro años, independientemente de las necesidades reales. Por ejemplo, el 40% de los ingresos obtenidos con las dos últimas reformas tributarias, en 2021 y 2022, deben asignarse a este sistema de transferencias (CARF, 2023^[23]). El gasto obligatorio y la asignación de ingresos deben reevaluarse para reducir las rigideces presupuestarias, como se recomienda en la *Estudio Económico de la OCDE para Colombia* (2019^[25]). Por ejemplo, la implementación de un enfoque basado en las necesidades, en lugar de vincular las transferencias al crecimiento de los ingresos, garantizaría que los recursos se asignen donde más se necesitan. Además, los municipios y los departamentos regionales dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central, lo que pone de relieve la necesidad de reformas para fomentar la prestación de servicios públicos de calidad y reforzar las capacidades subnacionales, como se analiza en el Capítulo 3 y en línea con las sugerencias de la misión de descentralización.

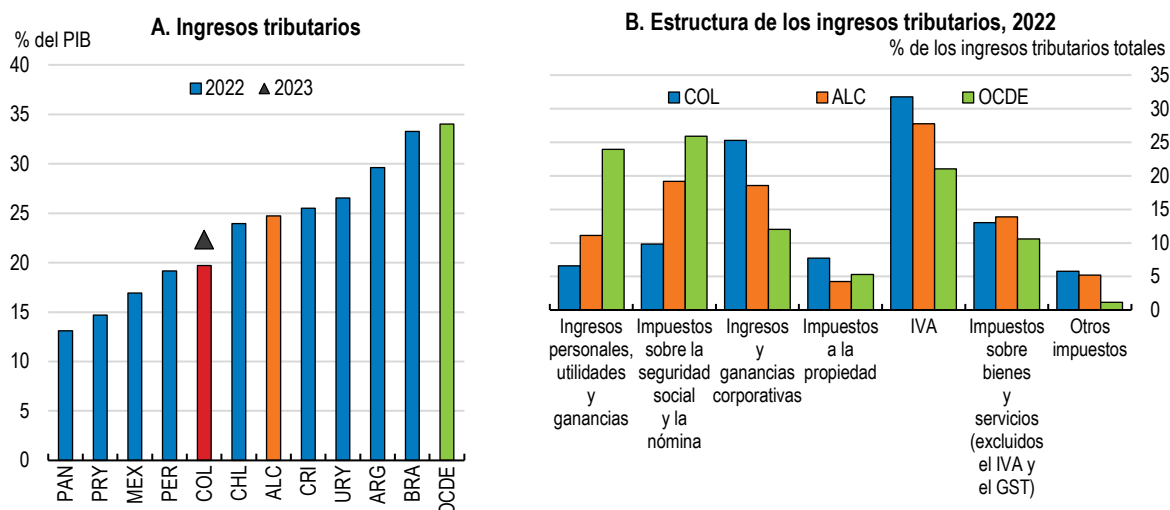
2.6. La implementación gradual de una reforma tributaria integral puede aumentar los ingresos públicos y estimular el crecimiento económico

También será necesario aumentar los ingresos tributarios para abordar las necesidades de gasto y mantener el compromiso de Colombia con la prudencia fiscal y la sostenibilidad de la deuda. Colombia ha experimentado 21 reformas fiscales entre los años 1990 y 2022 (Gráfico 2.14, panel A), una cada año y medio, como se describe en los últimos seis *Estudios Económicos de la OCDE* (OECD, 2022^[20]; OECD,

2019^[25]; OECD, 2017^[26]; OECD, 2015^[27]; OECD, 2013^[28]), que han aumentado gradualmente los ingresos tributarios. Sin embargo, en lugar de simplificar el sistema y mejorar la combinación impositiva, estas reformas fiscales frecuentes y fragmentadas han generado una mayor complejidad y desigualdades que a menudo han adoptado la forma de gastos tributarios, haciendo que el sistema tributario recaiga de forma particular en las empresas (Gráfico 2.14, panel B). La reforma tributaria de 2022 es un paso en la dirección correcta para reducir algunos de estos gastos tributarios y aumentar la recaudación de los ingresos del impuesto de renta a las personas físicas. Las reformas frecuentes también han generado incertidumbre e inseguridad jurídica para la inversión privada.

Una reforma tributaria integral, debidamente secuenciada e implementada gradualmente, no solo podría aumentar los ingresos para financiar las necesidades sociales, de infraestructura y de cambio climático, sino también mejorar la productividad y reducir las desigualdades. La reforma debería reequilibrar la carga tributaria del impuesto corporativo al impuesto sobre la renta personal, simplificar el sistema tributario, reducir gastos tributarios y disminuir la evasión fiscal, como se describe en los Estudios Económicos de la OCDE sobre Colombia anteriores y el Informe de Gasto Tributario de 2021 (OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021^[29]; OECD, 2022^[30]). La implementación de esa reforma podría generar ingresos adicionales sustanciales de hasta el 4.3% del PIB (Tabla 2.3).

Gráfico 2.14. Después de varias reformas tributarias, los ingresos tributarios siguen siendo bajos



Nota: ALC es un promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX y PER. En el Panel A, la estimación para 2023 de Colombia se basa en cálculos del Ministerio de Hacienda de Colombia. En el Panel B, la OCDE se refiere a 2022 o al último año disponible.

Fuente: Estadísticas de Ingresos de la OCDE en América Latina (base de datos); Estadísticas de ingresos de la OCDE (base de datos); y Ministerio de Hacienda de Colombia.

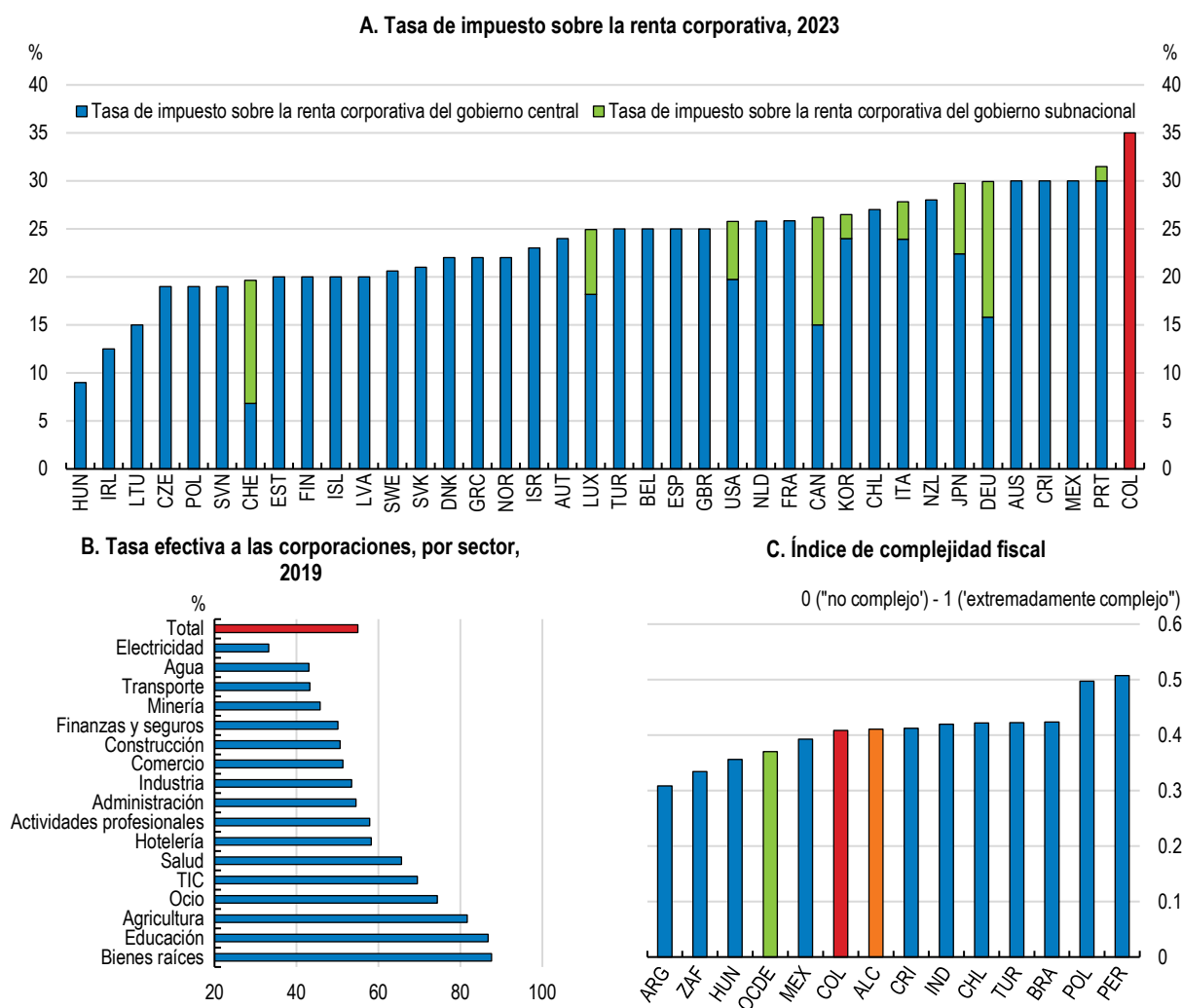
StatLink  <https://stat.link/fesbhi>

2.6.1. Reducir la carga tributaria de las empresas y racionalizar el impuesto corporativo

La tasa impositiva corporativa legal del 35% en 2023 es muy alta en relación con el promedio de la OCDE del 23% (Gráfico 2.15, panel A). En 2018 se legislaron reducciones graduales de la tasa, mientras que una reforma fiscal de 2021 aumentó la tasa nuevamente al 35%. Otros impuestos empresariales distorsionantes aumentan la carga impositiva muy por encima de la carga impositiva corporativa legal sobre la renta, como el impuesto local sobre las ventas de las empresas ICA, todos los cuales debilitan los incentivos a la inversión y es probable que tengan efectos negativos sobre el crecimiento (OECD, 2022^[20]). Las tasas impositivas corporativas efectivas en Colombia también son altas, con una tasa impositiva efectiva promedio del 29.2% en 2021, superando tanto el promedio latinoamericano del

24%, como el promedio de la OCDE del 22% (Hanappi et al., 2023^[31]). Además, la importante dispersión de las tasas impositivas efectivas en diferentes sectores, que van del 33% al 90% en 2019 (Gráfico 2.15, Panel B), junto con las cláusulas de tratamiento especial, los descuentos y las tasas diferenciales hacen que el sistema tributario sea complejo (Gráfico 2.15, Panel C), fomentando la informalidad, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas.

Gráfico 2.15. Las corporaciones enfrentan una alta carga fiscal, desigualdades horizontales y un código tributario complejo



Nota: En el Panel A, ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. En el Panel B, los datos se refieren a impuestos nacionales y locales, e incorporan todos los impuestos remitidos por las empresas, incluidas las contribuciones a la seguridad social y otros gravámenes corporativos.

Fuente: Base de Datos Tributaria de la OCDE (base de datos); TRR 266 Contabilidad para la Transparencia (2022), "Índice de complejidad fiscal 2022"; Fedesarrollo (2021), "Reformas para una Colombia post-covid-19: Hacia un nuevo contrato social".

StatLink <https://stat.link/h27nvb>

Colombia debería considerar la posibilidad de eliminar gradualmente las exenciones, descuentos o tasas diferenciales, al tiempo que reduce la tasa impositiva corporativa legal y elimina gradualmente otros impuestos distorsionantes que las empresas deben pagar. La ampliación de la base impositiva sobre la renta corporativa debería ir de la mano con la abolición de otros impuestos empresariales distorsionantes.

Esa reducción de la carga fiscal sobre las empresas puede promover la equidad entre las firmas, fomentar la inversión y la formalización empresarial y mejorar la recaudación de impuestos (Comité de Expertos, 2016^[32]). El impacto de la reducción de los gastos tributarios en la recaudación de impuestos es incierto y difícil de medir debido a la falta de un sistema tributario de referencia claro y a la recopilación inadecuada de datos por parte de las autoridades fiscales (OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021^[29]; OECD, 2022^[20]). La autoridad fiscal está trabajando en un nuevo informe independiente que proporcione un sistema de referencia claro siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Incentivos Fiscales de la OCDE de 2021. Estimaciones muy conservadoras sugieren que una reforma que elimine los gastos tributarios y reduzca la tasa corporativa legal al 30% podría tener un impacto neutral en los ingresos tributarios o ligeramente positivo (Fergusson and Hofstetter, 2022^[33]). Sin embargo, los ingresos no percibidos por los gastos tributarios probablemente estén subestimados dadas las limitaciones de los datos (OECD, 2022^[30]).

La reforma tributaria de 2022 eliminó apropiadamente algunos de los 146 tratamientos especiales identificados en Colombia (MinHacienda, 2022^[34]) al reducir los topes nominales a los ingresos y deducciones exentos de impuestos, eliminando aproximadamente 60 gastos tributarios e imponiendo límites a otros 20. Es fundamental evaluar su impacto en la recaudación de ingresos y la equidad horizontal de la reforma para orientar las reformas futuras. Por ejemplo, la disponibilidad de un crédito tributario para que las empresas compensen el IVA pagado sobre la inversión en activos, aunque poco común, aborda una deficiencia en el sistema del IVA. Por lo general, las empresas deberían tener derecho a recuperar el IVA de entrada pagado sobre los activos, sin embargo, esta funcionalidad no existe en Colombia.

Muchas de las exenciones o gastos tributarios actuales podrían reconsiderarse y se podría poner en marcha un nuevo proceso riguroso para introducir nuevos gastos tributarios. Se estimó que el gasto tributario por ingresos corporativos sería del 1.4% del PIB en 2022, con una reducción de alrededor del 0.18% del PIB gracias a la reforma tributaria de 2022. Antes de introducir nuevos gastos tributarios, es necesario evaluar la eficacia de los existentes; se podrían conservar aquellos que tengan impactos positivos y efectivos en términos de costos en la consecución de objetivos de política bien definidos y eliminar el resto. Los beneficios de esta reforma podrían reorientarse hacia transferencias específicas para las poblaciones vulnerables afectadas por el cambio (OECD et al., 2023^[35]).

Se necesitan medidas para reducir la informalidad empresarial a fin de impulsar los ingresos tributarios, lo que requiere una estrategia integral en diversas áreas de política, como la simplificación de los procedimientos administrativos y la mejora del acceso al sistema financiero, como se analiza en el capítulo 3, así como una reforma integral del impuesto corporativo y una aplicación de la legislación tributaria más estricta en consonancia con una recopilación de datos tributarios más detallados por parte de la administración tributaria. Desde 2019, un régimen fiscal simplificado (Régimen Simple de Tributación) para los trabajadores autónomos y las microempresas y pymes tiene por objeto facilitar la formalización. En 2022, el régimen se modificó para incluir tarifas reducidas y ampliar la elegibilidad. Garantizar la integración de la economía popular, que abarca una amplia gama de entidades económicas, incluidos los esfuerzos individuales y comunitarios, a menudo informales y apoyados por redes de parentesco y de comunidades locales (véase el capítulo 3), en el régimen simplificado sería clave para la formalización. Además, mejorar su diseño para facilitar el cumplimiento tributario de las microempresas y pymes es clave para reducir la informalidad y apoyar el crecimiento empresarial. Facilitar una transición fluida entre el régimen simplificado y el general, ayudando y guiando a las empresas, incentivaría a las empresas a crecer y cambiar al régimen general. La simplificación del régimen general, como se mencionó anteriormente, sería clave para esta transición fluida. Por ejemplo, el régimen Simple Nacional en Brasil proporciona un régimen tributario unificado (que cubre una amplia gama de impuestos) para micro y pequeñas empresas, simplificando el cumplimiento y permitiendo que las empresas hagan la transición al régimen general a medida que crecen. Un aumento gradual de las obligaciones tributarias y los requisitos administrativos prepara a las empresas para las complejidades del régimen tributario general. Las

campañas de divulgación para educar a las micro y pequeñas empresas sobre las oportunidades y los beneficios del régimen tributario simplificado son esenciales para promover el cumplimiento voluntario. También es necesaria una evaluación continua del régimen simplificado para evitar cualquier desincentivo no deseado al crecimiento empresarial impulsado por las discontinuidades en las tasas impositivas. Además, para mejorar los incentivos a la formalización, las tasas de impuestos corporativos podrían basarse en los ingresos netos para generar incentivos para que los contribuyentes declaren sus costos y gastos (Mas-Montserrat et al., 2023^[36]).

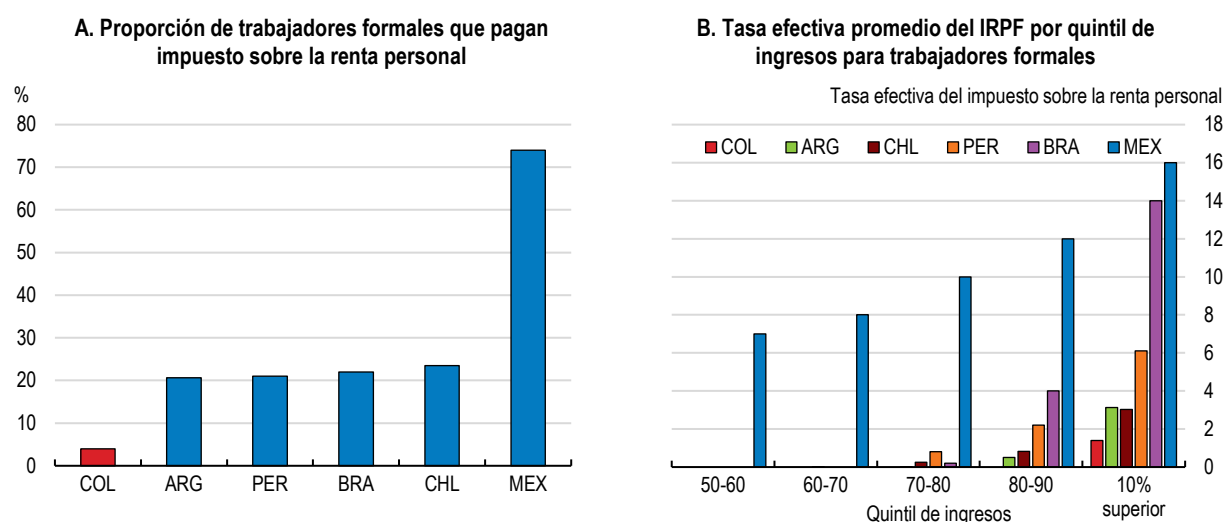
2.6.2. Hacia una tributación más progresiva de la renta personal

El impuesto sobre la renta de las personas representa una proporción baja de los ingresos fiscales, tanto en comparación con otros países de la región como con otros países de la OCDE (Gráfico 2.14, panel B), debido a la alta informalidad laboral y a que pocos colombianos pagan impuestos sobre la renta de las personas. La reforma tributaria de 2022 ha mejorado marginalmente la naturaleza redistributiva de los impuestos sobre la renta de las personas y ha hecho permanente un impuesto a la riqueza introducido durante la pandemia, lo que ha contribuido a reducir la desigualdad (Baquero, Dávalos and Monroy, 2023^[37]), pero se puede hacer más.

La base imponible del impuesto sobre la renta de las personas podría ampliarse significativamente sin afectar a la mitad inferior de la distribución del ingreso. Solo el 5% de los trabajadores formales paga el impuesto sobre la renta de las personas físicas debido a un alto umbral de ingresos laborales por debajo del cual no es necesario pagar dicho impuesto (Gráfico 2.16, panel A), como se analiza en el *Estudio Económico de Colombia* de 2022. Una reforma complementaria en dos pasos aumentaría la base imponible y haría que el sistema fuera más progresivo. El primer paso implicaría reducir gradualmente el umbral básico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y, al mismo tiempo, reducir la tasa impositiva de entrada. En un segundo paso, para reducir la informalidad, se deberían reducir las tasas de contribución a la seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos, ya que la evidencia sugiere que la reducción de la cuña fiscal, como lo demuestra la reforma fiscal de 2012, contribuiría a reducir la informalidad, aunque no es el único factor impulsor de la informalidad (como se analiza en el capítulo 4). El efecto combinado de estos cambios sería progresivo porque los trabajadores sujetos al impuesto sobre la renta de las personas tendrían ingresos más altos que los que se benefician de contribuciones reducidas a la seguridad social, lo que garantizaría la progresividad general de la reforma. Al reducir la informalidad, esta reforma también impulsaría la productividad y el crecimiento. La introducción de un crédito tributario por ingresos del trabajo (EITC, por las siglas en inglés) mejoraría aún más la progresividad y promovería una mayor participación en el mercado laboral formal entre los trabajadores poco calificados (Pessino et al., 2021^[38]).

La brecha entre las tasas impositivas legales y efectivas sigue siendo significativa, en particular para los deciles de altos ingresos (Gráfico 2.16, panel B) (Fergusson and Hofstetter, 2022^[39]; CPC, 2022^[39]; Fedesarrollo, 2021^[19]). Una mayor racionalización y reducción de las exenciones y deducciones que amplían esta brecha y complican el código tributario podría ayudar (Baquero, Dávalos and Monroy, 2023^[37]). Algunos ejemplos son la exención de los ingresos por pensiones, la exención de las contribuciones voluntarias a las pensiones y la deducción de los intereses hipotecarios. Las deducciones y exenciones tributarias de ciertas rentas causan pérdidas de ingresos de alrededor del 0.7% del PIB y reducen significativamente la progresividad fiscal (MinHacienda, 2024^[11]). Es probable que esta estimación esté subestimada debido a problemas de recopilación de datos similares a los relacionados con el impuesto a las ganancias corporativas (OECD, 2022^[30]).

Gráfico 2.16. Son pocos los colombianos que pagan impuesto sobre la renta personal, y quienes lo hacen, pagan poco



Fuente: (Acosta Ormaechea, Pienknagura and Pizzinelli, 2022^[40])

StatLink  <https://stat.link/zo9t2s>

2.6.3. Continuar reduciendo la evasión y la elusión tributaria

Los avances de Colombia contra la evasión y la elusión fiscal, impulsados por las reformas recientes, deben persistir. Los esfuerzos en curso incluyen medidas para reforzar la administración tributaria mediante mayores recursos y esfuerzos de creación de capacidad y digitalización. El desafío ahora radica en aprovechar eficazmente estos recursos para mejorar la aplicación de la ley. Si bien las reformas tributarias de 2021 y 2022 han introducido medidas significativas para reducir la evasión tributaria, todavía hay un margen significativo para reducirla. Las estimaciones sugieren que la evasión tributaria conduce a pérdidas de ingresos que superan el 5% del PIB (Benítez et al., 2021^[41]).

Las autoridades fiscales deben aplicar más procesos basados en datos para evitar abusos, incluso mediante auditorías basadas en riesgos y cotejos de diferentes flujos de datos. Colombia ha modernizado su proceso de declaración de impuestos al incluir valores sugeridos en las declaraciones del impuesto a la renta de las personas a partir de datos de terceros, lo que ayuda a fomentar la presentación adecuada y reducir la evasión. Todavía hay un margen significativo para mejorar la presentación de declaraciones de impuestos para mejorar la granularidad de los datos, ya que actualmente las declaraciones de impuestos sobre la renta de las empresas y las personas no son lo suficientemente detalladas para identificar adecuadamente los ingresos no percibidos por los gastos tributarios (OECD, 2022^[20]), lo que dificulta la auditoría de la evasión tributaria. A medida que la base imponible del impuesto sobre la renta se amplía, una declaración de renta universal obligatoria fomentaría una cultura tributaria positiva, promoviendo la transparencia y el cumplimiento, reduciendo la evasión, especialmente si va acompañada de medidas para hacer que el proceso de declaración de la renta sea más sencillo y eficiente. En Colombia, solo el 10% de la población declaró algún ingreso en 2020, mientras que países como Austria y Finlandia alcanzaron tasas de hasta el 98% (CPC, 2023^[42]). Algunos países, como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Australia, tienen sistemas tributarios que exigen que las personas, incluidas aquellas con ingresos bajos o nulos, presenten declaraciones de impuestos por diversos motivos, como acceder a créditos tributarios, programas de asistencia social o para mantener actualizada la información fiscal. En Estados Unidos, por ejemplo, incluso si una persona no tiene ingresos, puede necesitar presentar una declaración de impuestos para acceder a ciertos créditos tributarios o al crédito tributario por hijo.

Una vez que las capacidades de recopilación de datos hayan mejorado, Colombia podría aprovechar tecnologías como la inteligencia artificial y *blockchain* para agilizar los procesos y mejorar el cumplimiento tributario (Recuadro 2.3), siguiendo el ejemplo de Estonia. Utilizando tecnologías como la inteligencia artificial, Estonia mejora la verificación cruzada de datos, automatiza los flujos de datos, reconoce patrones y anomalías tributarias y simplifica las declaraciones de impuestos (e-estonia, 2023^[43]). La tecnología de *blockchain* evita la duplicación de información entre autoridades gubernamentales y automatiza los pagos de impuestos, como las deducciones de la seguridad social, a través de contratos inteligentes. Además, los sistemas de información en tiempo real pueden mitigar los riesgos de fraude al calcular los impuestos al valor agregado a lo largo de la cadena de suministro. Otras recomendaciones para reducir la evasión son limitar el uso de efectivo, que representa el 90% de todas las transacciones privadas, y seguir avanzando en la facturación electrónica, como se recomendó en anteriores *Estudios Económicos de la OCDE* (OECD, 2022^[20]; OECD, 2019^[25]).

Recuadro 2.3. El sistema tributario innovador y digitalizado de Estonia

- Sistema de impuestos electrónicos: El sistema de impuestos electrónicos de Estonia permite que tanto particulares como empresas presenten sus impuestos en línea con facilidad. Este sistema ha simplificado el cumplimiento tributario, reducido el papeleo y minimizado las cargas administrativas.
- Plataforma X-Road: La plataforma X-Road de Estonia funciona como un sistema seguro de intercambio de datos que facilita la comunicación fluida entre diferentes agencias y entidades gubernamentales. Esta interoperabilidad ha agilizado la administración tributaria y mejorado la eficiencia.
- Identidad digital: Los ciudadanos tienen documentos de identidad digitales que les permiten acceder de forma segura a diversos servicios electrónicos, incluidas las transacciones relacionadas con los impuestos. Este sistema de autenticación ha mejorado la seguridad y ha reducido el riesgo de fraude de identidad.
- Automatización e inteligencia artificial: Estonia ha aprovechado la automatización y la inteligencia artificial (IA) para agilizar los procesos tributarios, como la verificación de datos y los cálculos de impuestos. Esto ha aumentado la precisión, reducido los errores y mejorado la eficiencia general de la administración tributaria.
- Transparencia y rendición de cuentas: Estonia prioriza la transparencia y la rendición de cuentas en su sistema tributario, con regulaciones claras y requisitos de presentación de informes. Esto fomenta la confianza entre los contribuyentes y ayuda a combatir la evasión y la elusión fiscales.
- Cooperación internacional: Estonia participa activamente en los esfuerzos internacionales para combatir la evasión y la elusión fiscal, incluidos los acuerdos de intercambio de información y la colaboración.

Cada año, alrededor del 99% de todas las declaraciones de impuestos en Estonia se presentan electrónicamente (e-Estonia, 2023), el 99% de los impuestos se presentan en línea y el tiempo promedio para completar una declaración de impuestos en el país es de tres minutos.

E-Estonia. (2023). Servicios de interoperabilidad. <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/>

2.6.4. Ampliación de la base del impuesto sobre el valor agregado

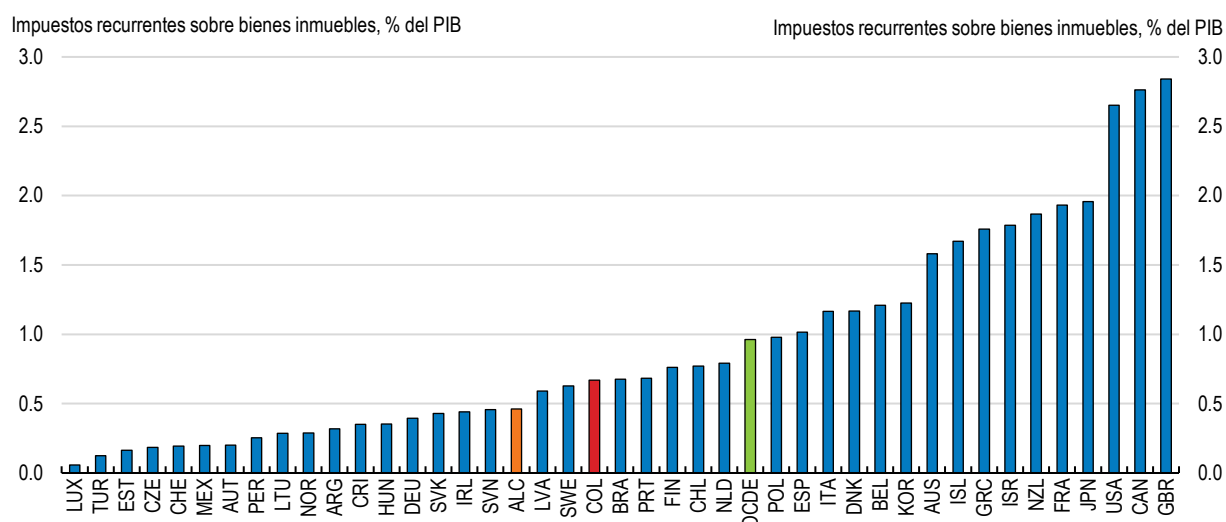
Los ingresos por IVA podrían aumentar significativamente si se limitan las exenciones y las tasas reducidas del IVA, junto con una mejora del cumplimiento, como se analiza en el *Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia* de 2022. Las exenciones y las tasas reducidas afectan a diversos bienes y

servicios, como la salud, la educación y la alimentación, y benefician desproporcionadamente a los hogares de mayores ingresos. La tasa del IVA en Colombia es del 19%, pero las tasas cero y reducidas y las exenciones afectan no solo a los artículos de consumo básico, sino a una amplia gama de bienes y servicios en los ámbitos de la salud, la educación, la alimentación, los medicamentos y el transporte, además de las computadoras, las tabletas y los teléfonos móviles hasta un precio máximo. La pérdida de ingresos tributario asciende al 5.3% del PIB en 2023 (MinHacienda, 2024^[11]). Para mitigar el impacto de estas reformas en los hogares más pobres, se podrían mejorar los mecanismos de compensación, como los beneficios o transferencias monetarias sujetos a prueba de recursos, como el programa existente de Compensación del IVA, una transferencia monetaria para los hogares pobres, e integrarlos con otros programas de asistencia.

2.6.5. Aumentar los ingresos provenientes de la propiedad inmobiliaria actualizando y completando el catastro

Los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble (predial) son cruciales para los municipios, ya que constituyen su principal fuente de ingresos y generaron ingresos de alrededor del 0.7% del PIB en 2022, una de las proporciones más altas de América Latina, pero por detrás de algunos otros países de la OCDE (Gráfico 2.17). El gobierno está actualizando el catastro multipropósito para abordar cuestiones de gestión de tierras, garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y mejorar la gestión territorial y financiera de los municipios, lo que marca un avance significativo en la mejora de la cobertura del catastro, como se analiza en el capítulo 3. Esto es positivo, ya que los municipios con catastros actualizados han tenido aumentos de ingresos que oscilaron entre el 11% y el 30%. A largo plazo, las estimaciones conservadoras sugieren que la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmueble podría aumentar en un 0.3% del PIB.

Gráfico 2.17. Hay margen para aumentar los ingresos por impuestos sobre la propiedad inmueble



Nota: Año 2022, excepto Australia (2021). ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: Estadísticas de Ingresos de la OCDE en América Latina y el Caribe (base de datos); y Estadísticas de Ingresos de la OCDE (base de datos).

StatLink  <https://stat.link/d21vh0>

Por último, como se destaca en el capítulo 5, hay un margen considerable para ajustar el impuesto al carbono aumentando su tasa y ampliando su base para que se ajuste mejor a los objetivos de mitigación. Los ingresos adicionales generados pueden respaldar inversiones sostenibles y ayudar a las poblaciones vulnerables. Además, la integración de las previsiones y los riesgos climáticos y ambientales en el marco fiscal de mediano plazo garantizaría la alineación con los objetivos y una mitigación y adaptación eficaces a los riesgos económicos relacionados con el clima.

Tabla 2.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la reforma del sistema tributario

Recomendaciones del estudio anterior	Medidas adoptadas desde el estudio anterior (febrero de 2022)
Aumentar los ingresos tributarios provenientes del impuesto sobre la renta personal reduciendo el umbral de ingresos a partir del cual los contribuyentes comienzan a pagar el impuesto sobre la renta, eliminando exenciones y fortaleciendo la progresividad de las tasas.	La reforma fiscal de 2022 redujo algunas exenciones para los más ricos. Véase el Recuadro 2.1.
Reducir el gasto por impuestos sobre las empresas al tiempo que se disminuye la presión fiscal y las distorsiones tributarias de las entidades	La reforma fiscal de 2022 redujo algunos gastos de impuestos corporativos. Véase el Recuadro 2.1.
Reducir el alcance de los gastos tributarios en el IVA, compensando al mismo tiempo a los hogares con bajos ingresos mediante prestaciones sociales.	No se tomaron medidas
Mejorar el presupuesto y la independencia financiera del recién creado consejo fiscal autónomo.	La Ley de Inversión Social, aprobada en septiembre de 2021, introdujo un ancla de deuda a mediano plazo y revisó el techo estructural del balance primario neto, que varía en función del nivel de deuda. A corto plazo, el gobierno traza una trayectoria de transición de déficits de 2022 a 2025. Al mismo tiempo, se le otorgó al consejo fiscal (Comité Autónomo de Regla Fiscal) una mayor independencia operativa para supervisar las reglas fiscales, en consonancia con los principios de la OCDE para las IFI.

Tabla 2.6. Recomendaciones de políticas para reforzar las políticas macroeconómicas

RESULTADOS PRINCIPALES	RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO 2 (Recomendaciones clave en negrita)
La inflación ha disminuido, pero sigue siendo alta, en 6.1% en agosto, por encima del objetivo del Banco Central de 3%. Hay varios riesgos al alza para la inflación mientras que se estima que la brecha de producción es negativa.	Continuar con un relajamiento de la política monetaria gradual, prudente y basado en datos para facilitar un retorno gradual de la inflación al objetivo.
El sector financiero sigue siendo sólido, aunque los préstamos incobrables han aumentado, especialmente entre los consumidores y los proveedores de microcrédito.	Continuar monitoreando la evolución de la situación y reforzar la supervisión de las instituciones de microfinanzas.
Los esfuerzos de consolidación han disminuido la deuda pública bruta al 56.7% del PIB desde los máximos de la pandemia y la consolidación planificada es prudente y equilibra la necesidad de reducir la deuda, el bajo crecimiento y la alta inflación. Los planes fiscales del gobierno para 2024-25 están en los límites de la regla fiscal, pero el déficit fiscal y los pagos de intereses siguen siendo altos y hay riesgos los ingresos públicos sean menores a lo esperado.	Mantener la consolidación fiscal en línea con los planes fiscales actuales y asegurar el cumplimiento de la regla fiscal para lograr la convergencia de la deuda neta a su ancla.
La eficiencia del gasto público sigue siendo baja. Aunque la eliminación de los subsidios a la gasolina es encomiable, los subsidios al diésel aún representan el 0.7% del PIB. Los subsidios a los servicios públicos están mal focalizados, beneficiando al 80% de los hogares no pobres y desalentando el ahorro de energía.	Realizar revisiones sistemáticas y regulares del gasto público y reducir las ineficiencias del gasto, incluyendo la reducción gradual y eliminación de los subsidios al diésel, electricidad y gas, y mejorar la focalización del gasto social. Garantizar que las revisiones del gasto estén plenamente integradas en el proceso presupuestario. Reorientar parte del gasto hacia proyectos relacionados con las infraestructuras y el cambio climático, garantizando al mismo tiempo que el gasto social se dirija a los hogares de bajos ingresos.
La inflexibilidad de gasto, con un 90% del gasto público preestablecido, limita severamente la capacidad del gobierno para ajustar el presupuesto en respuesta a choques, en gran medida debido a las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales.	Reducir las rigideces presupuestarias reduciendo la proporción del gasto obligatorio y de los ingresos preasignados.
La reforma tributaria de 2022 ha aumentado los ingresos tributarios y mejorado la progresividad, sin embargo, con el 22% del PIB, no son suficientes para satisfacer las demandas sociales y las necesidades de inversión pública. El sistema tributario aborda inadecuadamente las altas desigualdades de ingresos, con impuestos sobre la renta personal que tienen un impacto mínimo y una fuerte dependencia de los impuestos corporativos. Las complejidades como numerosos regímenes especiales y gastos tributarios resultan en pérdidas significativas de ingresos e impiden el crecimiento y la inversión. Las debilidades en la recaudación de impuestos generan pérdidas de ingresos anuales que superan el 5% del PIB.	Mejorar la administración tributaria e implementar una reforma tributaria integral con una implementación gradual planificada para reequilibrar la carga tributaria desde las corporaciones a los individuos y reducir los gastos tributarios en el IVA, los impuestos personales y corporativos. Reducir las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores con bajos ingresos. Limitar las exenciones y los tipos reducidos del IVA, compensando a los hogares de bajos ingresos mediante prestaciones sociales focalizadas. Combatir la evasión tributaria utilizando soluciones digitales innovadoras. Universalizar las declaraciones del impuesto sobre la renta.

Referencias

- Acosta Ormaechea, S., S. Pienknagura and C. Pizzinelli (2022), *Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean*, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Tax-Policy-for-Inclusive-Growth-in-Latin-America-and-the-Caribbean-511829>. [40]
- Arbelaez, M. et al. (2021), *A Fiscal Rule to Achieve Debt Sustainability in Colombia*, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4210/Co_Eco_Diciembre_2021_Arbeláez_Benítez_Stenier_y_Valencia.pdf?sequence=3&isAllowed=y. [10]
- Banco de la Republica (2024), *Informe al congreso. Febrero 2024.*, <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informe-junta-directiva-congreso/marzo-2024>. [7]
- Banco de la Republica (2023), *Reporte de Estabilidad Financiera. II semestre de 2023*, <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/reportes-estabilidad-financiera>. [6]
- Banco de la República (2024), *Informe de Política Monetaria - Abril de 2024*, <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informe-politica-monetaria/abril-2024>. [5]
- Banco de la República (2024), *Reportes del Mercado Laboral. Febrero 2024.*, <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/reportes-mercado-laboral>. [2]
- Banco de la República (2023), *Efectos económicos de la indexación y su prevalencia en Colombia*, <https://www.banrep.gov.co/en/informe-al-congreso>. [4]
- Banco de la República (2023), *Reporte Situación del Crédito en Colombia*. [8]
- Baquero, J., M. Dávalos and J. Monroy (2023), *Revisando los impactos distributivos de la política fiscal en Colombia*, World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/099238407262310909/IDU069cb4b430e7c3041e10b9320116b07f4c37e>. [37]
- CARF (2024), *Pronunciamiento N°10: Análisis del Plan Financiero 2024: La programación para 2024 no cumpliría con la Regla Fiscal*, <https://www.carf.gov.co/>. [52]
- CARF (2024), *Seguimiento Fiscal. Abril 2024*, https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-246637%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. [51]
- CARF (2024), *Tercer Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional*, <https://www.carf.gov.co/>. [12]
- CARF (2023), *Anexo 1. Inflexibilidades de gasto. Análisis Técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2023.* [23]
- CARF (2023), *Documento de análisis técnico sobre el MFMP 2023*. [15]
- CARF (2023), *Pronunciamiento N°9. Sobre el panorama fiscal en el corto plazo: cierre de 2023 con cumplimiento de la Regla Fiscal y retos importantes para 2024*, Comité Autónomo de la Regla Fiscal, <https://www.carf.gov.co/>. [9]

- CARF (2023), *Pronunciamento No. 7*, <https://www.carf.gov.co/>. [13]
- Comité de Expertos (2016), *Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público.*, <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3284>. [32]
- CPC (2023), *Informe de Competitividad 2023-2024*, <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2023-2024/>. [42]
- CPC (2022), *Informe de Competitividad 2022-2023*, <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2022-2023/>. [39]
- DNP (2023), *Una Mirada de la Desigualdad y los efectos distributivos del impuesto nacional al carbono*, <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/una-mirada-de-la-desigualdad-y-los-efectos-distributivos-del-impuesto-nacional-al-carbono.aspx>. [54]
- DNP & Fedesarrollo (2018), *Revisiones de Gasto en Colombia*. [17]
- e-estonia (2023), *Digitising taxation secures Estonia's #1 position in Tax Competitiveness Index*. [43]
- Eslava, M., M. Revolo and R. Ortiz (2020), *Cierre de brechas, mejora de la calidad y diseño y formulación eficiente de subsidios. Misión de transformación energética y modernización de la industria eléctrica: hoja de ruta para la energía del futuro..* [22]
- Fedesarrollo (2021), *Descifrar el futuro*, Fedesarrollo, Bogotá, <https://www.penguinlibros.com/co/tematicas/243219-descifrar-el-futuro-9789585132214> (accessed on 21 July 2021). [47]
- Fedesarrollo (2021), *Reformas para una Colombia Post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social.*, <https://www.fedesarrollo.org.co/es/content/reformas-para-una-colombia-post-covid-19-hacia-un-nuevo-contrato-social>. [19]
- Fedesarrollo (2024), *Business Tendency Survey May 2024*. [55]
- Fedesarrollo (2024), *Propectiva Económica. Marzo 2024*. [1]
- Fedesarrollo (2021), *Descifrar el futuro : la economía colombiana en los próximos diez años*, Penguin, Bogotá, <https://www.penguinlibros.com/co/tematicas/243219-descifrar-el-futuro-9789585132214> (accessed on 9 September 2021). [21]
- Fergusson, L. and M. Hofstetter (2022), *The Colombian Tax System: A Diagnostic Review and Proposals for Reform*, <https://www.undp.org/latin-america/publications/colombian-tax-system-diagnostic-review-and-proposals-reform>. [33]
- Grajales-Olarte, A. and J. Pulido (2018), *Nuevas estimaciones de la tasa de interés neutral en Colombia*, Banco de la República, Bogotá. [44]
- Hanappi, T. et al. (2023), *Corporate Effective Tax Rates in Latin America and the Caribbean*, <https://doi.org/10.18235/0005168>. [31]
- Herrera, S. and E. Olaberria (2020), *Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean. Causes, Consequences, and Policy Implications.* [24]
- IEA (2023), *Colombia Energy Review 2023*, <https://www.iea.org/reports/colombia-2023>. [46]

- IMF (2024), *Colombia: 2024 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Colombia*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/03/28/Colombia-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-546903>. [53]
- IMF (2022), *How to Make the Management of Public Finances Climate Sensitive - "Green PFM"*. [50]
- Izquierdo, A., C. Pessino and G. Vuletin (2018), *Better Spending for Better Lives How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*, Interamerican Development Bank, Washington, DC, <http://www.iadb.org/DIA2018spending> (accessed on 25 January 2019). [16]
- Lora, E. and L. Mejía (eds.) (2021), *Reformas para una Colombia Post-Covid 19: Hacia un nuevo contrato social*, Fedesarrollo, Bogotá. [41]
- Mas-Montserrat, M. et al. (2023), "The design of presumptive tax regimes", *OECD Taxation Working Papers*, No. 59, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/141239bb-en>. [36]
- MinHacienda (2024), *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2023. [11]
- MinHacienda (2022), *Exposición de Motivos: Reforma Tributaria*. [34]
- OECD (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/991f37df-es>. [20]
- OECD (2022), *OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022*, OECD Tax Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/054722db-en>. [30]
- OECD (2021), *Taxing Energy Use for Sustainable Development: Opportunities for Energy Tax and Subsidy Reform in Selected Developing and Emerging*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-for-sustainabledevelopment>. [48]
- OECD (2019), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>. [25]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en. [26]
- OECD (2015), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264227682-es>. [27]
- OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en. [28]
- OECD, EU Commission & IMF (2022), *Green Budgeting: Towards Common Principles*, https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en. [49]
- OECD et al. (2023), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>. [35]
- OECD, Dian and Ministerio de Hacienda (2021), *Tax Expenditures Report by the tax experts commission - Colombia 2021*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/country-reviews-advice/tax-expenditures-report-by-the-tax-experts-commission-colombia-2021.pdf> (accessed on 14 September 2021). [29]

- Pessino, C. et al. (2021), *Now it is the time to Foster Labor Formalization in Latin America and the Caribbean*, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/now-it-is-the-time-to-foster-labor-formalization-in-latin-america-and-the-caribbean/>. [38]
- Pessino, C. and T. Ter-Minassian (2021), *Addressing the Fiscal Costs of Population Aging in Latin America and the Caribbean, with Lessons from Advanced Countries*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0003242>. [14]
- S&P (2024), *Colombia Outlook Revised To Negative. Jan 2024.*, <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/3113898>. [3]
- Tryggvadottir, Á. (2022), “OECD Best Practices for Spending Reviews”, *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>. [18]
- Universidad de los Andes (2023), *Reformas al sistema de protección económica a la vejez. De todos para todos?*, <https://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/nota-macro-53-reforma-al-sistema-de-proteccion-economica-a-la-vejez>. [45]

3

Cerrando la brecha: Impulsando la productividad de las regiones colombianas

Michael Koelle, OCDE

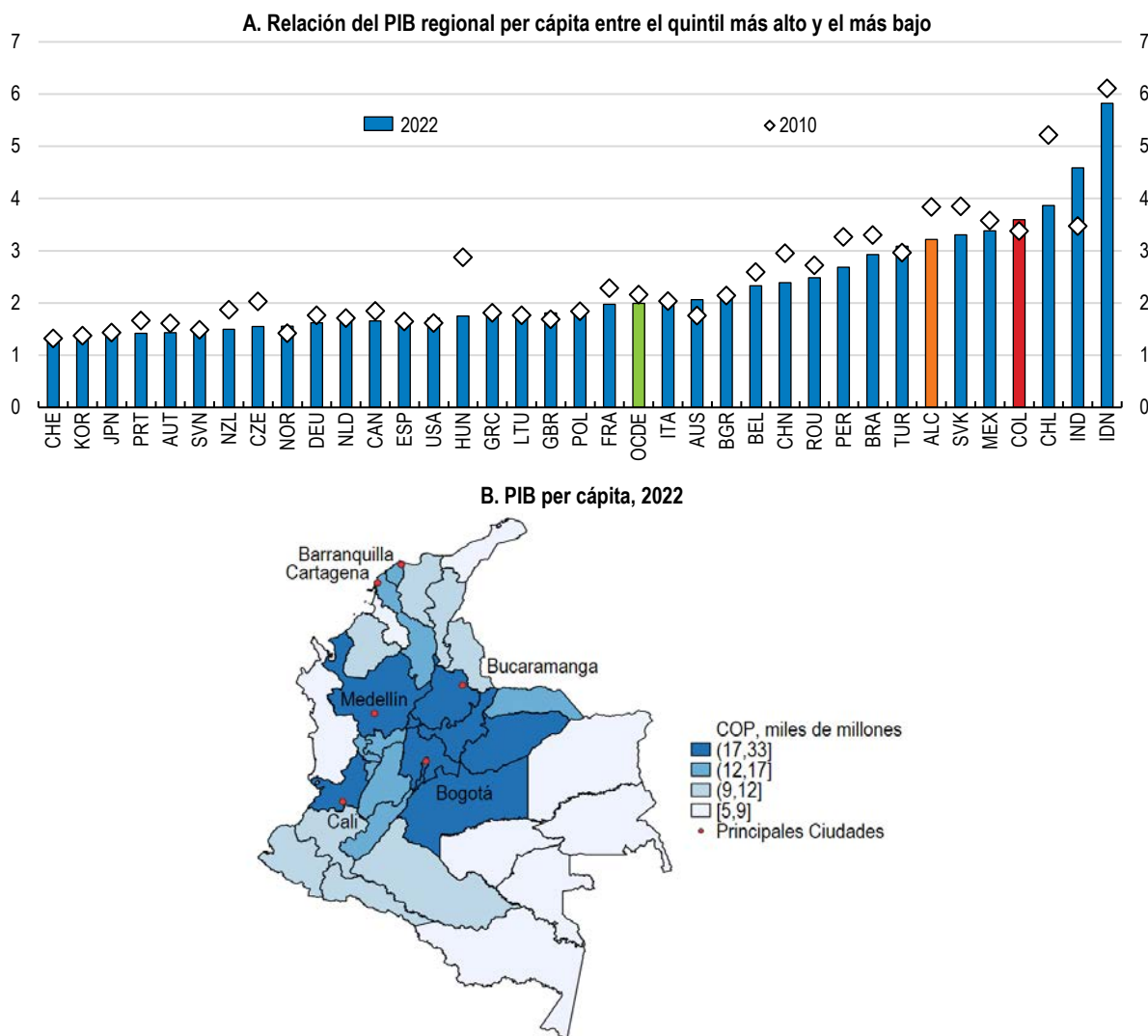
Paula Garda, OCDE

El estancamiento de la productividad ha sido durante mucho tiempo un reto para el crecimiento inclusivo en Colombia. Las diferencias de productividad entre las regiones son grandes y persistentes. El Acuerdo de Paz, la urbanización, la transición verde mundial y los cambios en los patrones del comercio mundial ofrecen oportunidades para el desarrollo de las regiones colombianas. Convertir estas oportunidades en una transformación productiva duradera y sostenible requiere reformas para mejorar la competitividad de cada región. Estas reformas incluyen la mejora de las condiciones marco generales, como la reducción del coste de hacer negocios de manera formal y la lucha contra la corrupción, además de políticas que promuevan explícitamente la convergencia y el desarrollo regionales, como una mejor interconectividad del transporte y una reforma integral de la descentralización fiscal.

3.1. Introducción

Las diferencias de productividad y nivel de vida entre las regiones colombianas se encuentran entre las más altas de la OCDE (Gráfico 3.1). Las brechas en el ingreso per cápita entre regiones han persistido durante siglos (Fergusson et al., 2017^[1]). Décadas de conflicto han exacerbado aún más las brechas regionales de ingresos al interrumpir las actividades económicas, desplazar a las poblaciones y estrangular el desarrollo en las zonas afectadas. El Acuerdo de Paz implementado desde 2017 ha abierto nuevas oportunidades para el desarrollo y para mejorar las capacidades productivas y de empleo de las regiones rezagadas. El principal reto ahora radica en asegurar que esas oportunidades beneficien a todos los territorios del país (OECD/UN/UNIDO, 2019^[2]).

Gráfico 3.1 Las brechas de ingreso entre las regiones colombianas son amplias



Nota: El panel A muestra las regiones tipo TL2 (que en Colombia son departamentos) para el 2022 o el último año disponible. El panel B muestra categorías definidas por cuantiles del PIB per cápita en miles de millones (COP en precios constantes de 2015).

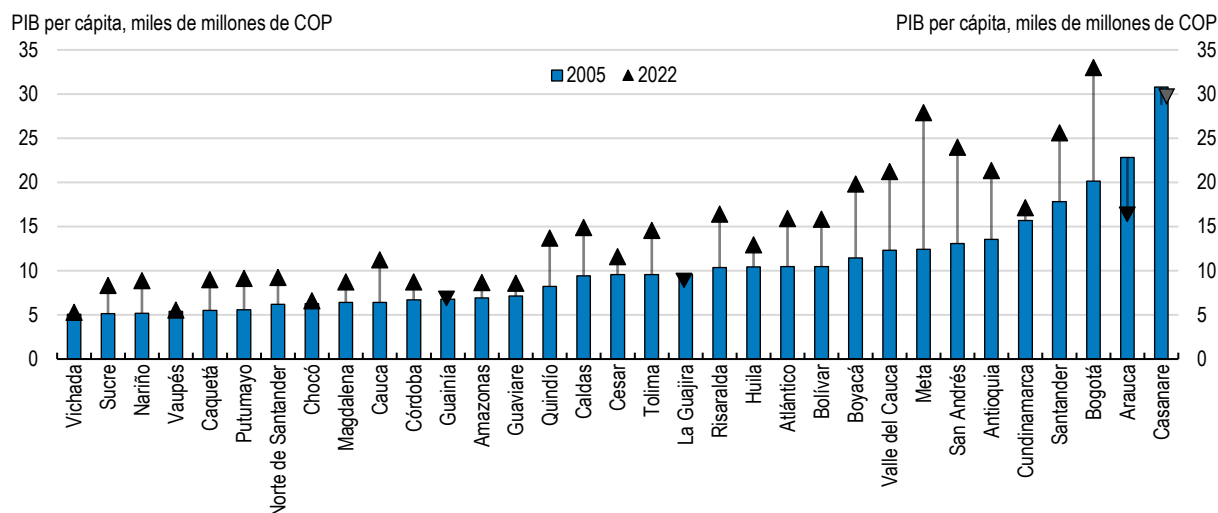
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la base de datos de *Estadísticas Regionales de la OCDE* y el DANE.

StatLink  <https://stat.link/ilm5n8>

El fuerte crecimiento económico de las dos últimas décadas, con una media cercana al 4% anual, ha beneficiado principalmente a regiones que ya contaban con mejores condiciones iniciales (Gráfico 3.2). Por ejemplo, entre 2005 y 2022, la renta per cápita real en Bogotá, la capital, casi se duplicó. El fuerte

crecimiento benefició principalmente a las regiones que contienen las ciudades más grandes - como Bogotá, Antioquia (con Medellín), o Valle del Cauca (con Cali) - y a un grupo de regiones en el centro del país incluyendo Risaralda, Quindío, Caldas y Cauca. En general, la desigualdad regional, medida por el coeficiente de Gini de la renta per cápita, se ha mantenido estable en las dos últimas décadas.

Gráfico 3.2. Las regiones de mayor crecimiento se encuentran entre las más ricas



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del DANE

StatLink <https://stat.link/q4y8d1>

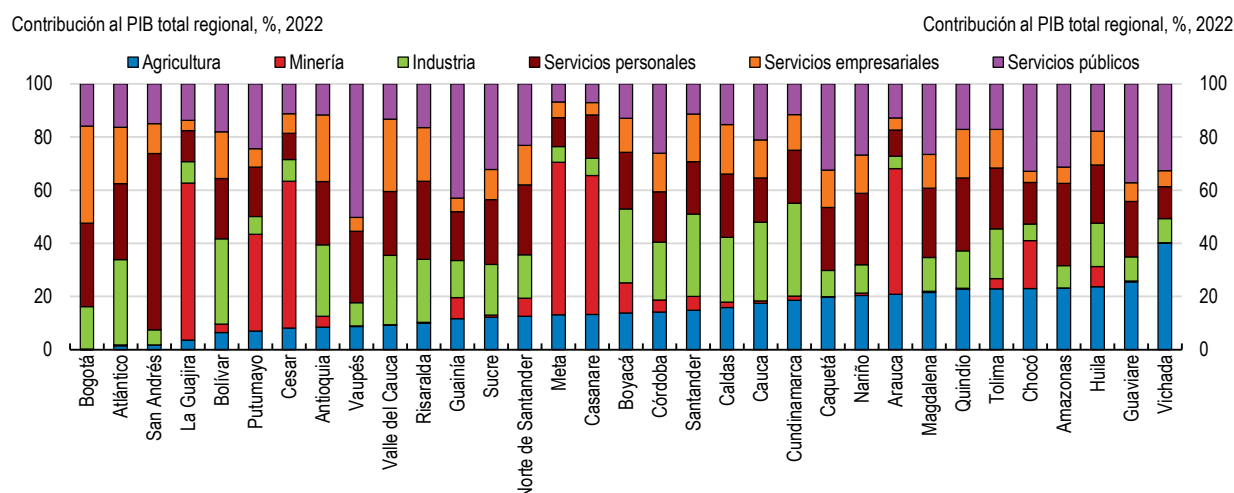
La productividad es el principal motor de las diferencias de ingresos promedios entre regiones. El trabajador promedio de Bogotá es más de cuatro veces más productivo que el de Nariño, un departamento predominantemente rural de la costa del Pacífico. Las regiones colombianas tienen estructuras productivas muy diferentes (Gráfico 3.3). Las regiones con las ciudades más grandes del país generan la mayor parte de su producción a partir de la industria y los servicios avanzados, como los servicios profesionales, de TIC, financieros y otros servicios empresariales. Otras regiones del centro del país como Caldas, Cauca o Risaralda han experimentado un grado similar de transformación estructural, lo que podría ser uno de los motores de su fuerte crecimiento (ver Gráfico 3.2). Por el contrario, departamentos predominantemente rurales como Vichada, Vaupés o Chocó -que se encuentran entre las regiones más pobres y han experimentado una mejora nula de los niveles de vida- se especializan en la agricultura, con una escasa presencia de la industria y los servicios empresariales y una gran parte de la actividad recae en el sector público. Por último, varias regiones como Casanare, Cesar, La Guajira, Meta y Putumayo generan más de la mitad de su producción a partir de la extracción de recursos naturales, creando poco valor añadido o empleo formal.

Las regiones de los Andes y de la costa del Caribe albergan la mayoría de los centros urbanos del país, que concentran la actividad económica (véase el Gráfico 3.1, Panel B). Por el contrario, la costa periférica del Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía están escasamente pobladas y carecen en su mayoría de empresas e industrias altamente productivas, grandes y formales que generarían empleos de alta calidad para sus poblaciones (Recuadro 3.1). Aunque la geografía económica de Colombia presenta un número relativamente elevado de áreas metropolitanas, una geografía difícil y la falta de infraestructuras de transporte adecuadas impiden una mejor integración entre los distintos centros económicos, así como entre las zonas urbanas y las zonas rurales cercanas. Además, las zonas rurales periféricas albergan a la mayoría de los grupos étnicos minoritarios del país, incluidos los indígenas que predominan en la Amazonía y los afrocolombianos, la mayoría de los cuales viven en regiones de la costa Pacífico.

Impulsar la productividad en todas las regiones es crucial para abordar la persistente baja productividad agregada de Colombia. Durante las tres décadas transcurridas desde 1990, la productividad laboral se ha

estancado en su mayor parte, creciendo sólo un 1% anual de media (Gráfico 3.5, Panel A). Esta tasa es aproximadamente la mitad de la tasa media de crecimiento de la productividad entre los países de la OCDE y sus homólogos latinoamericanos. Algunos países de la región, como Brasil, Chile y Perú, han duplicado su productividad en el mismo periodo. Como resultado, Colombia sigue siendo el país de la OCDE con el PIB por hora trabajada más bajo, incluso después de considerar las diferencias en el poder adquisitivo (Gráfico 3.5, Panel B).

Gráfico 3.3 Composición sectorial de las regiones colombianas



Nota: El PIB regional no incluye impuestos. La industria incluye las manufacturas, el suministro de agua, gas y electricidad y la construcción. Los servicios personales incluyen el comercio minorista y mayorista, el transporte, la hostelería y otros servicios. Los servicios a las empresas incluyen las TIC, las finanzas, el sector inmobiliario y los servicios profesionales y científicos. Los servicios públicos incluyen salud, educación, administración pública y defensa.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del DANE.

StatLink <https://stat.link/6u39gt>

La baja productividad -a nivel nacional y regional- es el resultado de brechas en una serie de factores habilitantes, como el entorno empresarial, la infraestructura, las competencias y las instituciones (WEF, 2019^[3]). A nivel nacional, Colombia ocupa el peor lugar entre los países de la OCDE en dichos factores habilitantes (Gráfico 3.6, Panel A) y existen grandes brechas entre las regiones (Gráfico 3.6, Panel B, C). Como en muchos otros países, las ciudades aventajan a la mayoría de los municipios rurales (Gráfico 3.6, Panel D) debido a las economías de escala y aglomeración, la cercanía a los mercados y las instalaciones, y una mayor capacidad de gobernanza (Government of Antioquia, 2021^[4]). Para mejorar aún más la competitividad de las regiones colombianas es necesario revertir el declive de largo plazo en la inversión (véase el capítulo 2). La atracción de inversión, en infraestructuras y en sectores que contribuyan a la diversificación de la estructura productiva y de las exportaciones, ayudaría a alcanzar el mayor potencial de crecimiento necesario para una convergencia económica sostenible de Colombia y sus regiones.

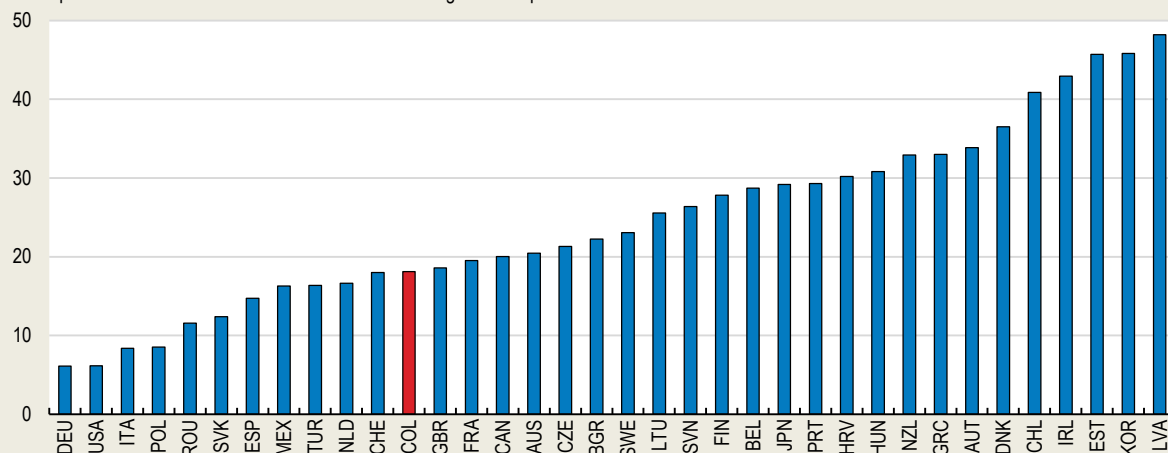
Recuadro 3.1. Una visión territorial de Colombia

Colombia es el noveno país de la OCDE por población (con cerca de 52 millones de habitantes) y el quinto por superficie (con cerca de 1,1 millones de km²). Administrativamente, Colombia es una república unitaria dividida en 33 regiones (llamadas departamentos) que incluyen el Distrito Capital de Bogotá y 1.103 municipios, 18 áreas no municipalizadas y la Isla de San Andrés. Geográficamente, el país se divide en la zona Andina central, la costa del Caribe, la costa del Pacífico, la Amazonía, la Orinoquía y las islas del Caribe. Varios ríos importantes atraviesan los Andes, lo que agrava la desafiante geografía colombiana y contribuye a elevar los costes de transporte. Por ejemplo, aunque la distancia aérea entre Bogotá y

Medellín es sólo de unos 250 km, se tarda más de 8 horas en recorrer el trayecto por carretera debido a los grandes desniveles de altitud. La estructura de la población colombiana está igual de concentrada como la de otros grandes países de la OCDE, y menos que la de economías latinoamericanas como Argentina, Chile, Costa Rica o Perú. Colombia es un país muy urbanizado: el 76% de su población vive en ciudades. (OECD, 2022^[5]). La población se concentra en varias ciudades importantes, seis de las cuales tienen más de 1 millón de habitantes: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (véase el Gráfico 3.1, Panel B). Alrededor del 19% de la población vive en el área urbana funcional de Bogotá (Gráfico 3.4).

Gráfico 3.4. La estructura de la población colombiana está menos dominada por su ciudad más grande que en otros países

% de la población viviendo en el área urbana funcional más grande del país



Nota: Los datos corresponden al 2022 ó el año más reciente disponible. Las áreas urbanas funcionales están definidas en (Dijkstra, Poelman and Veneri, 2019^[6])

Fuente: *Estadísticas de Ciudad de la OCDE* (Base de datos).

StatLink <https://stat.link/ufml57>

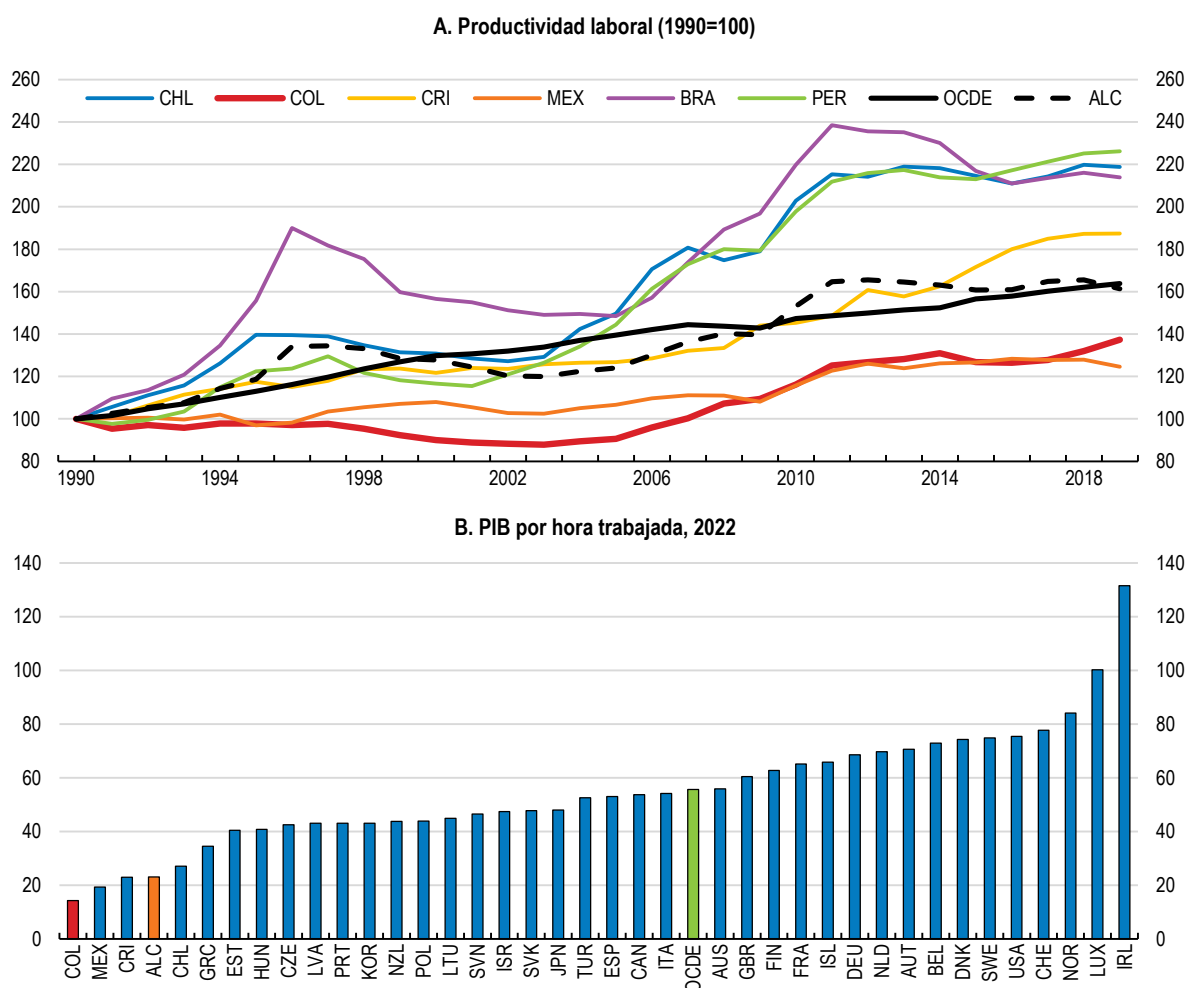
Las disparidades regionales de Colombia suelen describirse siguiendo un modelo centro-periferia. La mayoría de las áreas metropolitanas están situadas en los Andes y a lo largo de la costa caribeña. Del mismo modo, existen grandes brechas urbano-rurales, y las zonas rurales del interior suelen estar mal conectadas con los centros administrativos y económicos regionales (OECD, 2014^[7]). Sin embargo, también se dan grandes desigualdades dentro de las ciudades y áreas metropolitanas, en cuya periferia se asentaron muchos colombianos desplazados internamente por el conflicto, a menudo en malas condiciones de vivienda y rodeados de infraestructuras inadecuadas (World Bank Group, 2021^[8]).

Mejorar el desempeño y la productividad de las regiones y catalizar un proceso de convergencia regional ha estado en la agenda de los sucesivos gobiernos. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 del Gobierno tiene como objetivo la convergencia regional, entre otras prioridades. Del mismo modo, uno de los cinco pilares de la Política Nacional de Reindustrialización del Gobierno -cuyos objetivos son cerrar las brechas de productividad regional, desarrollar cadenas de valor, profundizar en la internacionalización, promover la diversificación y reforzar el marco institucional- está diseñado para identificar y apoyar las prioridades y necesidades de desarrollo productivo definidas localmente para integrar mejor las regiones en las cadenas de valor mundiales (véase el Recuadro 3.2). El Gobierno prevé una estrecha articulación entre las políticas de fomento del desarrollo, la sofisticación y la diversificación de la base productiva de la economía y la transición energética, que, en el caso de Colombia, como país exportador de petróleo, requiere no sólo la transformación de la matriz energética nacional sino también la diversificación de sus exportaciones. Las autoridades ven en la transición verde global una oportunidad para que Colombia

aproveche su especialización en energías limpias y se posicione dentro de las cadenas globales de valor como fuente de bienes y servicios producidos de manera sostenible.

Impulsar la productividad de las regiones colombianas requiere una amplia estrategia de políticas económicas basada en dos pilares. El primer pilar consiste en políticas destinadas a mejorar las condiciones marco generales para aumentar la productividad en general, independientemente de la ubicación, incluidas medidas para mejorar el clima empresarial, fomentar la innovación, la diversificación, la inversión y el comercio, mejorar el acceso a la financiación, nivelar la educación y luchar contra la corrupción en todo el país. El segundo pilar está compuesto por políticas genuinamente regionales y territoriales, que difieren en función de las necesidades regionales específicas y se dirigen explícitamente a mejorar la productividad de las regiones más rezagadas. Incluye la reducción de las brechas en infraestructuras, especialmente en las zonas rurales, el fomento del desarrollo rural y la mejora de la capacidad del marco de descentralización fiscal para reducir las diferencias en las condiciones de vida en todo el país.

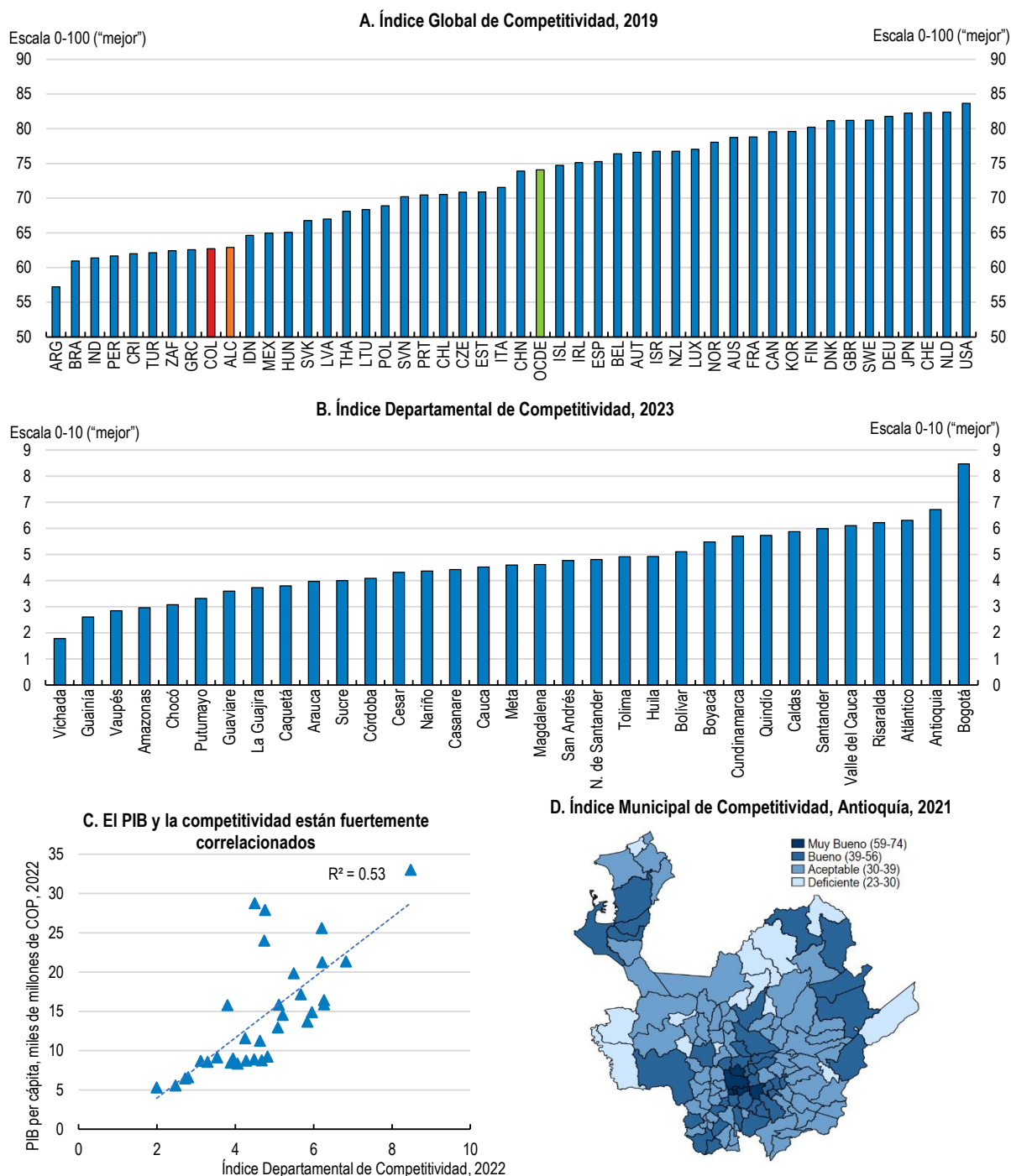
Gráfico 3.5. La productividad agregada es baja y se ha estancado



Nota: En el panel A, los datos se muestran en dólares de 2017 por PPA, y la productividad laboral se define como PIB por trabajador. América Latina y el Caribe y la OCDE corresponden a promedios ponderados según el PIB de los países con datos disponibles. En el panel B, los datos se presentan en dólares americanos en precios constantes de 2015 PPA, y América Latina es un promedio de Chile, Costa Rica, and México. Fuente: Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182, disponible para descargar en www.ggdgc.net/pwt/; y de la Base de datos de Productividad de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/6az2eh>

Gráfico 3.6. Existen grandes brechas en los factores habilitadores en todos los territorios de Colombia



Nota: Los indicadores de competitividad de este cuadro se basan en el marco del WEF (2019^[3]), Consejo Privado de Competitividad, Universidad del Rosario SCORE, y la Universidad de Antioquia. Están compuestos por variables que representan el dinamismo empresarial, el acceso a la financiación, el capital humano, la digitalización, la infraestructura, la innovación, el funcionamiento del mercado laboral, la apertura comercial y las instituciones.

Fuente: Foro Económico Mundial (WEF), conjunto de datos del *Índice Global de Competitividad 4.0 2019*; Consejo Privado de Competitividad, *Índice Departamental de Competitividad 2023*; DANE; y Gobernación de Antioquia, *Índice Municipal de Competitividad 2021*.

StatLink  <https://stat.link/3zieog>

Recuadro 3.2. Estrategia de Reindustrialización de Colombia

La *Política Nacional de Reindustrialización* es una política de base amplia destinada a apoyar la transformación del sector productivo para hacer frente a los retos del cambio climático, la aceleración del cambio tecnológico y la evolución del entorno geopolítico. A pesar de su nombre, la estrategia incluye tanto el sector de bienes como el de servicios y su objetivo no es proteger industrias específicas, sino apoyar el desarrollo de cadenas de valor elegidas por sus eslabonamientos hacia delante y hacia atrás, así como por su importancia para el interés nacional.

La estrategia se basa en cinco pilares, cuatro de los cuales se dirigen a amplios sectores económicos: (1) la Transición Energética Justa, incluidas las energías renovables y la electromovilidad; (2) la agroindustria y la soberanía alimentaria; (3) la sanidad, los farmacéuticos y la biotecnología; (4) las industrias relacionadas con la defensa, incluidas la construcción naval y la ingeniería de defensa civil. Un quinto pilar horizontal pretende reforzar las economías regionales y locales en función de sus respectivas ventajas comparativas y estructuras económicas.

Se supone que, en un horizonte de 10 años, hasta 2034, la Política alcance los siguientes objetivos: (a) cerrar las brechas de productividad, (b) aumentar la diversificación y sofisticación de la estructura económica, (c) reforzar las cadenas de valor, (d) profundizar y equilibrar la integración comercial regional y mundial y atraer flujos de IED, y (e) mejorar el marco institucional y los incentivos para aumentar el valor añadido y, con él, la productividad, la competitividad y la innovación.

La Política Nacional de Reindustrialización está flanqueada por otras estrategias económicas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, incluida una estrategia de desarrollo rural construida en torno al Acuerdo de Paz (véase más adelante) y un fortalecimiento de la economía popular y su integración con la actividad económica formal (véase el Recuadro 3.3).

Fuente: Documento CONPES No. 4129, *Política Nacional de Reindustrialización*, Diciembre 2023

3.2. Mejorar las condiciones marco generales para elevar la productividad

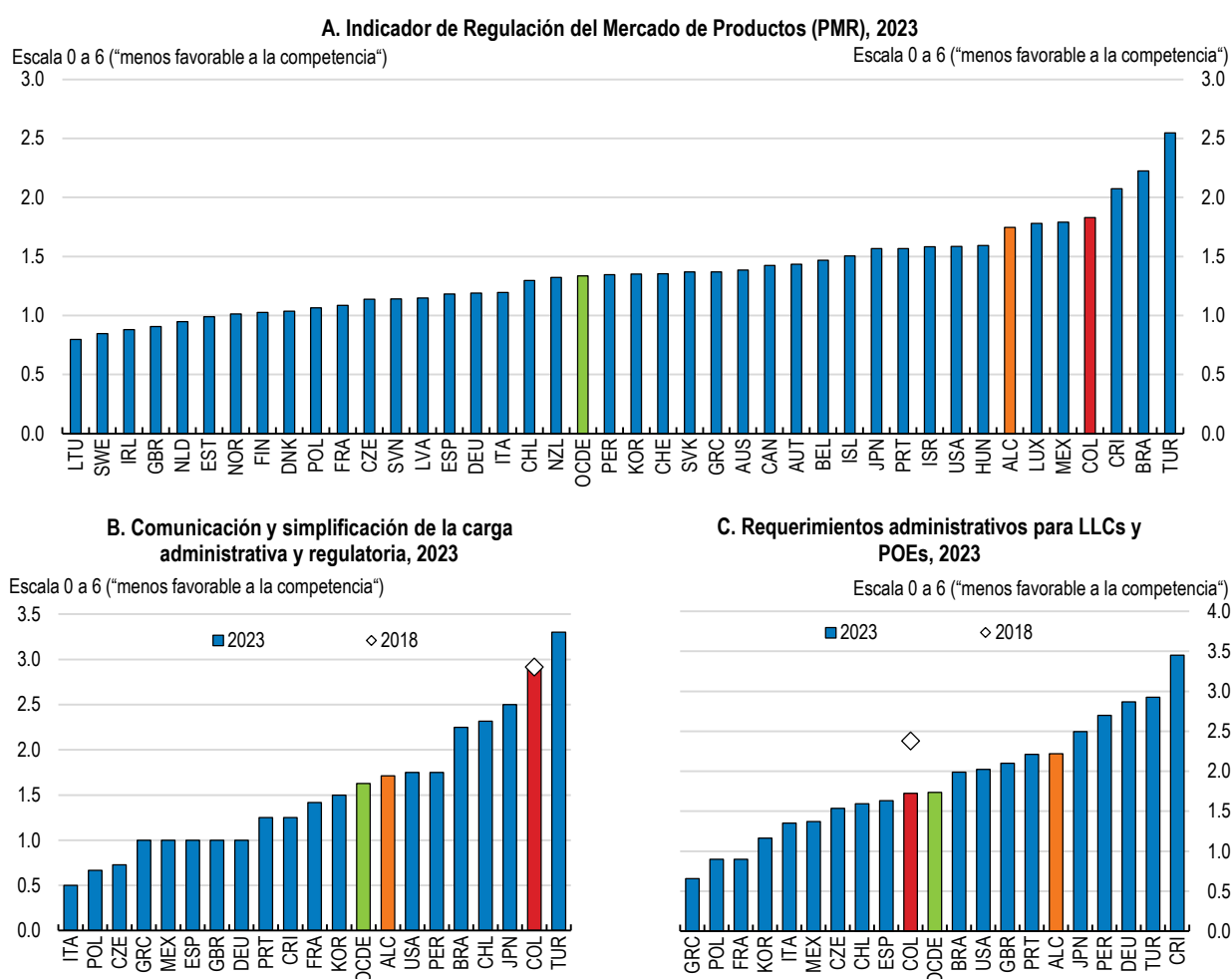
3.2.1. Creación de un ambiente de negocios atractivo en todas las regiones

Un factor que contribuye a una productividad baja y muy dispersa son las onerosas normativas (Gráfico 3.7), que son especialmente estrictas en el caso de las licencias y permisos y otros requisitos administrativos para las empresas (Gráfico 3.7, Panel B). La Ley de Emprendimiento de 2020 redujo los costes de registro y simplificó algunos requisitos administrativos, pero muchas de sus disposiciones aún no se han elaborado ni aplicado (Global Entrepreneurship Monitor, 2023^[9]). Acelerar la aplicación de las medidas ya legisladas para facilitar el emprendimiento mediante la simplificación normativa mejoraría aún más el entorno empresarial y apoyaría el objetivo del Gobierno de crear una economía empresarial diversificada, de base amplia y emprendedora, como se prevé, por ejemplo, en la Política Nacional de Reindustrialización y en la estrategia para impulsar la economía popular (véase más adelante). Los programas piloto para crear espacios protegidos normativos, tal como se prevé en la Ley de Emprendimiento y en la Política Nacional de Reindustrialización, son un paso positivo y deben ser supervisados y evaluados con vistas a la aplicación permanente de lo que ha funcionado bien.

La creación de ventanillas únicas en línea es un paso importante para reducir las diferencias regionales en la carga que supone la creación de empresas. Colombia introdujo la Ventanilla Única Empresarial (VUE) después de 2018, lo que resultó en una mejora significativa en el cargo de requisitos administrativos para nuevas empresas (Gráfico 3.7, Panel C). Uno de los requisitos administrativos para crear una empresa es registrarse en la cámara de comercio local, lo que solía requerir una visita en persona a las oficinas de la cámara. Desde 2022, las 57 cámaras de comercio han integrado estos trámites en la VUE,

que ahora ofrece una verdadera ventanilla única y virtual para crear una empresa y que está disponible en 84 municipios. Aunque se trata de un avance bienvenido, aún significa que el 92% de los municipios no ofrecen todavía ventanillas únicas plenamente integradas para crear una empresa. Las autoridades deben seguir ampliando la cobertura geográfica, así como el número de procedimientos disponibles a través de la VUE, e incluir gradualmente opciones de pago digital. Del mismo modo, las ventanillas únicas pueden aprovecharse como punto único de información para los emprendedores, más allá del mero cumplimiento de los trámites. Por ejemplo, en Suecia la ventanilla única está gestionada por un consorcio que incluye la agencia para el crecimiento económico y regional, y orienta a los emprendedores para navegar por las ayudas públicas disponibles a nivel local, tanto en operaciones empresariales como finanzas y contabilidad, como en asuntos personales como pensiones. Un paso en esta dirección en Colombia podría ser vincular la ventanilla única a otros portales de información para empresarios, como el *Portal Innovamos* para la política de innovación.

Gráfico 3.7. El entorno empresarial se ve obstaculizado por una normativa engorrosa



Nota: En los paneles A y B, ALC es un promedio simple de Brasil, Chile, Costa Rica, México, y Perú. En el Panel B, LLCs = Sociedades de responsabilidad limitada y POEs = Empresas de propiedad personal.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre Regulación del Mercado de Productos 2023.

StatLink  <https://stat.link/pyv0l4>

La alta informalidad afecta el entorno de negocios y la competencia en Colombia, como en otros países de América Latina (Eslava, Meléndez and Urdaneta, 2021^[10]). Al no cumplir las costosas normativas e impuestos, las empresas informales crean una competencia desleal para las formales, reduciendo el número de empresas formales que operan en cada mercado. Al mismo tiempo, la informalidad suele ser una respuesta a un entorno empresarial complejo en el que las normativas son onerosas y su cumplimiento imperfecto (Ulyssea, 2018^[11]). La Política de Formalización Empresarial de 2019 preveía reducir el coste del cumplimiento de la normativa, aumentar los beneficios de la formalización, intensificar el monitoreo y el control, y mejorar la evidencia para la formulación de políticas públicas con mejores estadísticas y evaluaciones de impacto. La puesta en marcha de las ventanillas únicas antes mencionadas, así como la reducción de las tasas anuales de renovación del registro de empresas a las cámaras de comercio, son algunas de las medidas aplicadas en el marco de esta política. Incentivar una mayor formalización es también un componente del enfoque actual de las autoridades sobre la economía popular (Recuadro 3.3) a través de una óptica que considera la formalidad como un fenómeno multidimensional, con diferentes tipos de informalidad con dimensiones administrativas, de seguridad social, reglamentarias y fiscales (Recuadro 3.4).

Un reto de larga data para evaluar el éxito de las políticas de formalización es la falta de información confiable y actualizada sobre la economía informal (CONPES, 2019^[12]). El censo económico previsto para 2024, el primero en tres décadas, es un paso bienvenido para comprender mejor el alcance y el tamaño de la economía informal y popular. México, por ejemplo, lleva realizando un censo económico de todos los establecimientos comerciales fijos (formales e informales) cada cinco años desde principios de la década de 1990. Los microdatos son vinculables a lo largo del tiempo, así como con otras estadísticas empresariales, lo que permite obtener una imagen detallada y completa de las empresas informales y su dinámica, incluso a niveles geográficos muy desagregados. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) pone estos datos a disposición de los investigadores en un entorno seguro que garantiza la confidencialidad y la protección de los datos.

Recuadro 3.3. Una estrategia para impulsar la economía popular

La “economía popular”, como se conoce en Colombia, engloba una gran variedad de organizaciones económicas, tanto individuales como comunitarias, a menudo informales y basadas en redes de parentesco y vecinales. Las autoridades reconocen la persistencia y la importancia de estas estructuras económicas, que a menudo se han desarrollado a lo largo de décadas de conflicto violento con una presencia estatal limitada. Se espera una estrategia nacional detallada sobre la economía popular para finales de 2024.

Según el Plan Nacional de Desarrollo, los principales elementos de la estrategia para impulsar la economía popular incluyen:

- Reconocimiento y visibilidad de la economía popular, incluso en las estadísticas nacionales, y promoción a través de un nuevo órgano consultivo y asesor, el Consejo Nacional de la Economía Popular.
- Formación vocacional y mapeo de las competencias para las ocupaciones de la economía popular, por ejemplo, a través del Marco Nacional de Cualificaciones.
- Inclusión gradual de los trabajadores informales en los regímenes de protección social y salud laboral
- Simplificación de los procedimientos administrativos para crear y gestionar una empresa.
- Prestación de apoyo directo e indirecto a las unidades económicas, por ejemplo, mediante contratación pública, servicios de formación y extensión tecnológica, acceso al crédito y una

mejor infraestructura digital y financiera para atender las necesidades específicas de los participantes en la economía popular.

- Promoción del acceso a empleos formales a través de la formación, la certificación y los servicios públicos de empleo.

Fuente: Gobierno de Colombia (2022) "Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026."

Una forma de aumentar la participación de las empresas en la economía formal es ofrecer regímenes tributarios y normativos simplificados a las pequeñas empresas, o al menos ofrecer procedimientos administrativos simplificados para cumplir con los regímenes generales (Mas-Montserrat et al., 2023^[13]). El Plan Nacional de Desarrollo prevé sensibilizar y promover el uso del régimen tributario simplificado para las pequeñas empresas y crear un régimen de insolvencia simplificado.

El régimen de insolvencia de Colombia es más favorable para el crecimiento de la productividad y la reasignación que los de otras economías latinoamericanas o de mercados emergentes, pero aún hay margen de mejora con respecto a las mejores prácticas de los países de la OCDE (André and Demmou, 2022^[14]; Adalet McGowan and Andrews, 2016^[15]). Las insolvencias y las reestructuraciones empresariales tienden a ser lentas y engorrosas y, sin embargo, dan lugar a una baja tasa de recuperación (CONPES, 2020^[16]). La introducción de un régimen de insolvencia simplificado para las pequeñas empresas durante la pandemia fue un paso en la dirección correcta, pero el régimen se interrumpió tras una sentencia judicial. Deberían evaluarse las experiencias con el régimen e integrar sus características útiles en la legislación permanente.

El Régimen Simple de Tributación se introdujo en 2019 para algunos sectores de actividad y se amplió a más sectores en la reforma de 2022. Este régimen está abierto a las microempresas y pequeñas empresas y a las personas naturales que desarrolla empresa o profesión liberal y cubre hasta siete categorías diferentes de impuestos, incluidos el impuesto sobre la renta corporativa, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (para los empresarios autónomos) y algunos impuestos subnacionales a través de una declaración tributaria única y simplificada. A mediados de 2023, unos 118.000 contribuyentes habían optado por el nuevo régimen, repartidos aproximadamente a partes iguales entre particulares y empresas, y la mitad de esos contribuyentes no disponían previamente de número de identificación fiscal. También hay indicios de que el régimen simplificado está ayudando a las entidades subnacionales a ampliar su base impositiva, puesto que las empresas ya no tienen que registrarse por separado en las distintas autoridades tributarias, sino que sólo tienen que inscribirse una vez en el régimen simplificado. Ampliar el régimen a todas las actividades económicas e incluir gradualmente las de la economía popular sería útil para reducir la informalidad y apoyar el crecimiento empresarial (capítulo 2). También sería útil mejorar su diseño para facilitar el cumplimiento tributario de las microempresas y las Pymes, por ejemplo, definiendo la base gravable como ingresos netos. Una base gravable de ingresos netos incentivaría a las empresas a declarar sus costes, que son al mismo tiempo ingresos de otras empresas, facilitando el cruce de información, que puede utilizarse para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Facilitar una transición fluida entre los regímenes simple y general será esencial para incentivar a las empresas de alto crecimiento a pasarse al régimen general. En términos más generales, la ampliación de la base gravable del impuesto de sociedades y la reducción de la elevada tasa nominal del impuesto corporativo, así como la supresión de otros impuestos empresariales distorsionadores, fomentarían la formalidad y el aumento de la productividad (Capítulo 2).

Recuadro 3.4. Las diferentes dimensiones de la formalidad empresarial

La Política de Formalización Empresarial (CONPES, 2019^[12]) reconoce cuatro dimensiones de la formalidad empresarial: el registro al iniciar una empresa, el cumplimiento de las cargas sociales de los trabajadores, la formalidad en los procesos productivos y la formalidad tributaria.

Los datos de la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) revelan diferencias significativas en el grado de cumplimiento de estas distintas dimensiones (Tabla 3.1). Mientras que alrededor de una cuarta parte de las pequeñas empresas se registran, menos del 10% y el 5% cotizan a salud y pensión en nombre de sus trabajadores, respectivamente. Alrededor del 20% cumplen con los impuestos locales sobre las empresas. La mayoría de las microempresas no alcanzan los umbrales obligatorios de declaración del impuesto sobre la renta de sociedades (ISR) y del impuesto sobre el valor añadido (IVA).

Tabla 3.1. La informalidad empresarial es un fenómeno multidimensional

Porcentaje de empresas informales por indicador, 2022

Registro ante las autoridades		Incumplimiento del pago de prestaciones sociales		Informalidad en la producción		Informalidad tributaria			
RUT	Registro en cámara de comercio	Pago contribución de salud	Pago contribución de pensión	Renovación del registro	Pago licencias	Cuentas escritas	Declaración ISR	Declaración de IVA	Declaración impuesto local
77.5%	71.5%	90.9%	95.2%	74.3%	91.9%	94.4%	9.1%	1.9%	79.0%

Fuente: DANE, *Índice multidimensional de informalidad empresarial (IMIE)*.

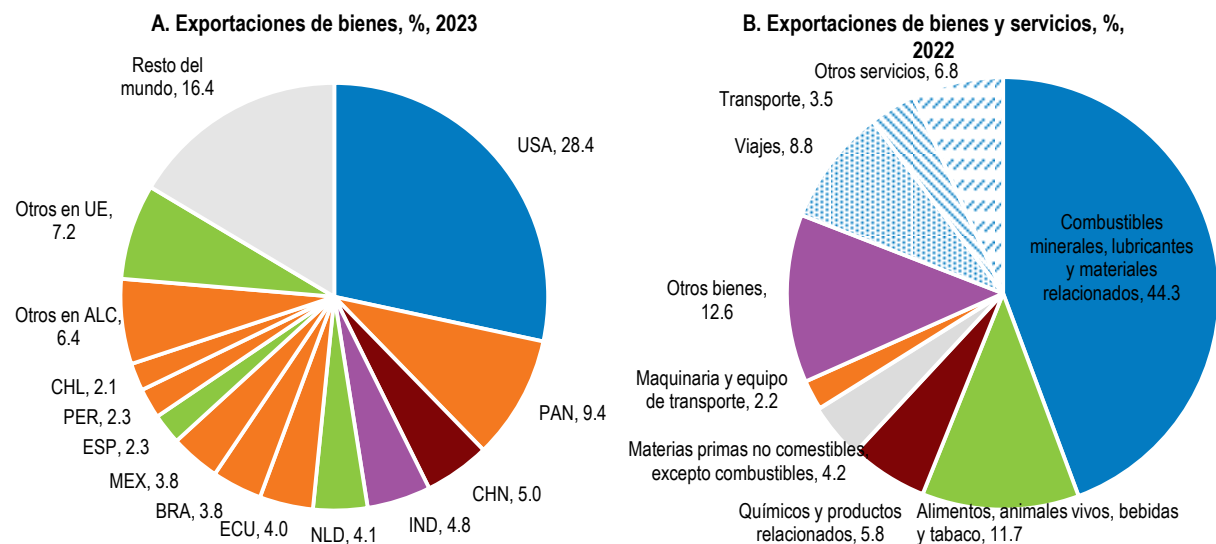
3.2.2. Seguir eliminando barreras al comercio

Una fuerte participación en el comercio internacional y en los flujos de inversión desempeña un papel clave en el impulso de la productividad, por varias razones. En primer lugar, el comercio fomenta la adopción de técnicas de producción competitivas a escala internacional a través de presiones competitivas y de la tecnología avanzada y las prácticas de gestión y organización que las filiales extranjeras suelen traer consigo (Javorcik, 2004^[17]; Arnold and Javorcik, 2009^[18]). En segundo lugar, el tamaño del mercado mundial de exportación ofrece oportunidades para explotar economías de escala, especialmente cuando el mercado doméstico es relativamente pequeño, lo que aumenta los incentivos para innovar (Aghion et al., 2022^[19]). En tercer lugar, las importaciones de bienes intermedios sofisticados y maquinaria moderna pueden facilitar la adopción de tecnología (Amiti and Konings, 2007^[20]; Caunedo and Kala, 2021^[21]).

Colombia y sus regiones no aprovechan al máximo el comercio internacional y la inversión extranjera directa. Las exportaciones de bienes se concentran en unos pocos destinos y algunos productos básicos de recursos naturales (Gráfico 3.8, Panel B), con el petróleo y otros minerales representando cerca de la mitad de la canasta exportadora (44%), y una participación total de las exportaciones primarias (incluyendo petróleo, carbón, y exportaciones agrícolas sin procesamiento industrial) del 60%. Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones. Otros países de la región son también mercados importantes (Gráfico 3.8, Panel A). La exposición al comercio es una de las más bajas de la OCDE y menor que en otros países medianos y grandes como Perú, Chile, México, Francia o España (Gráfico 3.9, Panel A), y no ha mejorado mucho con el tiempo (OECD, 2019^[22]). Las disparidades de integración comercial regionales son significativas: Antioquia, Cesar y Bogotá representaron más del 50% de las exportaciones de recursos no naturales de Colombia en 2023. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas contribuyen colectivamente sólo en un 18% a las exportaciones totales del país. Avanzar en la diversificación de las exportaciones es una recomendación de larga data de la OCDE a

Colombia (OECD, 2013^[23]; OECD, 2019^[22]; OECD/UN/UNIDO, 2019^[2]). También es esencial en la doble estrategia del país de iniciar de la transición verde lejos de los combustibles fósiles, que requiere el desarrollo de motores alternativos de exportación y crecimiento, y la transformación productiva encarnada por la Política Nacional de Reindustrialización, que prevé el desarrollo de una estructura industrial y exportadora más amplia.

Gráfico 3.8. Las materias primas siguen predominando en las exportaciones



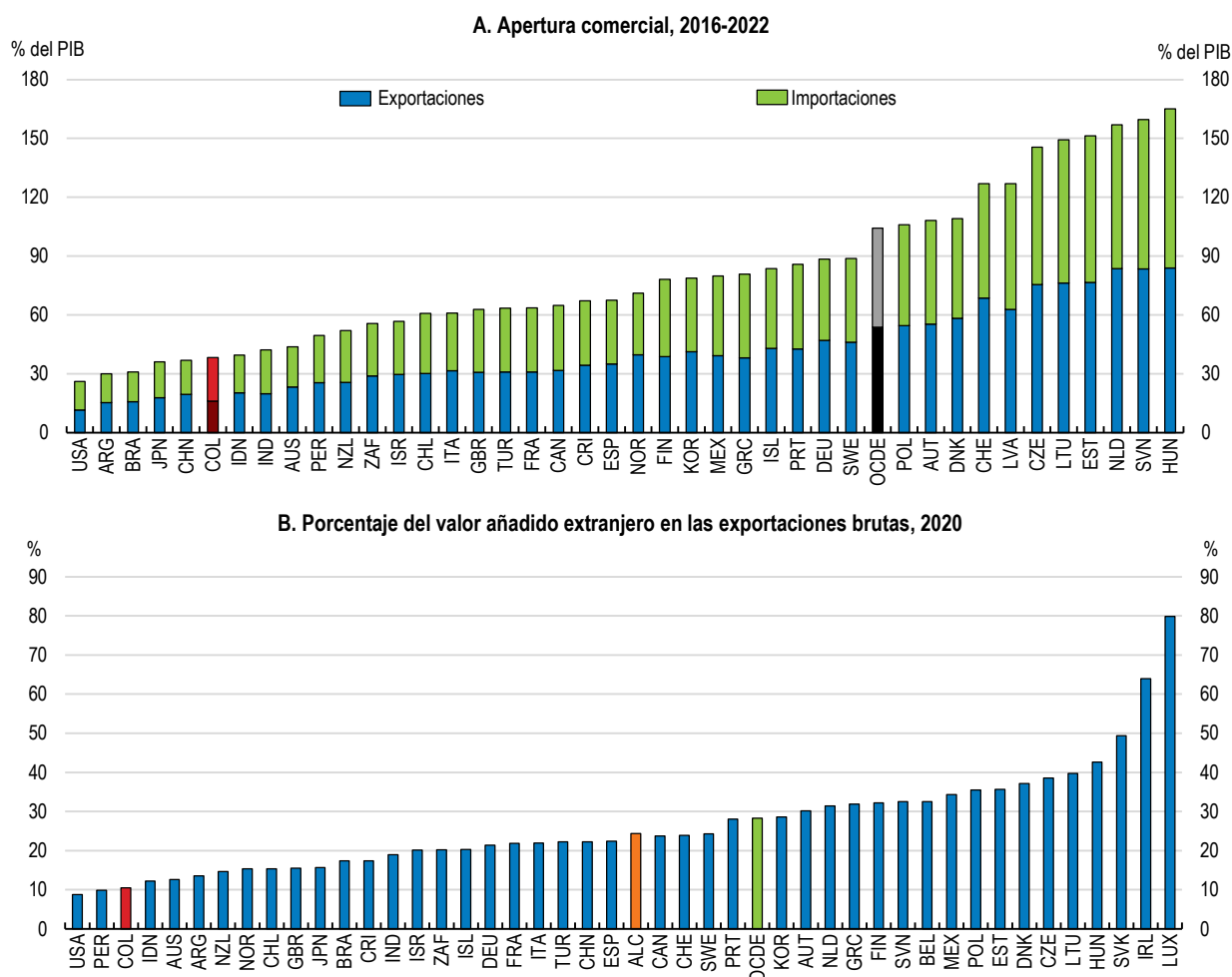
Fuente: UN Comtrade (Base de datos).

StatLink  <https://stat.link/b6apfg>

Colombia se beneficia relativamente poco de la tecnología incorporada, la mejor calidad y los precios más bajos que conllevan los insumos intermedios sofisticados. Sólo alrededor del 10% del valor añadido de las exportaciones colombianas es de origen extranjero, el segundo porcentaje más bajo de la OCDE, sólo por detrás de Estados Unidos, con su enorme mercado nacional (Gráfico 3.9, Panel B). Esta baja participación hacia atrás en las cadenas de valor mundiales también refleja el hecho de que las exportaciones siguen estando dominadas por los productos básicos de recursos naturales, especialmente el petróleo. En términos más generales, el país puede aprovechar mejor el acceso a los mercados extranjeros facilitado por sus acuerdos de libre comercio vigentes para lograr una mayor diversificación de las exportaciones en términos de productos y mercados. En 2023 se puso en marcha una nueva política de comercio exterior con los objetivos de apoyar la internacionalización de las regiones de Colombia, la integración con la región de ALC y el Sur Global, y la transición energética.

Las importantes barreras comerciales son una de las explicaciones de la tibia acogida de la internacionalización por parte de Colombia, como se analizó en detalle en un anterior *Estudio Económico de la OCDE* (OECD, 2019^[22]). Los aranceles son más altos que en otros países de la región como Chile o Perú. Aunque los aranceles medios han disminuido y el número de productos libres de aranceles ha aumentado, la dispersión arancelaria ha incrementado (Rivera Perez et al., 2021^[24]; García Guzmán, Rivera and Robledo, 2021^[25]). Esto significa que los aranceles restantes se concentran en sectores específicos, donde a menudo se aplican solo a líneas arancelarias para productores nacionales específicos (Echevarría, Giraldo and Jaramillo, 2019^[26]; García Guzmán, Rivera and Robledo, 2021^[25]). Esto limita la exposición a la competencia global y el acceso a insumos para estos sectores, especialmente dentro de las cadenas de valor (es decir, si un sector de fases anteriores está altamente protegido). Además, las barreras comerciales no arancelarias son altas, especialmente en los sectores de alimentos, agricultura y textiles, y su prevalencia ha ido en aumento mientras los aranceles se reducían (Echevarría, Giraldo and Jaramillo, 2019^[26]).

Gráfico 3.9. Colombia podría beneficiarse de más apertura comercial e integración en las cadenas globales de valor



Nota: El panel A es el promedio de 2016-2022. El panel B muestra el 2020 o el último año disponible, y ALC es un promedio de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre comercio en valor añadido (TiVA).

StatLink  <https://stat.link/9t08iz>

Tal y como recomendó la OCDE anteriormente (OECD, 2022^[27]; OECD, 2019^[22]), Colombia podría empezar a reducir sus elevadas barreras arancelarias y no arancelarias. Empezar por aquellos artículos con las mayores protecciones actuales reduciría de forma más significativa la dispersión arancelaria. Debería llevarse a cabo una revisión de las barreras comerciales en artículos específicos, especialmente los bienes intermedios que son esenciales para cadenas de valor específicas, como los materiales para la construcción y la astillería naval y las importaciones temporales de buques para su reparación en muelles, ya que podrían ser importantes cuellos de botella para la Política Nacional de Reindustrialización y, en términos más generales, para una mayor participación de Colombia en las cadenas de valor mundiales y en sectores de alto valor añadido.

Muchos bienes de importación deben pasar a través de un pequeño número de puertos de entrada autorizados, lo que crea barreras no arancelarias especialmente onerosas para las regiones alejadas del puerto autorizado correspondiente. La designación de esos puertos no siempre responde estrictamente a criterios técnicos, como la capacidad logística o la capacidad para impedir el contrabando. Colombia utiliza las designaciones de puertos de entrada más ampliamente que cualquier otro país de la región de ALC, afectando a más de 1.700 productos diferentes (Kee and Forero, 2021^[28]). Por ejemplo, el azúcar sólo

puede importarse a través de un puerto del Pacífico (OECD, 2022^[27]). Tales restricciones, junto con los elevados costes del transporte nacional, dan lugar a una logística ineficiente y a dispersiones de precios entre regiones. Las restricciones que se aplican a los puertos de entrada autorizados deberían revisarse según criterios técnicos y reducirse. Paralelamente, también debería ser prioritario ampliar la capacidad de los puertos, incluidas las instalaciones técnicas y los procedimientos aduaneros para manipular una mayor variedad de productos.

Una fuente notable de diversificación de las exportaciones son los servicios, que representan casi el 20% de las exportaciones totales (véase el Gráfico 3.8). El turismo, 60% del total de las exportaciones de servicios, es una fuente importante y en rápido crecimiento de ingresos en divisas y su promoción es una prioridad para el Gobierno. En la actualidad, el turismo beneficia principalmente a zonas urbanas como Medellín y la costa caribeña. Por el contrario, todavía existe un gran potencial sin explotar para atraer el turismo a las zonas rurales, que el Gobierno está intentando fomentar (Recuadro 3.5). La aplicación continuada del Acuerdo de Paz, la reducción de la violencia y el desarrollo de las infraestructuras rurales son factores importantes para atraer turistas extranjeros a las zonas rurales, aprovechando los numerosos encantos naturales de las regiones colombianas, en ámbitos como el ecoturismo y el turismo comunitario, que podrían convertirse en importantes fuentes de empleo de cualificación media para las regiones periféricas. Al mismo tiempo, hay espacio para aumentar las exportaciones de servicios intensivos en conocimiento, principalmente basados en áreas urbanas, como se discutió en un *Estudio Económico* anterior de la OCDE (OECD, 2019^[22]). El caso de Costa Rica podría servir como ejemplo útil. A lo largo de dos décadas Costa Rica pasó de una estructura de la industria de servicios basada en gran medida en el turismo a una sostenida por servicios intensivos en conocimiento a través de la atracción estratégica de inversión extranjera directa.

Recuadro 3.5. Fomentar el desarrollo productivo y la paz en zonas vulnerables mediante turismo

El gobierno planea aprovechar el turismo para promover la paz y fomentar el desarrollo territorial, así como para crear oportunidades de crecimiento y reconciliación en las comunidades afectadas por el conflicto, poniendo de relieve las culturas locales y los paisajes naturales.

Según el Plan Sectorial de Turismo 2022-2026, hay tres programas principales para impulsar el desarrollo económico local con el turismo y mejorar la capacidad de los proveedores de servicios turísticos:

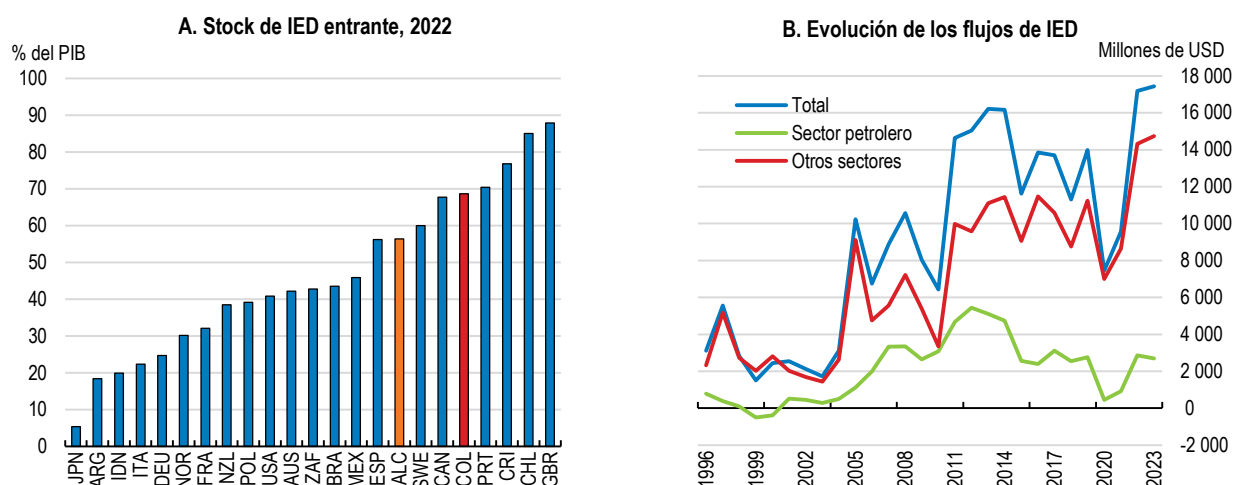
- “Turismo para una cultura de paz” se dirige a grupos como las víctimas del conflicto, los firmantes de los acuerdos de paz, los excombatientes, los implicados en la sustitución de cultivos ilícitos y otros actores de la construcción de la paz, y prioriza 90 territorios históricamente afectados por el conflicto.
- El Programa Nacional de Estímulos, Incentivos y Fomento para el Sector Turístico (EMPRETUR) es un programa de fomento de las capacidades, la innovación, los estándares de calidad y la productividad en el sector turístico, cuya participación se otorga por concurso. Las regiones del Pacífico, históricamente afectadas por el conflicto armado y donde el turismo está subdesarrollado en relación con el Caribe, son priorizadas por el programa.
- Colegios Amigos del Turismo es un programa para desarrollar habilidades y capacidades, fortalecer la cultura turística y promover la construcción de la paz, implementado en 302 escuelas secundarias.

Fuente: Gobierno de Colombia (2022) “Turismo en armonía con la vida. Plan Sectorial de Turismo 2022-2026.”

3.2.3. Aprovechar las oportunidades del nearshoring para ascender en la cadena de valor mundial

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) se han recuperado hasta su promedio histórico de alrededor del 5% del PIB, tras un descenso desde 2015 y una nueva caída durante la pandemia. Al mismo tiempo, la IED ha seguido diversificándose, como ya se señaló en el *Estudio Económico de la OCDE para Colombia del 2019* (OECD, 2019^[22]). Mientras que el sector petrolero atrajo un tercio de todas las entradas de IED entre 2006 y 2015, su contribución se ha reducido a alrededor del 16% en los últimos dos años (Gráfico 3.10). Los servicios financieros y empresariales y la industria manufacturera figuran ahora entre los principales sectores de destino de la IED. Las empresas de propiedad extranjera en estos sectores superan a empresas colombianas similares y generan efectos indirectos positivos (Li and Aranda Larrey, 2021^[29]). Sin embargo, aún hay espacio para hacer un mejor uso de la IED para mejorar la participación y posición de Colombia en las cadenas globales de valor (CONPES, 2023^[30]). Al igual que las exportaciones, la IED está altamente concentrada en las regiones más desarrolladas, ya que seis regiones concentran el 85% del total de la IED en el país (Li and Aranda Larrey, 2021^[29]).

Gráfico 3.10. La inversión extranjera directa se ha diversificado



Nota: En el panel A, ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, y México.

Fuente: Centro de Datos UNCTAD STAT; y Banco de la República.

StatLink  <https://stat.link/2hgwsw>

Colombia está bien situada geográficamente para aprovechar las oportunidades del *nearshoring*. Sus puertos caribeños están a menos de una semana de Estados Unidos y a sólo unos días de México. Además, Colombia tiene acuerdos de libre comercio con la mayoría de los países de América. Existen oportunidades específicas en la deslocalización de actividades de servicios, dado que Colombia se encuentra en una zona horaria similar a la de otras economías importantes del continente americano, incluidos Estados Unidos, México y Canadá. Sin embargo, con la excepción de los *call centers*, pocas oportunidades de este tipo se han materializado, a pesar de un gran potencial (Baldwin, Cárdenas and Fernández, 2021^[31]) impulsado por el auge global del trabajo remoto (Adrián et al., 2024^[32]). Países como Costa Rica han logrado convertirse en un centro de actividades de deslocalización de servicios informáticos y empresariales. Algunas ciudades de Colombia, en particular Medellín, se han convertido desde la pandemia en importantes destinos para los "nómadas digitales", es decir, trabajadores expatriados cien por ciento remoto que trabajan o contratan por empresas en el país de origen del trabajador, normalmente Estados Unidos. Esta tendencia aún no se ha transformado en oportunidades significativas para los colombianos residentes en Colombia, a pesar de las grandes diferencias salariales, incluso en profesiones especializadas y altamente cualificadas.

Las políticas para aumentar el atractivo de Colombia como destino de IED y *nearshoring* consisten, en primer lugar, en mejorar el clima de inversión y de negocios. Esto incluiría aumentar la certidumbre regulatoria y política para los inversionistas, salvaguardar la estabilidad macroeconómica y el sólido marco de política macroeconómica, mejorar las regulaciones y mejorar el desempeño de la infraestructura y la logística. En otras palabras, las mismas políticas que fomentarían la inversión y la productividad en general también contribuirían a aumentar el atractivo de Colombia para el *nearshoring*. Además, existe evidencia a nivel regional de que una mejor eficiencia institucional, regulaciones e infraestructuras están asociadas a una mayor entrada de empresas multinacionales (Li and Aranda Larrey, 2021^[29]). Existe una gran heterogeneidad en las oportunidades de *nearshoring* en todo el país, como los servicios en las ciudades y la manufactura sostenible en regiones con un alto potencial de energías renovables. Seguir mejorando la coordinación entre la agencia nacional de promoción de la inversión ProColombia, las agencias regionales (como *Invest in Bogotá*), las comisiones departamentales de competitividad y otros actores como las gobernaciones y las alcaldías, podría llevar la IED a más regiones. La Política Nacional de Reindustrialización ofrece otro punto de anclaje para la atracción estratégica de IED con el fin de mejorar la productividad y el posicionamiento en las cadenas de valor mundiales. Por último, los enfoques para mejorar el atractivo regional de forma más amplia, incluidos los indicadores sociales que son tan dispersos como los económicos (IADB, 2024^[33]), mejorarían su imagen de cara a los inversores (OECD, 2023^[34]).

El impacto de la IED en las regiones receptoras de inversión se amplifica si genera efectos indirectos sobre la productividad, ya sea a través de las cadenas de suministro o de los movimientos de trabajadores en el mercado laboral local (Greenstone, Hornbeck and Moretti, 2010^[35]; Abebe, McMillan and Serafinelli, 2022^[36]). Existe sólida evidencia empírica de los efectos indirectos positivos de la IED en Costa Rica (Alfaro-Ureña, Manelici and Vasquez, 2022^[37]) donde la aplicación de políticas explícitas para promover los vínculos entre las empresas extranjeras y locales es de larga data. Estas políticas incluyen la selección de posibles proveedores locales, la facilitación de intercambios y el establecimiento de contactos con filiales extranjeras. Colombia podría aprender de la experiencia de Costa Rica, por ejemplo, evaluando y ampliando el proyecto de desarrollo de proveedores introducido por *Colombia Productiva* en 2023 y continuando el fortalecimiento de los servicios de facilitación de la IED y la Ventanilla Única de Inversión.

Una fuente de potencial no aprovechada para una mejor inserción internacional es la diáspora colombiana (CONPES, 2022^[38]). Alrededor del 10% de la población -unos cinco millones de colombianos- reside en el extranjero, con el grupo más numeroso en Estados Unidos y poblaciones considerables en Canadá, Chile, México y España (Nedelkoska et al., 2021^[39]). Muchos mantienen estrechos lazos con su región o ciudad de origen y visitan con frecuencia Colombia. Aunque actualmente el principal papel económico de la diáspora son las remesas -alrededor del 2,7% del PIB en 2022-, existe un gran potencial para que los colombianos de la diáspora sean facilitadores del comercio y la inversión extranjera directa. Colombia podría seguir el ejemplo de otros países con una fuerte diáspora - por ejemplo, Irlanda con su programa *Global Irish*, Escocia con su programa *GlobalScot*, y los programas de las regiones españolas de Cantabria y Valencia - y promover activamente la creación de redes, oportunidades de inversión, y oportunidades para el intercambio con los empresarios y las empresas colombianas. Tales iniciativas también podrían ser lideradas por regiones o ciudades para fomentar los lazos regionales de sus diásporas específicas.

3.2.4. Fomentar la innovación y la diversificación

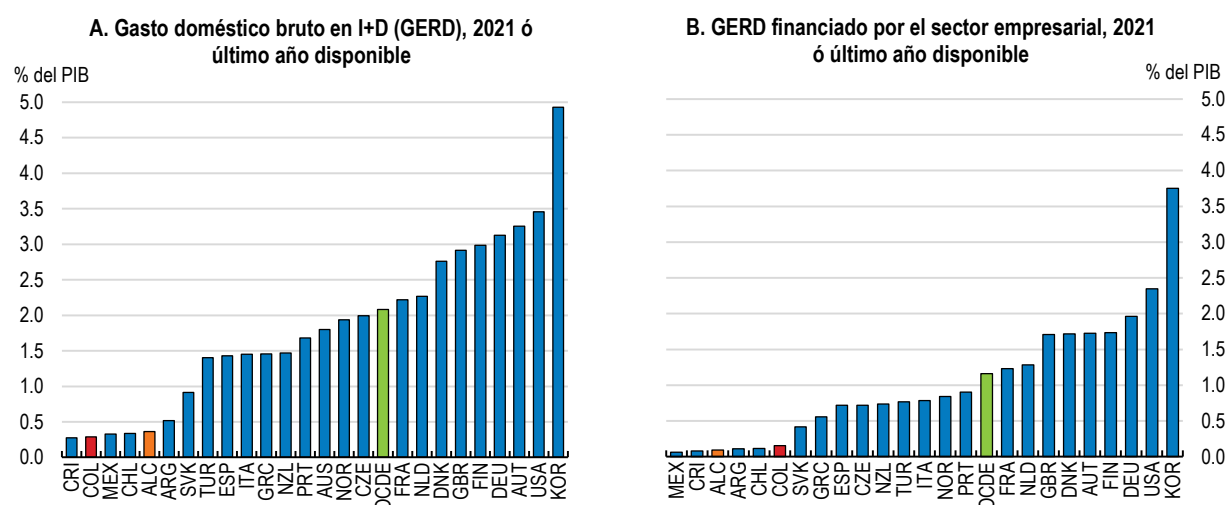
La innovación y la adopción de nuevas tecnologías son fundamentales para mejorar la productividad de los sectores y las empresas, así como para introducir transformaciones estructurales y aprovechar las oportunidades que ofrecen la deslocalización y la transición energética mundial. La innovación también es necesaria para avanzar en la transición verde de la economía doméstica colombiana (Capítulo 5). El gasto público y privado en investigación y desarrollo (I+D) es bajo (Gráfico 3.11). En 2020, Colombia sólo gastó el 0,3% del PIB en I+D, menos que la mayoría de los demás países de la región y un orden de magnitud inferior a la media de los países de la OCDE. El gasto en I+D debe aumentar rápidamente para

alcanzar el objetivo del 0,5% que el gobierno se ha fijado para 2026. La I+D y la innovación son escasas en el sector privado: más del 80% de las empresas nunca invierten en I+D (DANE, 2023^[40]).

Existen grandes desigualdades regionales en innovación (Gráfico 3.12). Los líderes son Bogotá y su región circundante (Cundinamarca) y Antioquia, que albergan las principales universidades, centros de investigación y empresas innovadoras del país. En cambio, se innova muy poco en muchas regiones periféricas como, por ejemplo, La Guajira, que tiene el mayor potencial de energía solar y eólica de Colombia y, por tanto, un gran potencial para ser líder en la transición energética. La innovación es particularmente baja en el sector agrícola, donde sólo el 2% de las grandes explotaciones utilizan tecnologías avanzadas como drones, sensores o sistemas automatizados (CONPES, 2023^[30]). Uno de los resultados de estas desigualdades en la innovación es que las actividades altamente productivas y competitivas se concentran en un pequeño número de empresas superestrella (Gráfico 3.13).

Los programas de innovación, como los créditos tributarios a la I+D, pueden apoyar el gasto empresarial en I+D y estimular la innovación con resultados positivos (OECD, 2023^[41]; Millot and Rawdanowicz, 2024^[42]). La elegibilidad de las empresas para optar a los créditos fiscales a la I+D se amplió hace unos años (OECD, 2019^[22]) y ahora atrae a empresas de un amplio abanico de sectores. No hay criterios de elegibilidad según el sector y el tamaño de la empresa; sin embargo, la mayoría de los créditos tributarios tienden a concederse a grandes empresas, aunque las pequeñas empresas se benefician de mayores tasas de deducción. Los créditos tributarios a la I+D constituyen la mayor parte (alrededor del 90%) de las ayudas públicas a la I+D empresarial, mientras que las subvenciones directas sólo desempeñan un papel secundario. La cuantía máxima de las subvenciones se ha reducido recientemente, y los proyectos subvencionables pueden incluir ahora la transferencia de conocimientos de las grandes empresas a las pequeñas. Otros instrumentos de la política de I+D son el desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales (que se prevé que asuman más responsabilidades a la hora de orientar el apoyo a la I+D en su región), el fomento de alianzas entre programas nacionales y regionales de apoyo a la innovación y una parte del Sistema General de Regalías reservada a la I+D (véase más adelante). En términos más generales, el Gobierno intenta fomentar una fuerte complementariedad de la política de innovación con la Política Nacional de Reindustrialización y la transición energética.

Gráfico 3.11. El gasto en investigación y desarrollo (I+D) es bajo

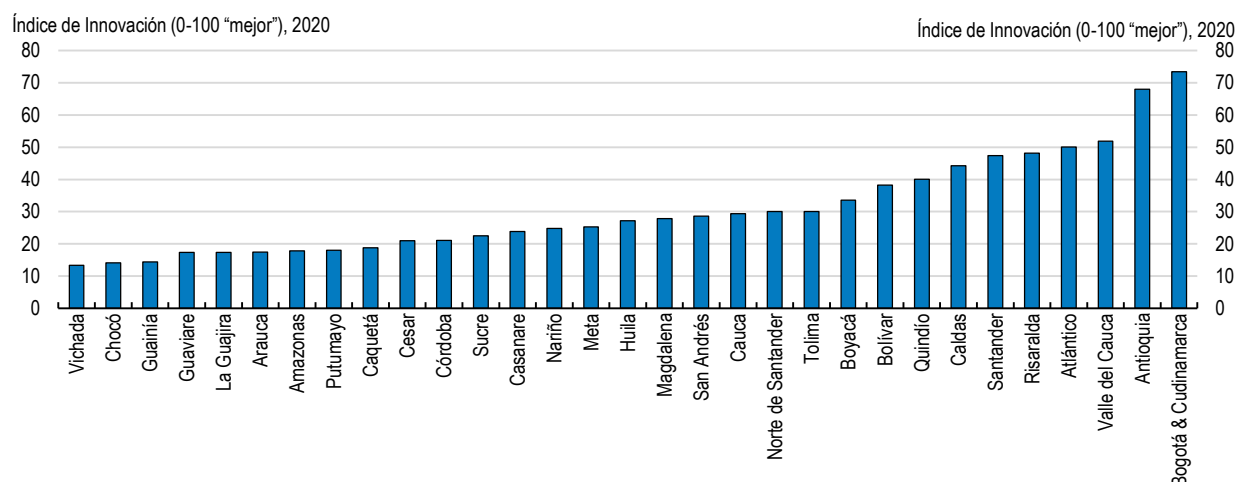


Nota: ALC es la media no ponderada de Argentina, Chile, Costa Rica, y México.

Fuente: Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología de la OCDE (MSTI) (Base de datos).

StatLink  <https://stat.link/b1w4n3>

Gráfico 3.12. Hay amplias disparidades regionales en innovación



Nota: El Índice de Innovación mide el desempeño en innovación por regiones mediante siete pilares: (1) Instituciones; (2) Capital humano e investigación; (3) Infraestructura de innovación; (4 y 5) Sofisticación del mercado y de las empresas, (6) Producción de conocimiento y tecnología; y (7) Producción creativa.

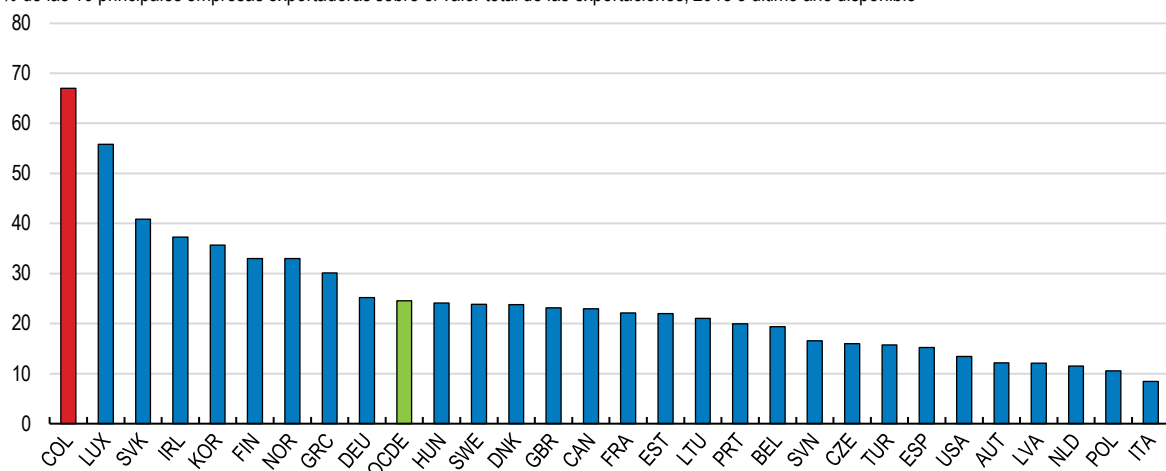
Fuente: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

StatLink  <https://stat.link/1nrzs8>

Podría mejorarse el proceso de priorización para proporcionar apoyo para el desarrollo industrial y productivo, incluidas las subvenciones a la I+D, la promoción de las inversiones, la promoción de las exportaciones y los servicios de extensión tecnológica. Una dirección podría ser seguir las mejores prácticas y formular prioridades en términos de retos nacionales -como la transición energética o la internacionalización- en lugar de productos o industrias específicos (OECD/UN/UNIDO, 2019^[2]). Otro serían los enfoques territoriales, que se centran en determinadas zonas. Estos enfoques territoriales también podrían ayudar a coordinar las intervenciones en diferentes ámbitos políticos, centrando las intervenciones complementarias en las mismas zonas geográficas. La focalización geográfica debería centrarse en áreas funcionales y no en los límites impuestos por divisiones territoriales administrativas para tener en cuenta las economías espaciales; para ello se han elaborado nuevas guías metodológicas. La focalización podría implicar modelos de cooperación interregional e interdepartamental, como las Regiones Administrativas de Planificación y los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales (véase más adelante). Una herramienta para aplicar enfoques territoriales son los "corredores industriales", como los de México, en los que el Gobierno concentra la inversión en infraestructuras, la creación de parques industriales y la promoción de la inversión en un lugar con el objetivo de crear nuevas cadenas de valor regionales. Sin embargo, hay que tener en cuenta las ventajas y desventajas respectivas de las políticas focalizadas y las más generales. Por ejemplo, la evidencia de Estados Unidos sugiere que los incentivos financieros a empresas individuales pueden ser más costosos y menos eficaces en comparación con políticas más generales como las infraestructuras, los servicios de extensión en la manufactura o la formación laboral personalizada (Bartik, 2020^[43]).

Gráfico 3.13 Las exportaciones dependen de pocas empresas altamente competitivas

% de las 10 principales empresas exportadoras sobre el valor total de las exportaciones, 2015 o último año disponible



Fuente: OECD/UN/UNIDO (2019), *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*.

StatLink  <https://stat.link/j26y75>

Colombia cuenta con una amplia gama de programas de servicios de transferencia de tecnología y conocimiento. *Fábricas de Productividad*, un programa que ofrece servicios de consultoría a las empresas, se asoció con grandes aumentos de productividad en las empresas participantes (Fedesarrollo, 2021^[44]). Una evaluación de un programa piloto previo mostró mejoras significativas en las prácticas de gestión, la productividad, las ventas y las utilidades (Iacovone, Maloney and McKenzie, 2021^[45]). Otros programas gestionados por la agencia de promoción de las exportaciones *ProColombia*, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Departamento Nacional de Planeación y otras agencias proporcionan apoyo y servicios de consultoría para desarrollar nuevos productos para mercados de exportación y para transformar el conocimiento y las patentes en innovación práctica. Los centros de formación Zasca ofrecen servicios integrados de formación, consultoría, extensión tecnológica y búsqueda de socios a los microempresarios como parte de las estrategias gubernamentales de reindustrialización y economía popular. Sin embargo, los programas de desarrollo productivo y empresarial siguen bastante concentrados, con el 65% de los recursos destinados al SENA. Valdría la pena reevaluar de vez en cuando la mezcla de programas y la financiación asignada y continuar con los programas que resultaron exitosos en las evaluaciones, discontinuar los que no lo fueron y experimentar con la adición de nuevos programas.

Las políticas industriales, de innovación y comerciales podrían coordinarse mejor (OECD/UN/UNIDO, 2019^[2]). Existen importantes sinergias entre estos ámbitos políticos. Por ejemplo, las políticas de desarrollo de la producción podrían identificar mecanismos para aumentar la productividad, como el aprendizaje de la exportación. Esto, a su vez, exigiría una coordinación con las políticas de promoción de las exportaciones y la inversión, y de apoyo a la I+D. Los programas de formación profesional y técnica funcionan mejor en colaboración con el sector privado y teniendo en cuenta la demanda local de cualificaciones (véase más adelante). Otro ámbito para una mejor coordinación son los programas de apoyo a las empresas, que podrían convertirse en una herramienta para aplicar el componente regional de la Política Nacional de Reindustrialización. Las comisiones departamentales de competitividad podrían desempeñar una función de coordinación reforzada de las iniciativas de desarrollo productivo y empresarial entre las gobernaciones y alcaldías, el sector privado, las cámaras de comercio y las universidades y otros centros de investigación (OECD, 2023^[34]). La coordinación también podría mejorarse a través de mejores vínculos entre los planes de desarrollo regionales y nacionales, por ejemplo aprovechando las recientes iniciativas del Departamento Nacional de Planeación. Un reto clave en este

sentido consiste en lograr un equilibrio entre los enfoques descendentes, que garantizan la aplicación de las estrategias del gobierno nacional en todo el territorio, y las iniciativas ascendentes, que potencian las prioridades y políticas identificadas localmente y defendidas por las autoridades regionales y locales electas, un reto común a muchos países de la OCDE. Türkiye, por ejemplo, formuló una estrategia nacional decenal de desarrollo regional que proporcionó un marco unificado para las numerosas iniciativas de desarrollo regional y ayudó a coordinar el trabajo de las agencias independientes de desarrollo regional (OECD, 2018^[46]).

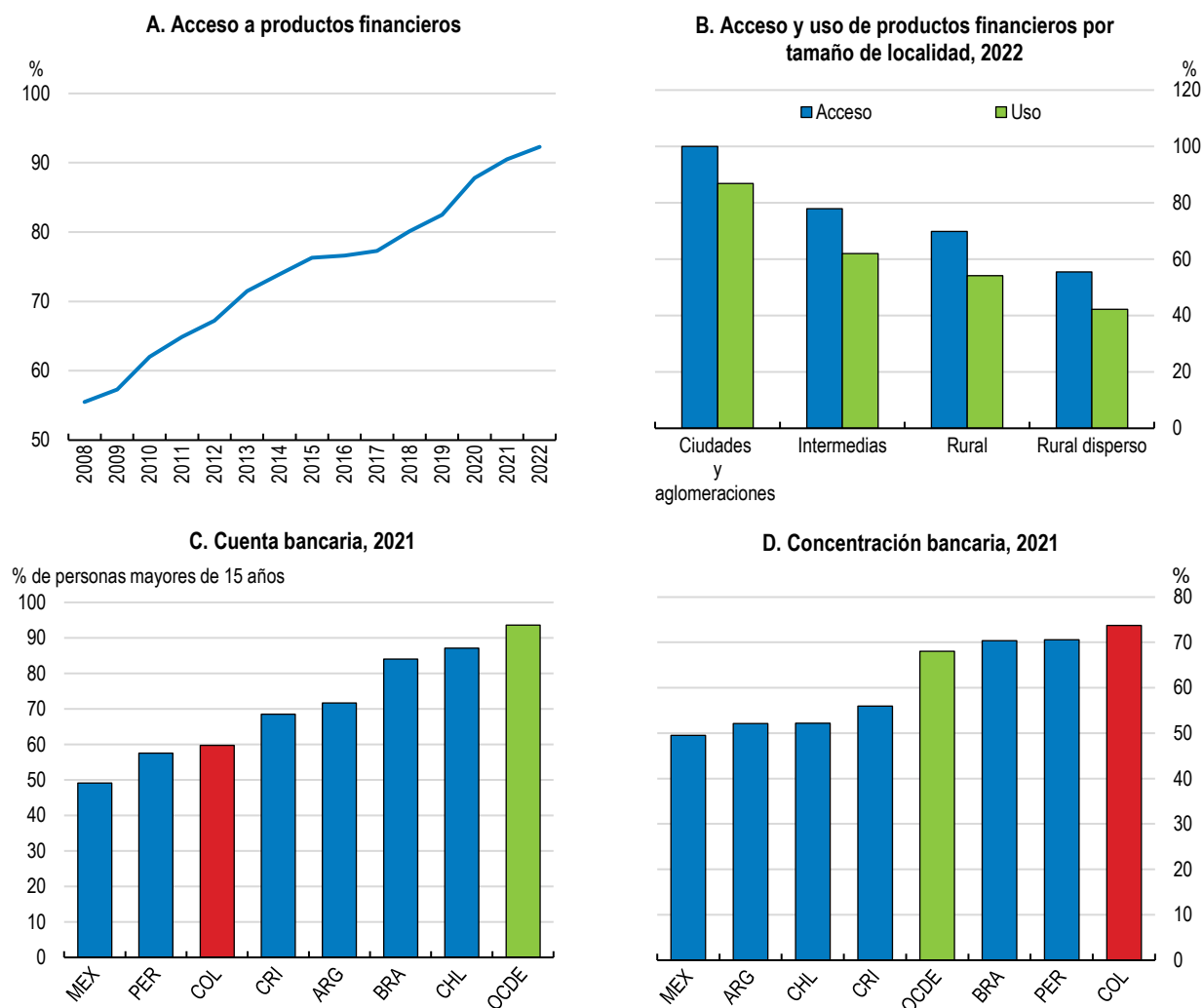
3.2.5. Garantizar un acceso inclusivo a la financiación

El acceso a la financiación ha mejorado significativamente en los últimos años, aunque persisten importantes brechas regionales. En 2022, más del 90% de los colombianos tenían acceso a financiación - definido como tener al menos un producto financiero - mientras que, en 2008 sólo lo tenía alrededor de la mitad de la población (Gráfica 3.14, Panel A). Sin embargo, sigue habiendo grandes brechas en el acceso financiero entre territorios y regiones (Gráfica 3.14, Panel B). El acceso a la financiación es del 100% en las ciudades -aunque el uso es algo menor-, pero disminuye en las zonas más rurales, ya que sólo el 55% de los colombianos de zonas remotas dispone de algún producto financiero. En algunas regiones del Amazonas, el acceso a la financiación llega solo al 30% (Banca de las Oportunidades, 2023^[47]).

Mejorar el acceso a la financiación es importante para eliminar las limitaciones que frenan la productividad, especialmente en regiones con bajo acceso financiero. Los datos empíricos de Colombia señalan varias formas en que esto puede ocurrir. Las empresas que experimentaron un aumento en el acceso a la financiación tuvieron una mayor productividad, inversión, empleo y exportaciones (Eslava, Maffioli and Meléndez, 2012^[48]). Por el contrario, las empresas que se enfrentan a mayores restricciones financieras importan menos (Restrepo Angle, Niño Cuervo and Montes Uribe, 2012^[49]). Esto podría frenar el crecimiento de la productividad porque reduce la transferencia de tecnología incorporada en los insumos intermedios importados (Amiti and Konings, 2007^[20]; Gebrewolde et al., 2022^[50]). En las zonas rurales, el acceso al crédito permite a los productores -como los caficultores- aumentar la producción, el uso productivo de la tierra y el rendimiento, lo que a su vez mejora su nivel de vida (Echavarría, Villamizar-Villegas and McAllister, 2017^[51]). Un mejor acceso a la financiación es crucial en el contexto del cambio climático, tanto para los esfuerzos de adaptación como de mitigación, como se destaca en el Capítulo 5. Por último, el Gobierno considera la inclusión financiera, especialmente para la economía popular, como una piedra angular hacia una mayor formalización de la economía.

La penetración bancaria es baja: menos del 60% de los adultos tienen una cuenta bancaria (Gráfico 3.14, Panel C). Varios países latinoamericanos, entre ellos México y Brasil, han mejorado la penetración bancaria vinculando el pago de prestaciones sociales a la tenencia de una cuenta o tarjeta bancaria, a menudo proporcionada por bancos estatales. Los datos internacionales demuestran que esto no sólo aumentó la penetración bancaria, sino que también mejoró la competitividad de los comercios minoristas tradicionales y el cumplimiento tributario al incorporar más actividades al sector formal (Higgins, forthcoming^[52]). En Colombia, una innovación clave del programa de ayuda de emergencia durante la pandemia, Ingreso Solidario, fue el desembolso de pagos directamente en cuentas bancarias y billeteras digitales (OECD, 2022^[27]). Aunque esto incrementó en cierta medida la penetración bancaria y la adopción de tecnologías de pago digital, todavía hay margen de mejora. Por ejemplo, los beneficiarios que no cuenten con cuenta bancaria o billetera digital podrían recibir automáticamente un producto de este tipo, como ocurrió en México y Brasil.

Gráfico 3.14. La inclusión financiera podría mejorarse



Nota: En los paneles A y B, el acceso a los productos financieros se define como el porcentaje de adultos que disponen de al menos un producto financiero. El panel C muestra la proporción de personas mayores de 15 años con una cuenta en una institución financiera, una cuenta de dinero móvil, o ambas. El panel D muestra la proporción de activos en manos de los tres mayores bancos.

Fuente: Banca de las Oportunidades (2022), *Reporte de Inclusión Financiera*; Banco Mundial, *Global Findex* (Base de datos); y Banco Mundial, *Desarrollo Financiero Global* (Base de datos).

StatLink  <https://stat.link/t2vad8>

La competencia bancaria es baja (Gráfico 3.14, Panel D), y los bancos han disfrutado históricamente de márgenes elevados, como se analizó en un anterior *Estudio Económico de la OCDE* (OECD, 2019^[22]). Aunque hay una gran cantidad de bancos nacionales y extranjeros que operan en el mercado, los tres principales bancos tienen una cuota de mercado combinada superior al 70 por ciento, más que en otros países pares de la región. Además, los conglomerados financieros, que incluyen bancos y empresas no bancarias como aseguradoras, tiendas minoristas y hospitales, son muy importantes en el sector bancario colombiano (World Bank, 2021^[53]). Su presencia en diferentes mercados de bienes y servicios de consumo da a los conglomerados acceso a grandes cantidades de datos sobre los consumidores que les ayudan a obtener una ventaja competitiva en muchos mercados. Es necesario vigilar de cerca la evolución de la competencia entre los conglomerados bancarios para desalentar las prácticas anticompetitivas. Para ello es necesario reforzar la cooperación interinstitucional entre la autoridad de competencia, el regulador bancario y la superintendencia financiera, incluso en el control de fusiones.

El conglomerado financiero estatal, Grupo Bicentenario, se ha convertido en el tercer grupo financiero más grande de Colombia (World Bank, 2021^[53]). Si bien esto podría ser positivo para la inclusión financiera, en especial en áreas actualmente desatendidas por la banca comercial, la posición dominante de Grupo Bicentenario plantea desafíos. Además, el gobierno prevé un papel central del Grupo Bicentenario para canalizar el acceso a la financiación hacia sectores prioritarios en sus estrategias para la economía popular y la reindustrialización. Las actividades y la gobernanza de Grupo Bicentenario deben ser monitoreadas y evaluadas regularmente por las autoridades competentes en materia de competencia bancaria, incluidas la autoridad de competencia y los supervisores bancarios, para garantizar que el papel del Gobierno se limite al de accionista, manteniendo la plena independencia operativa de la entidad.

Las áreas rurales están especialmente desatendidas por la banca comercial, lo que resulta en una alta concentración bancaria y baja competencia. Muchos municipios rurales solo cuentan con los servicios de Banco Agrario, el banco minorista más grande dentro de Grupo Bicentenario (World Bank, 2021^[53]). El crédito informal basado en contratos relacionales es otra fuente importante de financiamiento para muchos agricultores. Colombia tiene un mercado formal de microcrédito que es activo y que desembolsó un poco más de 1 millón de préstamos (aproximadamente 1 por cada 50 habitantes) en 2019 (Asomicrofinanzas & Banco de la República, 2023^[54]). Si bien este mercado ha mostrado un fuerte crecimiento, es más pequeño y menos dinámico que los de otros países de la región como Perú, donde 15 ONG desembolsan microcréditos en comparación con 6 entidades en Colombia. Asimismo, más del 40% de la cartera de microcrédito colombiana pertenece a Banco Agrario (Asomicrofinanzas & Banco de la República, 2023^[54]).

Incentivar la creación de un ecosistema vibrante de instituciones financieras privadas en las zonas rurales mejoraría el acceso de estas zonas a la financiación. Crear incentivos para que las instituciones financieras rurales se unan a federaciones más grandes, al tiempo que se mejora su gobernanza y supervisión regulatoria, ayudaría en este sentido. En varios países de la OCDE, como Austria, Alemania y los Países Bajos, las asociaciones federativas de crédito y ahorro se encuentran entre las instituciones financieras más grandes en términos de clientes y son un pilar de las finanzas rurales y agrícolas. Crear incentivos para la innovación financiera, incluso mediante programas piloto para crear espacios protegidos normativos para fomentar la experimentación, es otra palanca política para fomentar los ecosistemas financieros, y las políticas recientes han ido en esta dirección.

Una fuente importante de crédito informal en Colombia proviene de organizaciones criminales, con graves consecuencias sociales. Estos préstamos, conocidos como “gota a gota”, suelen ser por montos bajos, disponibles inmediatamente sin ninguna documentación, y se reembolsan diaria o semanalmente a tasas de interés anuales implícitas muy altas (Padrón Jaramillo, 2023^[55]). Si no se paga, los prestamistas recurren a la violencia contra el prestatario y sus familiares para recuperar el préstamo y los intereses. Según estimaciones basadas en encuestas, el 20% de los colombianos recurre a los préstamos gota a gota. Este mercado ilegal se ha convertido en una importante fuente de ingresos y lavado de dinero para los grupos criminales y armados.

Para combatir los mercados de gota a gota, el Gobierno planea aumentar el acceso al crédito a través de diversos canales, incluido el crédito al consumo a través del Banco Agrario y préstamos y garantías de segundo nivel del Grupo Bicentenario a instituciones financieras privadas. Será importante salvaguardar la competencia en los mercados de crédito al consumo manteniendo condiciones de igualdad entre los prestamistas estatales y privados y definiendo criterios objetivos para la asignación de crédito que privilegien el reembolso. El programa emblemático del Gobierno, CREO, va en esta dirección. Consiste en una línea de microcrédito subsidiada de hasta alrededor de USD 500 (USD 1,000 para préstamos agrícolas) respaldada por una garantía pública de hasta el 70% del monto del préstamo. El crédito está dirigido a hogares vulnerables sin historial de crédito previos y ofrecido a través de todos los principales bancos comerciales, tanto públicos como privados. Además, revisar las tasas de interés máximas que las instituciones financieras pueden cobrar por el crédito al consumo y microcrédito (“tasas de usura”) podría ayudar a evaluar si esta política que apunta a prevenir costos excesivos para quienes acceden a productos

y servicios financieros está estimulando de hecho el acceso al crédito informal. Límites más altos de las tasas de usura también podrían estimular la competencia bancaria al incentivar la entrada de nuevos participantes en segmentos de mercado de alto riesgo o costo.

Simplificar los requisitos de documentación para los préstamos, especialmente para los de pequeño monto y los que se desembolsan a través de sistemas de pago digital, es otro elemento esencial para ofrecer alternativas legales viables al gota a gota. La reciente acción política del banco central y del Gobierno para hacer interoperables las billeteras digitales es un paso en la dirección correcta. En Brasil y México, las billeteras digitales e integradas fueron fundamentales para el desarrollo de los microcréditos basados en dispositivos móviles, dos tercios de los cuales benefician a clientes con bajo acceso a la financiación (Sumlinski et al., 2023^[56]). Las autoridades deberían emprender una revisión de las posibles barreras regulatorias para el acceso al crédito, especialmente para las soluciones de préstamos pequeños basadas en tecnologías digitales.

La falta de historiales de crédito con una de las principales centrales de riesgo es otro obstáculo importante para la inclusión financiera de segmentos de población previamente no bancarizados. Garantizar la preservación de la información de los historiales en las centrales de riesgo mejoraría el contenido informativo de estos datos y potenciaría su papel en la ayuda a la asignación de crédito y la ampliación de la inclusión financiera. El programa CREO ayudará a las personas a comenzar a construir un historial crediticio, y debería complementarse con el desarrollo de un enfoque alternativo de *credit scoring* que utilice bases de datos públicas para recopilar información individual, por ejemplo, del registro mercantil, el registro social y los registros de transacciones, como las de billeteras digitales y teléfonos móviles. En este sentido, el Gobierno está trabajando hacia una metodología de *credit scoring* alternativa, que planea implementar en colaboración con las centrales de riesgo privadas. Además, recientemente se han emitido regulaciones de finanzas y datos abiertos que pueden apoyar la innovación en esta área.

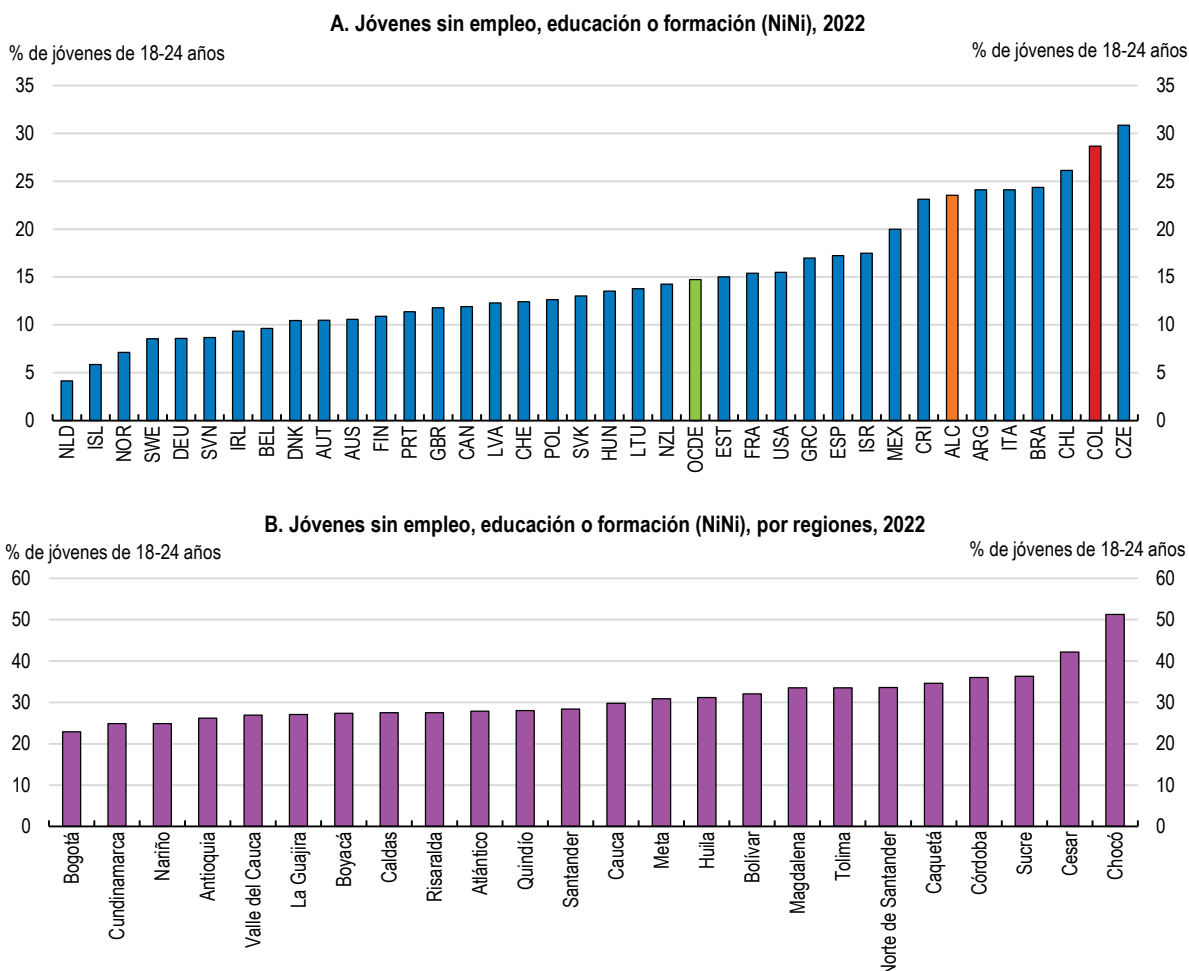
Educar al público sobre los riesgos asociados con el microcrédito informal y las ventajas de utilizar instituciones financieras reguladas sería otro elemento importante para canalizar la demanda de crédito desde el gota a gota hacia el sistema financiero formal. Los consumidores pueden sentirse atraídos por los préstamos gota a gota porque no saben comparar lo que parece una tasa de interés nominal baja (por ejemplo, una tasa de interés *semanal* del 10% o del 20% *mensual*) con las tasas efectivas anuales ofrecidas por el sistema financiero formal. Mejorar la educación financiera tanto para los jóvenes en el colegio como a través de programas de formación para adultos, por ejemplo, a través de la formación complementaria del SENA y los programas de educación financiera de la Banca de las Oportunidades, debería ser una prioridad. Esto podría complementarse con una revisión de las regulaciones financieras para hacer que la información legal de cada producto sea simple y comprensible, especialmente para las poblaciones vulnerables. Por ejemplo, la Autoridad de Conducta Financiera del Reino Unido ha establecido una guía para el trato justo de los consumidores vulnerables y en 2023 introdujo un "deber hacia el consumidor" que deben cumplir los proveedores de servicios financieros.

3.2.6. Nivelar la educación y la formación para el mercado laboral en todas las regiones

Bajos niveles de habilidades y capital humano, así como una falta de correspondencia entre las habilidades demandadas y ofertadas, son factores importantes para las disparidades regionales en productividad e ingresos. Estos mismos factores generan una de las tasas más altas de jóvenes que no estudian ni trabajan ("NiNi") entre todos los países de la OCDE, con importantes diferencias regionales (Gráfico 3.15). Por ejemplo, más de la mitad de todos los jóvenes adultos en Chocó son NiNis, en comparación con menos del 30% en Bogotá. Proporcionar a los colombianos de todas las regiones las habilidades que necesitan para aprovechar las oportunidades en el mercado laboral requiere nivelar las diferencias en la provisión de habilidades entre las regiones. Además, desarrollar las habilidades adecuadas es fundamental para lograr la transformación estructural prevista en la Política Nacional de

Reindustrialización y promover la formalización, el crecimiento y el acceso a empleos de calidad para la economía popular.

Gráfico 3.15. Muchos jóvenes no estudian, ni trabajan, ni reciben formación (NiNis)



Nota: En el Panel A, ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.

Fuente: OCDE Transición de la Escuela al Trabajo (base de datos); y OCDE Educación Regional (base de datos).

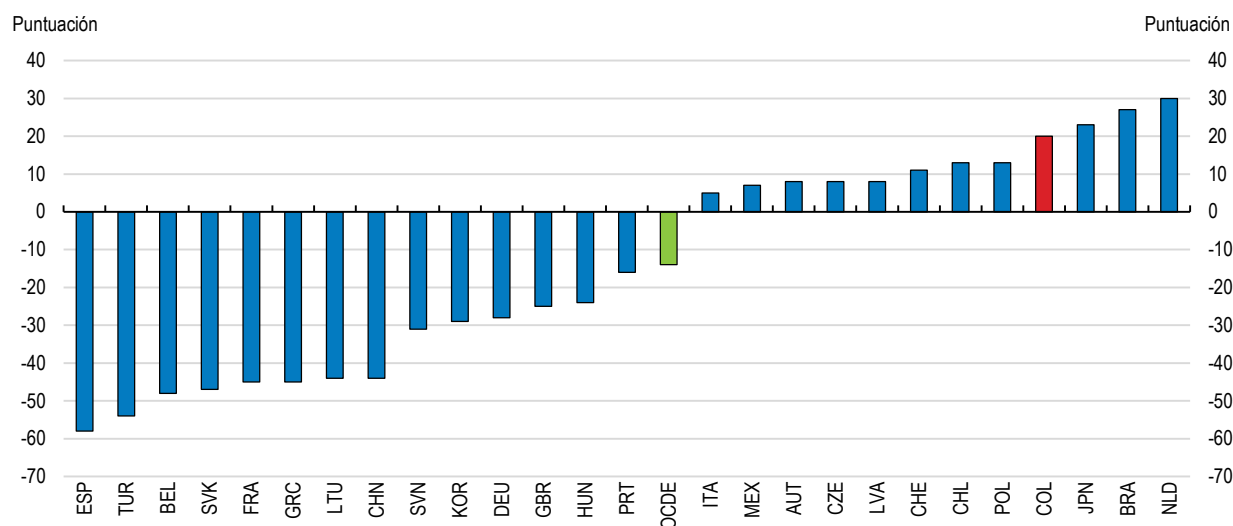
StatLink  <https://stat.link/n3pifm>

La educación técnica y vocacional (ETV) es una herramienta poderosa para facilitar las transiciones de la escuela al trabajo para los jóvenes y reducir así las tasas de NiNis (OECD, 2023^[57]). En Colombia, existe un fuerte componente regional en este sentido, ya que los programas de formación técnica ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) son en muchas zonas rurales la única opción educativa al nivel de secundaria superior (media) para jóvenes que ya han cumplido la edad de escolaridad obligatoria. El SENA ofrece títulos técnicos a unos 1,3 millones de jóvenes, principalmente a nivel de secundaria y técnico superiores, y en su mayoría orientados a profesiones técnicas en el sector servicios, como asistencia administrativa, sistemas informáticos, tecnología y programación, análisis de datos y contabilidad (SENA, 2022^[58]). Ampliar los programas técnicos y vocacionales de secundaria superior por parte del SENA, comenzando por las regiones donde existen pocas alternativas de secundaria superior y donde las tasas de NiNis son las más altas, parece una de las formas más inmediatas en que las autoridades podrían abordar el problema. El rendimiento de los estudiantes de formación técnica es relativamente bueno en comparación con el de los estudiantes de educación secundaria general. Por

ejemplo, en las pruebas de aptitud PISA 2022, Colombia es uno de los pocos países de la OCDE donde los alumnos de la educación superior técnica superan a los de educación general, obteniendo una puntuación promedio 20 puntos más alta en matemáticas (Gráfico 3.16). Estas diferencias de rendimiento hacia el comienzo de la educación secundaria superior aún se trasladan a las calificaciones finales de los exámenes al graduarse. Sin embargo, la matrícula de alumnos en programas vocacionales de secundaria superior es una de las más bajas entre los países de la OCDE (OECD, 2019^[22]).

Gráfico 3.16. El rendimiento de las estudiantes de formación profesional es bueno

Diferencia de rendimiento en matemáticas entre estudiantes matriculados en un programa vocacional y uno general



Nota: Los datos se refieren a la puntuación PISA en matemáticas después de tener en cuenta el perfil socioeconómico de los estudiantes y las escuelas.

Fuente: OCDE PISA 2022 (base de datos).

StatLink  <https://stat.link/j9wdvm>

Sin embargo, una consideración importante es que la formación técnica, y especialmente los programas de tiempo completo que conducen a un título o certificado, deben ofrecerse en línea con las necesidades de habilidades locales y regionales. Estos programas requieren una inversión de tiempo sustancial por parte de los estudiantes, así como recursos docentes, y deben diseñarse en consecuencia. La movilidad laboral es baja, lo que refleja una infraestructura deficiente y un alto costo de la vivienda en relación con los salarios. La falta de correspondencia entre las habilidades ofertadas y demandadas es alta, y muchos empleadores citan una fuerza laboral insuficientemente capacitada como un importante impedimento para sus operaciones (OECD, 2019^[22]). Además, la capacidad de absorción de los mercados laborales formales para los graduados de formación técnica es muy diferente entre regiones (Gráfico 3.17). Por lo tanto, la ampliación de la formación técnica de secundaria superior debe estar alineada a nivel local y regional tanto con las necesidades de habilidades como con la estructura de las industrias y los mercados laborales. También debe coordinarse con otras políticas económicas, como la Política de Reindustrialización. Si bien las mesas sectoriales son en principio el foro para que los empleadores locales aporten insumos para la oferta de cursos, parecen no ser muy efectivas (Gonzalez-Velosa and Rosas Shady, 2016^[59]).

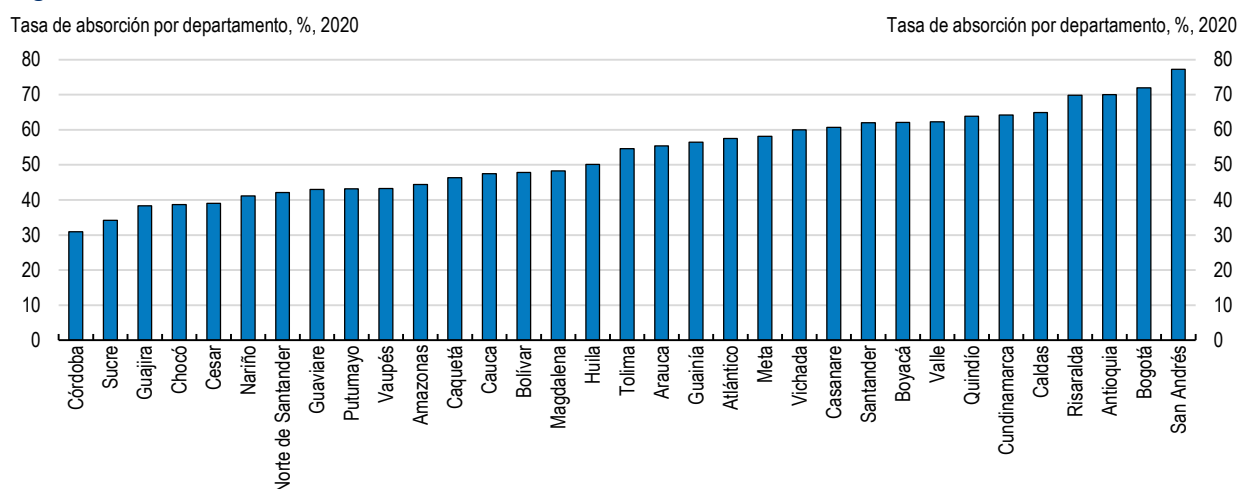
Un canal a través del cual podría tener lugar la coordinación y participación del sector empresarial local son las comisiones departamentales de productividad, así como una estrecha coordinación con las cámaras de comercio locales. En Suiza, por ejemplo, las organizaciones profesionales - asociaciones empresariales, asociaciones de empleadores y sindicatos - tienen un papel líder en la definición del contenido y el proceso de examinación de los programas. En Suecia, las asignaciones de fondos a los proveedores de formación profesional están condicionadas a demostrar la demanda del mercado de las

habilidades enseñadas e involucrar a los empleadores. En Dinamarca, cada institución de formación profesional de secundaria superior debe trabajar con al menos un comité de formación local, que sirve de enlace tanto con los empleadores locales como con el comité de formación nacional. En Francia, los subsidios a los empleadores de aprendices se diferencian por región, lo que permite apuntar a regiones específicas con una necesidad particular de ampliar dichos programas de formación profesional.

Aumentar el alcance de la formación dual a más regiones y ciudades podría ser una forma de aumentar tanto la relevancia de la formación profesional para las empresas locales como mejorar la tasa de absorción de los graduados de formación profesional en el sector formal. Muchos aprendices son contratados con contratos regulares por su empresa una vez terminada su formación. Existe un sistema de formación dual en Colombia, pero su cobertura es muy limitada. Sólo unos 2.000 aprendices estaban matriculados en un programa dual en 2021 (SENA, 2022^[58]), principalmente para formar operadores de máquinas para el sector textil. Además, alrededor del 80% de las plazas de formación dual se ofrecieron en las regiones de las tres ciudades más grandes, Bogotá, Medellín (Antioquia) y Cali (Valle del Cauca).

La capacitación en el trabajo y el aprendizaje permanente son elementos importantes para desarrollar y mantenerse al día con las necesidades de habilidades de un mundo laboral cambiante, con ventajas tanto para los trabajadores como para las empresas. Esto es especialmente importante en Colombia, donde las brechas de habilidades son un factor que mantiene a las personas atrapadas en trabajos informales y les impide pasar a roles más productivos en el sector formal (OECD, 2022^[27]; OECD, 2019^[22]). El principal programa de formación en el trabajo lo ofrece el SENA a través de su modalidad de formación complementaria en la que participan más de 8 millones de colombianos cada año. Esta modalidad incluye programas y cursos de corta duración que enseñan habilidades técnicas y generales específicas. Por ejemplo, entre los cursos más populares en 2021 estuvieron inglés, preparación e higiene de alimentos, Microsoft Excel y administración de vacunas COVID-19 (SENA, 2022^[58]). Otros programas son ofrecidos por una multitud de organizaciones, incluyendo fondos de compensación, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas. Muchos de estos programas y proveedores de formación carecen de certificados de calidad. Además, los programas están fragmentados y carecen de integración en un marco común de vías de aprendizaje. Finalmente, los trabajadores que no enfrentan dificultades en el mercado laboral y aquellos con más educación formal tienen muchas más probabilidades de recibir capacitación que los trabajadores más vulnerables (OECD, 2019^[22]).

Gráfico 3.17. La capacidad de absorción de los mercados laborales formales difiere según las regiones



Nota: Los datos muestran la proporción de graduados de SENA que tenían un empleo formal registrado en el sistema de seguridad social dentro del año posterior a su graduación.

Fuente: SENA (2022), "Reporte de datos de la formación integral para el trabajo 2022".

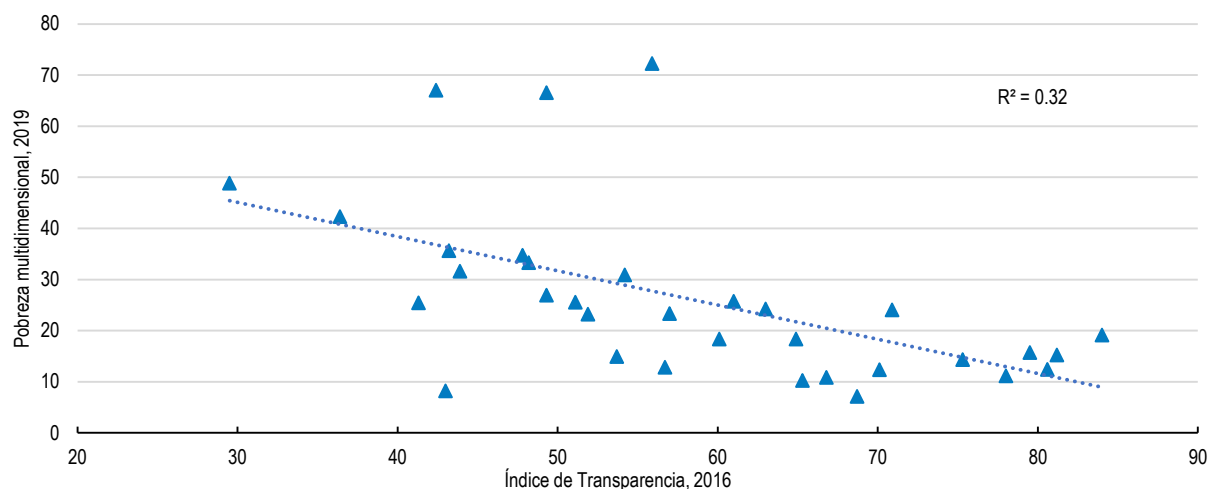
StatLink  <https://stat.link/fjd5sb>

Para seguir mejorando la calidad y la pertinencia de la formación y capacitación, se debería establecer un marco normativo nacional para acreditar a los proveedores de formación y racionalizar y aclarar la oferta de cursos (OECD, 2022^[27]). La implementación en curso del Marco Nacional de Cualificaciones es un paso correcto en esta dirección, permitiendo mapear los estándares, competencias y habilidades que una persona debe adquirir de cada unidad de educación. Esto a su vez proporciona una base contra la cual se pueden comparar y evaluar las ofertas de cursos. Como lo demuestran los grandes retornos positivos de un programa de certificación de habilidades administrado por el SENA, los trabajadores colombianos tienen dificultades para señalar sus habilidades, especialmente a los empleadores del sector formal (Mancino, Morales and Salazar, 2023^[60]). Las autoridades deben continuar impulsando y monitoreando la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones. Otra opción para ayudar a los trabajadores a señalar mejor sus habilidades, incluidas las adquiridas informalmente, sería establecer un sistema de reconocimiento de aprendizaje previo (OECD, 2023^[61]).

Las medidas para mejorar la demanda de educación y formación, mediante el establecimiento de incentivos correctos y la reducción de las restricciones financieras, deben complementar las medidas anteriores para mejorar la oferta de programas de educación y formación de alta calidad. Renta Joven, anteriormente llamado Jóvenes en Acción, es un programa de transferencias monetarias condicionadas para jóvenes vulnerables (14-28 años) que participen de educación vocacional de secundaria superior. Se paga un subsidio para cubrir la matrícula y una beca de mantenimiento, condicionado a asistir a un curso postsecundario en el SENA u otra institución acreditada. El programa ha sido evaluado previamente por un estudio de impacto y se encontró que aumentó la matrícula postsecundaria y disminuyó la no finalización escolar (Gómez Gerena and Sánchez Torres, 2017^[62]). Otro programa, Ser Pilo Paga, otorgó becas universitarias basadas en el mérito a los mejores graduados de secundaria superior e incrementó la matrícula universitaria de jóvenes elegibles, especialmente en instituciones de alta calidad (Londoño-Vélez, Rodríguez and Sánchez, 2020^[63]). Aunque estos programas no tienen un enfoque geográfico específico, dado la focalización en jóvenes de hogares pobres y vulnerables, estaban implícitamente orientados a jóvenes de zonas más rurales.

3.2.7. Continuar la lucha contra la corrupción

La corrupción reduce el atractivo del entorno empresarial de Colombia y afecta la capacidad de su Estado para proporcionar infraestructura y servicios de alta calidad a todos sus ciudadanos. La corrupción afecta especialmente a las regiones más pobres y rurales (Gráfico 3.18). Un fuerte Estado de Derecho protege los derechos de propiedad privada y sustenta la aplicación de contratos, incentivos necesarios para la inversión, la innovación y el crecimiento sostenible (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2001^[64]; Johnson, McMillan and Woodruff, 2002^[65]). Por el contrario, la corrupción obstaculiza el crecimiento al afectar la provisión de bienes y servicios públicos, desviar recursos públicos, distorsionar la asignación de capital y mano de obra en la economía, reducir la capacidad del gobierno para hacer cumplir la ley y socavar la confianza en las instituciones públicas (Olken and Pande, 2012^[66]). La corrupción genera competencia desigual que favorece a las empresas e individuos que participan en prácticas corruptas o tienen relaciones privilegiadas, en lugar de aquellos con un fuerte desempeño en el mercado. Los intereses creados excesivamente fuertes también pueden amplificar la oposición política a las reformas. A través de décadas de conflicto en Colombia, la corrupción sistémica, la captura del Estado y el crimen organizado pudieron extenderse y conectarse, socavando aún más la legitimidad y capacidad del Estado (OECD, 2017^[67]).

Gráfico 3.18. La corrupción afecta a las regiones más pobres

Nota: Para Bogotá los datos del Índice de Transparencia se refieren al año 2017.

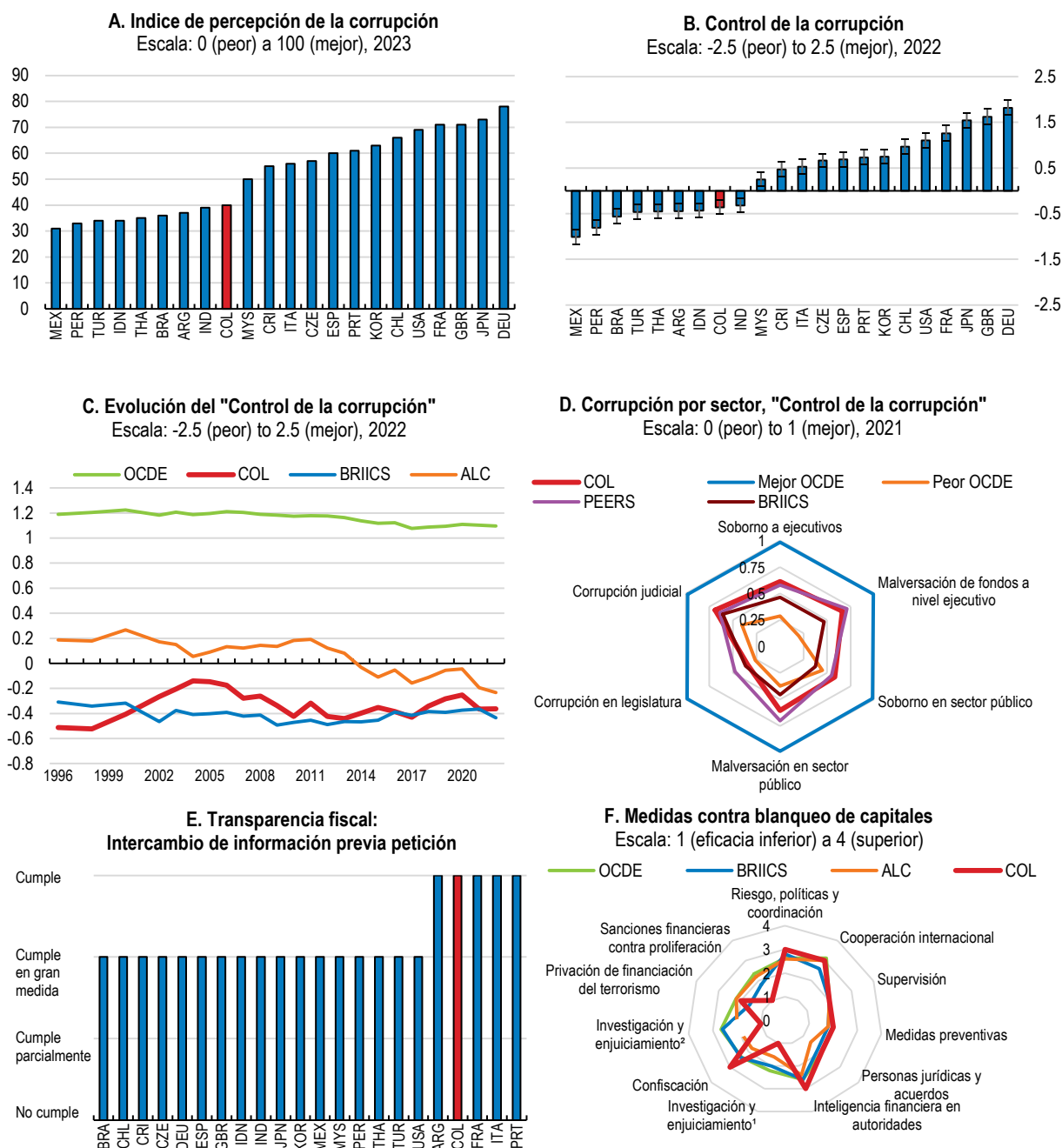
Fuente: Cálculos de la OCDE con base en DANE; y Transparencia por Colombia.

StatLink <https://stat.link/562kn7>

A lo largo de los años, Colombia ha logrado avances significativos en materia de esfuerzos e iniciativas para fomentar la integridad y combatir la corrupción en el sector público (OECD, 2017^[67]). La reciente introducción del control concomitante y preventivo en la entidad fiscalizadora superior representa otro avance en la construcción de un sistema de integridad moderno (OECD, 2021^[68]). Sin embargo, según los indicadores de percepción de la corrupción, todavía queda por mejorar en comparación con los países con mejor desempeño de la región, como Chile y Costa Rica, y muchos otros países de la OCDE (Gráfico 3.19).

La regulación de las contribuciones financieras de individuos y empresas a los partidos y candidatos políticos puede ayudar a evitar que intereses especiales se apropien de las políticas, y así mejorar la inclusión y la equidad en la toma de decisiones públicas (OECD, 2021^[69]; OECD, 2018^[70]). Dada la limitada financiación pública, las campañas electorales dependen en gran medida de fondos privados y la aplicación de los límites legales a las contribuciones es débil (Transparencia por Colombia, 2019^[71]). Además, no hay límites a los montos que los candidatos individuales pueden aportar de forma privada, lo que abre la posibilidad de contribuciones de terceros directamente al candidato. Los candidatos y los partidos también incurren en elevados montos de deuda (Saavedra, Soto and Carvajal, 2023^[72]). La financiación privada predomina especialmente en las elecciones regionales y locales, lo que abre la puerta al nepotismo y la corrupción cuando los candidatos empiezan a devolver las contribuciones de campaña con favores políticos una vez en el cargo (Fedesarrollo, 2021^[73]). Una aplicación más estricta de los límites y de los requisitos de transparencia para las contribuciones privadas a las campañas reduciría la dependencia de los candidatos políticos de intereses especiales y, por lo tanto, reduciría los incentivos a la corrupción. Gradualmente, la financiación privada a las campañas debería ser reemplazada por una financiación pública, asignada de manera transparente y con estricta rendición de cuentas.

Gráfico 3.19. La percepción de corrupción sigue siendo alta



Nota: El Panel B muestra la estimación puntual y el margen de error. El Panel D muestra los subcomponentes sectoriales del indicador "Control de la Corrupción" del Proyecto Variedades de Democracia. El Panel E resume la evaluación general sobre el intercambio de información en la práctica a partir de las revisiones por pares del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria. Las revisiones por pares evalúan la capacidad de las jurisdicciones miembros para garantizar la transparencia de sus entidades y arreglos legales y para cooperar con otras administraciones tributarias de acuerdo con el estándar acordado internacionalmente. El gráfico muestra los resultados de la segunda ronda en curso cuando están disponibles, de lo contrario se muestran los resultados de la primera ronda. El Panel F muestra las calificaciones de las revisiones por pares del GAFI de cada miembro para evaluar los niveles de implementación de las Recomendaciones del GAFI. Las calificaciones reflejan el grado en que las medidas de un país son efectivas contra 11 resultados inmediatos. "Investigación y enjuiciamiento¹" se refiere al lavado de dinero. "Investigación y enjuiciamiento²" se refiere a la financiación del terrorismo.

Fuente: Panel A: Transparencia Internacional; Paneles B y C: Banco Mundial, Indicadores de gobernanza mundial; Panel D: Proyecto Variedades de la democracia, V-Dem Dataset v12. Paneles E y F: Cálculos propios de la Secretaría de la OCDE basados en los materiales del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria; y OCDE, Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

StatLink <https://stat.link/v597i2>

Para combatir la corrupción se necesita una sociedad civil activa y eficaz que haga oír su voz. Lamentablemente, a pesar de los grandes avances logrados desde el punto álgido del conflicto interno, los dirigentes y activistas sociales, comunitarios, sindicales y de derechos humanos siguen enfrentándose a grandes riesgos. La reducción de la violencia contra los sindicalistas es reconocida como una cuestión clave para mejorar los derechos sociales y laborales en Colombia (OECD, 2022^[74]; OECD, 2016^[75]). A pesar de los importantes aumentos en las medidas de protección por parte de las autoridades y de la priorización de la investigación de la violencia contra sindicalistas por parte de la Fiscalía General de la Nación (OECD, 2022^[27]) entre 8 y 16 sindicalistas –según la definición– fueron asesinados en Colombia en 2023 (OECD, 2024^[76]). La resolución de casos por estos delitos sigue siendo baja. Además, la violencia afecta a movimientos y líderes sociales en las zonas rurales, muchos de ellos de ascendencia indígena o africana. En 2023, según la Defensoría del Pueblo, 181 líderes sociales fueron víctimas de homicidio. Esto representa un marcado aumento de la violencia desde la firma del Acuerdo de Paz. Los asesinatos se concentran en regiones rurales, especialmente en zonas de postconflicto donde aún están presentes grupos armados (INDEPAZ, 2023^[77]).

Una vigilancia eficaz por parte de la sociedad civil exige además un mayor grado de transparencia en el uso de los fondos públicos. En la actualidad, el acceso a la información sobre los presupuestos y el gasto públicos se ve dificultado por la falta de formatos de datos fáciles de utilizar (Transparencia por Colombia, 2023^[78]). El acceso a algunos datos, especialmente a niveles desagregados, está restringido debido a preocupaciones sobre la privacidad. Mejorar la difusión de la información tributaria y financiera, incluso a niveles muy desagregados y por región, sería un paso acertado en esta dirección. Se podría avanzar, por ejemplo, modernizando el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 3.2. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción

Recomendación pasada	Medidas adoptadas desde el estudio de 2022
Continuar la lucha contra la corrupción por medio de una ley específica de protección de denunciantes y límites más estrictos a las contribuciones privadas a las campañas electorales.	Un proyecto de ley en el Congreso busca establecer normas, procedimientos y mecanismos para proteger a los denunciantes dentro del sector privado y público.
Establecer límites más estrictos y requisitos de transparencia para las contribuciones privadas a las campañas, tanto en el caso de los partidos políticos como de los candidatos independientes.	Las contribuciones privadas a las campañas electorales están limitadas y sujetas a registro en el nuevo código electoral que se encuentra en revisión final. Se está creando un registro de contribuciones privadas a las campañas electorales.
Definir mejor el alcance del recurso obligatorio a las compras centralizadas, incluso a nivel subnacional.	No se ha tomado ninguna medida.
Eliminar las cuotas anuales fijas para participar en licitaciones públicas.	No se ha tomado ninguna medida.
Legislar disposiciones para enmarcar las actividades de los grupos de presión.	En 2022 se presentó un proyecto de ley para crear un registro de lobistas y el Senado lo discutió en 2023, pero no ha pasado de la etapa de comisión del Senado.
Reforzar el funcionamiento del sistema judicial mejorando la automatización en los tribunales y las herramientas electrónicas de gestión de casos y reduciendo los aplazamientos.	Continúa la implementación del Plan Estratégico de Transformación Digital del Poder Judicial. Se han creado 310 nuevas sedes judiciales.

Los flujos financieros ilícitos -dinero proveniente de la corrupción, el crimen, el terrorismo y la evasión tributaria despojan a los países de recursos importantes y contribuyen a la proliferación de actividades ilegales y dañinas. El primer programa voluntario de declaración de activos en el exterior organizado por las autoridades tributarias colombianas reveló activos ocultos en el extranjero por valor de casi el 2% del PIB (Londoño-Vélez and Ávila-Mahecha, 2021^[79]). Colombia participa plenamente en el intercambio internacional de información con fines tributarios (Gráfico 3.19, Panel E) incluso con países que históricamente han sido paraísos fiscales para los colombianos. Colombia estableció su convención contra el lavado de dinero temprano, en 1995, y toma medidas efectivas contra el lavado de dinero en muchas áreas (Gráfico 3.19, Panel F). Sin embargo, se podrían lograr avances en la aplicación de la ley, específicamente en investigación y enjuiciamiento, y en la aplicación de sanciones financieras. Además,

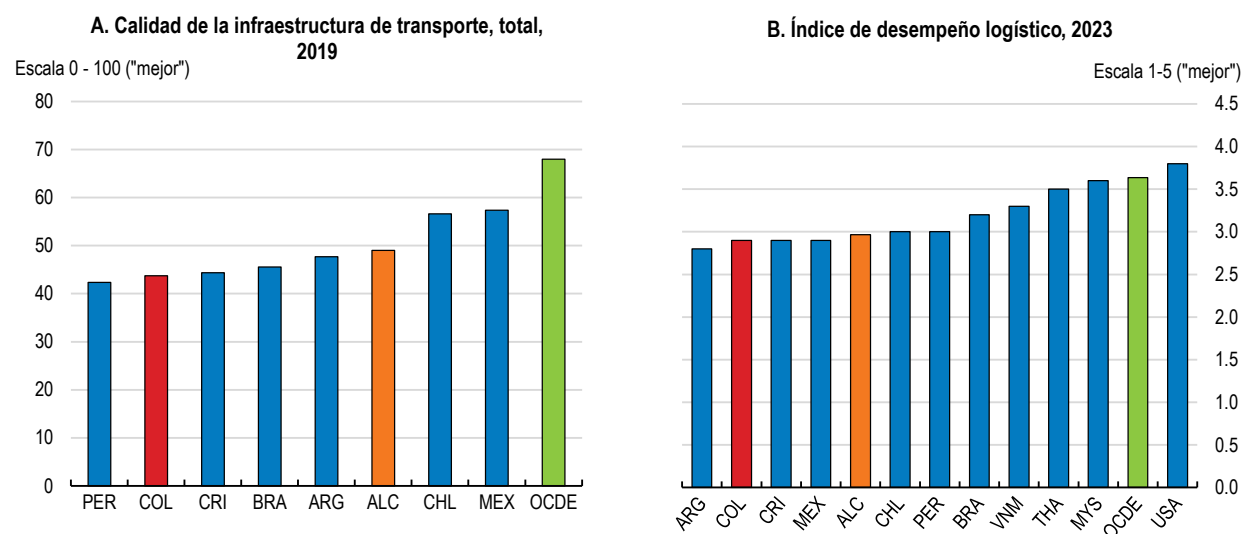
una mejor implementación de los estándares que exigen la divulgación de beneficiarios finales de transacciones financieras, incluido el intercambio de información entre diferentes entidades gubernamentales, podría mejorar la transparencia de los flujos financieros y ayudar a combatir la corrupción (Transparencia por Colombia, 2023^[78]) incluso facilitando la debida diligencia de los posibles proveedores y socios contratistas por parte de las entidades públicas.

3.3. Fomentando la convergencia e integración regional

3.3.1. Conectando ciudades y regiones a través de una mejor infraestructura

La calidad de la infraestructura de transporte de Colombia es baja en comparación internacional (Gráfico 3.20). La infraestructura vial y especialmente ferroviaria es mala incluso en comparación con países de la región, donde la infraestructura ya suele estar menos desarrollada que en otros países de la OCDE. Esto restringe la actividad económica, el comercio, la especialización regional y el desarrollo de cadenas de valor nacionales e internacionales. Los costos de transporte son altos. Según la última Encuesta Nacional Logística, el costo de la logística (en gran parte compuesta por transporte) asciende al 18% del valor total del envío. Las ciudades de Colombia están mal integradas con su área de influencia, lo que se explica en gran medida por la mala calidad de las carreteras y conexiones de transporte rurales (OECD, 2022^[80]). Como resultado, existe una gran dispersión en los costos logísticos, que puede alcanzar el 30% en algunas regiones.

Gráfico 3.20. La calidad de la infraestructura es baja



Nota: En el Panel A y B, LAC es el promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: Foro Económico Mundial (WEF), conjunto de datos del Índice de Competitividad Global 4.0 2019; y Banco Mundial, Índice de Desempeño Logístico 2023.

StatLink  <https://stat.link/rzb17w>

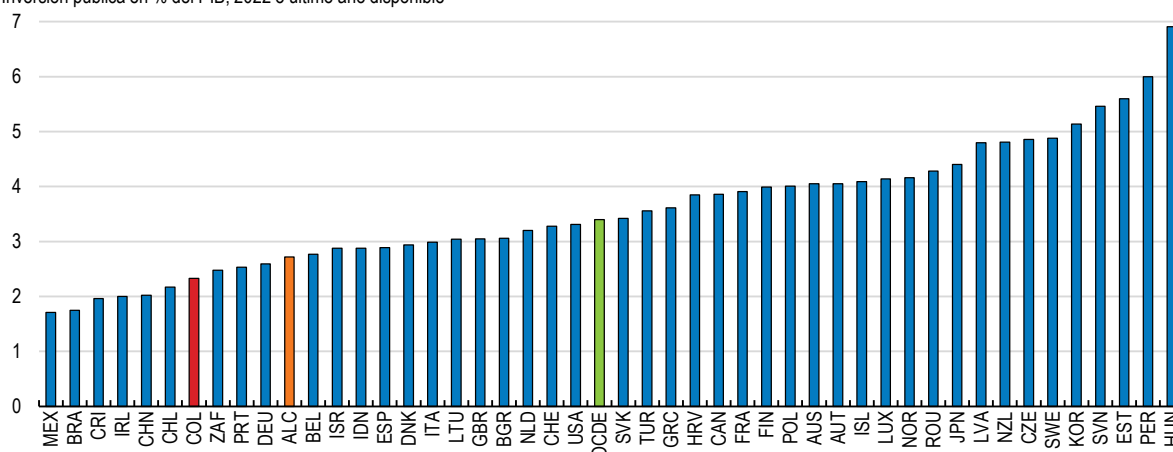
La geografía montañosa contribuye a los altos costos logísticos, pero cerrar las grandes brechas en la infraestructura vial puede ayudar a reducir los costos de transporte. Si bien programas público-privados de construcción de carreteras están bien establecidos y han ayudado a mejorar muchas carreteras troncales nacionales, la infraestructura de transporte y la conectividad son especialmente deficientes en las regiones rurales. La mayoría (94%) de las carreteras rurales, que constituyen el 70% de la red vial del país, son no pavimentadas y, a menudo, están en mal estado (OECD, 2022^[80]; CONPES, 2023^[30]). Algunas zonas rurales del interior sólo son accesibles por transporte fluvial. El prolongado conflicto interno ha dejado las carreteras rurales de las zonas más afectadas subdesarrolladas. Desarrollar carreteras

rurales ayudaría a conectar las zonas vulnerables con los servicios públicos, incluidos salud, educación, seguridad y justicia, y con los mercados. Esto también ayudaría a proponer alternativas al cultivo ilícito que todavía prevalece en muchas antiguas zonas de conflicto. La falta de conectividad en las regiones rurales ha ampliado aún más la brecha de desarrollo con las zonas urbanas y una sensación de abandono (OECD, 2022^[80]). La baja inversión pública (Gráfico 3.21), que representa solo el 2,3% del PIB en comparación con el promedio de la OCDE del 3,3%, puede explicar la persistente brecha de infraestructura de Colombia (Ramírez-Giraldo et al., 2021^[81]).

Mejorar las carreteras rurales debería ser una prioridad para la política de infraestructura. Dado que la construcción y el mantenimiento de las carreteras rurales, que conectan las cabeceras municipales con los pueblos circundantes, dependen principalmente de los gobiernos municipales, mejorar la capacidad de estos para implementar, gestionar y supervisar proyectos (ver más abajo) contribuiría a mejorar el transporte por carretera rural. Esto puede incluir la participación de la comunidad local (OECD, 2022^[80]). Como parte de su estrategia de economía popular, el Gobierno promueve las "asociaciones público-populares" para involucrar a las comunidades rurales y las asociaciones comunitarias de base en el mantenimiento y mejora de las carreteras rurales y otros proyectos de contratación pública. Para que esta iniciativa tenga éxito, el Gobierno deberá verificar que las comunidades tengan las capacidades para ejecutar proyectos, mantener la calidad y los estándares técnicos, salvaguardar la gobernanza y la competencia, y prevenir la corrupción. Considerando experiencias previas con los "contratos sindicales" en Colombia, donde algunos sindicatos se formaron específicamente para eludir la contratación bajo las leyes laborales estándar (OECD, 2016^[75]), se requerirá una debida diligencia sobre las organizaciones comunitarias para garantizar que sean asociaciones genuinas y democráticas formadas de miembros de la comunidad y con buena rendición de cuentas. Además, la evidencia empírica sugiere que los contratos viales asignados de manera no programática incurrieron en un costo más alto que los adjudicados de manera competitiva (Bonilla-Mejía and Morales, 2024^[82]). Para aprovechar al máximo la contribución de las cooperativas a la mejora de la infraestructura rural, es esencial potenciar su cumplimiento con normativas técnicas y mitigar los riesgos de fracaso o mal uso fortaleciendo la supervisión (OECD, 2022^[83]). Además, las decisiones sobre inversión en infraestructura, especialmente los proyectos financiados de inversión pública que no cuenten con una referente basado en precios del mercado o en tarifas de usuario, deberían guiarse por un sólido análisis costo-beneficio.

Gráfico 3.21. La inversión pública es baja

Inversión pública en % del PIB, 2022 o último año disponible



Nota: LAC es el promedio simple de Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: OCDE (2023), Panorama de las Administraciones Públicas 2023.

StatLink  <https://stat.link/3nesc0>

El transporte ferroviario y fluvial ofrece un gran potencial para complementar el transporte vial. También contribuiría a los planes de descarbonización y reducción de emisiones. Sin embargo, el transporte ferroviario y fluvial, excepto los corredores de transporte para minerales y combustibles, rara vez es autosuficiente para conectar mercados. De lo contrario requiere conectividad con otros modos de transporte para completar la cadena logística. El desarrollo ferroviario ha sido descuidado a expensas de las carreteras desde al menos la década de 1980. Como resultado, la infraestructura ferroviaria de Colombia es deficiente, con el 49% de la red ferroviaria inactiva y el 5% dedicado exclusivamente al transporte de carbón (OECD, 2022^[80]). El Plan Maestro Ferroviario de 2020 promete mejoras en la infraestructura ferroviaria, y la cartera de la próxima generación de proyectos de infraestructura público-privada (ver abajo) se ha ampliado para incluir también proyectos ferroviarios. Las autoridades deben estar vigilantes para que estos planes resulten en una transformación significativa y mejoras en la infraestructura ferroviaria del país.

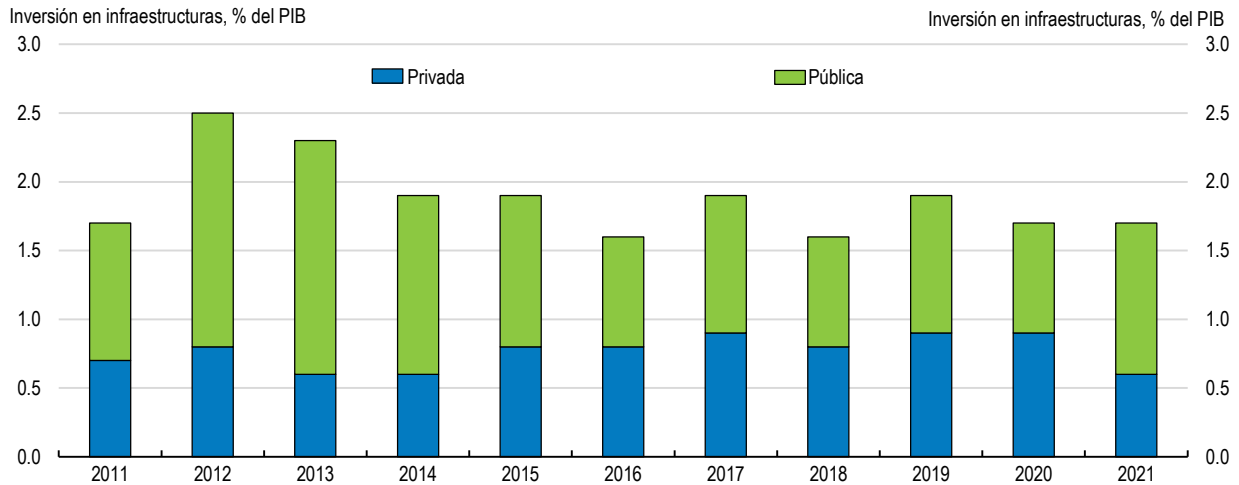
Los ríos de Colombia brindan una alternativa de transporte de pasajeros y carga con un gran potencial de uso. De los casi 25.000 km de ríos, el 74% es navegable y menos del 20% permite la navegación permanente durante todo el año. Sin embargo, importantes secciones de ríos principales, incluido el Magdalena, que proporciona una conexión desde el mar a menos de 100 km de Bogotá y Medellín, no son totalmente navegables durante todo el año para embarcaciones más grandes sin obras de ingeniería adicionales, y la infraestructura portuaria fluvial suele carecer de renovaciones.

Mejorar la interacción fluida entre los diferentes modos de transporte es una prioridad para el desarrollo de la infraestructura de transporte (OECD, 2022^[80]). Si bien el 99% de todas las importaciones (por peso) se realiza por vía marítima, el 77% de todos los envíos de mercancía domésticos se realiza por carretera, y solo el 18% por ferrocarril y el 5% por ríos, según el Registro Nacional de Despachos de Carga del Ministerio de Transporte. Además, entre 2015 y 2021, más del 80% de la inversión en transporte público se destinó a carreteras, el 9% a aeropuertos y solo el 1% a ferrocarriles y el 0,2% a transporte fluvial. La actualización en 2023 del Plan Maestro de Transporte Intermodal prevé una mayor conectividad entre las diferentes formas de transporte, con el desarrollo vial concebido cada vez más como un complemento de la infraestructura ferroviaria y fluvial, especialmente para los primeros o últimos kilómetros de un envío de mercancía. Sin embargo, esta bienvenida visión requiere la implementación exitosa de los planes maestros de transporte ferroviario y fluvial, que deberían ser una prioridad para las autoridades; incluyendo velar por la implementación de los proyectos de transporte multimodal incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026. También requiere recursos: la implementación del Plan Maestro necesitaría fondos equivalentes a cerca del 20% del PIB, distribuidos hasta 2045 (DNP, 2023^[84])

El sector privado juega un papel importante en el desarrollo de infraestructura (Gráfico 3.22). Colombia cuenta con un marco bien establecido para las asociaciones público-privadas (APP). El marco se remonta a la década de 1990 y ha logrado mejorar las carreteras primarias (OECD, 2019^[22]). Los proyectos en ejecución, principalmente autopistas y otras carreteras troncales nacionales, pertenecen a la cuarta generación del programa ("4G"). La inversión en proyectos 4G se ha desacelerado significativamente en 2023, contribuyendo a la disminución de la inversión privada. Según las autoridades, esto se debe en gran medida a que los proyectos 4G están completamente o en gran parte terminados (y por lo tanto el margen para inversiones adicionales es menor) o aún están en la fase de preconstrucción, retrasados por permisos ambientales, retrasos en la consulta previa con comunidades indígenas, y temas similares. Además, las estrechas condiciones financieras y las altas tasas de interés inducen a los bancos y constructores a esperar antes de cerrar los contratos de financiación de proyectos, y la incertidumbre sobre el compromiso del Gobierno con los aumentos contractualmente acordados de peajes viales podría hacer que las empresas sean más cautelosas. Los proyectos de la quinta fase (5G) se encuentran actualmente en proceso de adjudicación, y algunos primeros proyectos ya han sido adjudicados. Incluyen no solo carreteras sino también otras formas de transporte (por ejemplo, rehabilitación de un canal). Las APP también se han extendido recientemente para cubrir infraestructura no relacionada con el transporte, como plantas de tratamiento de agua y hospitales, y se planea que cubran otra infraestructura social como

instituciones educativas. Expandir las APP a las energías renovables ayudaría aún más a avanzar en la transición energética.

Gráfico 3.22. Una gran parte de la inversión en infraestructura está financiada por el sector privado



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, *Informe Nacional de Competitividad 2023-2024*.

StatLink  <https://stat.link/rdzw2n>

Ambiciosos planes para mejorar la infraestructura de transporte e iniciar la transición verde dependen de la capacidad de atraer inversión privada. Si bien el marco institucional para las APP de Colombia ya es sólido, hay margen de mejora en varias dimensiones para aumentar la eficiencia y agilidad de la implementación de proyectos. Las medidas planificadas por las autoridades, incluido el fortalecimiento institucional de la secretaría técnica en el Departamento Nacional de Planeación, y el aumento de la aplicación de criterios de valor por dinero para fortalecer el análisis costo-beneficio de los proyectos, el fortalecimiento de la capacidad en entidades territoriales y el apoyo a la estructuración de proyectos, son todos pasos apropiados en esta dirección. A pesar del potencial de las APP para avanzar en la inversión en infraestructura tan necesaria considerando las limitaciones en el espacio fiscal, se requieren marcos normativos cuidadosamente diseñados para mitigar algunos de los riesgos inherentes en APP (Recuadro 3.6). Existe además la necesidad de una mayor estandarización de los contratos para mejorar tanto la seguridad jurídica como la previsibilidad para los inversores y armonizar las condiciones para el uso público de la infraestructura, por ejemplo, las tarifas de peaje para las carreteras, que pueden variar mucho. Otra área de mejora es la asignación de derechos de la propiedad de la tierra sobre la que se construye la infraestructura. Los conflictos por la tierra son una de las principales razones de los retrasos en el inicio de la fase de construcción. El despliegue planificado del catastro multipropósito (ver más abajo) promete mejoras en esta área. Involucrar sistemáticamente a las comunidades en las primeras etapas de los proyectos de infraestructura, especialmente cuando se requiere una consulta previa formal, reduciría aún más la incidencia o intensidad de los conflictos por la tierra.

Recuadro 3.6. Mejores prácticas en materia de asociaciones público-privadas (APP)

Las APP ayudan a los gobiernos a desarrollar proyectos de infraestructura a largo plazo a pesar del limitado espacio fiscal y las limitadas capacidades administrativas, aprovechando la experiencia en gestión de proyectos y la financiación del sector privado. Sin embargo, la naturaleza compleja y a largo plazo de los contratos de APP, que son inherentemente incompletos y no pueden predecir completamente las condiciones futuras, crea riesgos que los gobiernos deben gestionar.

Los riesgos fiscales involucran garantías gubernamentales por insuficiencia de demanda, riesgo cambiario o terminación anticipada. Por otro lado, el hecho de que los proyectos de APP suelen cubrir infraestructuras o servicios críticos crea un riesgo para el gobierno de aceptar una renegociación o incluso hacerse cargo del proyecto y todas sus contingencias en caso de dificultades. Una buena práctica para hacer transparentes los riesgos fiscales contingentes es incorporarlos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del país; una práctica a la que Colombia adhiere. Además, Colombia opera un fondo para cubrir las contingencias de pasivos del sector público de las APP.

Los riesgos a largo plazo de los proyectos APP dificultan garantizar que haya una relación favorable costo-beneficio ex post incluso si cambian las condiciones. El compromiso por adelantado, tanto de la parte pública como del operador privado, con todos los costos del proyecto a lo largo del ciclo de vida, junto con el pago por rendición de cuentas, es clave. El pago por rendición de cuentas significa que los pagos del gobierno están condicionados a que la parte privada proporcione los productos especificados con la calidad, cantidad y plazo acordados. En la mayoría de los países europeos, los motivos de rescisión de contrato por culpa de la parte privada están claramente definidos, lo que aumenta la previsibilidad de los contratos de APP y mejora las condiciones de financiación al aumentar la aceptabilidad de los futuros flujos de pago de las APP como garantía (Allan & Ovary, 2013^[85]).

Fuente: OCDE (2012) Recomendación del Consejo sobre los principios para la gobernanza pública de las asociaciones público-privadas; Banco Mundial (2017) Guía de referencia sobre asociaciones público-privadas, versión 3.

La infraestructura digital es otra área donde el sector privado lleva a cabo una parte importante de la inversión. Sin embargo, los costos de construcción más altos y las menores economías de escala en las áreas rurales de baja densidad a menudo reducen los incentivos para los proveedores del sector privado. Como señalaron un *Estudio Económico de la OCDE* anterior y la *Rural Policy Review* de 2022, Colombia es el país de la OCDE con la mayor brecha rural-urbana en conectividad digital (OECD, 2022^[80]; OECD, 2019^[22]). Si bien hubo anteriormente una política que logró crear una columna vertebral pública de banda ancha para conectar cada cabecera municipal, persiste un problema de "última milla" para conectar a los usuarios individuales a la red. Mejorar la conectividad individual a Internet requiere una combinación de soluciones que incluyen abordar los cuellos de botella regulatorios y mejorar la coordinación entre las partes interesadas para establecer conexiones locales, explorar soluciones basadas en redes de datos satelitales o móviles, acelerar la implementación de puntos de acceso y quioscos de Wi-Fi públicos, y mejorar el marco regulatorio para facilitar la creación de redes comunitarias con fines no lucrativos, que en otros países como México y Brasil facilitan el acceso en áreas rurales donde el servicio ofrecido por los principales proveedores comerciales está ausente o es prohibitivamente costoso (OECD, 2022^[80]). El costo es un impedimento importante para la conectividad a Internet de los hogares pobres, ya que solo el 40% de los hogares del quintil más pobre están conectados a Internet en comparación con el 93% en el quintil más rico. La compleja geografía de Colombia es otro factor.

Los índices de desempeño logístico sugieren que, además de mejorar la infraestructura, Colombia también tiene margen para mejorar la calidad de los servicios logísticos (Gráfico 3.20, Panel B). Como se analizó en un *Estudio Económico* anterior de la OCDE (OECD, 2019^[22]), el desempeño logístico ha disminuido con el tiempo y la evidencia sugiere que esto tuvo un impacto negativo en las exportaciones. Un área donde Colombia tiene un desempeño particularmente malo es el proceso de despacho aduanero. Los tiempos de despacho son altos. Se necesitan diez veces más horas para cumplir con los requisitos

documentarios para importar y exportar en Colombia que en el país promedio de la OCDE (World Bank, 2023^[86]). Según los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE de 2022, el desempeño aduanero podría mejorarse ampliando la aceptación de copias de documentos, ampliando la cobertura de los programas de Operador Económico Autorizado, haciendo un mayor uso de las resoluciones anticipadas y adoptando un enfoque más basado en riesgos para los controles.

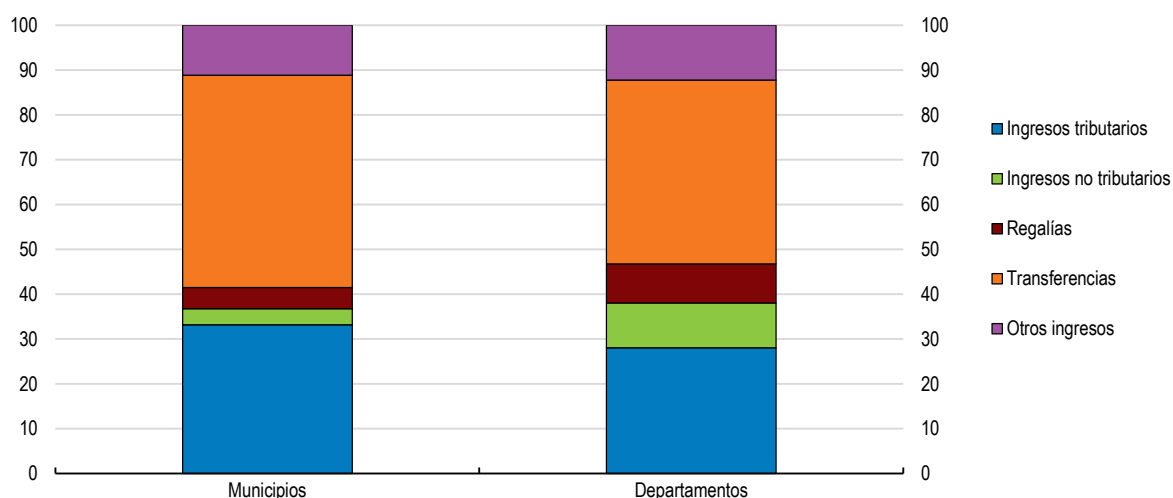
3.3.2. Reforma de la descentralización fiscal y de los mecanismos de gobernanza subnacional

Los gobiernos subnacionales de Colombia –las gobernaciones de las regiones (llamadas departamentos) y las alcaldías de los municipios– tienen importantes recursos financieros y responsabilidades de gasto (OECD, 2015^[87]). Aproximadamente la mitad de los ingresos de los gobiernos subnacionales proviene de transferencias intergubernamentales (Gráfico 3.23). Sin embargo, los gobiernos subnacionales tienen poca autonomía para decidir sobre el uso de los fondos transferidos. Existen dos sistemas principales de transferencia: el Sistema General de Participaciones (SGP), que redistribuye ingresos tributarios principalmente para destinarlos a sectores específicos –esencialmente salud, educación y saneamiento de agua–, y el Sistema General de Regalías (SGR), la principal fuente de financiación para la inversión pública de los gobiernos subnacionales (Recuadro 3.7).

Una comisión de alto nivel (la Misión de Descentralización) revisó los arreglos de gobernanza subnacional y proporcionó recomendaciones de reforma para redefinir los mecanismos y responsabilidades de los gobiernos subnacionales que hizo públicas en junio 2024 (Recuadro 3.8). En todos los aspectos principales, los hallazgos y recomendaciones de esta subsección están alineados con los de la Misión. Estos incluyen la necesidad de clarificar las competencias y diferenciarlas según las características y capacidades de los territorios y sus administraciones; una simplificación del Sistema General de Participaciones con un mayor papel para la igualación fiscal; una revisión completa de los mecanismos de asignación de recursos del Sistema General de Regalías; y la creación de un fondo de convergencia regional.

Gráfico 3.23. Las transferencias representan la mitad de los ingresos de los gobiernos subnacionales

Fuentes de ingresos totales de los gobiernos subnacionales, %, 2022



Nota: Los datos se refieren a operaciones de caja efectiva, es decir, al gasto ejecutado a partir de diferentes fuentes de ingresos, que pueden referirse a las asignaciones presupuestarias definidas ex ante.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

StatLink  <https://stat.link/l24gq0>

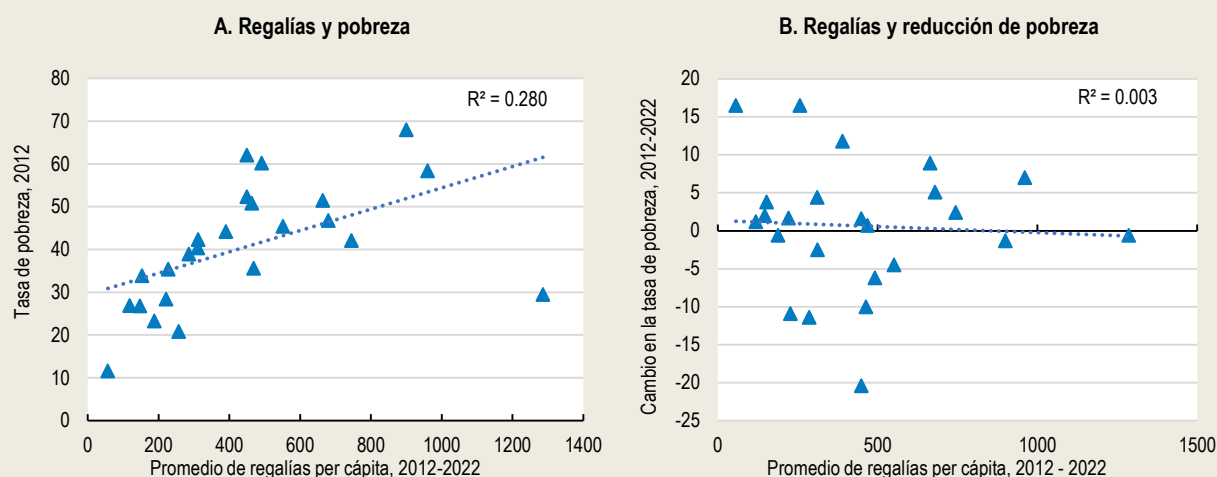
Recuadro 3.7. Principales características de la descentralización fiscal en Colombia

Colombia es uno de los países unitarios más descentralizados de América Latina (SNG-WOFI, 2022^[88]). Aproximadamente la mitad de los ingresos de los gobiernos subnacionales provienen de transferencias, una proporción muy similar al promedio de los países de la OCDE.

El **Sistema General de Participaciones (SGP)** regula las transferencias fiscales del gobierno nacional a las autoridades subnacionales para financiar el gasto corriente. La mayoría de las transferencias en el SGP están asignadas por la Constitución a sectores como educación, salud y saneamiento como una proporción fija de las transferencias agregadas. La asignación de las transferencias totales de cada sector a cada entidad territorial se basa en una fórmula compleja definida por ley que incluye diferentes variables (por ejemplo, puntajes de pruebas de aprendizaje, tasas de matrícula, tasas de deserción escolar) e indicadores de desarrollo. Solo alrededor del 10% de los ingresos por transferencias no está preasignado a sectores. Esto deja a los gobiernos subnacionales con el papel de implementar planes y presupuestos decididos en otros lugares.

Las transferencias del **Sistema General de Regalías (SGR)** son la principal fuente de financiación para las inversiones públicas en los gobiernos subnacionales. El sistema distribuye las regalías de la extracción de recursos naturales no renovables, que según la Constitución pertenecen a la nación. Después de una reforma en 2011, todos los gobiernos subnacionales pueden recibir transferencias del SGR, pero aquellos con una participación directa en la extracción de recursos naturales reciben una mayor proporción. Una parte las regalías están preasignadas a fines específicos. Para recibir regalías, las entidades subnacionales deben presentar proyectos de inversión específicos, que deben formar parte de sus respectivos planes de desarrollo. Si bien las regiones más pobres suelen beneficiarse de mayores regalías, tanto para gobiernos regionales como municipales, esas mayores regalías no resultaron en una reducción de la pobreza en la última década (Gráfico 3.24).

Gráfico 3.24. Las regiones más pobres reciben más regalías, pero eso no se traduce en una reducción de la pobreza



Nota: Cada punto corresponde a una región. Las regalías per cápita de una región representan todos los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías (incluyendo los ingresos departamentales y municipales) en términos reales (miles de pesos colombianos, precios de 2012).

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación (DNP), y DANE.

StatLink  <https://stat.link/aig04f>

Existe un alto grado de duplicidad de funciones entre los distintos niveles de gobierno (Bonet, Pérez V. and Ayala, 2014^[89]; OECD, 2019^[90]). Esto refleja un proceso de descentralización incompleto, que en ocasiones se ha revertido (López-Murcia, 2022^[91]). Algunas competencias como la educación, la salud, el agua, el alcantarillado y la asistencia social, que representan la mayor parte del gasto de los gobiernos subnacionales, se comparten entre todos los niveles de gobierno (SNG-WOFI, 2022^[88]; OECD, 2019^[90]). Si bien estas duplicidades son frecuentes en los países de la OCDE, la falta de una delimitación clara de responsabilidades puede conducir a fragmentación, superposición ineficiente y pobres incentivos para cada nivel de gobierno que puede tratar de pasar la culpa de la mala calidad del servicio a otras entidades (OECD, 2021^[92]).

Una clarificación productiva de competencias requiere una división transparente del poder, un nivel de ingresos que corresponda a las responsabilidades, y una asignación de competencias al nivel de gobierno que mejor corresponda al grupo de usuarios previsto y al alcance geográfico (OECD, 2019^[93]). Por ejemplo, durante la reforma de 2007 de las administraciones subnacionales en Dinamarca, se otorgaron a las regiones competencias sobre los servicios de salud más complicados, mientras que a los municipios se les asignaron competencias sobre la promoción de la salud, el bienestar social y la educación en materia de salud pública. Para reducir los incentivos para pasar los costos a otros, los municipios cofinancian recursos compartidos a nivel regional, como los centros de rehabilitación.

Recuadro 3.8. Conclusiones de la Misión de Descentralización

La Misión de Descentralización, creada en 2021, tenía como objetivo realizar análisis técnicos y presentar propuestas para redefinir los mecanismos y responsabilidades de la gobernanza subnacional. La comisión estuvo integrada por expertos académicos, altos funcionarios públicos y funcionarios electos y presentó su informe preliminar al Congreso en febrero de 2024.

Sus principales propuestas de reforma son:

1. Una nueva tipología de entidades territoriales que lleve a una redefinición de competencias, la asignación de asistencia técnica y la focalización de políticas públicas.
2. Una reforma a la ley que define los mecanismos de gobernanza subnacional (Ley de Ordenamiento Territorial) para aclarar responsabilidades, fortalecer la colaboración y permitir la diferenciación.
3. Simplificación del SGP, con la igualación fiscal como criterio principal.
4. Establecer un fondo de convergencia regional.
5. Definir un marco fiscal subnacional.
6. Fortalecer los sistemas de información y los mecanismos de colaboración entre entidades.
7. Fortalecer la gobernanza abierta y la participación ciudadana.
8. Crear una nueva entidad territorial para los territorios indígenas.

Fuente: Misión de Descentralización (2024), "La misión de descentralización: Una oportunidad para el desarrollo regional."

La asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno se beneficiaría de una mayor clarificación, considerando tanto la subsidiariedad, es decir, el principio de que los problemas locales se resuelven mejor a nivel local, como la capacidad. A menudo puede haber un círculo vicioso que impide el desarrollo de capacidades: las responsabilidades no se delegan a las autoridades locales y regionales debido a la falta de capacidad, lo que a su vez impide que esas autoridades adquieran experiencia para fortalecer su capacidad. Las competencias deben estar vinculadas al desarrollo de capacidades, incluso a través de mecanismos que permitan que la delegación de responsabilidades y el desarrollo de capacidades ocurran gradualmente y en conjunto (ver más abajo). Dada la gran heterogeneidad del territorio colombiano, existe margen para una descentralización asimétrica (OECD, 2019^[90]). Esto significa

diferenciar la delegación de competencias y la toma de decisiones según las características de cada municipio y región. Las áreas metropolitanas podrían recibir mayores responsabilidades y autonomía, por ejemplo, para crear autoridades de transporte metropolitano, un modelo que se está pilotando en Cali, mientras que, en las áreas rurales remotas, la distribución de capacidades y economías de escala implicaría que las regiones asuman más responsabilidades de los municipios. El desarrollo de tipologías para entidades territoriales, como la desarrollada recientemente por el Departamento Nacional de Planeación, proporcionaría una herramienta administrativa para apoyar tales cambios de política.

Los múltiples sistemas paralelos de transferencias fiscales de Colombia y su diseño (Recuadro 3.7) contribuyen a la complejidad de las finanzas de los gobiernos subnacionales. Las reglas para asignar transferencias de ingresos son complejas, se basan en diferentes bases de ingresos y, en muchos casos, se asignan a gastos detalladamente especificados. Estas rigideces de gasto restringen la posibilidad de que los gobiernos locales planifiquen y financien proyectos e iniciativas que respondan a las necesidades y prioridades locales, como en infraestructura y otros servicios públicos, o para atender a los migrantes. Al mismo tiempo, las rigideces del gasto y los complejos mecanismos de asignación limitan la focalización de recursos de acuerdo con criterios de desarrollo. Además, el SGP, que en principio podría desempeñar el papel de un mecanismo de igualación fiscal, logra una igualación limitada. La desigualdad en los ingresos per cápita antes de las transferencias es muy alta en Colombia, con un coeficiente de Gini superior a 40 (Tabla 3.2), en comparación con alrededor de 20 en promedio en los países de la OCDE. El SGP reduce a la mitad la dispersión de los ingresos municipales per cápita, pero apenas cambia la dispersión de los ingresos de las regiones.

Los sistemas de transferencias fiscales deberían reformarse teniendo en mente varios objetivos simultáneos: mejorar los mecanismos de igualación fiscal, fortalecer los mecanismos para atender las necesidades de desarrollo y promover la convergencia, y simplificar el sistema (OECD, 2019^[90]). Estos objetivos podrían lograrse de varias maneras, incluida la consolidación en un solo sistema o, alternativamente, la reforma de los sistemas paralelos existentes, pero mejorando la coordinación entre ellos (OECD, 2015^[87]).

Las fórmulas para asignar transferencias en el Sistema General de Participaciones podrían simplificarse y considerar la igualación de ingresos tributarios y el cierre de brechas en los niveles de vida o los servicios públicos como educación y cobertura de salud. Por ejemplo, el sistema suizo de igualación fiscal combina la igualación horizontal de ingresos tributarios con asignaciones especiales de fondos para regiones con baja capacidad recaudatoria de impuestos o altas necesidades de gasto debido al perfil sociodemográfico o geográfico desafiante de una región. El sistema sueco combina un sistema de igualación de ingresos con subvenciones de igualación de costos que equilibran las diferencias de costo en la prestación de un servicio público en áreas rurales o remotas.

Tabla 3.3. Existe una gran dispersión en los ingresos fiscales subnacionales

Coeficiente de Gini de los ingresos per cápita de los gobiernos subnacionales, 2022

	Ingresos antes de transferencias y regalías	Ingresos después de transferencias	Ingresos después de transferencias y regalías
Municipios	40.0	20.3	22.8
Departamentos	44.1	36.8	39.0

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Permitir a los gobiernos subnacionales reutilizar fondos no utilizados de un sector en otro haría que el SGP sea más flexible y adaptable a las necesidades locales, y mejoraría la ejecución presupuestaria en los gobiernos subnacionales. Sin embargo, estas consideraciones deben equilibrarse cuidadosamente con los posibles incentivos para que los gobiernos subnacionales subejecuten sus fondos asignados a sectores para liberar recursos para otros fines. Al mismo tiempo, el sistema debería ofrecer una mayor

flexibilidad para adaptar el gasto a las necesidades y prioridades locales, por ejemplo, combinando una asignación básica con fondos adicionales que podrían otorgarse de manera competitiva en función de las necesidades y la calidad de las propuestas. Una reforma de las finanzas subnacionales también podría crear mayores incentivos para que los municipios inviertan en su propia recaudación de ingresos, por ejemplo, ofreciendo recompensas como subvenciones complementarias vinculadas a una recaudación de ingresos superior al promedio. Una reforma también podría condicionar algunos subsidios al logro de objetivos, como mejoras en la cobertura o la calidad.

Los instrumentos para las transferencias fiscales a las entidades subnacionales también pueden diseñarse con el objetivo específico de la convergencia regional. Por ejemplo, la política de cohesión de la Unión Europea (UE) apunta a un desarrollo territorial equilibrado, con tres cuartas partes de los recursos para inversión asignados a regiones con un PIB per cápita inferior al 75% del promedio de la UE (OECD, 2021^[94]). La mayoría de las políticas europeas territoriales contienen criterios de elegibilidad definidos de manera transparente, por ejemplo, la asignación de los subsidios a la inversión empresarial que se basa en criterios locales (es decir, la tasa de desempleo local o el PIB per cápita). Una evaluación de tales políticas en el Reino Unido encontró que aumentan el empleo, especialmente en pequeñas empresas en áreas elegibles para subsidios, pero no la productividad (Criscuolo et al., 2019^[95]). Colombia podría adaptar estos ejemplos y proporcionar algunas transferencias fiscales o subsidios directos de acuerdo con los indicadores de desarrollo regional. El fondo de convergencia regional propuesto es de hecho un paso en esta dirección. Las políticas de cohesión bien diseñadas podrían incluir además incentivos para la transformación estructural y la modernización institucional, como condicionar el desembolso a la transparencia y la competencia en la contratación pública (OECD, 2021^[94]).

La capacidad de los gobiernos subnacionales para recaudar ingresos directamente puede mejorarse. Los ingresos tributarios de gobiernos subnacionales ascienden a alrededor del 3-4% del PIB, o aproximadamente un tercio de sus ingresos totales (véase el Gráfico 3.23), similar al promedio de la OCDE (OECD, 2023^[96]). Existen diferencias importantes en la generación de ingresos entre departamentos y municipios. Las fuentes más importantes de ingresos tributarios para los municipios son los impuestos locales a las empresas (Impuesto de Industria y Comercio) y los impuestos recurrentes a la propiedad (impuestos prediales), que juntos representaron alrededor del 70% de los ingresos tributarios municipales totales en 2023. Si bien esos ingresos han crecido con el tiempo, a menudo siguen siendo bajos para el 90% de todos los municipios clasificados como pequeños (Bonet, Pérez V. and Ayala, 2014^[89]). Muchos de estos municipios ni siquiera pueden cubrir sus gastos de funcionamiento con sus propios ingresos, dependiendo en cambio de las transferencias. El despliegue del catastro multipropósito mejorará la recaudación del impuesto predial municipal, pero la pequeña base imponible en los municipios más pequeños y pobres limita la cantidad de ingresos que se pueden recaudar. Los ingresos por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles (0,8% del PIB) ya son los más altos entre los países latinoamericanos y cercanos al promedio de la OCDE (Capítulo 2).

La base tributaria de los departamentos es especialmente limitada. La mayor parte de los ingresos tributarios propios de las gobernaciones proviene de los llamados “impuestos al pecado” (impuestos sobre el alcohol, el tabaco, etc.), además de los impuestos de timbre y a vehículos. El contrabando y otras actividades ilegales reducen significativamente la base tributaria de la que pueden depender los departamentos. En general, los ingresos tributarios de los departamentos representan solo el 0,7% del PIB, y sus presupuestos totales el 2,6% del PIB. Esto parece insuficiente para que los departamentos cumplan con sus funciones, especialmente si se espera que asuman un papel más activo en el apoyo a los municipios rurales, como recomendó anteriormente la OCDE (OECD, 2019^[90]; OECD, 2016^[97]). Existen varias opciones para aumentar los ingresos tributarios regionales, incluyendo mayores esfuerzos para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco y alcohol, promoviendo la tributación compartida entre los gobiernos nacional y subnacional, u optimizando los ingresos por tarifas y tasas de usuarios y optimizando los ingresos por propiedades (OECD, 2019^[90]; OECD, 2016^[97]).

La capacidad en muchos gobiernos subnacionales sigue siendo baja. Típicamente, los grandes municipios urbanos y los departamentos ricos con una sólida base económica y una concentración de población, empresas y demás actores económicos, tienen una buena capacidad para recaudar impuestos, crear programas y proyectos impactantes y administrar sus recursos. El sistema de certificación asegura que una mayor proporción de competencias sea delegada hacia ellos. Por el contrario, para muchos municipios más pobres y a menudo rurales, el departamento asume muchas responsabilidades de implementación y ejecución de programas. Si bien estos arreglos son generalmente sensatos, perpetúan las grandes diferencias de capacidad existentes. Por lo tanto, Colombia necesita mecanismos para delegar gradualmente responsabilidades al mismo tiempo que desarrollar capacidades para cumplirlas.

Un buen ejemplo que reúne estos principios y que Colombia podría considerar incorporar a otras áreas son los Pactos Territoriales (anteriormente llamados Contratos Plan) utilizados para el desarrollo de infraestructura. Estos pactos son acuerdos vinculantes entre el gobierno nacional y las autoridades subnacionales para coordinar su agenda de inversión y ejecutar conjuntamente una lista definida de intervenciones (OECD, 2016^[98]; OECD, 2014^[7]). En el marco del pacto, los gobiernos subnacionales tienen cierta autonomía para decidir cómo asignar el presupuesto para lograr los objetivos del plan, trabajando en conjunto con los funcionarios nacionales. Esto contribuye a desarrollar capacidades de implementación y ejecución de gasto a nivel subnacional.

El nuevo catastro aumenta las oportunidades para que los municipios aumenten sus propios ingresos tributarios. Esto, sin embargo, requiere suficiente capacidad administrativa y de recursos humanos en los gobiernos municipales, que de ahora en adelante van a ser responsables de administrar el catastro y mantenerlo actualizado. Las autoridades deben garantizar que se lleve a cabo una capacitación suficiente. Las gobernaciones departamentales podrían además ayudar a los municipios con algunas tareas que se centralicen, por ejemplo, identificando propiedades basadas en el registro y determinando los impuestos aplicables.

La descentralización también se beneficiaría de buenos mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y de la cooperación entre jurisdicciones (OECD, 2019^[93]). El Pacto por la Descentralización de 2019 promueve proyectos conjuntos entre entidades administrativas subnacionales individuales. El Pacto fortaleció las Regiones Administrativas de Planificación creadas por la Constitución de 1991, que son asociaciones de varios departamentos y municipios, y que desde un cambio legal de 2022 son ahora entidades jurídicas independientes. Además, los municipios pueden unirse a Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales para licitar conjuntamente proyectos intermunicipales financiados por el Sistema General de Regalias. Estos dos mecanismos innovadores de gestión territorial son pasos en la dirección correcta, y complementan iniciativas anteriores de cooperación intermunicipal, por ejemplo en transporte urbano, para crear proyectos con un impacto económico regional más allá de los límites impuestos por las divisiones administrativas. Sin embargo, se podrían mejorar los incentivos para la participación y cooperación en estos esquemas (OECD, 2023^[34]). En Finlandia, por ejemplo, donde los municipios fueron hasta una reforma de 2023 el único nivel de gobierno subnacional, la cooperación intermunicipal, facilitada en parte por los consejos regionales que están formados por asociaciones de municipios, es muy común, con una tendencia hacia unidades cooperativas más grandes para beneficiarse de las economías de escala y alcance. Colombia podría considerar proporcionar incentivos financieros para apoyar asociaciones horizontales entre municipios y departamentos (OECD, 2016^[97]).

3.3.3. Implementar el Acuerdo de Paz para impulsar el desarrollo rural

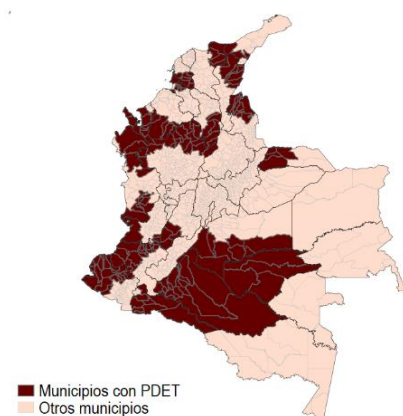
El conflicto armado que Colombia sufrió durante muchas décadas tuvo graves consecuencias para las vidas de su gente y la capacidad productiva del país, especialmente en las zonas afectadas por el conflicto. La infraestructura fue destruida, la confianza de los inversores disminuyó y 8,5 millones de colombianos fueron desplazados forzosos, según el Registro Nacional de Víctimas, muchos de ellos agricultores rurales. La concentración de la tierra en Colombia es mayor que en cualquier otro país de la región, con el 1% superior de las fincas concentrando más del 80% de la tierra (World Bank Group, 2021^[8]) y es a la vez fuente y resultado de conflictos violentos (OECD, 2022^[80]). El Acuerdo de Paz que entró en vigor en 2017 entre el gobierno y el principal grupo armado FARC marcó un hito importante para el avance de la paz y el desarrollo. Hay margen para avanzar y mejorar la implementación del Acuerdo de Paz y su impacto en la recuperación económica y la convergencia de las zonas rurales (OECD, 2022^[80]). La evidencia apunta a efectos amplios y duraderos de los programas relacionados con el proceso de paz, como las reparaciones a las víctimas (Guarin, Londoño-Vélez and Posso, 2023^[99]) y los beneficios económicos de la paz, como una mayor confianza, una mayor demanda agregada y más inversiones, especialmente del exterior. (Gaviria et al., 2015^[100]).

La estrategia de desarrollo establecida en el Acuerdo de Paz tiene un fuerte carácter territorial. Las zonas de desarrollo prioritario, PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), han sido históricamente las más afectadas por el conflicto armado, la pobreza, las debilidades institucionales y la presencia de cultivos ilícitos, y reciben fondos y asistencia específicos. Los 170 municipios con PDET representan el 36% del territorio nacional y contienen una cuarta parte de la población rural. Se concentran en las cordilleras rurales y la cuenca del Amazonas (Gráfico 3.25, Panel A). Sin embargo, desde la firma del Acuerdo de Paz, la incidencia del conflicto no ha registrado ninguna reducción sostenible debido a la continua presencia de diferentes grupos armados en el territorio (Gráfico 3.25, Panel B).

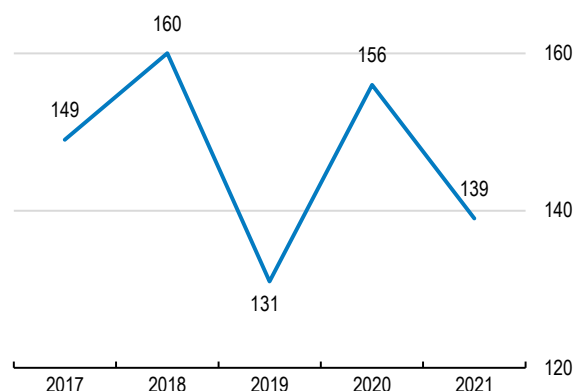
La Reforma Rural Integral, piedra angular de la estrategia de desarrollo rural del Acuerdo de Paz, busca mejorar el acceso a la tierra, promover la productividad y competitividad rural, fortalecer las instituciones rurales y mejorar el bienestar de las poblaciones rurales, particularmente los pequeños agricultores, los pueblos Indígenas y las comunidades Afrocolombianas. Esta reforma aborda desafíos de larga data en el sector agrícola resultantes de décadas de conflicto y malas decisiones políticas (OECD, 2018^[101]). La reforma agraria busca proporcionar más de 3 millones de hectáreas de tierra agrícola a los habitantes rurales sin tierra o con insuficiente tierra, y la formalización (a través de títulos de propiedad) de otros 7 millones de hectáreas. Otros componentes de la Reforma Rural Integral se centran en fomentar las inversiones productivas de los agricultores e incluyen la provisión de crédito y servicios de extensión agrícola a los agricultores recién formalizados, programas de sustitución de cultivos ilícitos y una integración horizontal sistemática de los PDET en las políticas nacionales, especialmente los planes de infraestructura y las políticas de protección social. El Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026 asigna COP 50 billones (alrededor del 3% del PIB) para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales aproximadamente el 80% está destinado al desarrollo rural, en particular educación, salud e infraestructura.

Gráfico 3.25. El Acuerdo de Paz busca impulsar el desarrollo rural en Colombia

A. Distribución geográfica de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET



B. Número de municipios con alta y muy alta incidencia de conflictos



Nota: Los PDET son zonas especiales de desarrollo designadas por el Acuerdo de Paz, conformadas por municipios que históricamente han sido los más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las debilidades institucionales y la presencia de cultivos ilícitos.

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (ART), Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

StatLink <https://stat.link/gku1jm>

La aplicación de la reforma agraria ha sido lenta y no siempre ha producido la transformación estructural deseada en las zonas postconflicto (CGR, 2023^[102]). Para marzo de 2023, solo alrededor de 20,000 ha (menos del 1% del objetivo final) de tierra habían sido restituidas y solo alrededor de 3 millones de ha (45% del objetivo) habían sido formalizadas. Acelerar este ritmo requiere un presupuesto adecuado para la adquisición de tierras, así como permitir a las autoridades identificar tierras agrícolas adecuadas, así como sus propietarios. El presupuesto de 2024 contiene un aumento significativo del gasto corriente para la implementación del Acuerdo de Paz, con el objetivo de adquirir 500.000 ha de tierra para redistribuir en 2024. Se han asignado COP 5 billones (0,3% del PIB) para este propósito del Presupuesto General de la Nación y fondos especiales. Formalizar la propiedad de la tierra ayudaría a eliminar las distorsiones introducidas por la tenencia informal y el desplazamiento, ayudaría a desarrollar mercados de tierras para una asignación más eficiente de la tierra productiva y brindaría una mejor información para las políticas públicas relacionadas con la tierra y la seguridad alimentaria (OECD, 2023^[34]).

El desarrollo de un sistema catastral moderno ayudaría a avanzar en la implementación de la reforma agraria. Los registros catastrales, especialmente en las zonas rurales afectadas por el conflicto y en las que la tierra puede haber cambiado de manos con frecuencia de manera informal o ilegal, están incompletos y desactualizados. Esto plantea no solo una limitación para el componente de formalización de la reforma agraria, que implica crear un título de propiedad para el legítimo propietario, sino también en otras áreas. Los proyectos de infraestructura suelen verse retrasados por incertidumbres o litigios sobre la propiedad de los terrenos sobre los que deben construirse. Además, la información sobre la valoración de la tierra suele estar desactualizada, distorsionando la recaudación de impuestos prediales y otros servicios públicos. Un catastro rural funcional y completo sería el punto de partida para promover un mejor uso de la tierra, ya que mejoraría la seguridad jurídica y facilitaría las transacciones, daría incentivos para un mejor uso de la tierra y ayudaría a atraer inversión privada (OECD, 2019^[22]). Además, el catastro multipropósito incluye información sobre el uso real y potencial de cada predio, lo que ayudaría a implementar el programa de adquisición de tierras agrícolas a gran escala.

Colombia está introduciendo un catastro multipropósito y debería acelerar su implementación. A diferencia de los catastros tradicionales, que suelen estar diseñados para fines específicos (por ejemplo, tributarios), el catastro multipropósito es un registro de tierras unificado para cualquier propósito (legal, fiscal, estadístico, etc.) que se ofrece como un servicio público a los ciudadanos. El registro cubría 45,9 millones de hectáreas en junio de 2022, un aumento significativo con respecto a 2019, cuando solo se registraron 2,5 millones de hectáreas (CPC, 2023^[103]). Las autoridades se han comprometido a actualizar al menos el 70% del catastro multipropósito para 2026, desde el 12,4% actual. El desarrollo del catastro multipropósito requiere armonizar la información entre fuentes, por ejemplo, la base de datos del impuesto predial y el registro de tenencia de la tierra, que pueden no estar alineados. Para mantener actualizado el catastro, se necesita interoperabilidad entre diferentes sistemas y diferentes grupos de usuarios. Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales con asistencia técnica, asegurar recursos humanos y financieros permanentes dedicados al catastro, y fomentar una estrecha coordinación con el Gobierno Nacional y entre los gobiernos locales son otras medidas esenciales para sostener un catastro efectivo (OECD, 2022^[80]). En el pasado, la economía política de un mejor catastro que podría conducir a impuestos más altos para los grandes terratenientes también ha resultado un desafío (Vargas and Villaveces, 2016^[104]).

La asignación de fondos relacionados con el Acuerdo de Paz podría mejorarse. Una parte de los fondos del SGR está destinada a los municipios PDET, y la asignación es decidida por el comité OCAD PAZ. Históricamente, las solicitudes para acceder a estos fondos se decidían por orden de llegada, lo que resultó en una concentración de fondos en algunos municipios, mientras que muchos de los municipios más pobres quedaron fuera. En 2023, la metodología para asignar fondos cambió a un enfoque de puntuación más técnico basado en brechas en indicadores de desarrollo. Las autoridades deben monitorear si el cambio de metodología acerca los planes PDET locales y la asignación de fondos a las necesidades locales.

Tabla 3.4. Recomendaciones anteriores de la OCDE para impulsar la productividad y el crecimiento

Recomendación pasada	Medidas adoptadas desde el estudio de 2022
Reducir las barreras regulatorias nacionales a la iniciativa empresarial y a la entrada en el mercado.	Introducción de ventanillas únicas en 84 municipios en todas las cámaras de comercio locales.
Seguir invirtiendo en la mejora de las infraestructuras, incluidas las instalaciones de transporte intermodal, como las conexiones ferrocarril-carretera.	Actualización del Plan Maestro de Transporte Intermodal en 2023. Los proyectos de transporte intermodal se incluyen en la nueva fase de proyectos de infraestructura PPP.
Reducir los tiempos de manipulación en los puertos, incluidos los provocados por aduanas y otros organismos.	En 2023 se emitió una Política Portuaria Nacional (CONPES 4118) pero está pendiente su implementación.
Eliminar las tarifas recurrentes de registro de empresas.	Tarifas reducidas pero no eliminadas.
Ampliar los programas de formación y capacitación profesional para ayudar a los trabajadores a adquirir las competencias necesarias para acceder a nuevos empleos.	No se ha tomado ninguna medida
Participar activamente en la firma de nuevos acuerdos comerciales bilaterales para obtener un mejor acceso al mercado.	En 2024 se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con los Emiratos Árabes Unidos.

Tabla 3.5. Recomendaciones para impulsar la productividad de las regiones de Colombia

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES DEL CAPÍTULO 3 (Recomendaciones clave en negrita)
Mejorar las condiciones marco generales para aumentar la productividad	
La productividad es baja y está estancada y las brechas de productividad entre regiones son grandes. La informalidad empresarial es alta. Las regulaciones sobre los mercados de productos y las barreras administrativas restringen la entrada de empresas formales. Se han introducido ventanillas únicas empresariales virtuales en las ciudades más grandes.	Reducir los costos de hacer negocios formalmente, especialmente para las pequeñas empresas, ampliando las ventanillas únicas que integran completamente los procedimientos nacionales y subnacionales. Fomentar la adopción del régimen simple de tributación y reintroducir el régimen simplificado de insolvencia. Incorporar sistemáticamente criterios de focalización territoriales en las políticas de desarrollo productivo.
La penetración comercial es baja y las barreras comerciales son altas. Las exportaciones no tradicionales (es decir, las exportaciones distintas de los productos agrícolas y minerales) se concentran en unas pocas regiones.	Reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio.
Colombia está bien situada geográficamente para aprovechar las oportunidades de <i>nearshoring</i> . La inversión extranjera directa (IED) está relativamente diversificada, aunque se canaliza principalmente hacia unas pocas regiones relativamente desarrolladas. Existe una gran diáspora colombiana en el exterior.	Promover los efectos indirectos de la IED en la productividad creando activamente vínculos entre empresas extranjeras y locales y mejorando la coordinación entre los organismos de promoción de inversiones y los consejos regionales de competitividad.
El gasto en I+D es uno de los más bajos de la OCDE, aproximadamente el 0,3% del PIB, especialmente entre las empresas. Existen grandes diferencias regionales en materia de innovación y exportación.	Fortalecer las sinergias entre diferentes áreas de políticas enfocadas en el desarrollo productivo, como las políticas de innovación e industriales, las políticas de habilidades y las políticas de desarrollo regional.
Existen grandes diferencias regionales en el acceso al financiamiento. La concentración bancaria es alta y el tercer grupo financiero más grande del país es el Grupo Bicentenario, una empresa estatal.	Fortalecer la cooperación entre la autoridad de competencia, el regulador bancario y la superintendencia financiera, incluso en materia de control de fusiones. Evaluar periódicamente las actividades y la gobernanza del Grupo Bicentenario por parte de la autoridad de competencia, el regulador bancario y la superintendencia financiera.
Colombia tiene un mercado de microcrédito activo, pero es pequeño en comparación con otros países de la región. El crimen organizado es una fuente importante de crédito informal, con tasas de interés muy altas y con graves consecuencias sociales. Entre las barreras se encuentran la educación financiera, la falta de historial crediticio y los altos costos.	Reducir las barreras de entrada a los mercados formales de microcrédito y crédito a pequeña escala, diferenciando entre los mercados rurales y urbanos. Mejorar la aceptación de los productos financieros mediante la mejora de la educación financiera en los programas escolares y la mejora de los indicadores de los historiales crediticios. Aumentar el número de programas y prestaciones sociales que se ofrecen a través de cuentas bancarias.
La proporción de jóvenes que no están en educación, empleo o formación (NiNis) es una de las más altas en la OCDE con grandes diferencias regionales. El rendimiento de los estudiantes de formación profesional es relativamente bueno.	Ampliar los programas de formación profesional secundaria superior, comenzando con las regiones donde existen pocas alternativas de secundaria superior y donde las tasas de NiNis sean más altas.
Las perspectivas de empleo formal de los graduados de formación técnica y profesional varían significativamente entre regiones.	Mejorar la coordinación de los cursos de formación técnica y profesional con las necesidades de habilidades del mercado laboral y las empresas locales.
La corrupción reduce el atractivo del entorno empresarial y afecta a la capacidad del Estado para proporcionar infraestructura y servicios de alta calidad a todos sus ciudadanos. La corrupción afecta especialmente a las regiones más pobres y rurales.	Combatar la corrupción mediante un refuerzo de la aplicación de las regulaciones sobre la financiación privada de campañas políticas, el fortalecimiento de la protección de la sociedad civil y la implementación de normas para la divulgación de los beneficiarios finales de las transacciones financieras.
Fomentar la convergencia y la integración regional	
La calidad de la infraestructura es baja y los costos de transporte son altos, lo que reduce la integración entre regiones y con los mercados globales.	Mejorar la interconectividad de puertos, transporte fluvial, vial y ferroviario. Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para mejorar la red de caminos rurales. Reducir los tiempos de despacho de aduanas con procedimientos mejorados.
El sector privado desempeña un papel importante en el desarrollo de infraestructura. Colombia cuenta con un marco establecido para las asociaciones público-privadas (APP). No hay muchos proyectos en marcha.	Seguir mejorando la gobernanza de las asociaciones público-privadas (APP), por ejemplo, mediante una mayor estandarización de los términos contractuales y una asignación acelerada de derechos sobre la tierra.

La descentralización del gasto es sustancial pero pocos gobiernos subnacionales tienen una fuerte capacidad de generación de ingresos. Los diferentes sistemas de transferencias están fragmentados y descoordinados. Las competencias en materia de educación, salud y asistencia social se superponen en todos los niveles de gobierno. La capacidad administrativa de muchos gobiernos subnacionales es débil.	Fortalecer los mecanismos de igualación fiscal y aumentar la capacidad de recaudación de ingresos de los gobiernos subnacionales. Ampliar los mecanismos que mejoren la capacidad de los gobiernos subnacionales y, al mismo tiempo, aumentar la delegación de autoridad. Clarificar las responsabilidades de gasto de los distintos niveles de gobierno. Mejorar los mecanismos de cooperación horizontal y vertical.
Muchas regiones y municipios carecen de la escala necesaria para los proyectos. Los proyectos financiados con el Sistema General de Regalías están excesivamente fragmentados.	Continuar fortaleciendo los marcos de proyectos conjuntos entre entidades administrativas subnacionales como las Regiones Administrativas de Planificación y los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales.
El Acuerdo de Paz proporciona oportunidades para avanzar en el desarrollo rural, especialmente en áreas afectadas por el conflicto y sienta las bases para una reforma rural integral. Solo el 1% de las restituciones de tierras planificadas se han llevado a cabo desde 2017, principalmente debido a recursos insuficientes.	Asignar recursos adecuados para implementar el Acuerdo de Paz, incluida la reforma rural.

Referencias

- Abebe, G., M. McMillan and M. Serafinelli (2022), “Foreign direct investment and knowledge diffusion in poor locations”, *Journal of Development Economics*, Vol. 158, p. 102926, <https://doi.org/10.1016/j.jdevco.2022.102926>. [36]
- Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, Vol. 91/5, pp. 1369-1401, <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>. [64]
- Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2016), “Insolvency Regimes And Productivity Growth: A Framework For Analysis”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1309, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlv2jqhxqg6-en>. [15]
- Adrian, P. et al. (2024), *Working from home after COVID-19: Evidence from job postings in 20 countries*. [32]
- Aghion, P. et al. (2022), “The Heterogeneous Impact of Market Size on Innovation: Evidence from French Firm-Level Exports”, *The Review of Economics and Statistics*, pp. 1-56, https://doi.org/10.1162/rest_a_01199. [19]
- Alfaro-Ureña, A., I. Manelici and J. Vasquez (2022), “The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 137/3, pp. 1495-1552, <https://doi.org/10.1093/qje/qjac006>. [37]
- Allan & Ovary (2013), *Termination and Force Majeure Provisions in PPP Contracts*. [85]
- Amiti, M. and J. Konings (2007), “Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia”, *American Economic Review*, Vol. 97/5, pp. 1611-1638, <https://doi.org/10.1257/aer.97.5.1611>. [20]
- André, C. and L. Demmou (2022), “Enhancing insolvency frameworks to support economic renewal”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1738, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ef45b50-en>. [14]

- Arnold, J. and B. Javorcik (2009), “Gifted kids or pushy parents? Foreign direct investment and plant productivity in Indonesia”, *Journal of International Economics*, Vol. 79/1, pp. 42-53, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2009.05.004>. [18]
- Asomicrofinanzas & Banco de la República (2023), *The Development of Microcredit in Colombia*, https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10692/LBR_2023-09.pdf. [54]
- Baldwin, R., J. Cárdenas and C. Fernández (2021), *Telemigration and Digitally Enabled Service Exports*. [31]
- Banca de las Oportunidades (2023), *Reporte de Inclusión Financiera 2022*. [47]
- Bartik, T. (2020), “Using Place-Based Jobs Policies to Help Distressed Communities”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 34/3, pp. 99-127, <https://doi.org/10.1257/jep.34.3.99>. [43]
- Bonet, J., G. Pérez V. and J. Ayala (2014), “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia”, *Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional*, Num. 205. [89]
- Bonilla-Mejía, L. and J. Morales (2024), “Jam-Barrel Politics”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 106/1, pp. 167-183, https://doi.org/10.1162/rest_a_01142. [82]
- Caunedo, J. and N. Kala (2021), *Mechanizing Agriculture*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w29061>. [21]
- CGR (2023), *Séptimo Informe al Congreso de la República Sobre la Ejecución de Recursos y Cumplimiento de las Metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones*. [102]
- CONPES (2023), *Política Nacional de Reindustrialización*. [30]
- CONPES (2022), *Política de Intercionalización para el Desarrollo Productivo Regional*. [38]
- CONPES (2020), *Política Nacional de Emprendimiento*. [16]
- CONPES (2019), *Política Nacional de Formalización Empresarial*. [12]
- CPC (2023), *Informe de Competitividad 2023-2024*. [103]
- Criscuolo, C. et al. (2019), “Some Causal Effects of an Industrial Policy”, *American Economic Review*, Vol. 109/1, pp. 48-85, <https://doi.org/10.1257/aer.20160034>. [95]
- DANE (2023), *Boletín Técnico: Encuesta de Inversión en I+D 2021*. [40]
- Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019), “The EU-OECD definition of a functional urban area”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>. [6]
- DNP (2023), *2021-2051 Plan Maestro Transporte Intermodal*. [84]
- Echavarría, J., M. Villamizar-Villegas and D. McAllister (2017), “Impacto del crédito sobre los productores de café en Colombia”, *Banco de la República, Borradores de Economía*, Num. 1019, https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6332/be_1019.pdf. [51]
- Echevarria, J., I. Giraldo and F. Jaramillo (2019), *Estimating ad-valorem equivalent of non-tariff trade barriers and the total protection in Colombia*. [26]

- Eslava, M., A. Maffioli and M. Meléndez (2012), “Second-tier government banks and firm performance”, *Inter-American Development Bank, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-294*. [48]
- Eslava, M., M. Meléndez and N. Urdaneta (2021), *Market concentration, market fragmentation, and inequality in Latin America*. [10]
- Fedesarrollo (2021), *Descifrar el futuro : la economía colombiana en los próximos diez años*, Penguin, Bogotá. [73]
- Fedesarrollo (2021), *Efectividad del esquema de extensionistas tecnológicos: Estudio base para el Pilar 2 del programa Fábricas de Productividad*. [44]
- Fergusson, L. et al. (2017), *The long shadow of the past: Political economy of regional inequality in Colombia*. [1]
- Garcia Guzmán, J., C. Rivera and J. Robledo (2021), *Summary of international trade in goods*. [25]
- Gaviria, S. et al. (2015), *El dividendo económica de la paz en Colombia: Lecciones de la experiencia internacional*. [100]
- Gebrewolde, T. et al. (2022), “Currency Shocks and Firm Behaviour in Ethiopia and Uganda”, *Journal of African Economies*, Vol. 31/Issue Supplement 1, pp. i59-i82, <https://doi.org/10.1093/jae/ejac018>. [50]
- Global Entrepreneurship Monitor (2023), *Actividad empresarial en Colombia 2022-2023: En camino hacia la reactivación*, Universidad Incesi, Cali. [9]
- Gómez Gerena, M. and F. Sánchez Torres (2017), *El impacto del programa “Jóvenes en Acción” sobre el acceso y la deserción en educación superior*. [62]
- Gonzalez-Velosa, C. and D. Rosas Shady (2016), *Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia*, Inter-American Development Bank. [59]
- Government of Antioquia (2021), *Municipal Competitiveness Index 2021*. [4]
- Greenstone, M., R. Hornbeck and E. Moretti (2010), “Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Winners and Losers of Large Plant Openings”, *Journal of Political Economy*, Vol. 118/3, pp. 536-598, <https://doi.org/10.1086/653714>. [35]
- Guarin, A., J. Londoño-Vélez and C. Posso (2023), “Reparations as Development? Evidence of Victims of the Colombia Armed Conflict”, *Banco de la República, Borradores de Economía*. [99]
- Higgins, S. (forthcoming), “Financial Technology Adoption: Network Externalities of Cashless Payments in Mexico”, *American Economic Review*. [52]
- Iacovone, L., W. Maloney and D. McKenzie (2021), “Improving Management with Individual and Group-Based Consulting: Results from a Randomized Experiment in Colombia”, *The Review of Economic Studies*, Vol. 89/1, pp. 346-371, <https://doi.org/10.1093/restud/rdab005>. [45]
- IADB (2024), *Desigualdades Territoriales en Colombia: Realidades y Perspectivas*. [33]
- INDEPAZ (2023), *Violencia en Colombia 2023*. [77]

- Javorcik, B. (2004), “Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages”, *American Economic Review*, Vol. 94/3, pp. 605-627, <https://doi.org/10.1257/0002828041464605>. [17]
- Johnson, S., J. McMillan and C. Woodruff (2002), “Property Rights and Finance”, *American Economic Review*, Vol. 92/5, pp. 1335-1356, <https://doi.org/10.1257/000282802762024539>. [65]
- Kee, H. and A. Forero (2021), *Non-Tariff Measures of Colombia*. [28]
- Li, Y. and Y. Aranda Larrey (2021), “Foreign Direct Investment and Investment Promotion: An Analysis for Colombia to Support the Internationalization Mission”, *The World Bank*. [29]
- Londoño-Vélez, J. and J. Ávila-Mahecha (2021), “Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia”, *American Economic Review: Insights*, Vol. 3/2, pp. 131-148, <https://doi.org/10.1257/aeri.20200319>. [79]
- Londoño-Vélez, J., C. Rodríguez and F. Sánchez (2020), “Upstream and Downstream Impacts of College Merit-Based Financial Aid for Low-Income Students: Ser Pilo Paga in Colombia”, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 12/2, pp. 193-227, <https://doi.org/10.1257/pol.20180131>. [63]
- López-Murcia, J. (2022), *Recentralisation in Colombia*, Springer International Publishing, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-81674-2>. [91]
- Mancino, A., L. Morales and D. Salazar (2023), “Signaling worker quality in a developing country: Lessons from a certification program”, *Banco de la República, Borradores de Economía No. 1259*. [60]
- Mas-Montserrat, M. et al. (2023), “The Design of Presumptive Tax Regimes”, *OECD Taxation Working Papers No. 59*. [13]
- Millot, V. and Ł. Rawdanowicz (2024), “The return of industrial policies: Policy considerations in the current context”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 34, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/051ce36d-en>. [42]
- Nedelkoska, L. et al. (2021), *The Role of the Diaspora in the Internationalization of the Colombian Economy*. [39]
- OECD (2024), *Colombia Post Accession Reporting: Report by the Secretariat of the Employment, Labour and Social Affairs Committee (ELSAC)*, [https://one.oecd.org/document/DELSA/ELSA/ACS\(2024\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DELSA/ELSA/ACS(2024)2/en/pdf). [76]
- OECD (2023), *Atractivo regional en el nuevo entorno. Estudio de caso: Región del Pacífico de Colombia*, <https://www.oecd.org/dev/estudio-region-pacifico-colombia.pdf>. [34]
- OECD (2023), *Building Future-Ready Vocational Education and Training Systems*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/28551a79-en>. [57]
- OECD (2023), *Recognition of prior learning: A practical guide for policy makers*, <https://www.oecd.org/els/emp/skills-and-work/adult-learning/booklet-rpl-2023.pdf>. [61]

- OECD (2023), *Subnational governments in OECD countries: Key data*, [96]
https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/NUANCIER%202023_rev_compressed.pdf.
- OECD (2023), "The Impact of R&D tax incentives: Results from the OECD microBeRD+ project", [41]
OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 159, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/1937ac6b-en>.
- OECD (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, [27]
<https://doi.org/10.1787/991f37df-es>.
- OECD (2022), "From informal to formal jobs: The contribution of cooperatives in Colombia", [83]
OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2022/07, OECD
Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/28214bf5-en>.
- OECD (2022), *National Urban Policy Review of Colombia*, OECD Urban Studies, OECD [5]
Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ca1caae-en>.
- OECD (2022), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2022*, OECD [74]
Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/efa41fd3-en>.
- OECD (2022), *Rural Policy Review of Colombia 2022*, OECD Rural Studies, OECD Publishing, [80]
Paris, <https://doi.org/10.1787/c26abeb4-en>.
- OECD (2021), *El Control Preventivo y Concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de* [68]
Colombia: Estrategias Modernas para Nuevos Desafíos, Estudios de la OCDE sobre
Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/142aee1f-es>.
- OECD (2021), *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, [92]
<https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.
- OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD [69]
Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: European Union 2021*, OECD Publishing, Paris, [94]
<https://doi.org/10.1787/a77ab220-en>.
- OECD (2019), *Asymmetric decentralisation: Policy implications for Colombia*, [90]
https://www.oecd.org/colombia/Asymmetric_decentralisation_Colombia.pdf.
- OECD (2019), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, [22]
<https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>.
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level [93]
Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- OECD (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones* [70]
públicas, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>.
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Turkey 2018*, OECD Publishing, Paris, [46]
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-tur-2018-en.

- OECD (2018), *Revisión de Políticas Agrícolas de la OCDE: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris/Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, <https://doi.org/10.1787/9789264307063-es>. [101]
- OECD (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [67]
- OECD (2016), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265288-en>. [97]
- OECD (2016), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244825-en>. [75]
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>. [98]
- OECD (2015), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264227682-es>. [87]
- OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264224551-en>. [7]
- OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en. [23]
- OECD/UN/UNIDO (2019), *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>. [2]
- Olken, B. and R. Pande (2012), "Corruption in Developing Countries", *Annual Review of Economics*, Vol. 4/1, pp. 479-509, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110917>. [66]
- Padrón Jaramillo, S. (2023), *Gota a gota: qué son y cómo funcionan los préstamos ilegales ofrecidos por grupos criminales*, <https://elpais.com/america-colombia/2023-10-03/gota-a-gota-que-son-y-como-funcionan-los-prestamos-ilegales-ofrecidos-por-grupos-criminales.html>. [55]
- Ramírez-Giraldo et al. (2021), "La inversión en infraestructura de transporte y la economía colombiana", *Ensayos sobre Política Económica SPE*, Vol. 99, pp. 1-134, <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10014>. [81]
- Restrepo Angle, S., J. Niño Cuervo and E. Montes Uribe (2012), "Comercio exterior colombiano y su financiación con la banca local: Un análisis a nivel de firma", *Banco de la República, Borradores de Economía* 9825. [49]
- Rivera Perez, C. et al. (2021), "A note on the tariff structure of Colombia", *Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/528.pdf>. [24]
- Saavedra, V., A. Soto and M. Carvajal (2023), *Análisis de la política de financiación electoral en Colombia*. [72]

- SENA (2022), *Reporte de Datos 2022 de la formación integral para el trabajo*. [58]
- SNG-WOFI (2022), "Country Profile: Colombia", *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/> (accessed on 26 February 2024). [88]
- Sumlinski, M. et al. (2023), "The Rise and Impact of Fintech in Latin America", *Fintech Notes*, Vol. 2023/003, p. 1, <https://doi.org/10.5089/9798400235474.063>. [56]
- Transparencia por Colombia (2023), *Balance del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. [78]
- Transparencia por Colombia (2019), *Informe elecciones y contratos*. [71]
- Ulyssea, G. (2018), "Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil", *American Economic Review*, Vol. 108/8, pp. 2015-2047, <https://doi.org/10.1257/aer.20141745>. [11]
- Vargas, J. and M. Villaveces (2016), "Rural Property Tax Revenue in the Face of Economic Concentration and Political Competition: Evidence from Colombia", *CAF Development Bank of Latin America, Research department working papers No. 945*. [104]
- WEF (2019), *Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Geneva. [3]
- World Bank (2023), *World Development Indicators*. [86]
- World Bank (2021), "Competition in the Financial Sector", *Financial Sector Assessment Program Colombia, Technical Note*. [53]
- World Bank Group (2021), *Building an equitable society in Colombia*. [8]

4

Todos a bordo: Reduciendo las desigualdades de Colombia

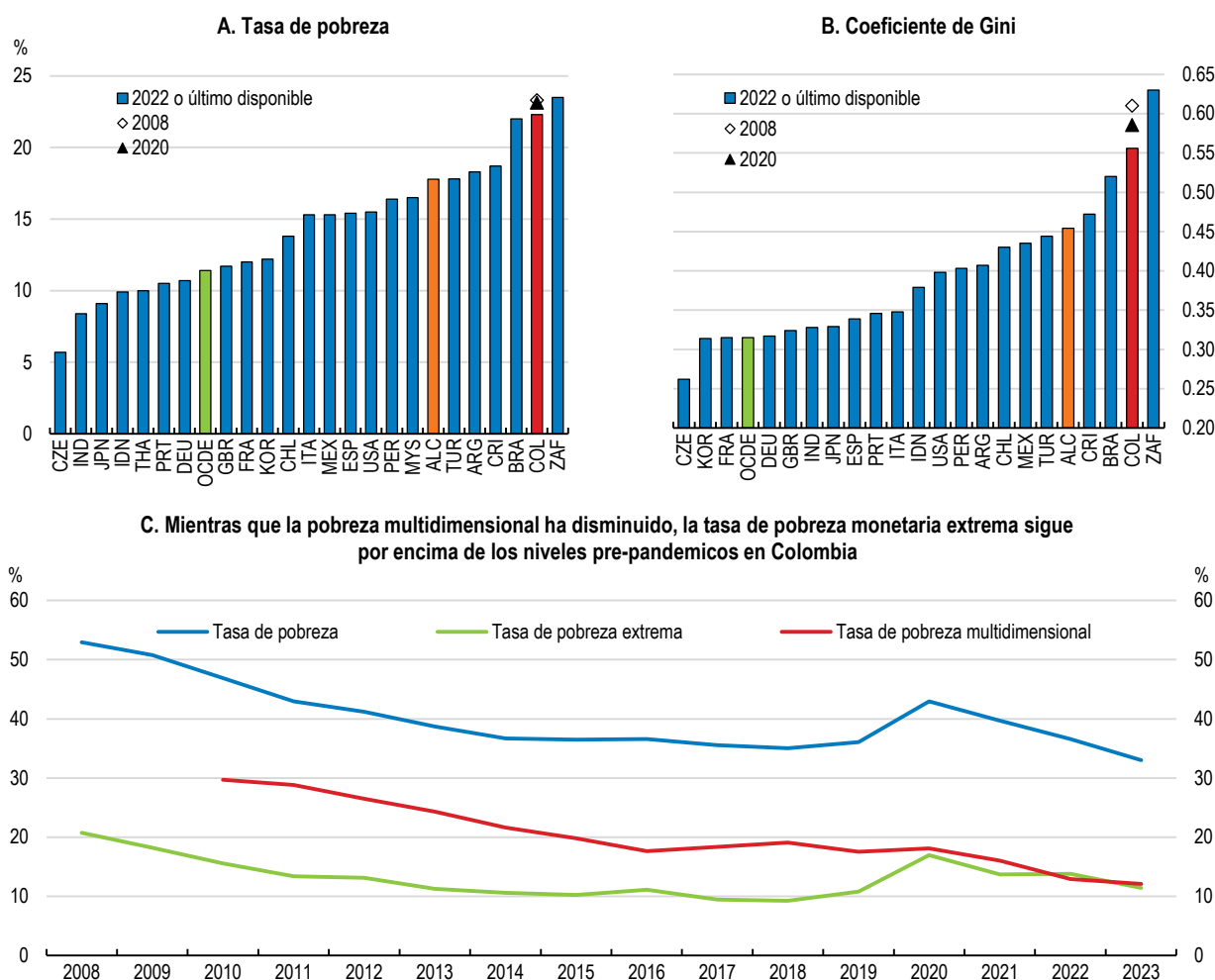
Paula Garda, OCDE

Michael Koelle, OCDE

Reducir la desigualdad y la pobreza sigue siendo un desafío de larga data para Colombia, a pesar de las mejoras recientes. Las disparidades en el acceso a servicios públicos esenciales, educación y oportunidades laborales de alta calidad obstaculizan la movilidad social ascendente, exacerbada por las disparidades regionales y demográficas. La ambiciosa agenda de reformas sociales del gobierno promete mejorar la equidad y las oportunidades. Las políticas destinadas a reducir la informalidad, mejorar el acceso a una educación de alta calidad y cerrar las brechas de género en el mercado laboral reforzarían esta agenda y fomentarían un crecimiento más sólido a largo plazo y una distribución más justa del ingreso y las oportunidades.

Reducir las desigualdades de ingresos y la pobreza son desafíos de larga data para Colombia. A pesar de las mejoras posteriores a la pandemia impulsadas por una fuerte recuperación económica, aumentos del salario mínimo, transferencias sociales y una mejor focalización, tanto las tasas de desigualdad como de pobreza siguen siendo las más altas de la OCDE (Gráfico 4.1). La pobreza multidimensional ha disminuido constantemente desde 2010, pero aún revela grandes disparidades entre las personas en diferentes dimensiones, incluido el acceso a atención médica, educación, infraestructuras, tierra rural y empleos adecuados. También existen amplias disparidades en los ingresos y otras dimensiones del bienestar entre regiones (Capítulo 3).

Gráfico 4.1. La desigualdad de ingresos y la pobreza han disminuido, pero siguen siendo altas



Nota: En el Panel A, la pobreza se define como la proporción de personas que viven en un hogar con ingresos inferiores al 50% del ingreso medio disponible per cápita del hogar. Esta medida de pobreza es diferente de la definición nacional de pobreza del DANE, que se presenta en el Panel C. En el Panel B, el índice de Gini mide el grado en que la distribución del ingreso entre los hogares dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente equitativa. En los Paneles A y B, ALC es un promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX y PER. El panel C muestra las tasas de pobreza utilizando las definiciones nacionales basadas en el cálculo de la canasta básica de consumo de alimentos. La pobreza multidimensional evalúa diversas dimensiones de la privación, como la educación, la salud, el acceso a empleos decentes, agua potable, instalaciones sanitarias, electricidad, vivienda adecuada y otros activos para proporcionar una comprensión integral de la pobreza más allá de las medidas basadas en los ingresos.

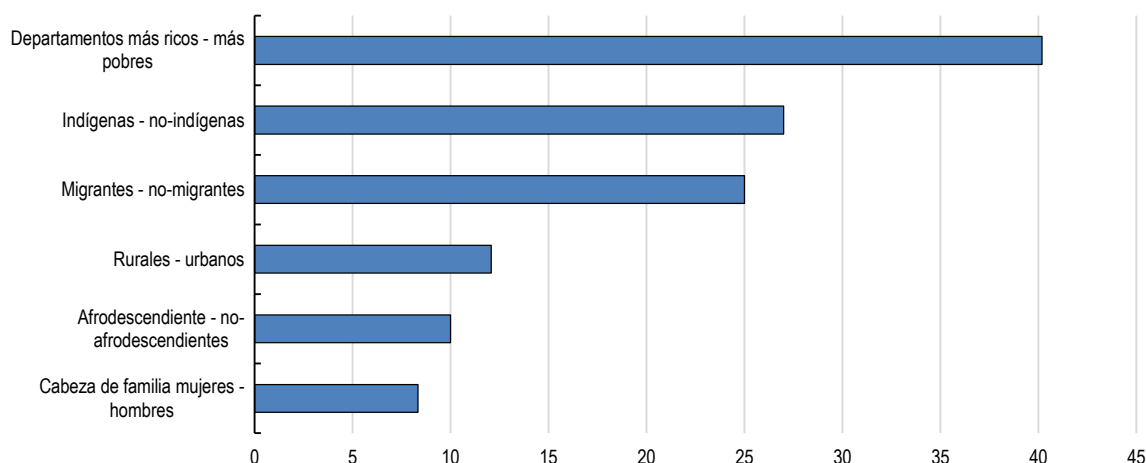
Fuente: World Bank World Development Indicators; y cálculos de la OCDE basados en el DANE.

StatLink  <https://stat.link/9q6bcl>

Las tasas de pobreza difieren significativamente entre regiones, áreas rurales y urbanas y grupos demográficos (Gráfico 4.2). La pobreza y los ingresos más bajos afectan particularmente a las minorías étnicas y a las personas desplazadas por el histórico conflicto interno de Colombia que se concentran desproporcionadamente en las zonas rurales, así como a los migrantes, en particular de Venezuela. Las mujeres también se ven afectadas desproporcionadamente por la pobreza, ya que tienen niveles de empleo y salarios más bajos y una tasa de informalidad más alta en comparación con los hombres. El sistema de pensiones, antes de la reforma de 2024, dejaba a muchas personas mayores en la pobreza y exagera las desigualdades debido a la baja cobertura del sistema contributivo y no contributivo y los subsidios para las personas con ingresos altos y los bajos beneficios no contributivos para los jubilados con ingresos bajos (OECD, 2022^[1]; OECD, 2019^[2]).

Gráfico 4.2. Las tasas de pobreza son notablemente más altas entre los grupos vulnerables

Brechas en la tasa de pobreza total entre grupos, puntos porcentuales



Nota: Gráfico del año 2019, excepto para la brecha entre los departamentos más ricos y más pobres, hogares rurales y urbanos y hogares encabezados por mujeres y hombres (2022). Las tasas de pobreza se definen utilizando la definición nacional basada en el cálculo de la canasta básica de consumo de alimentos.

Fuente: (World Bank, 2021^[3]) y cálculos de la OCDE con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH 2022).

StatLink  <https://stat.link/xucpjr>

Recuadro 4.1. La ambiciosa agenda de reformas sociales del gobierno

Pensiones: La reforma pensional aprobada por el Congreso de la República en junio de 2024 tiene como objetivo ampliar la cobertura de las pensiones y abordar la competencia entre los dos regímenes existentes en el sistema contributivo. La reforma entrará en vigor el 1 de julio de 2025. El sistema existente permite a los afiliados elegir entre un plan estatal de beneficios definidos y un plan individual de cuentas de ahorro de contribuciones definidas, administrado por fondos de pensiones privados (OECD, 2022^[1]). La reforma establece tres pilares de beneficios con un cuarto pilar voluntario adicional, así:

- **Pensiones solidarias:** Se fortalece el pilar no contributivo, ofreciendo elegibilidad a personas pobres y vulnerables de 65 años (60) o más para hombres (mujeres) con beneficios de pensión acumulados mínimos o nulos. Recibirían un beneficio mensual de la “línea de pobreza extrema”, estimado actualmente en COP 223 000 por mes (EUR 53), casi tres veces más que el nivel de beneficio existente.

- **Pensiones semi-contributivas:** Las personas con 300 a 1.000 semanas de aportes pero que no cumplan el requisito para pensionarse de 1.300 semanas a los 65 años para los hombres o 1.000 semanas y 60 para las mujeres recibirán una renta vitalicia basada en aportes individuales y un subsidio estatal equivalente a 30% de ahorro para mujeres y 20% para hombres. Este pilar incluye a los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo mensual y a los que cotizan al régimen BEPS, quienes ahora podrán incluir estos aportes en el cálculo de su renta vitalicia.
- **Pensiones contributivas:** Los trabajadores contribuirán al sistema público de reparto con ingresos de hasta 2,3 veces el salario mínimo mensual y el ingreso superior a este umbral será destinado a cuentas individuales de ahorro administradas por fondos de pensiones privados. Al jubilarse, los beneficios de ambas fuentes se combinarían en una única pensión. Un nuevo fondo de ahorro público acumulará el capital redirigido de fondos privados y contribuciones al esquema público. La edad normal de jubilación (62 años para los hombres/57 para las mujeres) y la mayoría de los requisitos de elegibilidad existentes permanecen sin cambios, como las 1.300 semanas de cotización requeridas para los hombres y 1.000 para las mujeres. Sin embargo, las mujeres con hijos tendrán como requisito períodos de cotización más cortos, reduciéndose en 50 por cada hijo. Los pueblos indígenas, afrodescendientes, palenqueras y campesinos también tienen semanas contributivas requeridas más bajas. Las tasas de contribución de empleadores y empleados sobre ingresos de hasta cuatro veces el salario mínimo mensual permanecerán en 12% para los empleadores y 4% para los empleados, pero para ingresos superiores a este umbral, la contribución de los empleados aumentará al 6% sobre salarios de hasta 25 veces el salario mínimo mensual (el techo de ingresos actual) para financiar la pensión solidaria. En la edad de jubilación, las personas con más de 1.000 semanas de cotizaciones, pero menos de las 1.300 semanas requeridas para una pensión contributiva, tendrán derecho a una prestación de vejez anticipada equivalente a un salario mínimo mensual, y el valor equivalente a las cotizaciones faltantes se les descontará de su asignación mensual hasta que cumplan 1.300 semanas. La reforma introduce cotizaciones semanales a las pensiones para los trabajadores autónomos y a tiempo parcial. El sistema de transición se estableció con un requisito de menos de 750 semanas para las mujeres y 900 para los hombres.

Salud: El Congreso archivó un proyecto de ley que reforma el sistema de salud a principios de abril. Su objetivo era mejorar el acceso a la atención sanitaria en zonas rurales y remotas reorganizando el sistema en torno a centros públicos de atención primaria, ampliando las clínicas de medicina general y reforzando las capacidades de diagnóstico. La propuesta buscaba eliminar el papel de intermediarias de las *Entidades Promotoras de Salud* (EPS), que actualmente cobran pagos mensuales obligatorios de los empleados y del gobierno y utilizan estos fondos para contratar proveedores de salud para atender a los beneficiarios. El proyecto de ley pretendía consolidar todos los fondos en una entidad pública unificada responsable del pago directo a los proveedores de atención médica de acuerdo con los valores establecidos por el Ministerio de Salud. Las EPS pasarían a asumir una nueva función, ofreciendo auditoría, servicios de facturación, tecnología especializada y asesorando a las autoridades públicas. El gobierno anunció que presentará al Congreso una nueva reforma con los mismos elementos centrales.

Trabajo: El proyecto de ley, en el Congreso, apunta a fortalecer la negociación colectiva, mejorar las horas extras y las indemnizaciones por despido, reducir las horas de trabajo y aumentar progresivamente las licencias de paternidad. También prohíbe los contratos de servicios sindicales e introduce contribuciones a la seguridad social a tiempo parcial (semanales) para personas que trabajan por cuenta propia, personas con múltiples empleos, trabajadores en la agricultura, plataformas y otras actividades específicas.

Educación: El proyecto de ley que fue archivado por el Congreso en junio tenía como objetivo reducir la edad de educación obligatoria a 3 años y ampliar la educación obligatoria para cubrir la educación secundaria, terminando a los 17 años. A finales de 2023, se promulgó un decreto presidencial para ampliar el acceso gratuito a la educación superior en instituciones públicas, a partir del primer semestre del año académico 2024. La legislación flexibiliza los criterios de elegibilidad, abarcando el nivel socioeconómico, la edad, la nacionalidad y dando prioridad a los grupos marginados, las víctimas del conflicto armado interno, las personas con discapacidad y las madres solteras. En particular, la elegibilidad ahora incluye a aquellos dentro de los tres primeros estratos económicos, que representan el 95% de los hogares colombianos.

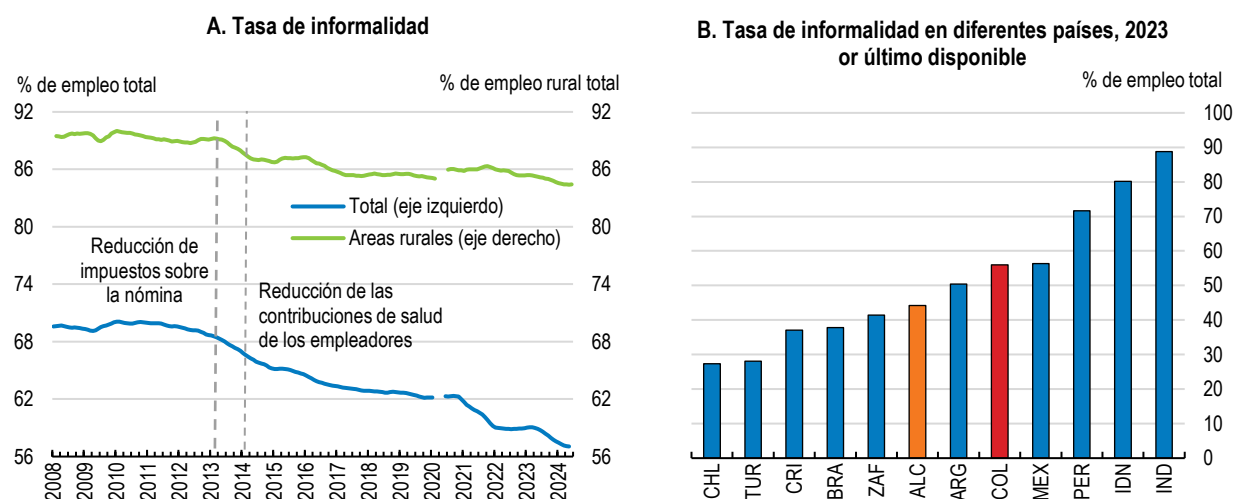
Programa Renta Ciudadana: Está siendo implementado un nuevo programa integral de transferencias monetarias condicionadas que apunta a consolidar todos los programas existentes (*Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario*) mientras mejora la cobertura y los beneficios con el objetivo de llegar progresivamente a todos los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad. El programa mantiene las condicionalidades de las transferencias monetarias para lograr los resultados deseados en educación y salud. Para 2024, se espera que incluya a todos aquellos que se encuentran en pobreza extrema.

4.1. Abordar la informalidad para ampliar la protección social y reducir las desigualdades

La informalidad laboral generalizada contribuye a exacerbar las desigualdades y perpetuar la pobreza. Los trabajadores informales, a menudo caracterizados por ingresos más bajos e inestables, enfrentan desafíos importantes debido a la ausencia de beneficios sociales contributivos y protección laboral, como el acceso a planes de pensiones, seguro de desempleo, licencia de maternidad remunerada o vacaciones. Los trabajadores rurales, migrantes, jóvenes, indígenas y aquellos a tiempo parcial, así como las mujeres y los trabajadores por cuenta propia, tienden a ocupar con mayor frecuencia empleos informales (OECD, 2022^[1]). Aproximadamente el 50% de la población reside en hogares donde todos los miembros que trabajan son informales, lo que afecta especialmente a los hogares de bajos ingresos (OECD et al., 2023^[4]), volviéndolos altamente vulnerables a las crisis y provocando mayores tasas de pobreza entre los trabajadores informales.

La informalidad laboral ha disminuido considerablemente durante la última década en Colombia, pero sigue siendo más alta que en muchos otros países grandes de la región (Gráfico 4.3). La informalidad disminuyó, de alrededor del 70% a principios de la década de 2010, al 56% en el segundo trimestre de 2024, como resultado de una mejor educación, la reducción de los costos laborales no salariales y una serie de medidas para facilitar la formalización de trabajadores y empresas. (OECD, 2019^[2]; OECD, 2022^[1]). En particular, la reforma tributaria de 2012, que implicó una reducción de los impuestos sobre la nómina y las contribuciones de salud de los empleadores, resultó en una disminución estimada de 2 a 4 puntos porcentuales en la tasa de informalidad (Kugler et al., 2017^[5]; Morales and Medina, 2017^[6]; Fernández and Villar, 2017^[7]; Bernal et al., 2017^[8]). Si bien la informalidad disminuyó tanto en las zonas urbanas como en las rurales, la disminución fue mucho más lenta en las zonas rurales, donde sigue siendo muy alta, alcanzando el 84% del empleo rural a finales de 2023.

Gráfico 4.3. La informalidad ha disminuido, pero sigue siendo alta



Nota: En el Panel A, la informalidad se define como el porcentaje de trabajadores ocupados que no cotizan al sistema de pensiones. El faltante de datos de abril a agosto de 2020 a que en la pandemia no se realizaron algunas preguntas en las encuestas de hogares. El panel B muestra la definición de empleo informal de la OIT como empleo por cuenta propia en empresas informales (pequeñas empresas no registradas) y empleo asalariado en empleos no protegidos, es decir, empleos sin contribuciones sociales, tanto en empresas formales como informales. La definición estadística de la OIT es diferente a la que sigue el DANE. ALC representa el promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX, PER. Fuente: Cálculos de la OCDE con base en DANE y ILOSTAT.

StatLink <https://stat.link/9a6quc>

La caída de la informalidad aceleró su ritmo entre 2019 y 2023, cayendo 4 puntos porcentuales, y 10 puntos porcentuales entre las mujeres. Esta reducción fue impulsada por la fuerte recuperación postpandemia y los subsidios al empleo de la seguridad social (Banrep, 2023^[9]). Estos subsidios, introducidos durante la pandemia y ampliados hasta 2026 por el gobierno actual, ofrecen subsidios del 30% del salario mínimo para los jóvenes, el 20% para las mujeres y el 10% para los hombres.

Es necesario reducir aún más la informalidad laboral para reducir la pobreza y las desigualdades e impulsar la productividad, como se analiza en el *Estudio Económico de Colombia de 2022* (OECD, 2022^[11]). Los esfuerzos del gobierno se centran en apoyar la economía popular, que abarca una amplia gama de entidades económicas, incluyendo esfuerzos individuales y comunitarios, a menudo informales y apoyados por redes familiares y locales (ver Capítulo 3). Las medidas apuntan a mejorar la transición hacia la formalización mejorando la productividad de las empresas y los trabajadores informales a través de la capacitación vocacional, la educación financiera, el acceso al microcrédito y la incorporación de asociaciones (populares) en la contratación pública. El plan de reindustrialización (ver Capítulo 3) también apoya la economía popular. Estos esfuerzos son bienvenidos, pero se necesitarán otras medidas.

Reducir la informalidad requiere una estrategia integral a través de una mejor aplicación de las leyes tributarias y laborales, y una reducción de los costos laborales no salariales, particularmente para los trabajadores de bajos ingresos (OECD, 2022^[11]). La eficacia de los actuales subsidios al empleo en Colombia para formalizar a los trabajadores subraya la necesidad de reducir los costos laborales no salariales, particularmente para los trabajadores vulnerables y de bajos ingresos. La evidencia de otros países, como Chile y Turquía, muestra que los subsidios de empleo que cubren las contribuciones a la seguridad social para grupos específicos como mujeres, jóvenes o pequeñas empresas, reducen la informalidad (Aşık et al., 2022^[10]; SENCE, 2022^[11]; SENCE, 2022^[12]). Otras medidas para reducir la informalidad empresarial deberían incluir la reducción de la carga tributaria, los costos regulatorios y costos para establecer y hacer crecer empresas, como se analiza en los Capítulos 1 y 3. La mejora del acceso a la educación, como se aborda más adelante en este Capítulo, también debería integrarse en la

estrategia. Como se señaló en el *Estudio Económico de Colombia de 2022*, garantizar una protección de ingresos mínimos para los trabajadores desocupados mejoraría aún más los incentivos a la formalización.

Otro factor que fomenta la informalidad es el salario mínimo relativamente alto en Colombia. El salario mínimo (90% del salario medio de los empleados formales a tiempo completo) es alto en comparación con el promedio de la OCDE del 55% en 2022. Solo la mitad de los trabajadores colombianos, y menos de uno de cada cuatro en las regiones más pobres, ganan al menos el salario mínimo (OECD, 2022^[1]). Con el tiempo, el valor del salario mínimo ha aumentado más rápido que los precios al consumidor y la productividad laboral. En su elevado nivel actual, es probable que los aumentos marginales del salario mínimo real reduzcan las perspectivas de empleo formal para los trabajadores poco calificados, los jóvenes y las personas ubicadas en regiones rurales y menos desarrolladas (OECD, 2015^[13]). Apuntar a ajustes en el salario mínimo que tomen en consideración el impacto sobre el empleo y la informalidad sería un enfoque razonable hasta alcanzar un nivel que sea más amigable para la creación de empleo formal, como recomendó el pasado *Estudio Económico de Colombia* (OECD, 2022^[1]). Estudios económicos de Colombia anteriores también han recomendado considerar los salarios mínimos regionales.

4.2. Las reformas sociales representan un avance significativo

La reforma de las pensiones que ofrece mejoras con respecto al status quo (Recuadro 4.2) es un bienvenido paso adelante y se alinea con las recomendaciones anteriores de la OCDE (OECD, 2022^[1]) como se refleja en el Tabla 4.1, y ayudará a reducir las inequidades y la pobreza. La reforma aborda dos problemas principales dentro del sistema de pensiones actual: la baja cobertura y una desigualdad significativa, particularmente evidente en los subsidios regresivos a las pensiones y la existencia de dos sistemas en competencia que brindan diferentes beneficios de pensión a trabajadores con el mismo historial profesional. Sin embargo, habrá que mejorar ciertos aspectos a medio plazo.

En primer lugar, la reforma de las pensiones aumenta los beneficios y la cobertura para todos los ciudadanos al garantizar una pensión a quienes no pueden obtener una contributiva, asegurando que ningún anciano caiga en la pobreza extrema. La reforma también proporciona beneficios de pensión para aquellos trabajadores que cotizaron, pero no alcanzaron el mínimo requerido de 1.300 semanas de cotizaciones para los hombres y 1.000 semanas para las mujeres a través de un nuevo pilar semi-contributivo (Recuadro 4.1). Actualmente, estas personas sólo tienen derecho a la devolución de sus saldos sin intereses devengados. Esto es en gran medida bienvenido, ya que el actual sistema de pensiones exacerba las desigualdades y deja a muchas personas mayores en la pobreza, dada la baja cobertura entre los más vulnerables. Si bien esto es una mejora con respecto al esquema anterior, en el mediano plazo sería aconsejable mejorar los beneficios dentro del pilar no contributivo para evitar que alguien caiga en la pobreza, garantizando al mismo tiempo la responsabilidad fiscal en el proceso.

Recuadro 4.2. El pasado sistema de pensiones colombiano

Hasta la reforma de 2024, el sistema de pensiones de Colombia contaba con tres pilares principales. Primero, un pilar no contributivo, *Colombia Mayor*, financiado con impuestos generales y dirigido a los más pobres. La cobertura era de apenas el 29% entre la población de 65 años o más, mientras que los beneficios rondan el 60% de la línea de pobreza extrema. Segundo, un pilar contributivo con un sistema de reparto y un sistema de capitalización individual que coexistían y ofrecían distintos beneficios a los trabajadores con carreras similares; y un tercer pilar de ahorro voluntario con incentivos fiscales. En particular, la Constitución exige que los montos de las pensiones no puedan caer por debajo del salario mínimo, garantizando que sólo aquellos que cumplan con las condiciones del plazo de contribución (25 años en el plan público; 22 en los fondos de pensiones privados) reciban una pensión contributiva. Un pilar de contribución alternativo lo proporcionan los BEP (*Beneficios*

Económicos Periódicos, un sistema semi-contributivo) para trabajadores informales o aquellos que ganan menos de un salario mínimo mensual. Los pensionados pueden convertir sus ahorros y un subsidio estatal en una prestación periódica. Sin embargo, la aceptación sigue siendo baja: el número de personas que ahorran (alrededor del 1,6% de las personas mayores en 2020) y los montos ahorrados son bajos (alrededor del 16% del umbral de pobreza extrema) (OECD, 2022^[11]).

En segundo lugar, la reforma unifica los dos esquemas contributivos actuales. El sistema contributivo permitía a los afiliados elegir entre un plan estatal de beneficios definidos y un plan individual de cuentas de ahorro de contribución definida administrado por administradoras privadas de fondos de pensiones. El proyecto de ley amplía el sistema público de reparto al redirigir las contribuciones de los fondos privados al sistema público. Sólo los trabajadores que ganen más de 2,3 veces el salario mínimo contribuirán a los fondos de pensiones privados por ingresos superiores a este umbral. Alrededor del 75% de todas las contribuciones al pilar contributivo se destinará al componente público de beneficio definido. El Banco de la República, cuya independencia asegura la credibilidad en la gestión de recursos, administrará un nuevo fondo de ahorro público, que acumulará capital redirigido de fondos privados y las contribuciones al sistema público que se harán desde la implementación de la reforma. En tercer lugar, la reforma mejora la focalización aumentando los subsidios a los trabajadores de bajos ingresos a través de los pilares solidario y semi-contributivo, y reduciéndolos para los trabajadores de altos ingresos en el pilar contributivo cuando las contribuciones no cubren los desembolsos.

En el mediano y largo plazo, dado el actual proceso de envejecimiento y para garantizar la sostenibilidad fiscal de la reforma (ver Capítulo 2), el gobierno deberá considerar reformas paramétricas. Hay dos alternativas. En primer lugar, reducir el umbral a partir del cual los trabajadores deben contribuir a los fondos de pensiones privados, ya que ahora es relativamente alto: menos del 15% de todos los trabajadores ganan por encima de los salarios mínimos de 2,3 meses. Esto tendría la ventaja de fomentar el ahorro nacional y la profundidad del mercado de capitales. En segundo lugar, cambiar el cálculo de las tasas de reemplazo de las pensiones. Las tasas de reemplazo son generosas para los estándares internacionales en el esquema público, con un 72% de los ingresos previos a la jubilación en 2022, en comparación con un promedio de la OCDE del 62% (OECD, 2022^[11]). El salario medio a lo largo de toda la vida podría utilizarse para calcular la base salarial, en lugar de los últimos diez años de salario (OECD, 2019^[2]). Además, Colombia también podría considerar aumentar la edad de jubilación (hoy día de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres) e igualar la edad de jubilación para hombres y mujeres (OECD, 2015^[13]). Vincular la edad de jubilación a la esperanza de vida puede facilitar pequeños ajustes automáticos a medida que aumenta la esperanza de vida.

Los esfuerzos para aumentar la formalidad laboral serán fundamentales para ampliar la cobertura del sistema de pensiones contributivo. La baja cobertura del esquema actual (25% de todos los trabajadores) se debe principalmente a la alta informalidad laboral y a que sólo los trabajadores con un salario mínimo mensual a tiempo completo pueden cotizar. La reforma de las pensiones podría alentar a los trabajadores a contribuir al sistema al otorgarles acceso al pilar semi-contributivo después de 300 semanas de contribuciones. La reforma de las pensiones también fomenta las cotizaciones, ya que las cotizaciones se basarán en un salario mínimo diario, con un requisito mínimo de cotizaciones de una semana, para los trabajadores independientes y a tiempo parcial. Sin embargo, las simulaciones indican que hacia 2100 sólo el 22% de las personas mayores pertenecerán al sistema contributivo (Universidad de los Andes, 2023^[14]), y la mayoría de los trabajadores pertenecerán al pilar semi-contributivo. Esto sugiere que es necesario adoptar medidas adicionales para garantizar que los trabajadores tengan incentivos para contribuir sus ingresos completos y a lo largo de toda su vida laboral, como se analizó anteriormente.

La reforma laboral presentada por el Gobierno al Congreso se alinea con las recomendaciones anteriores de la OCDE y los compromisos posteriores a la adhesión de Colombia para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores formales, prohibir los contratos sindicales y apoyar la negociación colectiva

(OECD, 2016^[15]; OECD, 2024^[16]). En julio de 2024, el Congreso eliminó del proyecto de ley gran parte de los artículos relacionados con los derechos sindicales y las huelgas, lo que representa un desafío para cumplir con las recomendaciones y compromisos post-acceso a la OCDE. Adicionalmente, se necesita una evaluación cuidadosa ya que puede fomentar la informalidad, y desalentar el empleo formal al aumentar los costos laborales no salariales. Algunos estudios sugieren que la informalidad aumentaría debido a la reforma (Mejía, 2023^[17]; Banrep, 2023^[18]), aunque algunas disposiciones que permiten las cotizaciones sociales para el trabajo a tiempo parcial, y otras medidas para los trabajadores por cuenta propia y otras ocupaciones específicas podrían fomentar la formalización. Además, el Ministerio de Trabajo está trabajando en medidas para mejorar la productividad laboral que podrían mitigar el impacto del aumento de los costos laborales no salariales. Se requiere un análisis exhaustivo para comprender cómo las reformas laborales y de pensiones interactúan y afectan la informalidad. Este análisis podría informar y guiar el desarrollo de medidas para minimizar cualquier efecto adverso sobre la informalidad.

El Programa de *Renta Ciudadana* se alinea con las recomendaciones de Estudios Económicos anteriores (ver Recuadro 4.1 y Tabla 4.1) al aumentar los beneficios y la cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas y ayudará a reducir la pobreza. Además, los esfuerzos para mejorar la focalización de las políticas sociales mediante la introducción de un nuevo registro social son bienvenidos y deben continuar, como se analiza en el Capítulo 2. Para mantener los incentivos para el empleo formal y prevenir que se desincentiven a los beneficiarios de buscar trabajo formal por temor a perder beneficios, una fase de reducción gradual, en la que la reducción del valor de transferencia es menor que el ingreso adicional obtenido, alentaría la adopción del trabajo formal. Las transferencias de monetarias también pueden vincularse a comportamientos laborales en pro de la formalidad, como la capacitación profesional y la participación en los servicios públicos de empleo, lo que facilita los esfuerzos de alivio de la pobreza (OECD, 2022^[11]).

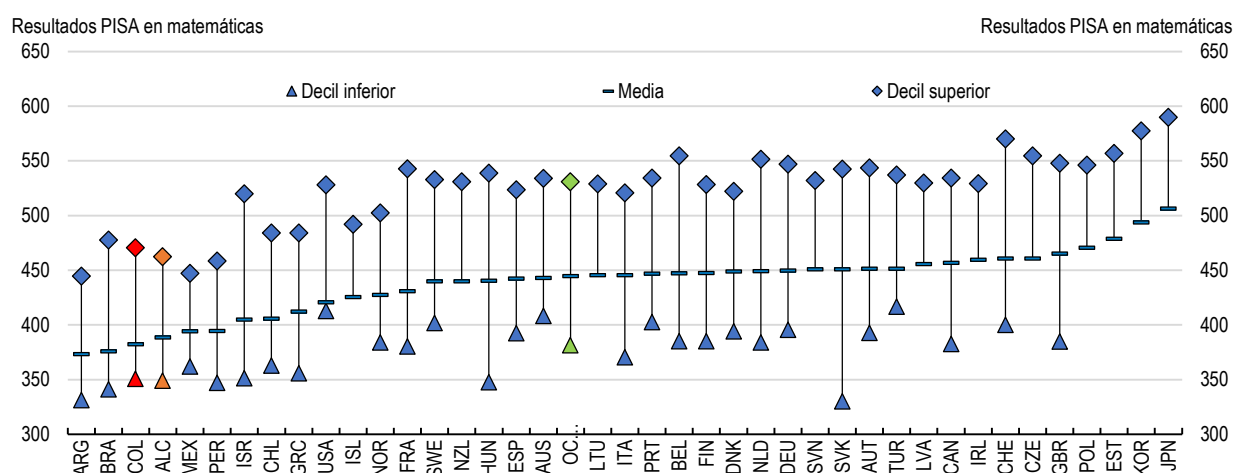
Tabla 4.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas sociales

Recomendaciones pasadas	Acciones tomadas desde el Estudio Económico de 2022
Establecer una estrategia comprehensiva para fomentar la formalización, por medio de reducciones en los costos no salariales, una mayor aplicación de las leyes laborales y mejoras en la administración tributaria.	Los subsidios al empleo formal introducidos durante la pandemia se ampliaron varias veces, actualmente hasta 2026, y se centraron en los trabajadores que ganan menos de tres salarios mínimos, jóvenes y mujeres, con incentivos que varían según la edad y el género. Se ha mejorado la administración tributaria (ver capítulo 2). Mayor asignación presupuestaria para la inspección del trabajo, mayor número de inspectores y más visitas a las empresas. El gobierno también continuó capacitando a los inspectores del trabajo y mejorando la inspección laboral móvil en las zonas rurales.
Crear una prestación básica y universal para pensiones no contributivas y fusionar los distintos regímenes de pensiones contributivas existentes en un único régimen contributivo obligatorio que complemente la pensión básica universal.	La reforma pensional elimina la competencia entre los dos sistemas contributivos y crea el pilar de solidaridad para los trabajadores pobres al tiempo que aumenta la cobertura de las pensiones no contributivas (ver Recuadro 2.1).
Reducir la carga tributaria sobre los ingresos laborales desplazando progresivamente la carga de financiamiento de la protección social hacia los recursos de tributación general.	No se tomaron medidas.
Fusionar los distintos programas de transferencias monetarias existentes en un único programa para los hogares más desfavorecidos, al tiempo que se mantienen las condicionalidades de acceso en caso de que haya niños en el hogar.	Implementación de Renta Ciudadana que fusiona programas de transferencias monetarias existentes en uno que mantiene las condicionalidades para las familias (Ver Recuadro 2.1), ampliando la cobertura y los beneficios. Los beneficios dependen del grupo socioeconómico y de la composición del hogar.
Proporcionar ayudas específicas a los jóvenes no escolarizados y a los que corren el riesgo de quedarse atrás, mediante la escolarización a jornada completa y el acceso a los comedores escolares, entre otras medidas.	Incrementar recursos para el Programa de Alimentación Escolar (PAE), ampliando cobertura y ofreciendo procesos de capacitación a proveedores. Introducción del programa PAE+ para alimentación durante las vacaciones escolares en las regiones más pobres.

4.3. Impulsar la calidad y la equidad de la educación

La educación de alta calidad es esencial para fomentar la igualdad de oportunidades y proporcionar a las personas las habilidades necesarias para acceder a oportunidades de empleo formal. Si bien el acceso a la educación ha aumentado durante la última década, con una tasa de graduación de la educación secundaria del 77% en 2019, los resultados educativos siguen siendo deficientes y están fuertemente influenciados por los entornos socioeconómicos (Gráfico 4.4). Existen importantes disparidades regionales en la matriculación y los resultados escolares. Además, el sistema educativo de Colombia se vio gravemente afectado por la pandemia, que provocó uno de los cierres de escuelas más prolongados de la OCDE y amplió los rezagos educativos, lo que afectó especialmente a los estudiantes de los entornos más desfavorecidos (OECD, 2022^[1]). Los resultados de PISA 2022 muestran caídas en matemáticas, ciencias y lectura en comparación con 2018, como en muchos otros países de la OCDE.

Gráfico 4.4. Los resultados educativos son deficientes y están fuertemente influenciados por el nivel socioeconómico



Nota: Los deciles se refieren a los deciles internacionales de estatus socioeconómico, calculados utilizando el índice de estatus económico, social y cultural (ESCS) de PISA 2022. ALC es un promedio simple de ARG, BRA, CHL, MEX y PER.

Fuente: OCDE (2022), "PISA results 2022".

StatLink  <https://stat.link/upa6r2>

El gobierno debería centrarse en mejorar tanto la cobertura como la calidad de la educación desde el nivel inicial hasta el secundario para impulsar el rendimiento de los estudiantes, reducir las brechas de aprendizaje y mitigar la influencia del estatus socioeconómico. Si bien la reciente iniciativa para brindar educación terciaria gratuita a estudiantes vulnerables (Recuadro 4.1) ampliará el acceso, su eficacia depende de garantizar oportunidades educativas equitativas desde la primera infancia hasta la educación secundaria. Para los estudiantes de entornos desfavorecidos, desafíos como una preparación inadecuada y aspiraciones limitadas pueden obstaculizar el acceso a educación superior tanto como las barreras financieras.

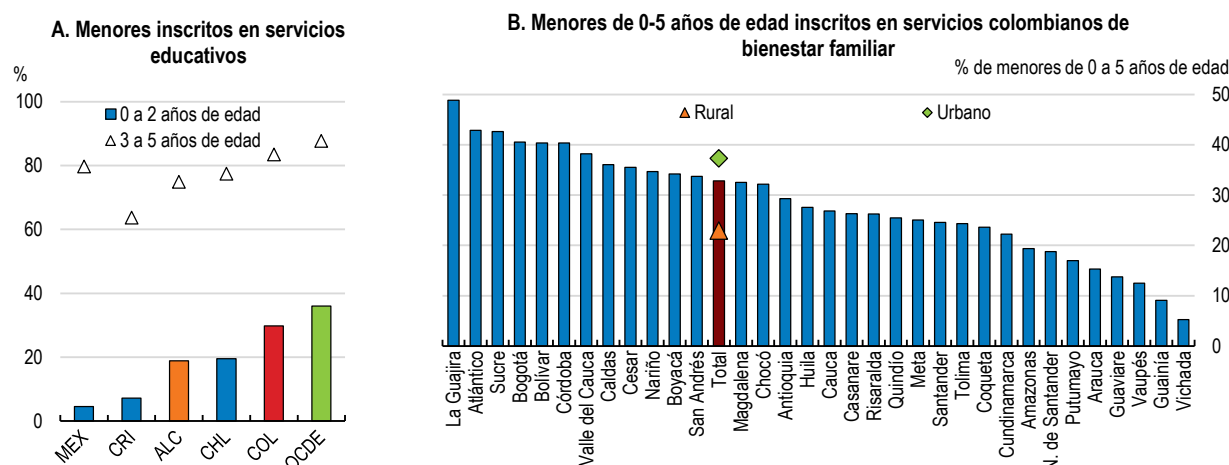
Para abordar la desigualdad en los resultados educativos será necesario prestar más atención a los niños en escuelas desfavorecidas. Las tasas de deserción escolar en la educación secundaria son motivo de preocupación: sólo 44 de cada 100 niños terminan la escuela secundaria a tiempo, especialmente entre los niños de escuelas públicas y hogares vulnerables en zonas rurales. El proyecto de ley de educación que prevé ampliar la educación obligatoria hasta los 17 años es un paso bienvenido, pero se necesitan más esfuerzos. Establecer un sistema de seguimiento para identificar y apoyar a los estudiantes en riesgo en las primeras etapas de su educación es crucial, pero actualmente no existe (Fedesarrollo, 2022^[19]). Por ejemplo, en Finlandia, la intervención temprana, la instrucción adicional para los estudiantes

rezagados y el aprendizaje personalizado ayudaron a reducir las tasas de repetición y deserción escolar (Väljörvi and Sahlberg, 2008^[20]). En 2022, alrededor del 20% de los niños matriculados estaban en programas de jornada completa (Education Ministry, 2022^[21]). Ampliar aún más los horarios de la escuela primaria puede mejorar los resultados educativos y reducir la deserción escolar (Radinger and Boeskens, 2022^[22]). Además, la experiencia en otros países de la OCDE como Chile, Suiza y Japón muestra que los programas de jornada completa también impulsan la participación de las mujeres en la fuerza laboral. Una transición factible a mayor tiempo escolar requiere una planificación y financiación cuidadosa. Esto incluye garantizar una inversión suficiente en infraestructura escolar, comidas subsidiadas para quienes no pueden pagarlas y una compensación adecuada para los docentes.

La calidad de la enseñanza es un ingrediente clave para obtener buenos resultados educativos, particularmente en escuelas y regiones desfavorecidas donde a menudo faltan educadores de alta calidad. Para abordar esto, aumentar los incentivos para que los docentes calificados se reubiquen temporalmente puede ayudar a mitigar las desigualdades, como se señala en el Estudio Económico de Colombia (2022^[11]). Las medidas actuales, como una bonificación salarial del 15%, han resultado insuficientes. Aumentar las bonificaciones salariales, vinculadas al grado de lejanía y/o al desempeño, y ofrecer una progresión profesional acelerada, aumentos automáticos de calificaciones o libertad para elegir la escuela para los docentes que completen un mandato de al menos tres años en zonas desfavorecidas, sería de ayuda (Forero and Saavedra, 2019^[23]). Además, facilitar el desarrollo profesional y la capacitación, así como las herramientas y recursos digitales pueden apoyar aún más el desarrollo docente (Radinger et al., 2018^[24]). Proporcionar apoyo a la vivienda y subsidios de transporte a los docentes también podría mejorar el atractivo de la enseñanza en estas áreas. Garantizar el apoyo de la comunidad y crear programas de tutoría para nuevos docentes puede fortalecer aún más su compromiso y eficacia en las regiones desfavorecidas (Unesco, 2019^[25]).

Un sistema de atención y educación de la primera infancia asequible y de alta calidad es crucial para mejorar las perspectivas educativas de los niños y desarrollar habilidades cognitivas, sociales y emocionales para el éxito posterior, especialmente entre los más vulnerables. Además, fomentaría la participación de las mujeres en la fuerza laboral. A pesar de los avances en la matrícula en educación infantil, Colombia se mantiene por debajo del promedio de la OCDE (Gráfico 4.5, panel A). Las brechas en la matriculación persisten, incluso entre los niños de cinco años para quienes la asistencia es obligatoria, y varían según la ubicación y el origen étnico. La educación pública de la primera infancia depende predominantemente de hogares comunitarios (Programa Hogar Comunitario de Bienestar) administrados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (OECD, 2016^[26]), que atienden al 25% de los niños de 0 a 5 años. Esta iniciativa ha llegado efectivamente a las zonas rurales y ha apoyado la inclusión de las madres en el mercado laboral (Attanasio and Vera-Hernandez, 2004^[27]). Sin embargo, las discrepancias en la cobertura entre departamentos son sustanciales: las áreas urbanas alcanzan el 40% y las áreas rurales el 20% (Gráfico 4.5, panel B). Las familias que carecen de acceso tienden a ser más pobres: en 2018, el 60 % eran pobres o extremadamente pobres y el 30 % eran vulnerables (World Bank, 2021^[3]).

Gráfico 4.5. Se podría mejorar el acceso a la educación de primera infancia



Nota: El panel A muestra 2020 o el último año disponible. ALC es un promedio simple de CHL, CRI, MEX. El panel B muestra el año 2022.

Fuente: OCDE (2023), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*; y cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022.

StatLink <https://stat.link/1fd89l>

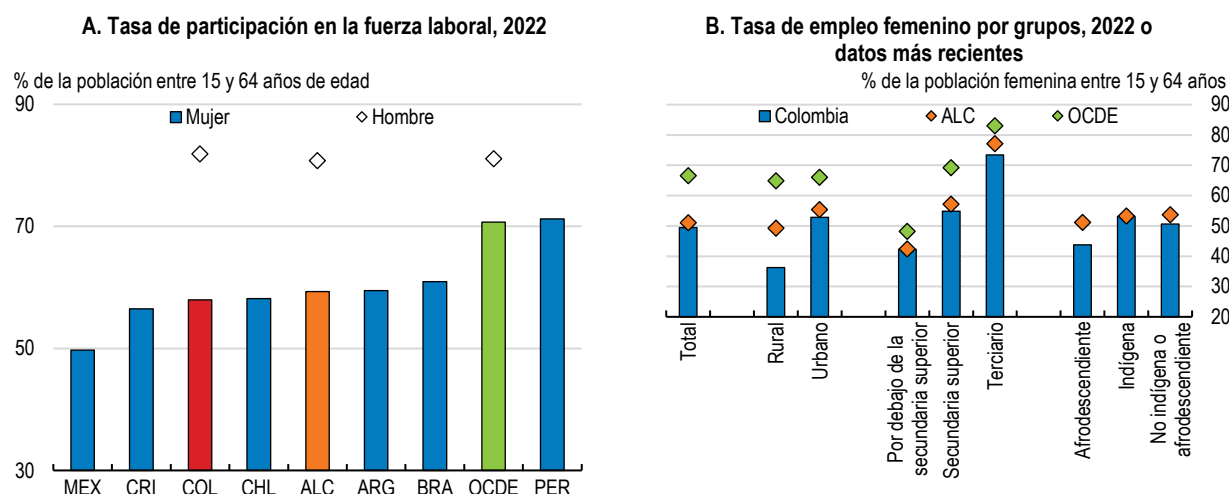
El objetivo a largo plazo del gobierno es hacer que la educación y los cuidados tempranos integrales sean accesibles para todos los niños y hacer que la educación sea obligatoria a partir de los 3 años (Recuadro 4.1). Esto requerirá ampliar los programas comunitarios para cubrir más familias y áreas, incluidas aquellas con procedencia indígena, y dar prioridad a las más pobres mediante medios de prueba adecuados. Iniciativas como el programa Buen Comienzo de Medellín, que funciona para niños de hasta cinco años, son un buen ejemplo para ampliar su escala. Para mejorar la accesibilidad, es clave reducir las barreras de entrada, como simplificar los requisitos de documentación y aumentar la conciencia sobre cómo acceder a estos servicios (World Bank, 2021^[3]). Las estimaciones sitúan el costo de la cobertura universal en Colombia para niños de 3 a 5 años en un 0,3% del PIB (Forero and Saavedra, 2019^[23]) que debería ser financiado por impuestos generales.

Garantizar un número adecuado de educadores calificados para satisfacer las necesidades y estándares educativos de los niños en edad preescolar y mejorar la calidad de los servicios de educación infantil es esencial para abordar las disparidades educativas. Esto incluye reclutar, capacitar y retener docentes capaces de brindar educación infantil de calidad. Estos esfuerzos deberían incluir mantener proporciones apropiadas de estudiantes por docente, 33 niños por docente en Colombia es el doble que el promedio de la OCDE (Finland, 2023^[28]). Es necesario implementar métodos rigurosos para medir la calidad del servicio, más allá de los datos autorreportados. Además, es importante introducir incentivos de desempeño para los proveedores de cuidado infantil en función de la calidad de la atención que brindan. Países como el Reino Unido, Chile y la India utilizan indicadores específicos de seguimiento del desarrollo infantil, como pruebas estandarizadas y evaluaciones cualitativas apropiadas para la edad, para evaluar la calidad del cuidado infantil (World Bank, 2021^[3]). Ofrecer programas cortos y regulares de capacitación continua a los trabajadores de cuidado infantil mejoraría la calidad, como se vio en Vietnam (Neuman, Josephson and Chua, 2015^[29]), beneficiando particularmente a las áreas rurales donde los trabajadores bien capacitados son escasos y las necesidades de cuidado infantil están influenciadas por la estacionalidad agrícola.

4.4. Promover la inclusión de las mujeres en el mercado laboral

La participación femenina en la fuerza laboral se ha recuperado de la pandemia, pero aún está por detrás de otros países de la OCDE (Gráfico 4.6, panel A). En 2022, la brecha de género en el empleo se situó en 25 puntos porcentuales, superando el promedio de la OCDE en 15 puntos (Gráfico 4.6, panel B). Esta brecha es particularmente pronunciada entre las mujeres con educación limitada, que viven en zonas rurales, las madres y las poblaciones indígenas. Cerrar las brechas de género en la participación de la fuerza laboral daría un impulso significativo al PIB per cápita de Colombia, incrementándolo aproximadamente medio punto porcentual anual para 2050 (Gráfico 4.7).

Gráfico 4.6. Las brechas de género en la participación en la fuerza laboral y el empleo son pronunciadas en Colombia



Nota: En el Panel A, ALC es un promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX y PER, y los datos de ARG se refieren a 2021. En el Panel B, ALC es un promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI y MEX, con datos ARG para 2021. Los datos sobre el nivel educativo corresponden a personas de 25 a 64 años, mientras que los datos sobre raza/etnicidad para mujeres de 15 años o más son de 2021 o más reciente. Para las mujeres afrodescendientes, el promedio de ALC comprende BRA y PER, mientras que para las mujeres indígenas y no indígenas o afrodescendientes incluye BRA, CHL, MEX y PER.

Fuente: *OECD Labour Force Statistics*; DANE; ILOSTATO; *CEPALSTAT*; y *OECD Education at a Glance*.

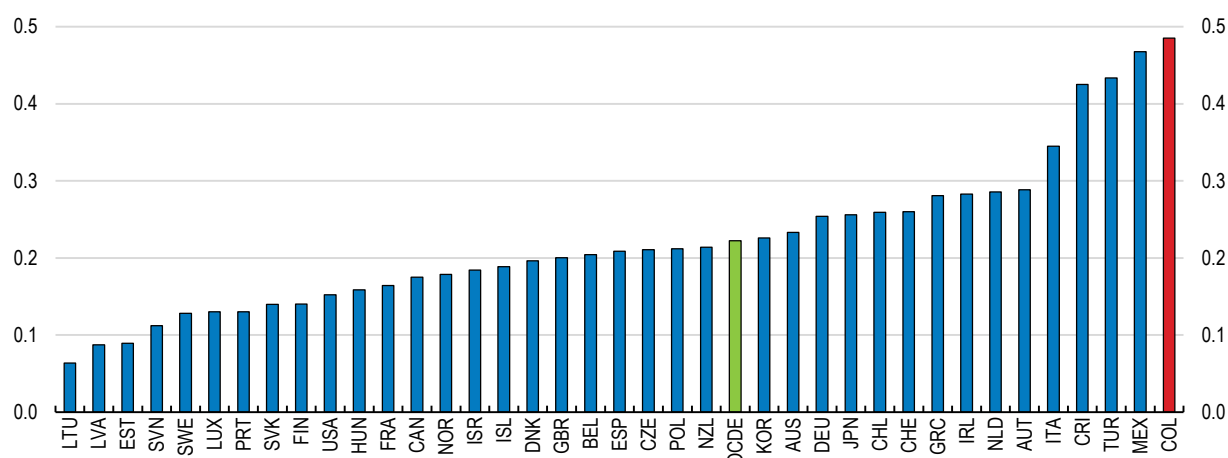
StatLink  <https://stat.link/xpayzo>

También persisten las disparidades en la calidad del empleo: las mujeres tienen más probabilidades de trabajar en empleos informales y a tiempo parcial y ganar salarios más bajos en comparación con los hombres. Múltiples factores contribuyen a las brechas de género en el mercado laboral, incluidas las interrupciones profesionales, las opciones educativas, la segregación ocupacional, la discriminación de los empleadores y la carga desproporcionada de las mujeres en el trabajo doméstico no remunerado (OECD, 2023^[30]). Las mujeres en Colombia dedican 22 horas más por semana a tareas no remuneradas en comparación con los hombres, principalmente debido a las normas tradicionales y la infraestructura rural y los servicios de cuidado infantil limitados. Esta disparidad obstaculiza significativamente la capacidad de las mujeres para asegurar y mantener oportunidades de empleo de alta calidad. Mejorar la educación de la primera infancia y el acceso a guarderías y ampliar el horario escolar es clave para promover la participación femenina en la fuerza laboral y el empleo formal, como se analizó anteriormente. Promover y fomentar horarios de trabajo flexibles, el uso temporal del trabajo a tiempo parcial por motivos familiares y el trabajo a distancia también puede ayudar a mujeres y hombres a combinar las responsabilidades familiares con el trabajo remunerado y ayudar a reducir las brechas de género. La reciente reducción de la jornada laboral semanal a 46 horas puede respaldar la participación de las mujeres en el mercado laboral. La reforma de pensiones propuesta reduce el número de semanas

requeridas para que las mujeres accedan a las pensiones por cada hijo, reconociendo y recompensando los períodos de cuidado. Ampliar este derecho a los hombres que se toman un tiempo fuera de la fuerza laboral para brindar cuidados promovería aún más la equidad. Abordar las barreras legales al trabajo formal a tiempo parcial, como el requisito de Colombia de pagar el salario mínimo a tiempo completo, y adoptar contribuciones por horas, como se planificó en la reforma del mercado laboral propuesta y se hizo en países como Chile, promovería la formalidad laboral y contribuciones a las pensiones más altas.

Gráfico 4.7. Colombia tiene mucho que ganar si se cierran las brechas de género en el mercado laboral

Aumento en el crecimiento del PIB per cápita derivado de la reducción de las brechas de género en el mercado laboral, puntos porcentuales



Nota: La simulación supone que las brechas de género en la participación en el mercado laboral y en las horas trabajadas se cerrarán para 2060. El gráfico muestra la diferencia en el crecimiento potencial del producto per cápita en relación con la proyección de referencia del modelo a largo plazo del Departamento de Economía de la OCDE; se refieren a la diferencia anual promedio en puntos porcentuales al final del período de proyección.

Fuente: Fluchtmann, Keese and Adema (2023) Gender equality and economic growth: Past progress and future potential.

StatLink <https://stat.link/8jlf9g>

Aunque la licencia parental es generosa en Colombia, en comparación con otros países latinoamericanos, el 60% de la fuerza laboral carece de derechos de licencia materna o parental porque son trabajadores informales. Colombia ofrece 2 semanas de licencia de paternidad y 18 semanas de licencia de maternidad remunerada, 12 de las cuales están reservadas a la madre y las otras 6 de forma voluntaria compartida. El proyecto de ley laboral tiene como objetivo aumentar gradualmente la licencia de paternidad a 12 semanas en 2026, lo que probablemente mejorará la aceptación y equilibrará las funciones de cuidado, como lo sugiere la evidencia de otros países de la OCDE (OECD, 2023^[30]). Sin embargo, las licencias de maternidad y paternidad sólo beneficiarán a las trabajadoras de altos ingresos y no a la mayoría de las trabajadoras, que son informales.

Las responsabilidades de cuidar a las personas mayores suponen una carga desproporcionada para las mujeres. Ampliar la atención de calidad al cuidado de las personas mayores puede impulsar la participación femenina en la fuerza laboral y ayudar a abordar los desafíos del envejecimiento de la población de Colombia. Los programas y políticas formales de atención de largo plazo para abordar la dependencia funcional siguen siendo escasos (OECD, 2023^[30]). Sólo el 35% de los municipios del país cuentan con al menos un centro de protección y atención a personas mayores. La introducción en Colombia del Sistema Nacional de Cuidado en 2023 está en desarrollo con el objetivo de proporcionar una nueva organización de corresponsabilidades para el cuidado y garantizar los derechos de los cuidadores. El sistema de atención en Bogotá es parte de los modelos que se están considerando para

su implementación a nivel nacional (Recuadro 4.3). Éste hace hincapié en el apoyo y la formación de las cuidadoras y los cuidadores, y ayuda a las cuidadoras y cuidadores informales a través de canales de información accesibles, siguiendo modelos exitosos en países avanzados de la OCDE como Francia y los Países Bajos (OECD, 2023^[30]). Dependiendo de la población objetivo y de los servicios que se brindarán, el costo estimado de un sistema nacional de cuidados a largo plazo oscila entre el 0,3% y el 1% del PIB para los países de América Latina, pero los costos netos podrían ser menores ya que existen beneficios fiscales potenciales provenientes de menores costos de atención médica y una mayor participación femenina en la fuerza laboral (Medellín, 2020^[31]; Oliveira, Aranco and Stampini, 2021^[32]).

Colombia ha mejorado la representación política femenina, con un 30% de mujeres elegidas al Congreso en 2022, el mínimo requerido por la ley de cuotas, un aumento significativo con respecto a 2018 (19,7%). Los avances son notables en el poder ejecutivo y en los cargos de gestión pública. Sin embargo, las disparidades de género persisten a nivel regional y local, con sólo un 6,3% de gobernadoras y un 12% de alcaldesas a nivel subnacional, donde no parecen aplicarse sanciones por incumplimiento de la ley de cuotas. La implementación desigual de la ley de cuotas y el hecho de que las sanciones sean limitadas por incumplimiento en los procesos electorales pueden servir como una barrera estructural para la participación política de las mujeres. España ofrece un ejemplo interesante de legislación para promover la paridad de género en los partidos políticos. En comparación con Colombia, España exige un mayor porcentaje de candidatas mujeres en las listas de los partidos e impone sanciones efectivas en caso de incumplimiento (OECD, 2020^[33]). En el sector privado, la participación femenina en los consejos de administración de empresas es del 12,9%, inferior al promedio de la OCDE (28%), y la mayoría de las empresas dirigidas por mujeres son PYMEs (78,2%) (DANE, CPEM, ONU Mujeres, 2020^[34]). Exigir a las empresas que cotizan en bolsa que informen sobre sus avances en la reducción de las brechas de género y el establecimiento de objetivos para la representación de las mujeres en las empresas privadas ha tenido éxito en Alemania, Italia y España (ILO, 2020^[35]). Los esquemas de certificación que reconocen a las empresas que promueven la igualdad de género pueden incentivar una adopción más amplia de estas iniciativas (OECD, 2023^[30]).

Recuadro 4.3. Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá (SIDICU)

El SIDICU (Sistema Distrital de Cuidado) de Bogotá busca mitigar la carga de las tareas de cuidado, tanto remuneradas como no remuneradas, abordando las necesidades tanto de las cuidadoras y los cuidadores como de los destinatarios de los cuidados. Los destinatarios de la atención pueden incluir niños menores de cinco años, personas con discapacidades y ancianos. El sistema tiene dos componentes: 1) "Manzanas de Cuidado", una iniciativa que centraliza servicios de atención clave para ayudar a reducir el tiempo que las mujeres dedican a trabajos/tareas no remuneradas. Cada bloque de atención ofrece servicios como lavandería, guardería, atención a personas mayores y apoyo a personas con discapacidad. El bloque también ofrece servicios de aprendizaje para hombres en los que realizan varias tareas domésticas. El primer Bloque de Atención se puso a prueba en Ciudad Bolívar y, hoy en día, existen 11 Bloques de este tipo en toda Bogotá. Para los ciudadanos que viven en zonas rurales y periféricas de Bogotá, alejadas de una Manzana del Cuidado, la ciudad ha implementado Buses del Cuidado para garantizar la movilidad y el acceso a los servicios. 2) Las "Unidades Móviles de Cuidado" son vehículos equipados que ofrecen atención en zonas remotas donde no hay "Manzanas de Cuidado" disponibles, lo que demuestra la atención domiciliaria. En 2020 se inició un proyecto piloto con dos unidades móviles. Ambas modalidades ofrecen opciones flexibles de capacitación para cuidadores, como desarrollo personal, autocuidado, generación de ingresos y compromiso/participación política. Actualmente Bogotá cuenta con 23 Bloques de Atención. Se espera que se pongan en marcha 45 Bloques de Atención para 2035, de los cuales 20 de ellos se espera que estén completamente implementados al final de la actual administración.

Fuente: (OECD, 2023^[30]; OPSI, 2022^[36])

Tabla 4.2. Recomendaciones de políticas para reducir las desigualdades y la pobreza

Reducir la informalidad	
Alrededor del 56% de los trabajadores están en empleos informales y muchos son mujeres. Esto los priva del acceso a muchos beneficios de seguridad social y protección laboral, mientras reduce la productividad y los ingresos tributarios.	Implementar una estrategia integral para reducir la informalidad, incluyendo mejores habilidades, fortalecimiento de la aplicación de las leyes laborales y tributarias, reducir la carga tributaria y regulatoria para las empresas y disminuir las contribuciones a la seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos.
El salario mínimo, equivalente al 90% de la mediana, es relativamente alto e incentiva la informalidad.	Promover ajustes al salario mínimo que ponderen el impacto en el empleo formal e informal.
Mejorar la calidad y la equidad de la educación y reducir las disparidades de género	
Colombia enfrenta significativas disparidades educativas que dependen del estatus socioeconómico y la ubicación geográfica de las personas. Las tasas de deserción escolar en la educación secundaria son altas.	Identificar a los estudiantes que necesitan apoyo, establecer un sistema para apoyar a aquellos en riesgo de abandonar el sistema educativo y proporcionarles tutoría personalizada. Ampliar los programas de escolarización de jornada completa, dando prioridad a los niños vulnerables. Mejorar los incentivos financieros, como las bonificaciones salariales, para los docentes de zonas rurales remotas.
El acceso a educación temprana y cuidado infantil ha mejorado, pero el 20% de los niños de 3 a 5 años y el 70% de los de 0 a 2 años no están inscritos, lo que dificulta la participación de las mujeres en el mercado laboral.	Continuar ampliando el acceso a educación temprana y cuidado infantil, priorizando las áreas rurales y los niños vulnerables. Mejorar la calidad de la educación temprana brindando capacitación continua a los trabajadores de cuidado infantil. Implementar estrategias más efectivas de evaluación de la calidad de los servicios de cuidado y de primera infancia.
La participación femenina en la fuerza laboral, del 58%, está por debajo de la de otros países de la OCDE y existe una brecha significativa de 25 puntos porcentuales en comparación con la de los hombres. Las responsabilidades domésticas y de cuidados recaen desproporcionadamente en las mujeres.	Ampliar los servicios formales de cuidado de personas mayores, dando prioridad a los hogares vulnerables. Promover el uso de horarios laborales flexibles, el trabajo temporal a tiempo parcial por motivos familiares y el trabajo remoto.
La representación política femenina ha mejorado, pero la cuota obligatoria del 30% de participación femenina no se cumple a nivel subnacional. Hay margen para aumentar la participación femenina en los directorios de las empresas privadas.	Garantizar el cumplimiento de la cuota de representación femenina del 30% en todos los niveles de gobierno, mejorando los mecanismos de seguimiento y haciendo cumplir las sanciones. Obligar a las empresas que cotizan en bolsa a informar sobre las brechas de género y los avances para reducir los desequilibrios de género.

Referencias

- Aşık, G. et al. (2022), *The Effects of Subsidizing Social Security Contributions: Job creation or Informality Reduction?*, World Bank Group, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/685191642611488161/pdf/The-Effects-of-Subsidizing-Social-Security-Contributions-Job-creation-or-Informality-Reduction.pdf>. [10]
- Attanasio, O. and M. Vera-Hernandez (2004), *Medium- and long run effects of nutrition and child care: evaluation of a community nursery programme in rural Colombia*, <https://ifs.org.uk/publications/medium-and-long-run-effects-nut>. [27]
- Banrep (2023), *Estabilización del mercado laboral con indicios de deterioro para 2023 y evaluación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)*, <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10597/reporte-del-mercado-laboral-enero-2023.pdf>. [9]
- Banrep (2023), *Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral*, <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10626/reporte-de-mercado-laboral-abril-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [18]

- Bernal, R. et al. (2017), “Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms’ Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform”, *IDB Technical Note*, No. 1268, Inter-American Development Bank. [8]
- DANE, CPEM, ONU Mujeres (2020), *Mujeres y Hombres: Brechas de género en Colombia*, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>. [34]
- Education Ministry (2022), *Jornada unica*, <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/411045:Con-el-fin-de-analizar-los-avances-y-retos-de-la-implementacion-de-la-Jornada-unica-que-en-Colombia-llegara-al-20-en-2022-el-Ministerio-de-Educacion-desarrollo-en-Bogota-el-Encuentro-Intern>. [21]
- Fedesarrollo (2022), *¿Qué hacer en políticas públicas?*, <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4273>. [19]
- Finland (2023), *Education sector report - Colombia*. [28]
- Forero, D. and V. Saavedra (2019), *Los 10 pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Latina*, Fedesarrollo, Bogotá, <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3761>. [23]
- ILO (2020), *Women in business and management: improving gender diversity in company boards (voluntary targets vs quotas)*. [35]
- Kugler, A. et al. (2017), “Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia’s Reform”, *NBER Working Paper Series*, <http://www.nber.org/papers/w23308>. [5]
- LACEA, T. (ed.) (2017), “The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia”, *Economia Journal*, Vol. 18/Fall 2017, pp. 125-155, <https://muse.jhu.edu/article/676998/pdf>. [7]
- Medellin, N. (2020), *Cost Simulation Tool for Long Term Care Systems*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0002660>. [31]
- Mejia, L. (2023), “Análisis y recomendaciones sobre las reformas laboral y pensional”, *Fedesarrollo*, p. 11p., <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4435>. [17]
- Morales, L. and C. Medina (2017), “Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia”, *Economia Journal*, Vol. 18/1, pp. 75-124, <https://muse.jhu.edu/article/676997/pdf>. [6]
- Neuman, M., K. Josephson and P. Chua (2015), *A Review of the literature: early childhood care and education (ECCE) personnel in low- and middle-income countries..* [29]
- OECD (2024), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2024*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6ed40726-en>. [16]
- OECD (2023), *Igualdad de género en Colombia: Hacia una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/82e9b4e2-es>. [30]
- OECD (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/991f37df-es>. [1]
- OECD (2020), *Gender Equality in Colombia: Access to Justice and Politics at the Local Level*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b956ef57-en>. [33]
- OECD (2019), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>. [2]

- OECD (2016), *Education in Colombia*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264250604-en>. [26]
- OECD (2016), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244825-en>. [15]
- OECD (2015), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264227682-es>. [13]
- OECD (forthcoming), *Colombia Post Accession Reporting*. [37]
- OECD et al. (2023), *Latin American Economic Outlook: Investing in Sustainable Development*, OECD Publishing, Paris. [4]
- Oliveira, D., N. Aranco and M. Stampini (2021), “Long-Term Care Challenges and Opportunities in Latin America and the Caribbean”, *AARP International: The Journal*, *AARP International: The Journal* 2021, Vol. 14, p. 64, <https://doi.org/10.26419/int.00051.017>. [32]
- OPSI (2022), *Bogotá Care Blocks*. [36]
- Radinger, T. and L. Boeskens (2022), “Más tiempo en la escuela: Lecciones de estudios de caso e investigación sobre los días escolares ampliados”, No. 252, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8986626f-es>. [22]
- Radinger, T. et al. (2018), *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303751-en>. [24]
- SENCE (2022), *Evaluación de impacto: Programa Bono al Trabajo de la Mujer (BTM)*, https://cdn-site.sence.gob.cl/sites/default/files/informe_de_resultados_evaluacion_de_impacto_btm_0.pdf. [12]
- SENCE (2022), *Evaluación de impacto: Programa Subsidio al Empleo Joven (SEJ)*, https://cdn-site.sence.gob.cl/sites/default/files/informe_de_resultados_evaluacion_de_impacto_sej_0.pdf. [11]
- Unesco (2019), *Teacher policy development guide*. [25]
- Universidad de los Andes (2023), *Reformas al sistema de protección económica a la vejez. De todos para todos?*, <https://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/nota-macro-53-reforma-al-sistema-de-proteccion-economica-a-la-vejez>. [14]
- Väljärvi, J. and P. Sahlberg (2008), “Should ‘failing’ students repeat a grade? Retrospective response from Finland”, *Journal of Educational Change*, <https://doi.org/10.1007/s10833-008-9089-3>. [20]
- World Bank (2021), *Building an Equitable Society in Colombia*, World Bank, <https://doi.org/10.1596/36535>. [3]

5

Facilitar la transición verde y aprovechar nuevas oportunidades

Paula Garda, OCDE

Michael Koelle, OCDE

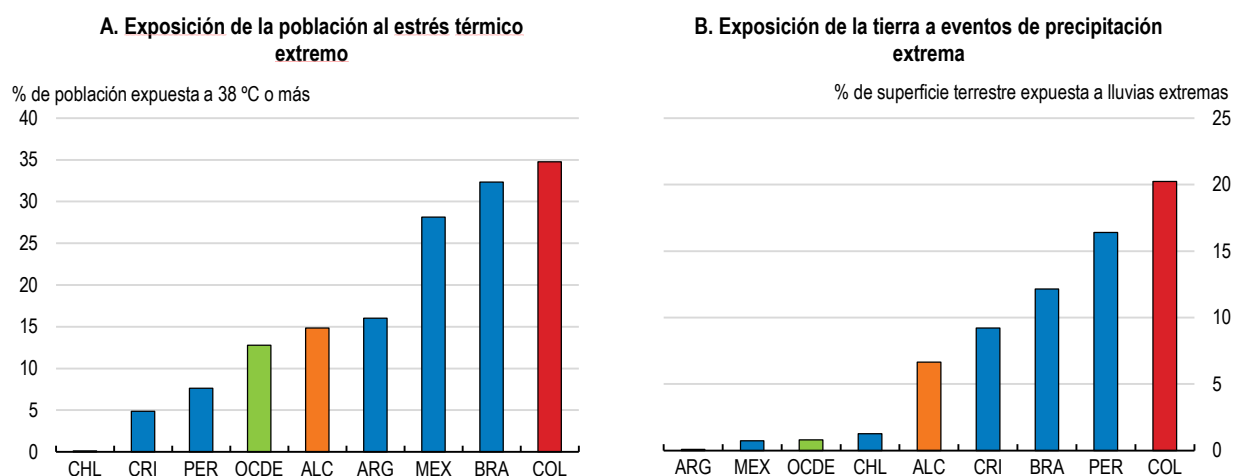
El cambio climático plantea riesgos significativos para Colombia debido a la alta exposición del país a eventos extremos relacionados con el cambio climático, incluidos inundaciones, incendios forestales, deslizamientos de tierra y días de calor extremo. Además, como un importante exportador de petróleo y carbón, Colombia enfrenta desafíos económicos sustanciales a medida que la demanda de combustibles fósiles disminuya en medio de la transición energética global. Colombia tiene ambiciosos objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respaldados por una sólida estrategia de transición energética que también apunta a eliminar gradualmente la extracción de combustibles fósiles y está trabajando para diversificar las exportaciones y los ingresos fiscales. Lograr los objetivos de reducción de emisiones requiere una acción rápida, pero también ofrece oportunidades para aprovechar la transición global hacia la energía verde, dada la rica biodiversidad de Colombia, su abundante potencial de energía renovable y minerales. Se requiere fortalecer las políticas de adaptación al cambio climático, frenar la deforestación y aumentar las medidas para descarbonizar efectivamente la economía, incluyendo el incremento de las energías renovables mediante el desarrollo de instrumentos financieros verdes, un marco regulatorio estable y señales de precios más ambiciosas para la reducción de emisiones.

5.1. La transición climática conlleva importantes desafíos y oportunidades para Colombia

A medida que Colombia traza su camino hacia un futuro más próspero y equitativo, enfrenta tres transiciones climáticas cruciales. En primer lugar, debe pasar de una economía vulnerable al cambio climático a una economía resiliente, implementando medidas robustas de adaptación climática. En segundo lugar, guiada por sus ambiciosos objetivos de mitigación del cambio climático, necesita transitar hacia la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero para 2050. Por último, con la disminución de la demanda global de petróleo y carbón, Colombia necesita llevar a cabo una transformación económica significativa.

Colombia es altamente vulnerable al cambio climático (Gráfico 5.1) y enfrenta una creciente frecuencia e intensidad de eventos extremos relacionados con el clima, como inundaciones, incendios forestales, deslizamientos de tierra y días de calor extremo. La incidencia de peligros climáticos de aparición lenta, como la sequía y el aumento del nivel del mar, está aumentando. Estos eventos a menudo tienen impactos devastadores, incluyendo daños a la infraestructura y otros activos, interrupciones en la generación y suministro de electricidad, pérdidas de capital humano, impactos negativos en la salud, pérdidas agrícolas y riesgos financieros. Una mayoría significativa (94%) de los colombianos reconoce los impactos del cambio climático en su vida diaria (EIB, 2023^[1]). La adaptación al cambio climático es crucial para gestionar estos desafíos y limitar los costos económicos y fiscales. Sin inversiones en adaptación, el cambio climático podría reducir el PIB de Colombia entre un 1.5% y un 2.5% para 2050, afectando desproporcionadamente a las poblaciones más pobres y vulnerables (World Bank, 2023^[2]).

Gráfico 5.1. Colombia está altamente expuesta a eventos meteorológicos extremos



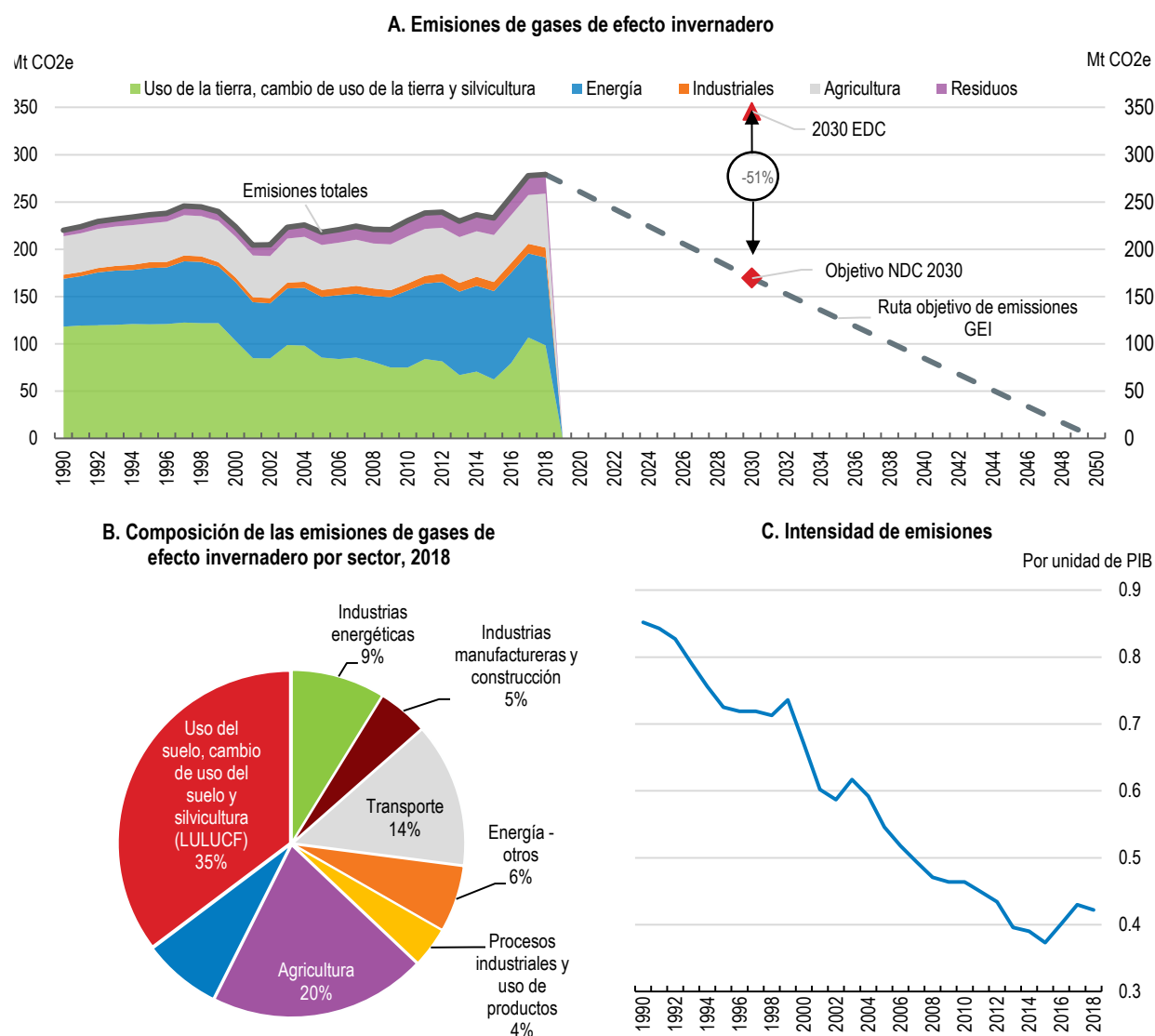
Nota: Los datos en los Paneles A y B son promedios de 2010 a 2022. LAC es un promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX y PER.
Fuente: Riesgos Ambientales y Salud de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/z3bf6j>

A pesar de representar solo el 0.6% de las emisiones globales de CO₂, Colombia tiene ambiciosos objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, incluyendo objetivos actualizados en su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), que apunta a una reducción del 51% en las emisiones para 2030 y un compromiso de alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. Colombia también ha anunciado un plan para prohibir nuevos permisos de exploración de hidrocarburos, mientras continúa con los contratos actuales de exploración de petróleo y gas. Las reservas probadas de petróleo disminuyeron un 2.6% durante 2023, mientras que las reservas probadas de gas disminuyeron un 15.7%. Sin embargo, las medidas actuales no se alinean con el límite de aumento de temperatura

de 1.5°C establecido en el Acuerdo de París (Climate Action Tracker, 2022^[3]). Desde la década de 2000, las emisiones de gases de efecto invernadero de Colombia no han disminuido y han crecido en términos absolutos (Gráfico 5.2, Panel A). Las principales fuentes de emisiones son el sector de uso del suelo, que incluye el cambio de uso del suelo y la silvicultura, representando el 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero del país en 2018, y el sector energético, que representa el 33%, particularmente del transporte y las industrias energéticas (Gráfico 5.2, Panel B). Durante la pandemia, las emisiones totales de gases de efecto invernadero disminuyeron en Colombia como en muchos otros países, pero comenzaron a aumentar nuevamente en 2021 (DANE, 2023^[4]). Sin embargo, las emisiones de gases de efecto invernadero se han desvinculado continuamente del crecimiento del PIB desde la década de 1990 (Gráfico 5.2, Panel C).

Gráfico 5.2. Las emisiones totales de gases de efecto invernadero de Colombia están aumentando a pesar de una disminución en la intensidad de carbono de su economía



Nota: Los datos están disponibles hasta 2018. En el Panel A, EDC se refiere al Escenario de Continuidad y NDC se refiere a "Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional". En el Panel C, la intensidad de las emisiones se mide como los kilogramos (en miles) de emisiones de GEI incluyendo LULUCF por cada 1 000 USD.

Fuente: *Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de la OCDE*.

StatLink <https://stat.link/42qtrw>

Colombia enfrenta significativos desafíos económicos en medio de la transición global hacia una economía verde y la disminución de la demanda global de combustibles fósiles. Con el petróleo representando el 32% del total de exportaciones y el carbón el 18% en 2023, Colombia podría perder hasta un 10% de sus ingresos por exportaciones, un 6% de los ingresos fiscales y un 8% de su PIB para 2050 debido a los esfuerzos de descarbonización global (World Bank, 2023^[2]). El petróleo representa una quinta parte de la inversión extranjera directa. Estos cambios podrían llevar a la reasignación de la mano de obra y despidos en los sectores dependientes de los combustibles fósiles, afectando principalmente a los más vulnerables.

Aunque navegar estas transiciones será un desafío, presenta una oportunidad para que Colombia diversifique su estructura productiva y de exportación. Al aprovechar su potencial de energía renovable, recursos minerales, proteger su biodiversidad y el potencial del ecoturismo, Colombia puede fomentar el crecimiento a largo plazo, crear oportunidades de empleo formal y aliviar la pobreza. Al proteger la rica biodiversidad y los ecosistemas, Colombia no solo puede combatir el cambio climático, sino también apoyar el desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades.

Este capítulo aborda las medidas prioritarias para las tres transiciones climáticas de Colombia. Estas incluyen políticas de adaptación climática, lograr la neutralidad climática para 2050 abordando la deforestación, acelerando la transición hacia energías limpias, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte, y estrategias para convertir la transición verde global en oportunidades.

5.2. Adaptarse al cambio climático

Colombia tiene un enfoque integral y proactivo hacia la adaptación al cambio climático. Cuenta con un marco de gobernanza multisectorial, un sistema de gestión de riesgos de desastres y ha priorizado la integración de medidas de adaptación climática en sus planes nacionales de desarrollo. El país ha implementado diversas iniciativas de adaptación climática, como un plan de gestión integral para ayudar a los productores agrícolas a abordar los impactos del cambio climático, guías para la ganadería sostenible y una hoja de ruta para el sector agrícola para reducir el impacto ambiental e implementar prácticas inteligentes frente al clima. Además, tanto el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Colombia como la estrategia de camino hacia la resiliencia y la neutralidad de carbono para 2050 se comprometen a reducir la vulnerabilidad y mejorar la adaptabilidad de sectores críticos como el transporte, la energía y la construcción, al mismo tiempo que se enfatiza la conservación del paisaje. El Plan Nacional de Desarrollo también se enfoca en la gestión del agua, lo cual es beneficioso para la adaptación al cambio climático y la prevención de la deforestación. Las soluciones basadas en la naturaleza también juegan un papel crucial en la estrategia nacional de adaptación climática.

Persisten desafíos significativos, especialmente a nivel subnacional, donde la implementación efectiva de medidas de adaptación climática se ve obstaculizada. Los gobiernos subnacionales son responsables de la mayor parte de las inversiones públicas en adaptación, pero enfrentan dificultades en el diseño y ejecución de proyectos, y los municipios tienen restricciones financieras para asignar recursos a la gestión de riesgos de desastres (World Bank, 2023^[2]). Además, los planes territoriales no siempre cumplen con los requisitos legales de incorporar acciones de adaptación climática y, debido a esto, los proyectos de infraestructura a menudo pasan por alto las medidas de adaptación y resiliencia climática. Abordar estos desafíos requiere esfuerzos coordinados entre el gobierno central y las entidades subnacionales, centrándose en mejorar las capacidades locales y proporcionar apoyo para la planificación y ejecución local efectiva de la adaptación. También es necesario asegurar que las medidas de adaptación climática integren el conocimiento tradicional y las prácticas ancestrales de las comunidades étnicas, con políticas para mejorar su participación y crear espacios de diálogo intercultural. Las inversiones en adaptación climática pueden tener altos rendimientos, con relaciones costo-beneficio que van de 2:1 a 10:1 (Global Commission on Adaptation, 2019^[5]). Las inversiones en adaptación no solo reducen los riesgos e

impactos que plantea el cambio climático, sino que también mejoran la productividad y fomentan la innovación (Cárdenas, Bonilla and Brusa, 2021^[6]). Colombia tiene necesidades significativas de financiamiento para la adaptación al cambio climático, y los bonos verdes y sostenibles pueden ayudar a abordar estas necesidades proporcionando capital para proyectos ambientales. Estos bonos se utilizan cada vez más en Colombia para apoyar iniciativas de sostenibilidad, incluida la adaptación al cambio climático.

Los esfuerzos para expandir y mejorar los sistemas de alerta temprana a nivel nacional deben continuar para mejorar la preparación y la capacidad de respuesta ante desastres (OECD, 2019^[7]). Existen sistemas de alerta para ciertos peligros y en áreas específicas, pero es necesario lograr una cobertura integral de peligros y actualizar los sistemas existentes para que funcionen en tiempo real. Esto se puede lograr aprovechando las buenas prácticas que existen a nivel local, como el Sistema Integrado de Alerta Temprana para Deslizamientos implementado para proteger los asentamientos informales de Medellín (Gamperl et al., 2023^[8]). Es necesario desarrollar programas de capacitación y concienciación sobre el uso de sistemas de alerta temprana en las comunidades étnicas, utilizando sus lenguas y métodos de comunicación tradicionales. Asegurar la interoperabilidad entre el registro social (Sisbén) y el registro de Gestión del Riesgo de Desastres ayudaría a identificar y alertar a las poblaciones vulnerables de manera oportuna, así como a implementar intervenciones específicas según factores de riesgo y necesidades concretas.

Colombia, un país emblemático para la biodiversidad, enfrenta desafíos significativos debido al cambio climático y la pérdida de hábitats. Las soluciones basadas en la naturaleza podrían contribuir hasta un 30% a la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático para 2050 a nivel mundial, apoyando el objetivo del Acuerdo de París de limitar el calentamiento global (IUCN, 2022^[9]). Las soluciones basadas en la naturaleza son cruciales para la gestión de los recursos hídricos, la preservación de la biodiversidad y la prevención de la deforestación en Colombia. Estos enfoques incluyen la reforestación, la forestación y las actividades de manejo sostenible de la tierra, que ayudan a compensar las emisiones de gases de efecto invernadero y a mejorar la resiliencia de los ecosistemas locales. La participación de Colombia en la COP28 resalta su compromiso para abordar la pérdida de biodiversidad a través de iniciativas como el fondo de protección forestal y subraya la importancia de integrar soluciones basadas en la naturaleza.

El sector asegurador puede proporcionar mecanismos de seguro fundamentales para gestionar los riesgos relacionados con el clima. A la fecha, los esquemas de seguros contra riesgos climáticos tienen una penetración y cobertura geográfica limitadas en Colombia (UNDP, 2023^[10]). Un plan piloto que podría ampliarse es la iniciativa InsuResilience que se lleva a cabo en Medellín, una asociación público-privada para construir resiliencia urbana frente a los riesgos climáticos. El proyecto utiliza factores desencadenantes predeterminados, como niveles específicos de lluvia, que activan inmediatamente la asistencia financiera sin la necesidad de realizar extensas evaluaciones de daños. El Plan Nacional de Desarrollo incluye ajustes regulatorios para estimular el mercado de seguros paramétricos. Ampliar el acceso a los planes de seguros sería particularmente importante para el sector agrícola, especialmente entre los pequeños agricultores. La contratación de seguros agrícolas es baja, aunque el Gobierno subvenciona hasta el 80% del coste de las primas de seguros. Para aumentar la aceptación de los seguros, el gobierno puede sensibilizar a los pequeños agricultores. También puede aprender de las experiencias exitosas de otros países, como Guatemala, que cubre completamente las primas de seguro y paga en función de eventos desencadenantes predefinidos, como los niveles de precipitación medidos por satélite o eventos de desastres naturales, en lugar de indemnizar las pérdidas reales (World Bank, 2024^[11]). Los seguros basados en índices climáticos, combinados con prácticas agrícolas mejoradas y dirigidas, pueden aumentar la adopción de tecnologías por parte de los agricultores que fortalezcan su resiliencia al cambio climático, como se ha visto en Malawi, donde se incrementaron los ingresos al combinar seguros con préstamos específicos para cultivos (Le and Panella, n.d.^[12]).

5.3. Acelerar los esfuerzos para reducir la deforestación

Colombia necesita reducir significativamente la deforestación para cumplir sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, ya que la deforestación es el principal contribuyente a las emisiones de carbono (OECD, 2022^[13]) (Gráfico 5.2, panel A). Además, la reducción de la deforestación ayudaría a preservar la biodiversidad de Colombia, salvaguardando los recursos hídricos, protegiendo los derechos de las comunidades indígenas y locales y promoviendo el desarrollo sostenible. Entre 2001 y 2022, Colombia perdió 3.3 millones de hectáreas de bosque, con una notable aceleración tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016 (Gráfico 5.3). Las principales causas de la deforestación incluyen la ganadería extensiva, la expansión de la agricultura, el cultivo ilícito de drogas, la minería ilegal, la tala ilegal y la construcción de carreteras (Fedesarrollo, 2022^[14]).

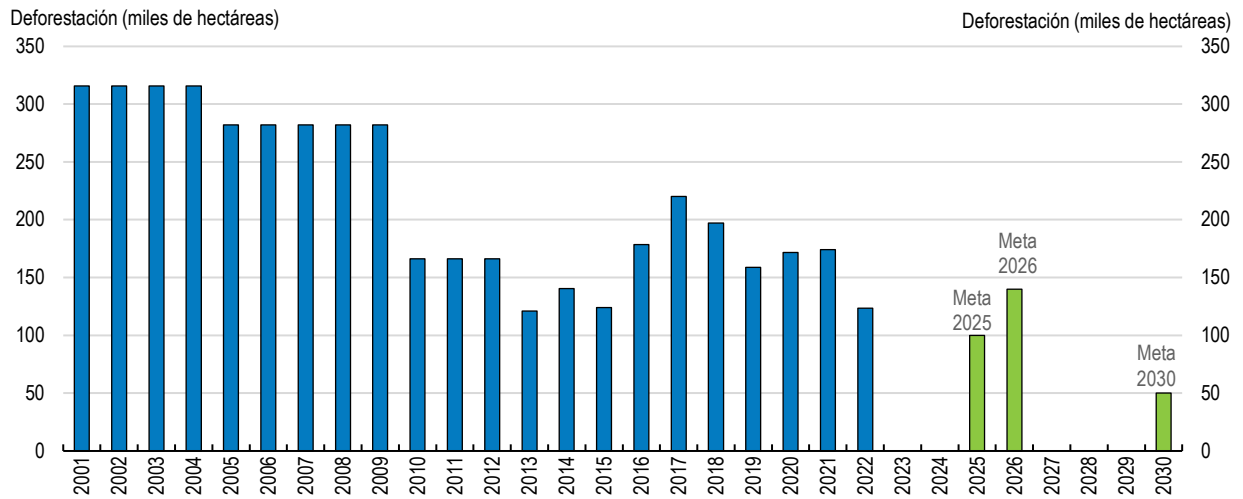
Colombia tiene un fuerte compromiso y un sólido marco para combatir la deforestación (OECD, 2022^[13]), y se ha propuesto reducirla a más de la mitad, hasta 50 mil hectáreas por año para 2030. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 contiene varias medidas para frenar la deforestación, enfocándose en los principales puntos críticos de deforestación en la Amazonía. También tiene como objetivo crear polos de desarrollo forestal y bioeconomía en algunos municipios priorizados para el desarrollo territorial en el acuerdo de paz. El gobierno actual busca combatir la deforestación fomentando el diálogo y los acuerdos con las comunidades agrícolas pobres. Estos esfuerzos buscan preservar los bosques, disuadir la minería ilegal de oro y el cultivo de coca, y mejorar el acceso a los servicios del Estado en regiones rurales remotas. Los esfuerzos de deforestación en 2022 fueron efectivos, logrando la meta de reducción del Plan Nacional de Desarrollo 2026 antes de lo previsto. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se enfoca en el ordenamiento del territorio alrededor del agua, incorporando la gestión sostenible del agua en políticas, regulaciones y legislación. Este enfoque mejora la resiliencia ante impactos climáticos como sequías e inundaciones, ayuda a proteger los ecosistemas y reduce la deforestación al mantener la biodiversidad. Además, la planificación centrada en el agua asegura que las comunidades estén mejor preparadas para el cambio climático.

Aunque el control efectivo de la deforestación es clave, en Colombia los esfuerzos se ven obstaculizados por su sistema de gestión ambiental descentralizado y la desconexión entre la política del gobierno central y el control de la deforestación en el terreno. El nuevo consejo nacional para la lucha contra la deforestación puede ayudar a coordinar mejor los esfuerzos, si cuenta con suficientes recursos y es capaz de simplificar la estructura institucional (World Bank, 2023^[2]). Deberían desplegarse permanentemente recursos adicionales para la aplicación efectiva de la ley a fin de acelerar la lucha contra la deforestación, particularmente para combatir la minería ilegal, como se recomendó en Estudios anteriores (Tabla 5.1, (OECD, 2022^[13])). Sería esencial mejorar las capacidades de inteligencia criminal para identificar y atacar adecuadamente las operaciones de minería ilegal, lo que requeriría una mayor presencia y control del Estado en la Amazonía. Además, el fortalecimiento de la cooperación con países vecinos como Brasil es crucial para hacer frente a las redes transnacionales de minería ilegal que operan en las regiones fronterizas. Además, sería útil mejorar los marcos legales y las regulaciones para imponer sanciones más estrictas para las actividades de minería ilegal, disuadir a los perpetradores y proporcionar pautas más claras para las acciones de aplicación de la ley. Además, se deben abordar las incertidumbres con respecto a la propiedad de las tierras debido a registros de tierras incompletos en áreas remotas para evitar la deforestación oportunista, particularmente alrededor de los parques naturales.

Es necesario acelerar y expandir el pago por servicios ambientales según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. El éxito de Costa Rica en revertir la deforestación muestra que el pago por servicios ambientales es un componente importante de una estrategia exitosa con múltiples enfoques (Recuadro 5.1), pero también debe incluir instituciones sólidas, incentivos fiscales para la reforestación o una aplicación efectiva de los títulos de propiedad, ya que depender únicamente de los pagos por servicios ambientales es costoso y puede no ser sostenible. Colombia está trabajando activamente en completar y actualizar los registros de tierras y resolver los conflictos de uso de la tierra (ver Capítulo 3). Deben

continuar estos esfuerzos para prevenir la deforestación oportunista y alentar a los agricultores a invertir en agricultura sostenible, como se recomendó en el Estudio Económico de 2022 (Tabla 5.1). Para tener éxito, los programas de pago por servicios ambientales deben ser accesibles y beneficiosos para las comunidades étnicas, y deben diseñarse con su participación directa, promoviendo la cocreación y valorando sus prácticas tradicionales de gestión ambiental.

Gráfico 5.3. Colombia debe redoblar sus esfuerzos para cumplir con ambiciosos objetivos de deforestación



Nota: Las metas para 2025 y 2030 provienen de la NDC. La meta para 2026 es del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

StatLink  <https://stat.link/iwjaql>

Un mejor control de la deforestación y una agricultura productiva y sostenible pueden ayudar a frenar la deforestación (World Bank, 2023^[2]). Reorientar la ganadería extensiva, una fuente importante de emisiones de gases de efecto invernadero y un impulsor clave de la deforestación, hacia técnicas de producción modernas también podría ayudar, como se analiza en el Estudio Económico de 2022. Las prácticas agrícolas sostenibles proporcionan medios de vida alternativos, reduciendo la necesidad de talar los bosques para la agricultura. Fomentar la adopción de prácticas de agricultura climáticamente inteligente, como el cultivo de variedades de cultivos resilientes al clima o el uso eficiente de fertilizantes nitrogenados, podría ayudar a impulsar la productividad y la resiliencia, ya que solo el 15% de las unidades agrícolas en Colombia utilizaron estas tecnologías en 2020 (Gaviria González, 2022^[15]). Para ampliar aún más el uso de estas prácticas, facilitar el intercambio de mejores prácticas e iniciativas de desarrollo de capacidades a través de asociaciones de agricultores e instituciones locales ayudaría a ampliar las prácticas que ya se implementan en algunos sectores (café), a otros cultivos y agricultores (Argote, 2014^[16]). La asistencia de las instituciones públicas para acceder a los servicios financieros y el fomento del desarrollo de los seguros agrícolas también podrían ayudar a superar los obstáculos a la adopción.

Tabla 5.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre crecimiento verde

Recomendaciones en Estudios anteriores	Acciones tomadas desde el estudio anterior (Feb 2022)
Aumentar los recursos dedicados a las actividades de aplicación normativa contra la deforestación y efectuar un seguimiento de un mayor número de los casos de deforestación detectados.	El Gobierno ha aumentado el presupuesto asignado al control de la deforestación. El Fondo para la Vida y la Biodiversidad asignará recursos al Plan Integral para Contener la Deforestación en 22 núcleos amazónicos, invertirá significativamente en los 13 territorios priorizados delineados en el Plan Nacional de Desarrollo, expandirá el programa de Pagos por Servicios Ambientales y promoverá iniciativas de educación ambiental.

Acelerar los avances en la ampliación del registro del suelo, sobre todo en zonas remotas.	El Gobierno está haciendo esfuerzos para completar el catastro multipropósito. Ver capítulo 3.
Ampliar el impuesto sobre el carbono para que cubra todos los usos del carbón, el gas natural y el GLP y considerar la posibilidad de ajustar su tasa a los promedios de la OCDE.	La reforma tributaria de 2022 está ampliando gradualmente el impuesto al carbono al carbón e incrementando la tasa impositiva anualmente en términos reales (inflación del IPC +1% anual). Ver capítulo 2.

Recuadro 5.1. Cómo Costa Rica revirtió la deforestación

Costa Rica logró revertir significativamente la deforestación desde la década de 1980, aumentando sus bosques del 30% al 60% en la actualidad gracias a los esfuerzos de reforestación. Los principales pilares de esta estrategia fueron los siguientes:

- El país estableció una estrategia nacional de “Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques” en 2008, que incluyó niveles de referencia de emisiones de los bosques y sistemas de monitoreo. La estrategia involucró una amplia consulta pública para entender los factores que impulsan la deforestación.
- Los factores de éxito de la estrategia de deforestación incluyeron: instituciones sólidas, incentivos fiscales para la reforestación, pagos por servicios ambientales, eliminación de subsidios a la ganadería y una aplicación efectiva de los títulos de propiedad de la tierra.
- El pago por servicios ambientales desempeñó un papel crucial, invirtiendo aproximadamente USD 200 millones entre 1997 y 2004, protegiendo más de 460,000 hectáreas de bosques y proporcionando ingresos adicionales a más de 8,000 propietarios forestales.
- Además, el desarrollo del ecoturismo contribuyó a la generación de ingresos y a incentivos para la conservación.

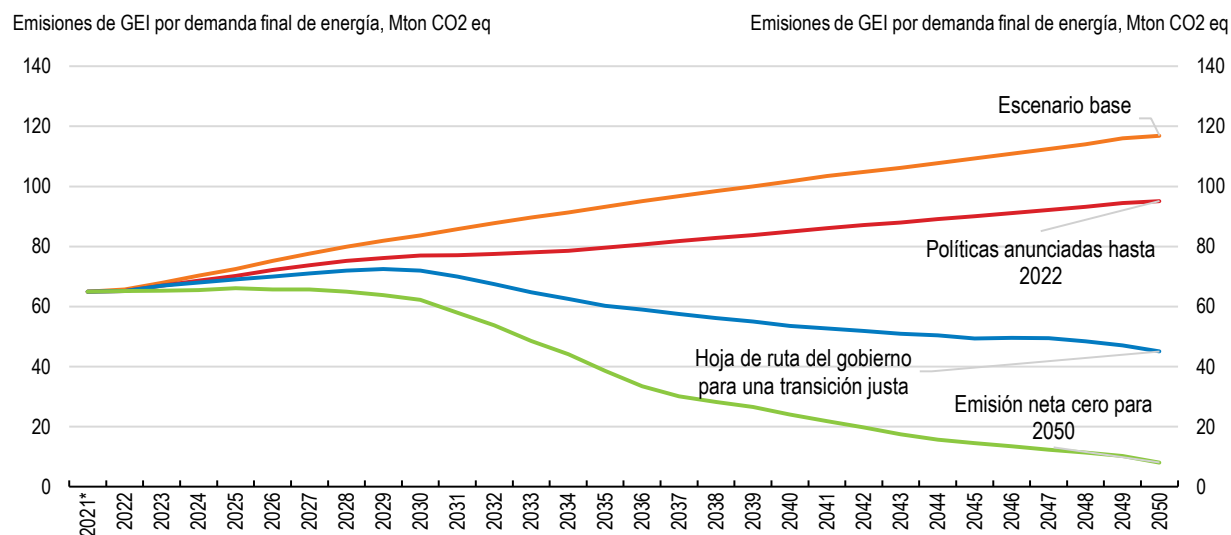
5.4. Acelerar la transición hacia energías limpias y reducir las emisiones de combustibles fósiles

La política de transición energética de Colombia es una prioridad, alejándose de un modelo industrial extractivo fuertemente dependiente de las exportaciones de petróleo y carbón, hacia una economía de energía limpia más diversificada basada en inversiones en fuentes de energía renovable, minerales críticos e hidrógeno. Las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía, principalmente del transporte, la producción de energía y la manufactura, representan el 33% de las emisiones totales del país (Gráfico 5.2, panel A y B). Para acelerar la transición energética y transformar la matriz energética, el gobierno está dando prioridad a las fuentes de energía renovable no convencionales, como la eólica, solar, biomasa y geotérmica. Las autoridades han anunciado que no se otorgarán nuevas licencias para la exploración de hidrocarburos. La agenda de política de reindustrialización del gobierno (ver Capítulo 3) es el principal mecanismo para impulsar la transición energética mientras se facilita la reducción de la dependencia del petróleo y el carbón y se fomenta la diversificación de las exportaciones y los ingresos fiscales.

En 2023, Colombia anunció una hoja de ruta robusta para una transición energética justa que requiere un aumento seis veces mayor en la capacidad eólica y solar, pasando de menos del 0.4% de la generación total de energía hoy en día. También se planea reducir a la mitad la demanda de petróleo en refinerías para 2050, depender completamente del gas importado para 2027 y eliminar la producción de carbón térmico para 2040. Además, se plantea una reducción del 75% en el consumo de combustibles fósiles en el transporte, un cambio modal hacia el transporte público y no motorizado (como buses, trenes, bicicletas o caminatas), mayor énfasis en el transporte de carga multimodal, la adopción de hidrógeno y tecnologías verdes, y una mejor eficiencia energética en la industria, hogares y servicios. Otro componente de la

estrategia de transición de Colombia son las llamadas comunidades energéticas, para promover el uso de energías renovables, permitiendo la autogeneración para usuarios no atendidos y reduciendo costos al evitar cargos adicionales de distribución o transmisión. Esta hoja de ruta es bienvenida y, si se implementa, ayudará a reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero (Gráfico 5.4), sin embargo, no será suficiente para cumplir con el compromiso de Colombia con la neutralidad de carbono para 2050. Para lograr la neutralidad de carbono para 2050, es necesario hacer mayor hincapié en acelerar el despliegue de energías renovables y la reducción de las emisiones del transporte (Gonzalez, forthcoming^[17]).

Gráfico 5.4. Se necesitan más esfuerzos para lograr la descarbonización energética para 2050



Nota: *2021 es simulado, ya que el inventario de emisiones más reciente disponible para Colombia es de 2018. El escenario base mantiene las tendencias actuales en producción y consumo de energía, el escenario de políticas anunciadas hasta 2022' refleja las políticas anunciadas hasta 2022, el escenario de hoja de ruta del gobierno para una transición energética justa refleja la hoja de ruta del gobierno para una transición justa, y el escenario de emisiones netas cero para 2050 es consistente con los compromisos de Colombia bajo el Acuerdo de París.

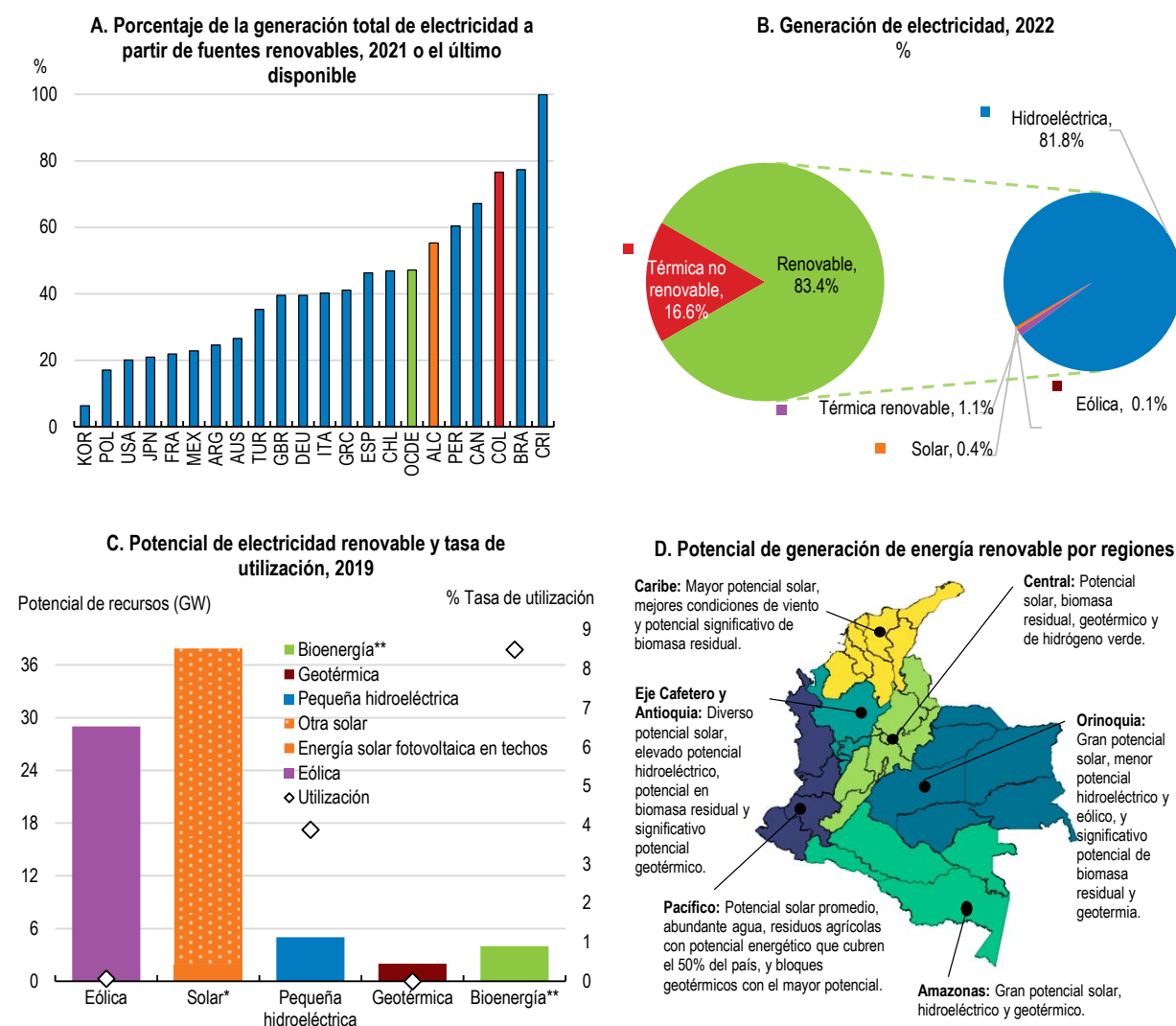
Fuente: (Gonzalez, forthcoming^[17]) y Ministerio de Energía (2023), *Escenarios Nacionales, Transición Energética Justa*.

StatLink  <https://stat.link/ykq9zr>

5.4.1. Acelerar la adopción de energías renovables

La generación de energía de Colombia a partir de fuentes renovables, que representa el 29% del suministro total de energía primaria, es relativamente alta en comparación con el promedio de la OCDE, que es del 12%. En el caso de la electricidad, la generación a partir de recursos renovables es mayor que la de sus pares regionales y el promedio de la OCDE (Gráfico 5.5, Panel A), representando el 83% de la generación total de energía, en gran medida gracias a la energía hidroeléctrica (Gráfico 5.5, Panel B), pero existe un margen para desarrollar aún más la energía solar, eólica, geotérmica y bioenergía. Colombia tiene un potencial significativo para las energías renovables (Gráfico 5.5, Paneles C y D). Regiones como La Guajira, en el Caribe, tienen un potencial significativo para la generación de energía eólica y solar, con velocidades de viento tres veces superiores al promedio mundial y niveles de irradiación solar un 60% superiores al promedio mundial. Las oportunidades en bioenergía permanecen en gran medida sin explotar (OECD, 2022^[18]). La mejora de la combinación de fuentes de energía renovables también ayudaría a diversificar los recursos energéticos y a garantizar un suministro de energía más fiable, ya que los fenómenos meteorológicos frecuentes, como El Niño, pueden crear restricciones en el suministro de energía.

Gráfico 5.5. La proporción de electricidad generada a partir de fuentes renovables en Colombia es sustancial



Nota: LAC es un promedio simple de ARG, BRA, CHL, CRI, MEX y PER. PV = fotovoltaico. El potencial solar * incluye estimaciones específicas para instalaciones de PV en techos en grandes ciudades (sólido), mientras que el potencial de otra solar (punteado) es puramente ilustrativo, dado que la radiación solar promedio en Colombia se compara con la de Alemania. Bioenergía ** solo incluye estimaciones de la capacidad de generación de electricidad a partir de residuos agrícolas.

Fuente: Indicadores de Crecimiento Verde de la OCDE; OLADE; OCDE (2022), *Condiciones habilitantes para la financiación e inversión en bioenergía en Colombia*, Finanzas Verdes e Inversiones; DANE; y Ministerio de Minas y Energía.

StatLink <https://stat.link/yg93a0>

Para capitalizar este potencial y lograr la descarbonización para 2050, Colombia debe implementar regulaciones que fomenten la inversión del sector privado en proyectos de energía renovable y aseguren la certidumbre regulatoria y política. Recientemente, ha habido retrasos significativos en la finalización de proyectos de energía renovable y líneas de transmisión debido a cuellos de botella y demoras regulatorias, así como al bajo apoyo a los proyectos por parte de las comunidades locales. Abordar estos desafíos requiere mejorar los procesos de licencias ambientales para reducir los obstáculos burocráticos (OECD, 2023^[19]), involucrar tempranamente y realizar consultas informadas con las comunidades, e integrar efectivamente sus preocupaciones en la planificación y ejecución de los proyectos para evitar impactos negativos en sus territorios y formas de vida. Para mitigar los efectos adversos de los proyectos de energía

renovable, es esencial evaluar y mitigar las consecuencias negativas de las fuentes de energía renovable en los ecosistemas, la calidad de vida y las oportunidades de empleo de las comunidades más directamente afectadas.

Colombia necesita significativa inversión adicional para la transición energética, siendo el sector privado una fuente crítica de financiamiento e innovación para impulsar los avances necesarios. Colombia necesita al menos triplicar su inversión anual, lo que es tres veces más de lo que actualmente invierte en el sector petrolero (BloombergNEF, n.d.^[20]). La inversión extranjera directa (IED) puede desempeñar un papel importante en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en sectores clave. Las empresas extranjeras en la industria minera y de explotación de canteras son, en promedio, un 16% menos intensivas en carbono que los competidores nacionales en Colombia. Sin embargo, Colombia es uno de los países que atrae la menor proporción de IED para la producción de energía renovable en la región (OECD, 2022^[21]).

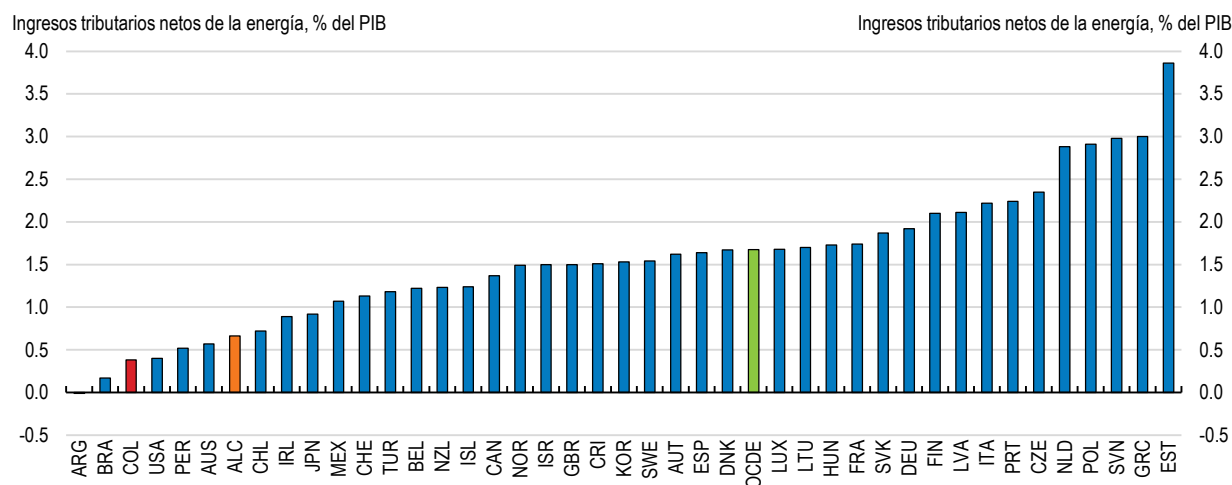
Aumentar la inversión seguramente requerirá una combinación de financiamiento público, inversión privada y mecanismos de financiamiento innovadores. Dado el limitado espacio fiscal, atraer inversión privada y desarrollar mecanismos de financiamiento innovadores se vuelve crucial para aumentar la inversión. Un desafío es que no existe una política gubernamental clara para asegurar el financiamiento necesario para la transición energética ni una evaluación del gobierno sobre cuánto costará. Los bonos verdes y las asociaciones público-privadas han demostrado ser exitosos en Colombia, mostrando experiencias positivas en inversión sostenible. Colombia ha avanzado en finanzas verdes, incluyendo la emisión de un bono verde en el mercado local en 2021, la primera emisión de este tipo en América Latina, y la adopción de una taxonomía verde nacional en 2022 que ha impulsado el crecimiento en el mercado de finanzas verdes. Este crecimiento se evidencia en el aumento de créditos verdes y ofertas, como hipotecas verdes y financiamiento para construcción sostenible, proporcionados por bancos comerciales. Sin embargo, estas iniciativas aún están en sus primeras etapas y siguen siendo relativamente pequeñas en escala. El número de emisiones privadas de bonos sostenibles y verdes ha sido modesto (5 bonos de sostenibilidad y 10 bonos verdes), y los créditos verdes representaron el 5% del total en 2023 (World Bank, 2023^[2]). También serán necesarios esfuerzos adicionales para fortalecer la regulación que acelere las APP enfocadas en el cambio climático, profundice y diversifique los instrumentos de financiamiento verde, especialmente por parte de bancos locales. Además, se requiere ampliar el papel de los bancos de desarrollo públicos en el financiamiento verde. El subdesarrollo del mercado de capitales verde se debe en parte a la escasez de una cartera proyectos listos para inversión (World Bank, 2023^[2]). Plataformas sectoriales que integran los sectores real, financiero y público pueden abordar esto, mientras que mecanismos de preparación de proyectos pueden cultivar una cartera de proyectos viables.

Se necesitan señales políticas adicionales y robustas para promover aún más las energías renovables. Colombia carece de metas para las fuentes de energía renovable, lo que reduce la previsibilidad de la inversión. Establecer metas a mediano plazo basadas en un análisis de costo-beneficio de las instalaciones renovables, junto con un cronograma definido de subastas para acuerdos de compra de energía a largo plazo, fomentaría la inversión privada. Fortalecer la cooperación internacional para acceder a fondos y beneficiarse de la transferencia de tecnología en la generación de energías renovables también es esencial (IEA, 2023^[22]). Finalmente, aprovechar el potencial de la bioenergía requiere señales políticas robustas, como objetivos de despliegue e incentivos fiscales, para estimular la adopción temprana en el mercado (OECD, 2022^[18]).

Mejorar la tributación del carbono es un elemento crucial de una estrategia de descarbonización sólida. Los ingresos tributarios derivados del uso de energía, descontando los subsidios, representan solo el 0.4% del PIB, el nivel más bajo entre los países de la OCDE (Gráfico 5.6), provenientes principalmente de gravámenes sobre combustibles, carbono, electricidad y comercio de emisiones. El impuesto explícito al carbono cubre varios combustibles, incluidos la gasolina, el diésel, el queroseno, el fueloil y el gas licuado de petróleo. La reforma tributaria de 2022 lo amplió para incluir el carbón, pero otros combustibles,

como el gas natural, permanecen sin cubrir. Además, sigue siendo muy bajo, en torno a 6 EUR (o COP 25799 en 2024) por tonelada de emisiones (IEA, 2023^[22]), muy por debajo de los costos estimados relacionados con el cambio climático y las tasas de otros países de ingresos similares (Federsarrollo, 2021^[23]).

Gráfico 5.6. Existen grandes oportunidades para aumentar los ingresos tributarios derivados del uso de energía



Nota: Año 2021. Los ingresos netos por impuestos a la energía representan los ingresos netos estimados derivados de impuestos y subsidios aplicados a combustibles, impuestos al carbono, sistemas de comercio de emisiones (ETS) y electricidad. LAC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: OCDE, *Impuestos y Clima* (base de datos).

StatLink  <https://stat.link/p9yvdz>

En una decisión encomiable, en 2023, las autoridades eliminaron los subsidios a la gasolina y anunciaron un plan para reducir gradualmente los subsidios al diésel durante 2024 y 2025, aunque la economía política ha demostrado ser más compleja. Esta iniciativa llevó a un aumento significativo en los precios de la gasolina, más que duplicándolos, en un contexto de alta inflación y desaceleración económica. Eliminar todos los subsidios a los combustibles fósiles y aumentar gradualmente el impuesto al carbono para alinearlos con los objetivos de descarbonización, como se discutió en el Capítulo 2 y se recomendó en el Estudio Económico de 2022, puede incentivar la sustitución de combustibles fósiles y acelerar la transición a fuentes de energía más limpias al eliminar las ventajas de precios artificiales que disfrutaban los combustibles fósiles debido a los subsidios. Incrementar el impuesto al carbono gradualmente crea una señal económica clara para que empresas y consumidores reduzcan su huella de carbono, estimulando así la adopción de prácticas energéticamente eficientes y el desarrollo de alternativas sostenibles. Además, alinear el impuesto al carbono con los objetivos de descarbonización y ampliar la base impositiva ayuda a internalizar el verdadero costo de las emisiones de carbono, reflejando sus impactos ambientales y sociales, al tiempo que genera ingresos adicionales para apoyar la inversión en energía limpia y mitigar los efectos en los más vulnerables.

Bajo el diseño actual del impuesto al carbono, las emisiones podrían disminuir un 2.6% con respecto al escenario base de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas para 2030. Sin embargo, con un impuesto al carbono que alcance los USD 67/tCO₂e para 2030, las emisiones podrían potencialmente reducirse hasta en un 40%, lo cual sería consistente con un escenario de descarbonización lenta con el objetivo de alcanzar la neutralidad de carbono para 2060 (OECD, 2021^[24]). Los ingresos, bajo este escenario, podrían aumentar temporalmente hasta en un 0.7% del PIB anual para 2030 (OECD, 2021^[24]). Gradualizar el aumento y utilizar los ingresos adicionales para apoyar a los hogares vulnerables con

transferencias temporales y focalizadas, mientras se invierte en proyectos para el desarrollo de tecnología de energía limpia, como iniciativas de eficiencia energética, podría aumentar la aceptación y el apoyo.

El establecimiento de un sistema de comercio de emisiones podría proporcionar un mecanismo adicional para incentivar la reducción de emisiones y fomentar la inversión en proyectos que reduzcan el carbono. Al crear un sistema basado en el mercado donde las empresas puedan comprar y vender permisos negociables, Colombia puede impulsar aún más la innovación, atraer inversión internacional y alcanzar sus objetivos de descarbonización de manera rentable. Aunque Colombia cuenta con un marco legal para un mercado regulado de carbono, este no está completamente operativo. Se ha planeado la introducción de un piloto del sistema de comercio de emisiones para 2024, pero aún no ha comenzado (CPC, 2023^[25]). Se necesitan mercados de carbono transparentes y efectivos para atraer emisores internacionales a los esfuerzos de mitigación.

Una estrategia bien planificada para comunicar cómo se gastarán los ingresos de impuestos al carbono más altos podría ayudar a obtener apoyo político. Los ingresos del impuesto al carbono pueden proporcionar espacio fiscal para la transición verde y para ofrecer apoyo a los hogares y negocios vulnerables, mitigando los efectos económicos y distributivos adversos a corto plazo de los precios más altos del carbono y la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles. Estos ingresos pueden financiar asistencia social focalizada, incentivos fiscales para la eficiencia energética, programas de recualificación laboral o inversiones productivas. Por ejemplo, el impuesto al carbono de Colombia Británica, introducido en 2008, aumentó de aproximadamente USD 7.5 por tonelada de CO₂ equivalente a alrededor de USD 60 por tonelada en 2024. Está diseñado para ser neutral en términos de ingresos, reasignando los ingresos fiscales a través de créditos fiscales para familias de bajos y medianos ingresos. De manera similar, Sudáfrica lanzó un impuesto al carbono en junio de 2019, que abarca aproximadamente el 90% de sus emisiones. Tiene planes para aumentos graduales en el futuro para avanzar en sus objetivos de descarbonización, a pesar de las tasas efectivas bajas actuales debido a medidas transitorias destinadas a preservar la competitividad y proteger a los hogares de bajos ingresos hasta 2025.

5.4.2. Mejorar la seguridad energética

Garantizar un suministro energético seguro debe ser una prioridad del gobierno (IEA, 2023^[22]). Es crucial mantener la resiliencia en la provisión de electricidad, gas natural y petróleo, especialmente durante los períodos de sequía y en regiones remotas. Abordar las brechas energéticas requiere proporcionar electricidad a 820,000 hogares y hacer la transición de 1.7 millones de hogares del uso de leña a combustibles de cocina eficientes.

Diversificar la matriz energética es clave para mejorar la seguridad energética, especialmente dado que Colombia depende en gran medida de la energía hidroeléctrica para la producción de energía (Gráfico 5.4, panel B), lo que la hace vulnerable a las fluctuaciones en las precipitaciones y los impactos del cambio climático, como se ha visto durante eventos como El Niño. Colombia podría utilizar el gas natural como una energía de transición para mantener la seguridad energética hasta que las energías renovables asuman un papel más importante. Este enfoque ayudaría a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, ya que el gas natural emite un 40% menos de CO₂ que el carbón y hasta un 20% menos que el petróleo, mientras complementa las fuentes de energía renovable. Sin embargo, una preocupación actual es la creciente dependencia de las importaciones de gas natural, lo que plantea riesgos para la seguridad energética. Las estimaciones indican que Colombia podría perder su autosuficiencia en gas natural para 2026. Para 2034, se proyecta que la demanda de gas natural superará la oferta, incluso con las instalaciones de importación planificadas (Fedesarrollo, 2022^[14]; Gonzalez, forthcoming^[17]). Esto requerirá un plan y financiamiento para mejorar la flexibilidad de la oferta y la demanda de gas, maximizando la producción de los campos actuales, invirtiendo en instalaciones de almacenamiento de gas, reduciendo las emisiones perjudiciales causadas por ciertas prácticas de

extracción de gas, y ampliando las alternativas de suministro de gas del país mediante el desarrollo de terminales adicionales de GNL (IEA, 2023^[22]).

5.4.3. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector transporte

La descarbonización del sector del transporte, uno de los principales contribuyentes a las emisiones de gases de efecto invernadero del país, será fundamental para alcanzar su objetivo de cero emisiones netas. Para lograrlo, el sector del transporte necesita una gran transformación. El sector del transporte está dominado principalmente por el transporte por carretera, que sirve como principal medio de transporte tanto de pasajeros como de mercancías debido al terreno montañoso del país y a la dispersión de la población. Más del 80% de las emisiones del transporte son generadas por el transporte por carretera, de las cuales el 65% proviene del transporte de mercancías, lo que refleja la dependencia del sector del transporte por carretera, el uso de diésel y el mal estado de los vehículos.

La descarbonización del transporte de carga requiere aumentar sustancialmente la participación del ferrocarril en las operaciones de carga. Los esfuerzos del gobierno para la próxima década priorizan los modos fluvial y ferroviario en los nuevos programas de alianzas público-privadas 5G, como se destaca en el Capítulo 3, pero no se espera que reduzcan las emisiones para mediados de la década de 2030. El sector de transporte de carga por carretera tiene un rendimiento inferior al de sus pares regionales en términos de estándares de emisiones, modernización de flotas, tecnologías de combustible, intermodalidad y gestión logística avanzada (World Bank, 2023^[21]). La implementación de programas de desguace para toda la flota de transporte de carga pesada y su extensión a todos los vehículos contaminantes más antiguos debe ser una prioridad (IEA, 2023^[22]). La adopción de estándares de emisión estrictos para los nuevos camiones que ingresan al mercado garantizaría que el reemplazo de vehículos conduzca a la introducción de alternativas más limpias y eficientes, mientras que los incentivos para la modernización de flotas también serían de ayuda. Acelerar la innovación y la adopción de tecnologías de combustibles sostenibles alternativos también es clave.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (IEA, 2023^[22]) tiene como objetivo mejorar el transporte, y la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica y los incentivos fiscales han mostrado avances, pero se necesitan más acciones de mitigación. Estas incluyen una mayor electrificación de la flota de vehículos privados y públicos, y el desarrollo de una red robusta de estaciones de carga. La expansión de la infraestructura de transporte público, así como la promoción de modos alternativos como caminar y andar en bicicleta, también ayudaría a reducir las emisiones contaminantes y mejorar la calidad del aire. Colombia se destaca como líder global en transporte público basado en autobuses, con sistemas de transporte urbano masivo en siete ciudades, incluidos sistemas de buses de tránsito rápido, teleféricos y un sistema de metro en Medellín, que en conjunto sirven al 17 por ciento de la población. Para 2025, se espera que la implementación de autobuses eléctricos en Bogotá cree la flota de autobuses eléctricos más grande de la región (World Bank, 2023^[21]). También hay planes para que ciudades intermedias incorporen autobuses eléctricos de pasajeros en sus flotas. Priorizar la electrificación adicional de autobuses es fundamental, dada su viabilidad financiera y su significativa contribución a la mejora de la calidad del aire y la salud pública.

5.5. Fortalecer el marco fiscal para tener en cuenta los riesgos del cambio climático

Colombia tiene necesidades de gasto significativas para la adaptación y mitigación del cambio climático, y los marcos fiscales verdes a mediano plazo podrían ser fundamentales para crear el espacio fiscal necesario y ayudar a priorizar el gasto. Fortalecer el marco fiscal a mediano plazo para incluir sistemáticamente las consideraciones sobre el cambio climático ayudaría a mitigar los significativos riesgos económicos y costos fiscales (OECD, EU Comisión & IMF, 2022^[26]), siguiendo el ejemplo de

algunos países de la OCDE (Recuadro 5.2). El marco fiscal a mediano plazo de Colombia proporciona una planificación transparente a lo largo de varios años (MinHacienda, 2024^[27]), pero podría fortalecerse integrando los riesgos fiscales asociados con el cambio climático en las estrategias fiscales, los marcos presupuestarios a mediano plazo y los análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo para crear suficiente espacio fiscal para absorber pérdidas.

Desde 2021, la ley de presupuesto nacional de Colombia incluye requisitos de presupuestación verde para evaluar el impacto ambiental de las políticas presupuestarias y fiscales (OECD, EU Commission & IMF, 2022^[26]). Sin embargo, Colombia solo ha comenzado a realizar evaluaciones expost del impacto ambiental de algunas medidas. En el futuro, Colombia podría priorizar la incorporación de gastos relacionados con el clima y medidas de ingresos en el presupuesto y en el marco fiscal a mediano plazo para alinear las políticas fiscales con los objetivos climáticos. Un enfoque es incluir proyecciones verdes, como emisiones, junto con proyecciones relacionadas con el despliegue de energías renovables, mejoras en la eficiencia energética, esfuerzos de conservación de la biodiversidad y prácticas de uso sostenible de la tierra, como lo hacen algunos países de la OCDE (Recuadro 2.3). Estas evaluaciones del impacto climático pueden informar el proceso de evaluación y selección de proyectos de inversión pública, mejorando la alineación con los objetivos climáticos.

Recuadro 5.2. Marcos fiscales de mediano plazo “verdes” en los países OCDE

Dinamarca adoptó herramientas de previsión macro fiscal y modelización que incorporan los impactos climáticos y ambientales para informar la preparación de la estrategia fiscal y el presupuesto del país. Además, su modelo macroeconómico GreenREFORM realiza proyecciones hasta 2100, facilitando el análisis a mediano y largo plazo, asegurando la alineación con los objetivos climáticos y mejorando el marco fiscal de Dinamarca con un enfoque central en la política ambiental. El modelo tiene en cuenta factores como el uso de energía, las emisiones de contaminantes y los efectos de los impuestos y subsidios ambientales.

Nueva Zelanda incorpora consideraciones sobre el cambio climático en sus informes fiscales a largo plazo, como las Declaraciones Fiscales y de Inversión a Largo Plazo que se publican cada cuatro años, junto con consideraciones sobre el envejecimiento. Además, Nueva Zelanda ha introducido una Evaluación Económica y Fiscal del Clima para ayudar a los tomadores de decisiones en los sectores público y privado a identificar y gestionar los riesgos y oportunidades del cambio climático, facilitando una transición hacia un futuro de bajas emisiones y resiliente al clima.

El gobierno **Escocés** proporciona una evaluación de la huella de carbono de sus proyectos de presupuestos, que estima las emisiones de GEI asociadas con las compras planificadas de bienes y servicios por parte del gobierno.

En **Suecia**, el gobierno integra los objetivos climáticos y los objetivos presupuestarios, presentando un informe climático en su proyecto de ley de presupuesto anual, según lo exige la ley. Además, cada cuatro años formula un plan de acción de política climática que detalla estrategias para alcanzar los objetivos climáticos.

Fuente: IMF (2022^[28]) and OECD, EU Commission, IMF (2022^[26])

5.6. Convertir la transición verde en una oportunidad para el desarrollo

La transición hacia la neutralidad de carbono puede impulsar el crecimiento económico a largo plazo en comparación con un escenario sin acción climática, gracias a inversiones sustanciales, una mayor eficiencia energética y un aumento de la productividad (World Bank, 2023^[2]). El análisis de la OCDE indica que, mientras se descarboniza, invertir en sectores verdes, tanto en capital físico como humano, podría

llevar a un aumento neto del empleo formal (OECD, 2023^[29]), aunque se espera que ciertas industrias, como el carbón y el petróleo, enfrenten pérdidas de empleo. La transición verde también presenta una oportunidad para mejorar el desarrollo en regiones rezagadas y cerrar las brechas regionales (como se destacó en el Capítulo 3) mediante la participación de las comunidades locales y asegurando que los beneficios de la transición se distribuyan equitativamente. La hoja de ruta del gobierno para la Transición Energética Justa tiene como objetivo cerrar las brechas regionales y asegurar que los beneficios se distribuyan de manera equitativa en las diversas áreas del país.

Una transición verde exitosa requiere diversificar las exportaciones y la economía para generar nuevas fuentes de ingresos fiscales, impulsar el crecimiento y crear oportunidades de empleo de alta calidad. Los planes de reindustrialización del gobierno priorizan el turismo, la cultura, la agroindustria y la energía renovable para diversificar sus actividades (ver Capítulo 3). Un plan de diversificación de exportaciones bien ejecutado es crucial para facilitar la transición verde, pero debe complementarse con un conjunto integral de reformas para asegurar el éxito de los esfuerzos de reindustrialización y diversificación. Estas reformas incluyen mejoras en infraestructura, optimización de la logística, un continuo énfasis en la educación y capacitación de alta calidad, medidas para reducir la informalidad y la reducción de barreras tanto arancelarias como no arancelarias, como se discute en los Capítulos 3 y 4 de este estudio. Una economía más innovadora es crucial para apoyar la diversificación de Colombia fuera del petróleo y el carbón. El uso efectivo de la ciencia, la tecnología y las soluciones innovadoras puede mejorar significativamente la sostenibilidad ambiental, impulsar el crecimiento económico y ayudar al país a alcanzar sus objetivos de neutralidad de carbono.

Las energías renovables son una opción prometedora para reconvertir las regiones mineras en el norte, como se mencionó anteriormente, aprovechando los abundantes recursos eólicos y solares. Colombia también puede aprovechar su sector minero establecido para diversificarse en minerales como el cobre, níquel y cobalto, todos necesarios en la transición energética global. El último Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 prevé una nueva política minera orientada a mejorar el conocimiento geológico de los recursos minerales de Colombia. Se requiere más exploración y claridad en los permisos para aumentar la producción, mientras que las actividades mineras deben cumplir con rigurosos estándares ambientales, sociales y de gobernanza, beneficiando al mismo tiempo a las comunidades locales. La bioeconomía presenta oportunidades significativas para que Colombia logre un desarrollo económico alineado con los objetivos de descarbonización y la transición en la estructura productiva, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo.

Aprovechar plenamente estas oportunidades también requiere apoyo para aquellos que necesitarán hacer la transición hacia nuevos trabajos. Desplegar programas de capacitación integral para los trabajadores desplazados, equipándolos con las habilidades necesarias para acceder a oportunidades laborales en nuevos sectores, es clave para minimizar el impacto social de los posibles desplazamientos laborales. También es necesario abordar la escasez de habilidades en sectores en crecimiento que probablemente surgirán, como los relacionados con el despliegue de parques de energía renovable. Por ejemplo, reutilizar la mano de obra calificada de la minería del carbón para desarrollar industrias de minerales críticos puede facilitar la transición verde. Se necesitan programas de capacitación flexibles y cortos para abordar las limitaciones de tiempo y la relevancia en el mercado laboral (OECD, 2024^[30]). El aprendizaje en el lugar de trabajo y basado en la práctica proporciona experiencia práctica, al mismo tiempo que permite a los trabajadores recibir compensación financiera, haciendo que la capacitación sea accesible. Los incentivos financieros juegan un papel crucial en facilitar la participación en la capacitación, mientras que la orientación profesional es esencial para que las personas comprendan los beneficios y riesgos de la transición a empleos verdes. Por ejemplo, Estados Unidos y Suecia brindan apoyo integral, que incluye capacitación en el lugar de trabajo, ayuda financiera y orientación profesional para empleos verdes. Los desequilibrios de género en la economía verde necesitan atención, ya que las mujeres suelen estar subrepresentadas. España, Austria y Suecia abordan este tema a través de capacitación específica y apoyo financiero para promover una transición verde inclusiva.

El proyecto de ley de reforma laboral que se discute en el Congreso (ver capítulo 4) estipula que todas las empresas en proceso de descarbonización deben implementar planes de reconversión laboral para los trabajadores afectados. El Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia de 2019 destaca la necesidad de mejorar la calidad y pertinencia de los sistemas de capacitación y los servicios públicos de empleo. Además, las transferencias compensatorias y los programas de seguros pueden servir como una red de seguridad para los trabajadores que están en transición hacia nuevas oportunidades laborales. Facilitar la reubicación espacial voluntaria de los trabajadores podría mejorar los resultados, especialmente porque las oportunidades laborales en las industrias en crecimiento pueden no estar concentradas en las regiones que experimentan pérdidas de empleo.

Tabla 5.2. Recomendaciones de políticas para facilitar la transición verde

HALLAZGOS PRINCIPALES	CAPÍTULO 5: RECOMENDACIONES (Recomendaciones clave en negrita)
Adaptarse al cambio climático	
Colombia enfrenta riesgos climáticos crecientes. La falta de adaptación puede resultar en pérdidas económicas significativas, daños a la infraestructura, mayor vulnerabilidad a eventos climáticos extremos y amenazas a la seguridad alimentaria y del agua.	Coordinar y monitorear las medidas de adaptación climática en todos los niveles de gobierno, y realizar y actualizar regularmente evaluaciones detalladas de riesgos para informar la planificación subnacional. Ampliar la cobertura de los sistemas de alerta temprana a todo tipo de riesgos y garantizar la interoperabilidad con el registro social para llegar eficazmente a las poblaciones vulnerables. Ampliar el acceso a esquemas de seguros, particularmente en el sector agrícola.
Lograr la descarbonización para 2050 requiere esfuerzos de política fiscal sustanciales. El marco fiscal de mediano plazo de Colombia ofrece una planificación transparente a lo largo de varios años, pero no incluye sistemáticamente los riesgos climáticos ni proyecciones verdes.	Integrar las proyecciones climáticas y los riesgos ambientales en el marco fiscal de mediano plazo para asegurar la alineación con los objetivos y una mitigación y adaptación efectivas a los riesgos económicos relacionados con el cambio climático.
Acelerar los esfuerzos para reducir la deforestación	
La deforestación impulsada por actividades como la agricultura, la minería y la tala es una fuente principal de emisiones de gases de efecto invernadero en Colombia.	Aumentar los esfuerzos de aplicación de la ley para combatir la deforestación ilegal, asegurando la coordinación efectiva de los esfuerzos de control de la deforestación a través de los diferentes niveles de gobierno por el nuevo consejo nacional. Promover la adopción generalizada de prácticas agrícolas inteligentes frente al cambio climático a través de políticas específicas y de iniciativas de desarrollo de capacidades.
Transición hacia energías limpias y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de los combustibles fósiles	
La hoja de ruta para la Transición Energética Justa es bienvenida y ayudará a reducir las emisiones, sin embargo, no es suficiente para cumplir el compromiso de Colombia de alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. El potencial de los recursos renovables de Colombia es grande. Los proyectos de energía renovable y líneas de transmisión han enfrentado retrasos atribuidos a insuficiente apoyo comunitario local y obstáculos regulatorios. La tasa del impuesto al carbono de 6 USD por tonelada de CO ₂ es baja, sin embargo, los objetivos de cambio climático son ambiciosos.	Racionalizar los procesos de licenciamiento ambiental y requerir la participación temprana y efectiva de las comunidades, considerando sus preocupaciones y sugerencias en la planificación y ejecución de proyectos. Fortalecer el marco regulatorio para incentivar la inversión en energías renovables y programar subastas regulares para contratos de energía a largo plazo. Profundizar y diversificar los instrumentos de financiamiento verde para apoyar la inversión privada. Aumentar la tasa del impuesto al carbono y ampliar su base para alinearla con los objetivos de reducción de emisiones, apoyando a los hogares vulnerables con transferencias temporales y focalizadas.
El sector transporte contribuye con el 14% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero, con más del 80% proveniente del transporte por carretera, especialmente de carga.	Adoptar estándares de emisión estrictos para los nuevos camiones que entren al mercado para asegurar la sustitución por vehículos más limpios y eficientes. Continuar electrificando los sistemas de transporte público.
Convertir la transición verde en una oportunidad	
Los sectores verdes crearán oportunidades laborales, aunque requerirán un conjunto diferente de habilidades, mientras que los trabajadores en sectores intensivos en combustibles fósiles pueden enfrentar pérdidas de empleo.	Invertir en el desarrollo de la fuerza laboral y en programas de recualificación y capacitación. Ampliar los programas de asistencia social para apoyar a los trabajadores desplazados.

Referencias

- Argote, K. (2014), *Climate-Smart Agriculture in Colombia*. [16]
- BloomerNEF (n.d.), *The definitive resource for clean energy investment*, <https://about.bnef.com/energy-transition-investment/>. [20]
- Climate Action Tracker (2022), *Country Assessments: Colombia*, <https://climateactiontracker.org/countries/colombia/> (accessed on 20 October 2021). [3]
- CPC (2023), *Informe Nacional de Competitividad 2023-2024*. [25]
- DANE (2023), *Cuenta Ambiental y Económica de Flujos de Materiales: Emisiones al Aire (CAEFM-EA)*. [4]
- EIB (2023), *Latin American EIB Climate Survey*, <https://www.eib.org/en/press/all/2023-307-9-colombians-in-10-demand-stricter-climate-policies-eib-survey-reveals>. [1]
- Fedesarrollo (2021), *Descifrar el futuro*, Fedesarrollo, Bogotá, <https://www.penguinlibros.com/co/tematicas/243219-descifrar-el-futuro-9789585132214> (accessed on 21 July 2021). [23]
- Fedesarrollo (2022), *Que hacer en políticas públicas?*. [14]
- Funaro, R. (ed.) (2021), *Climate Policies in Latin America and the Caribbean: Success Stories and Challenges in the Fight against Climate Change*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0003239>. [6]
- Gamperl, M. et al. (2023), *An integrated, replicable Landslide Early Warning System for informal settlements – case study in Medellín, Colombia*, Copernicus GmbH, <https://doi.org/10.5194/nhess-2023-20>. [8]
- Gaviria González, N. (2022), *Según Minagricultura cerca de 15% del sector agro utiliza tecnología de última generación*, <https://www.agronegocios.co/agricultura/segunminagricultura->. [15]
- Global Commission on Adaptation (2019), *Adapt now: a global call for leadership on climate resilience*, https://gca.org/reports/adapt-now-a-global-call-for-leadership-on-climate-resilience/?_gl=1*1dv9hpp*_ga*MTMyMTYwMjg3Ny4xNzA4Njk0OTE0*_up*MQ.. [5]
- Gonzalez, T. (forthcoming), *Facilitating Colombia's energy transition*. [17]
- IEA (2023), *Colombia Energy Review 2023*, <https://www.iea.org/reports/colombia-2023>. [22]
- IMF (2022), *How to Make the Management of Public Finances Climate Sensitive - "Green PFM"*. [28]
- IUCN (2022), *IUCN position paper for UNFCCC COP27*, <https://www.iucn.org/resources/position-paper/iucn-position-paper-unfccc-cop27>. [9]
- Le, L. and T. Panella (n.d.), *'Parametric' insurance could offer farmers quicker relief when they lose their crops to floods, storms and other climate-driven calamities.*, <https://blogs.adb.org/blog/here-s-how-better-crop-insurance-can-help-asia-s-farmers-survive-climate-change>. [12]

- MinHacienda (2024), *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, [27]
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2023.
- OECD (2024), *Employment Outlook*. [30]
- OECD (2023), *Hacia la Resiliencia y Neutralidad Climática en América Latina y el Caribe: Prioridades políticas clave*, OECD Publishing, Paris, [19]
<https://doi.org/10.1787/a73c1364-es>.
- OECD (2023), *Transición verde y formalización laboral en Colombia*, [29]
<https://www.oecd.org/dev/mdh.htm>.
- OECD (2022), *Condiciones propicias para el financiamiento y la inversión en bioenergía en Colombia*, OECD Publishing, Paris, [18]
<https://doi.org/10.1787/e5c91d04-es>.
- OECD (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, [13]
<https://doi.org/10.1787/991f37df-es>.
- OECD (2022), *Harnessing the Potential of Foreign Direct Investment to Advance the Low-Carbon Transition in Latin America and the Caribbean*. [21]
- OECD (2021), *Taxing Energy Use for Sustainable Development: Opportunities for Energy Tax and Subsidy Reform in Selected Developing and Emerging*, [24]
<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-for-sustainabledevelopment>.
- OECD (2019), *Evaluación de la gobernanza del riesgo en Colombia*, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://doi.org/10.1787/f4ff1a69-es>.
- OECD, EU Comission & IMF (2022), *Green Budgeting: Towards Common Principles*, [26]
https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en.
- UNDP (2023), *Inclusive insurance and risk financing in Colombia*. [10]
- World Bank (2024), *Feasibility Study. Disaster Risk Finance and Insurance. Solutions for Family Farmers in El Salvador, Guatemala, and Honduras*, [11]
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40964>.
- World Bank (2023), *Country Climate and Development Report. Colombia.*, [2]
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40056>.

Estudios Económicos de la OCDE

COLOMBIA

Después de una sólida recuperación de la crisis del COVID-19, el crecimiento económico de Colombia está regresando a un bajo potencial. Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo dependen de mantener un sólido marco macroeconómico y promulgar reformas para crear un entorno favorable para los negocios que pueda atraer a altos niveles de inversión. Implementar la consolidación fiscal y adherirse a las reglas fiscales evitaría el aumento de los costos de financiamiento y protegería la sostenibilidad de la deuda. Se necesitan reformas para aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia del gasto para tener el espacio fiscal para satisfacer las necesidades de inversión social y productiva. Mejorar el clima de inversión requiere reducir las incertidumbres regulatorias y abordar la corrupción. Una infraestructura interconectada de transporte, fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales y mejorar los mecanismos de igualación en el sistema de transferencias fiscales promovería un desarrollo equilibrado en todo el país. Abordar la informalidad, las brechas de género y mejorar la calidad de la educación impulsaría la productividad y reduciría las disparidades sociales. Invertir en adaptación al cambio climático, energías renovables y establecer marcos regulatorios estables son clave para una economía resiliente al cambio climático y alcanzar la neutralidad de carbono para 2050.

CARACTERÍSTICAS ESPECIALES: AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, REDUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL, CONVERGENCIA REGIONAL

**Volumen 2024/22
Septiembre 2024**



IMPRESA ISBN 978-92-64-46525-1
PDF ISBN 978-92-64-39178-9



9 789264 465251