



Serie “Mejores Políticas”

# COLOMBIA

POLÍTICAS PRIORITARIAS PARA  
UN DESARROLLO INCLUSIVO

ENERO 2015



*El presente documento se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.*

\*\*\*

*Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno 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.*

\*\*\*

El presente documento ha sido realizado por la Secretaria de la OCDE. Principales colaboradores: Virginia Robano (Centro para el emprendimiento, las PYMES y el desarrollo local), Bert Brys (Centro de Política y Administración Tributaria), Patricia Heriard-Dubreuil, Héctor Lehuede (Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales), Anna Jankowska, Angel Melguizo, Sebastián Nieto Parra (Centro de Desarrollo), Guillaume Bousquet, Christian Daude, Christine de la Maisonneuve (Departamento de Asuntos Económicos), Juliana Zapata (Dirección de Educación y Competencias), Hervé Boulhol, Paolo Falco, Ian Forde, Horacio Levy, Veerle Miranda (Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales), Frédérique Zegel (Dirección de Medio Ambiente), Jacobo Garcia Villareal, Adam Ostry, Raffaele Trapasso, (Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial), Aimée Aguilar-Jaber, Mario Barreto, Luis Martinez, Stephen Perkins (Foro Internacional de Transporte de la OCDE), Ivy Brasil Turner, Agnes Cimper, Agustín Diaz-Pines, Alexia Gonzalez Fanfalone, Gernot Hutschenreiter, Molly Leshner, Dimitrios Pontikakis (Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria), Kelsey Burns, Dalila Cervantes-Godoy, Evdokia Moïsé, Sylvia Sorescu, Trudy Witbreuk (Dirección de Comercio y Agricultura). Juan Yermo se ha encargado de la coordinación de la publicación con el Centro de Desarrollo de la OCDE (Sebastián Nieto Parra, Angel Melguizo), y el apoyo de Víctor Duggan, con el asesoramiento de Gabriela Ramos. Isabelle Renaud se ha ocupado de la producción y la asistencia administrativa.

Fotografías: Portada © Proexport Colombia

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en <http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm>

© OCDE 2015

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) como al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

## ÍNDICE

Prólogo .....	1
1. Introducción .....	2
2. Desarrollo territorial y agropecuario: prioridades clave para un crecimiento más inclusivo y sostenible ....	8
2.1. impulsar la capacidad regional para mejorar la equidad y la productividad .....	9
2.2. Un sector agropecuario más eficiente e inclusivo.....	13
2.3. Políticas de desarrollo rural y urbano para una vida mejor .....	16
2.4. Alinear las políticas para una economía verde.....	19
3. Educación y equidad por una economía más justa .....	22
3.1. Garantizar una educación de calidad para todos, relevante para el mercado laboral .....	23
3.2. Promover la inclusión social, más trabajo y de mayor calidad.....	27
4. Fomentar la competitividad y el crecimiento.....	32
4.1. Fomentar la innovación y el emprendimiento para mejorar en la cadena de valor .....	33
4.2. Fomentar la infraestructura y la logística para impulsar la competitividad.....	36
4.3. Mejores políticas de TIC para fomentar la innovación.....	40
4.4. Un entorno más propicio para los emprendedores .....	43
5. Hacia una gobernanza más efectiva .....	49
5.1. Una gobernanza más eficaz para implementar las reformas.....	50
5.2. Una reforma tributaria para movilizar recursos hacia el Plan Nacional de Desarrollo .....	55
Bibliografía.....	60

El 29 de mayo de 2013 la OCDE decidió entablar conversaciones de adhesión con Colombia y el 19 de septiembre de 2013 se aprobó la hoja de ruta [C(2013)110/FINAL], en la que se fijan los términos, las condiciones y los procedimientos para el proceso de adhesión, que incluye los exámenes exhaustivos elaborados por 23 comités de la OCDE.

Esta publicación se ha preparado desde la Secretaría General a partir de información disponible y no pretende en ningún momento emitir juicios anticipados sobre los resultados de los exámenes que los comités de la OCDE están llevando a cabo en el marco del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE.

## PRÓLOGO

Bajo el mandato del Presidente Juan Manuel Santos, Colombia ha registrado un sólido comportamiento económico en los últimos años, creando un entorno de baja inflación, una deuda pública a la baja y una mejor gestión de los recursos públicos. Durante la última década, los niveles de pobreza han descendido de forma sustancial y la clase media se ha expandido de forma espectacular. Los esfuerzos reformadores del Gobierno —entre otros, un nuevo marco fiscal e importantes reformas en el ámbito tributario y en el mercado laboral— han contribuido a la mejora de la situación socioeconómica del país. La conclusión con éxito del actual proceso de paz cumplirá la promesa de un sustancial “dividendo de la paz” económico y social si va acompañado de unos esfuerzos de reforma ambiciosos.

Con el fin de aprovechar estos avances significativos, el Gobierno colombiano está preparando el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que descansa en tres pilares básicos: paz, equidad y educación. En este contexto, se ha pedido a la OCDE que colabore de forma importante en el diseño del Plan. A raíz de la publicación del último estudio económico de Colombia, se identifican una serie de prioridades políticas en apoyo de un crecimiento más equilibrado, sostenible e inclusivo para mejorar el bienestar de la población, de acuerdo con los objetivos básicos del Plan Nacional de Desarrollo. El camino hacia el estatus de una economía de alto ingreso es arduo: el crecimiento de la productividad ha sido lento y su nivel sigue bien por debajo del de los países de la OCDE. Colombia sigue teniendo también una incidencia elevada de informalidad laboral y de desempleo, y una alta desigualdad de ingresos.

En este nuevo mandato de cuatro años, el Gobierno debe afrontar los retos de mayor igualdad y productividad mediante un amplio paquete de reformas. Estas reformas deberán abordar las importantes deficiencias del desarrollo territorial, del sistema de innovación y del sistema educativo, de la capacidad competitiva, de los derechos de propiedad sobre las tierras y de las infraestructuras. Por otro lado, Colombia debería plantearse una profunda reforma de su sistema de protección social y de su sistema impositivo para que resulten más equitativos y acompañen mejor al crecimiento.

La reforma tributaria debería convertirse en una prioridad absoluta para el Gobierno. Los ingresos tributarios de Colombia son insuficientes para hacer frente al gasto público y la inversión necesarias para reducir la brecha de productividad existente. Así, convendría reformar el diseño del sistema impositivo para hacerlo más progresivo, reducir el impacto negativo en el empleo y estimular el crecimiento verde. Además, el Gobierno debe actuar con determinación contra la evasión fiscal.

Para cumplir con este ambicioso calendario de reformas, Colombia deberá seguir modernizando sus instituciones públicas. A pesar de los importantes avances del Gobierno en la introducción de una agenda de gobernanza, todavía caben importantes mejoras para asegurar la ejecución de los contratos, gestionar las diferencias interregionales de los servicios públicos, elevar la calidad del aparato judicial y luchar contra la corrupción.

La introducción de estas recomendaciones se sumaría a las reformas legislativas y regulatorias que Colombia está aplicando de acuerdo con el proceso de adhesión a la OCDE iniciado en 2013. Seguiremos prestando apoyo a Colombia en su programa de reformas y en su camino hacia la membresía de la OCDE.



Ángel Gurría  
Secretario General, OCDE

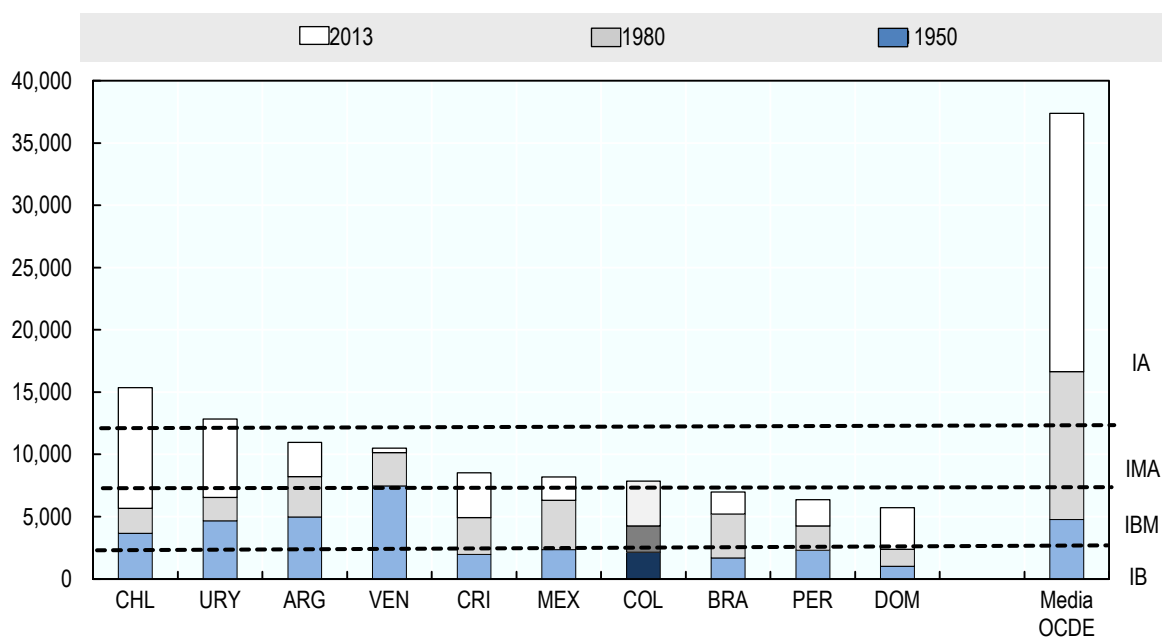
# 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, Colombia ha hecho importantes avances en el campo económico y social. Sin embargo, se enfrenta también a significativos desafíos estructurales asociados a una productividad insuficiente, a elevados índices de desigualdad y a la concentración de la actividad económica - en particular de las exportaciones - en unos pocos sectores. Cuando el objetivo es erradicar la pobreza, ofrecer oportunidades a una creciente clase media y consolidar el progreso hacia una paz duradera, es fundamental embarcarse en el crecimiento inclusivo. Pero el camino hacia el estatus de una economía de alto ingreso no es fácil: exige cambios importantes en áreas como educación, innovación, infraestructuras y desarrollo rural, como se prevé en el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Adicionalmente, Colombia debe encontrar la manera de reforzar la capacidad del Gobierno, construyendo instituciones fuertes y movilizand los ingresos nacionales como es debido para que las prioridades de su política pública se hagan realidad.

## Escapar de la trampa de ingreso medio

Los resultados económicos recientes de Colombia han sido de los más dinámicos de América Latina, pero todavía hay que impulsar el valor agregado y lograr un crecimiento más inclusivo. El país se ha situado en la franja de ingreso medio por más de sesenta años, con una convergencia limitada con respecto a los países de alto ingreso, igual que muchos otros países de la región (gráfico 1.1). Ahora Colombia debe apoyarse en los avances de los últimos años para superar los obstáculos hacia el crecimiento económico sostenido. Para una mayor convergencia del ingreso con respecto a los países de la OCDE, es preciso potenciar la productividad laboral y crear empleo de calidad, iniciando actividades económicas de más valor agregado.

**Gráfico 1.1. Colombia sigue inmersa en la trampa de ingreso medio**  
(PIB per cápita, 1990, dólares estadounidenses)



Nota: Las líneas horizontales marcan los límites entre ingreso bajo (IB), ingreso medio-bajo (IBM), ingreso medio-alto (IMA) e ingreso alto (IA). El promedio de la OCDE incluye 34 países miembros.

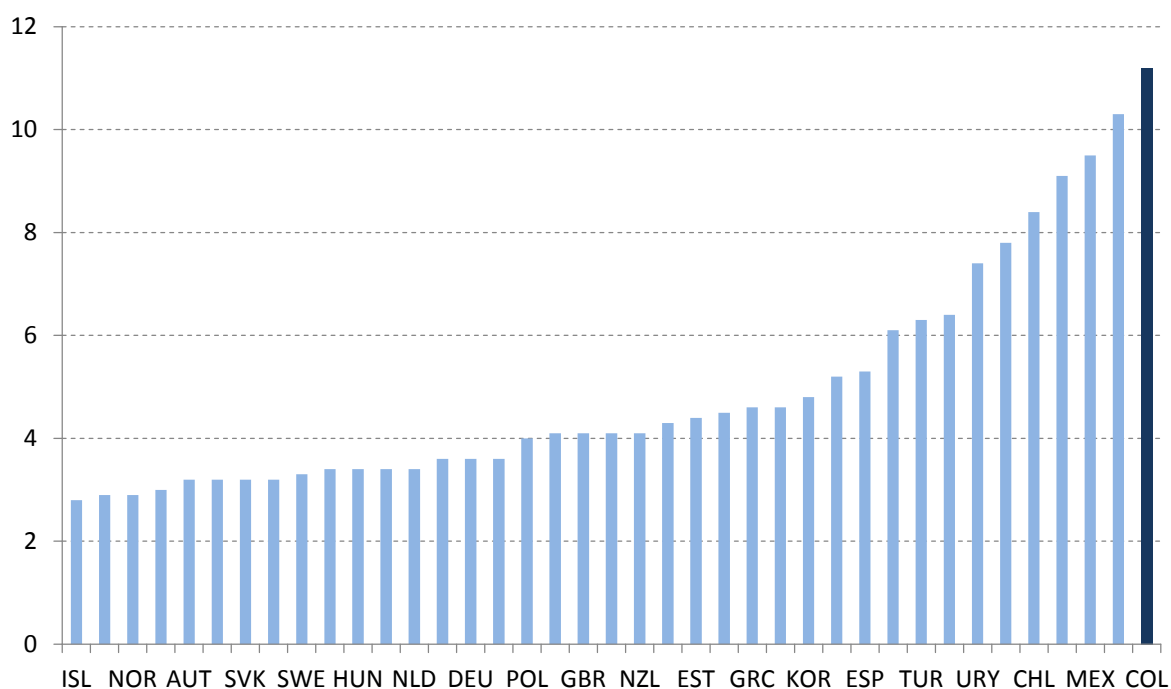
Fuente: *Perspectivas Económicas de América Latina 2015 de la OCDE, a partir de la Total Economy Database (The Conference Board) y los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.*

## Permitir que todos los colombianos participen del progreso

A pesar de las mejoras recientes, la desigualdad de ingresos sigue siendo una de las más elevadas del mundo. En 2012, la relación de los ingresos promedio del 10% superior de la población frente al 10% inferior era de 37:1, frente al promedio de la OCDE de 9:1 en 2011, y por encima también del 25:1 registrado en Chile y México. Además, la desigualdad medida por la relación interdecil (entre el decil superior y el menor) supera 11:1, una relación igualmente alta en el escenario internacional (gráfico 1.2). Por ende, conseguir un crecimiento sostenible e inclusivo sigue siendo uno de los retos del país a largo plazo, y para ello es importante asegurar la igualdad de oportunidades.

**Gráfico 1.2. La desigualdad de ingresos es demasiado elevada en Colombia**

(Relación P90/P10 en 2012)



Nota: La relación P90/P10 muestra el cociente entre el nivel de ingresos superado por el 10% de la población de mayores ingresos (el noveno decil en la distribución de ingresos: P90) y el techo del nivel de ingresos del 10% de la población de menores ingresos (el primer decil: P10). Datos de 2011 para las economías de la OCDE.

Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Colombia debe abordar asimismo las significativas desigualdades espaciales para asegurar una paz duradera y la integración efectiva de su riqueza de recursos naturales y humanos (**capítulo 2**). En comparación con las economías de la OCDE, Colombia tiene uno de los niveles más elevados de desigualdad regional en términos de PIB per cápita. El legado del conflicto armado, la brecha entre el contexto urbano y el rural, y las limitaciones de la capacidad administrativa más allá de la Administración Central han favorecido una gran diversidad y una marcada desigualdad entre las economías regionales.

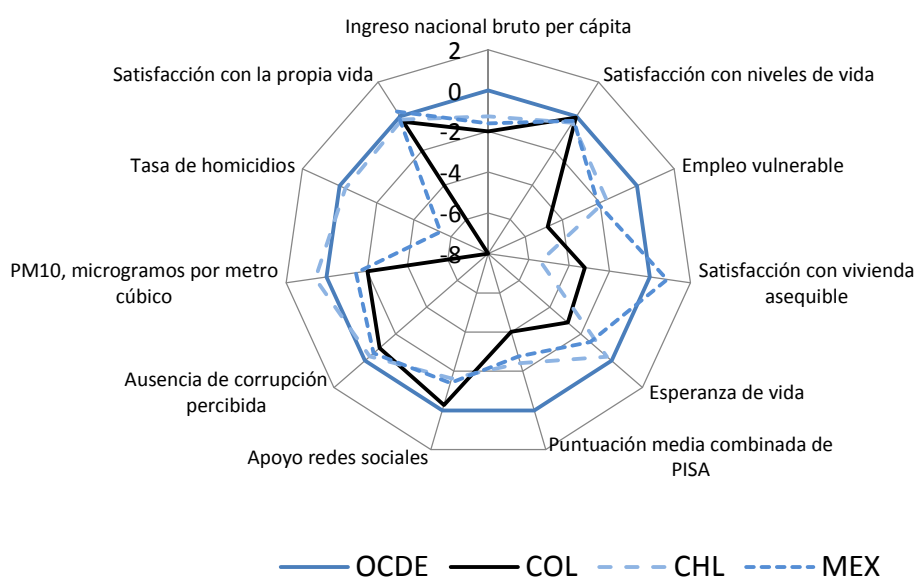
En este sentido, las políticas territoriales tendrán un papel clave. En concreto, debe aprovecharse al máximo el poder distributivo de los ingresos por regalías, coordinando correctamente estas inversiones regionales con los gastos corrientes (Sistema General de Participaciones). Otro objetivo fundamental es crear mecanismos de capacitación y cooperación entre las entidades nacionales y subnacionales mediante iniciativas como el Contrato Plan. También deberían invertirse recursos regionales en iniciativas relacionadas con el crecimiento verde y debería aprovecharse la abundancia ecológica colombiana de forma sostenible para crear nuevas oportunidades económicas, más allá de los sectores extractivos.

Con el objetivo de recuperar la equidad regional y contribuir al crecimiento inclusivo, es preciso mejorar la productividad y el rendimiento del sector agropecuario, un sector clave en términos de empleo. Desde 1990, la tasa de crecimiento anual media de la producción agropecuaria ha sido 2.5 veces más baja que la de otros productores de la región, como Brasil o Perú. Además, más del 40% de la propiedad de la tierra sigue siendo informal, lo cual pone sobre la mesa la necesidad de mejorar el régimen de tenencia de la tierra y el acceso a la tierra, y de modernizar las estrategias de producción. Es asimismo necesario contar con mejores redes de transporte y comunicación entre las ciudades y regiones colombianas con vistas a impulsar la productividad y el comercio nacional; y en lo referente al desarrollo rural, es preciso adoptar un enfoque más holístico para facilitar el acceso a los servicios fundamentales y mejorar la capacidad local.

## Contribuir a la equidad mediante la cualificación de los trabajadores y su integración en la economía formal

El acceso equitativo a una educación de calidad y al empleo formal es fundamental para fomentar la cohesión social, además de mejorar los resultados económicos (**capítulo 3**). Los estudiantes de secundaria de Colombia se sitúan entre los puestos más bajos en matemáticas del estudio de PISA 2012. La brecha del desempeño equivale a 2.9 años de escolarización con respecto a la media de la OCDE. Con el fin de impulsar el desarrollo de Colombia en el largo plazo, es clave mejorar los resultados académicos y asegurar que todos los estudiantes se sitúan en unos niveles formativos mínimos, especialmente los más desfavorecidos. Esto exige perfeccionar el acceso desde la etapa preescolar hasta los estudios superiores, mejorando la cualificación del personal docente, aumentando las horas de formación y valorando mejor el desempeño tanto de los alumnos como el de los profesores. La necesidad de estas reformas se refleja claramente en ciertos determinantes del bienestar de los ciudadanos colombianos, en concreto en los bajos niveles de seguridad, en los niveles relativamente bajos de esperanza de vida y las limitaciones en los resultados académicos y las oportunidades laborales (gráfico 1.3).

**Gráfico 1.3. Los indicadores de bienestar de Colombia señalan desafíos importantes**



Nota: Diferencia entre los valores de la variable para el país con respecto al promedio simple de los países de la OCDE, normalizada por la desviación típica. La distancia desde el centro marca unos resultados cada vez mejores para cada variable.

Fuente: *Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia, 2015*.

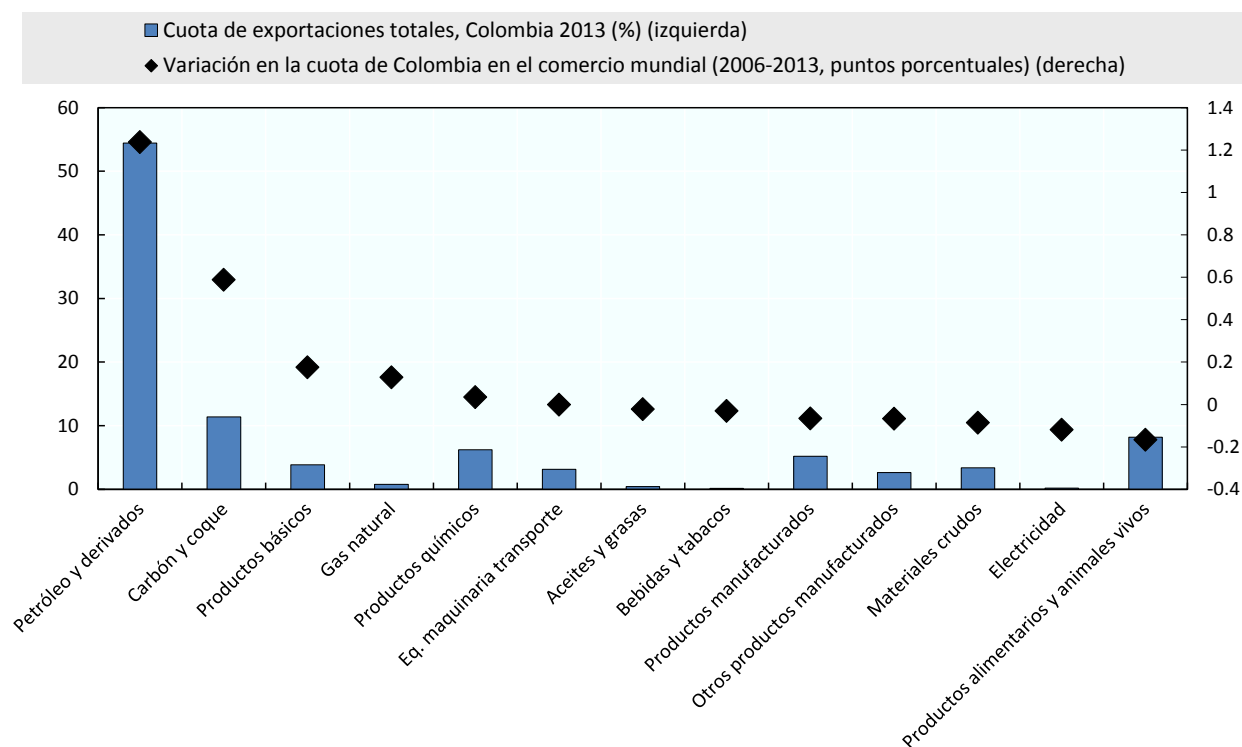


Estas oportunidades deben complementarse con las debidas redes sociales de seguridad con vistas a proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad y asegurar el acceso a los servicios básicos, como la salud, sin por ello menoscabar los incentivos de formalización. En el contexto de las economías emergentes, es importante mirar más allá de los indicadores de bienestar tradicionales y tener en cuenta otros temas pertinentes, como pueden ser los puestos de trabajo vulnerables. Casi un 60% de los colombianos trabajan al margen de la economía formal, un porcentaje muy elevado teniendo en cuenta la posición económica del país, lo que se explica en parte por unos costos no salariales y un salario mínimo relativamente elevados y porque se infravaloran las ventajas de participar en la economía formal. Además, dada la estructura del sistema pensional, gran parte de los trabajadores quedan al margen, privados de seguridad financiera durante su jubilación. Precisamente, dado que el sector informal y el desempleo son dos determinantes fundamentales de la desigualdad, los beneficios de políticas sociales en ambos campos serían considerables para mejorar la equidad.

## Fomentar la competitividad y la capacidad institucional para una buena implementación del Plan Nacional de Desarrollo

La actual estructura económica plantea cuestiones importantes si se aspira a un crecimiento dinámico e inclusivo. A la vista de los datos comerciales, llama la atención el importante y creciente peso de los productos básicos energéticos en la canasta exportadora colombiana, con una presencia mucho menor de la manufactura y los productos agropecuarios (gráfico 1.4). La contribución de las industrias energéticas a la creación de empleo agregado es limitada, y además plantean problemas en materia de sostenibilidad ambiental. Por otro lado, la volatilidad y la reciente caída de los precios de los productos básicos (principalmente del petróleo) destacan los riesgos asociados a este patrón de especialización.

**Gráfico 1.4. Las industrias extractivas tienen un papel prominente en la canasta exportadora de Colombia**



Nota: Datos desde 2006 hasta 2013, Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas, Rev. 2.

Fuente: OCDE, basado en datos de Naciones Unidas, Comtrade.

Para la creación de oportunidades de crecimiento y de empleo, así como el fomento del emprendimiento y de la innovación, es preciso fortalecer un marco adecuado de crecimiento y favorecer una mayor cohesión en el marco de una integración territorial. Colombia debe gestionar correctamente los ingresos que obtiene de los productos básicos para crear mejores puestos de trabajo, fomentar la productividad y promover la diversificación económica. Las prioridades de políticas incluyen una serie de propuestas: solucionar los cuellos de botella relacionados con las infraestructuras de transporte y de logísticas con el objetivo de reducir los costos de transporte; fomentar la competencia fortaleciendo instituciones como la autoridad de la competencia, y apoyar la propagación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la capacidad de innovación (**capítulo 4**).

Una implementación satisfactoria del Plan Nacional de Desarrollo depende también de que vaya acompañado de una actuación coherente y concertada en materia de políticas públicas (**capítulo 5**). Es preciso contar con buenas instituciones públicas y una sólida capacidad del gobierno para proporcionar un apoyo administrativo y reglamentario que contribuya a la transformación económica y al progreso equitativo. Colombia ha alcanzado hitos destacados en el despliegue de su programa de gobernanza, cuyo objeto es fortalecer las instituciones para fomentar el crecimiento sostenible e inclusivo en todo el país. Sin embargo, es fundamental ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos. También es necesario seguir insistiendo en el cumplimiento de los contratos, así como en la transparencia y la responsabilización del Gobierno. Además, con una recaudación tributaria en torno al 20% del PIB —en la parte baja de los países de la OCDE— y una reducción de los ingresos públicos derivados de los productos básicos, es fundamental ejecutar una amplia reforma fiscal para apoyar esta estrategia de desarrollo.

## Principales recomendaciones

### ***Desarrollo territorial y agropecuario para un crecimiento más inclusivo y sostenible***

- **Mejorar la gestión y el control de las inversiones regionales.** Reforzar la coordinación entre las administraciones para promover un marco de planificación y un presupuesto plurianual.
- **Mejorar la eficacia de las transferencias regionales** reduciendo las partidas destinadas a fines particulares, introduciendo nuevos mecanismos de compensación y mejorando la coordinación con el sistema de regalías.
- **Mejorar los derechos relacionados con la tierra y su uso,** agilizando el proceso de formalización y fortaleciendo los derechos existentes en materia de propiedad sobre la tierra.
- **Mejorar el marco reglamentario del transporte urbano** mediante una mejor gestión de los puntos de entrada del transporte comercial y un mayor cumplimiento de la reglamentación de transporte local.
- **Fortalecer el sistema de gestión medioambiental** en los diferentes niveles de gobierno. **Promover un mayor uso de impuestos y tasas en relación con el medio ambiente.**

### ***Educación y equidad por una economía más justa***

- **Garantizar una buena estrategia formativa desde el principio, especialmente para los estudiantes más desfavorecidos,** mejorando la cualificación del profesorado y evitando que los colegios tengan dos o incluso tres turnos al día.
- **Emprender una amplia reforma del sistema pensional para reducir la pobreza de las personas más mayores mediante un sistema menos regresivo y más sostenible.**
- **Mejorar los incentivos para la formalización del empleo** aumentando el número de posibles beneficiarios de las prestaciones, también de salud, y reduciendo los costos laborales no salariales.
- **Mejorar el respeto de la legislación laboral** incrementando el número de inspectores y proporcionando oportunidades de formación adecuadas.

### ***Mayor competitividad y crecimiento***

- **Mejorar aún más las condiciones marco para la innovación y el emprendimiento,** centrándose en competencias, sobre todo en ingeniería, diseño y tecnologías de la información, así como en competencias profesionales de nivel medio.
- **Fortalecer la eficiencia de la participación ciudadana en la concesión de licencias en materia social y medioambiental,** evitando valoraciones medioambientales discrecionales, y retrasos y abusos en la concesión de licencias sociales para ciertas comunidades locales.
- **Conceder mayor independencia al organismo responsable de la competencia (Superintendencia de Industria y Comercio, SIC).** Revisar las barreras a la competencia en los mercados de productos clave, como los productos financieros y los alimentos, y en los mercados de comunicaciones fijas y móviles.
- **Reforzar la gobernanza de las empresas de propiedad estatal** a través de un nombramiento más independiente de su junta directiva, que debe tener la competencia y experiencia relevantes.

### ***Hacia una gobernanza más eficaz***

- **Reforzar la eficacia y la eficiencia de la justicia colombiana** mejorando el cumplimiento de los contratos e incrementando la especialización de las decisiones judiciales.
- **Poner en práctica una reglamentación de calidad y avanzar hacia un enfoque de gobernanza regulatoria** reforzando la autonomía, la responsabilidad y la protección jurídica de los organismos de reglamentación y de las superintendencias.
- **Reformar el sistema tributario para incrementar los ingresos y la eficiencia, y fortalecer la equidad.**

## 2. DESARROLLO TERRITORIAL Y AGROPECUARIO: PRIORIDADES CLAVE PARA UN CRECIMIENTO MÁS INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 identifica como prioridades clave para el crecimiento inclusivo el desarrollo territorial, agropecuario y medioambiental. El Plan define asimismo las estrategias específicas y los objetivos para las seis regiones de Colombia, así como las políticas para profundizar en la integración territorial mediante una mayor inversión en infraestructura e innovación. Recoger los dividendos de la paz en Colombia implicará importantes esfuerzos en materia de desarrollo territorial y mejoras en las políticas de medio ambiente, fortalecer la capacidad institucional de poderes públicos más allá de la Administración Central y mejorar la coordinación de los diferentes recursos fiscales asignados a esas autoridades. En definitiva, la ciudadanía colombiana se beneficiará sin duda del desarrollo territorial y de las estrategias para un crecimiento verde, que mejorarán las oportunidades de vida gracias a una agricultura más eficiente e inclusiva, y permitirán desplegar instrumentos de cooperación entre las áreas urbanas y rurales.

## 2.1. IMPULSAR LA CAPACIDAD REGIONAL PARA MEJORAR LA EQUIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

Las amplias disparidades regionales dificultan el desarrollo sostenible y la inclusión. Para mejorar la equidad, ampliar la productividad y lograr la paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Colombia debe seguir afrontando los altos niveles de pobreza y de exclusión concentrados en ciertas zonas, y debe asegurar el despliegue de las políticas horizontales en todas las regiones. Hay que optimizar también los instrumentos clave en la asignación de recursos —como las regalías, las transferencias regionales (Sistema General de Participaciones) y el Contrato Plan— mediante una mejor coordinación de su gestión, y esos recursos deben asignarse a inversiones regionales de alto impacto.

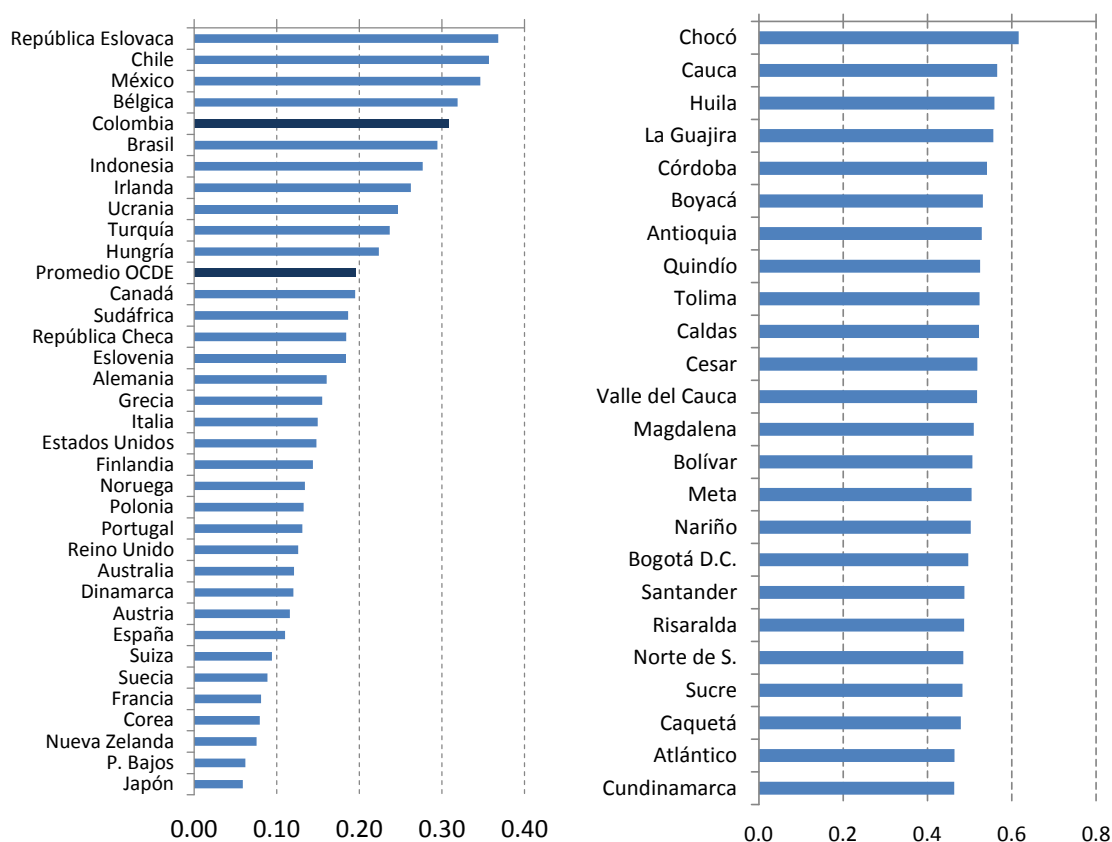
En comparación con las economías de la OCDE, Colombia sufre uno de los niveles más elevados de desigualdad regional en términos de PIB per cápita (gráfico 2.1, panel A). Las desigualdades regionales no solo multiplican por 42 las registradas en Australia, y por más de cinco las de Estados Unidos o Canadá, sino que también son más elevadas que las de países vecinos de América Latina, como Argentina, Bolivia, Brasil o Venezuela. Cabe destacar también la disparidad de ingresos entre los departamentos colombianos, incluidos los que disponen de recursos y se han beneficiado de un alto crecimiento del PIB (gráfico 2.1, panel B). La escasez de datos estadísticos en muchos de los departamentos colombianos, sin embargo, limita la capacidad del sector público para valorar la dinámica territorial y, por ende, determinar la respuesta política más adecuada.

La diferencia en el PIB per cápita de la mayoría de las regiones con respecto a Bogotá se explica por los bajos niveles de productividad laboral (OCDE, 2013a). Esta dispersión entre los departamentos era prácticamente una constante en la década pasada, a excepción de los departamentos que producen productos básicos, de los que se han derivado sectores de productos básicos muy productivos con un impacto limitado en la creación de empleo. Las regiones con poca productividad se enfrentan a cuellos de botella parecidos que contribuyen a que Colombia quede rezagada con respecto a los países de la OCDE. Fomentar un crecimiento inclusivo y reducir las desigualdades regionales, además de erradicar la violencia, entraña poner en práctica políticas regionales adecuadas para mejorar la educación, fortalecer la infraestructura y promover el desarrollo empresarial.

## Gráfico 2.1. Los índices Gini a nivel regional se mantienen bajos

Panel A. Países seleccionados

Panel B. Índice de Gini (23 departamentos y Bogotá)



Nota: Ampliación de datos a partir de proyecciones demográficas, partiendo de la base de los resultados del censo de 2005. Datos de Nivel Territorial 2 (NT2) (Departamentos de Colombia). En el panel A, el índice Gini mide la desigualdad entre los ingresos medios de las regiones. El índice trabaja con valores entre 0 y 1: el valor 0 se interpreta como una disparidad nula entre las regiones. Cabe señalar que el índice Gini asigna el mismo peso a cada región, con independencia de su tamaño. En el panel B, el índice Gini se basa en la Encuesta Continua de Hogares (2002-2006) (DANE) y en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2012), que miden la desigualdad entre *personas* en 23 departamentos de Colombia.

Fuente: OCDE (2013c), *Regions at a Glance, 2013*, y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta Continua de Hogares (2002-2006)* y *Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2012)*.

## Potenciar el crecimiento inclusivo con el sistema de regalías

Desde 2011, el Gobierno utiliza las regalías de las actividades extractivas para promover un desarrollo regional equitativo y mejorar la eficacia de las inversiones de capital de los organismos más allá de la Administración central. A raíz de esta reforma, el Sistema General de Regalías (SGR) se expande por todo el país y las regalías se distribuyen según las necesidades de la población. Entre 2009 y 2012 los ingresos por regalías aumentaron un 42% (un 1.4% del PIB en 2012), pero no se han reducido las tasas de pobreza en las regiones con riqueza de recursos (principales beneficiarias de la financiación en el sistema anterior).

El impacto positivo del SGR en el desarrollo regional inclusivo se ve coartado por los retos de gobernabilidad a nivel subnacional y la fragmentación de la inversión. Muchas entidades subnacionales, especialmente en comunidades remotas y pequeñas, no tienen capacidad para diseñar e implementar correctamente los proyectos de inversión. Además, a pesar de la acuciante necesidad de inversión pública de Colombia, los fondos asignados por el SGR al desarrollo regional en 2012 representaron tan solo un 6% del total de ingresos regionales (véase el capítulo 5 en referencia a la financiación de las

regalías). Por otro lado, las deficiencias institucionales, la financiación y los ciclos electorales se traducen en que el SGR es un sistema que funciona por proyectos en lugar de por programas: financia sobre todo pequeños proyectos municipales. Son muy pocos los proyectos dirigidos a un grupo de departamentos o a una región. Este patrón de financiación puede exacerbar la brecha entre las áreas más desarrolladas y con mejores gobiernos y las que tienen culturas institucionales, sociales y económicas más débiles. Actualmente existen multitud de unidades territoriales distintas con diferentes propósitos, por lo que debería racionalizarse la gestión de la política de desarrollo regional y las responsabilidades deberían delimitarse de forma clara. Además, para que las políticas de inversión obtengan mejores resultados, los departamentos técnicos de las regiones deberían trabajar en estrecha colaboración con las entidades nacionales (entre otros, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE).

## **Hacia una mejor asignación de los gastos corrientes**

El sistema de gestión de recursos disponibles para desarrollo regional se enfrenta a ciertos desafíos en lo referente a la asignación de fondos. En departamentos y municipios, los gastos ordinarios están vinculados a fines concretos teniendo en cuenta la tasa de pobreza y los indicadores demográficos (Sistema General de Participación, SGP). Ahora bien, la falta de datos actualizados a nivel territorial dificulta la valoración eficaz de la distribución de esos recursos, y desde 2005 prácticamente no se han constatado variaciones en los fondos asignados. Esta deficiencia del sistema nacional puede redundar en inercias fiscales, porque las autoridades regionales y municipales carecen de incentivos para mejorar su capacidad de implementar la inversión pública. Además, la reforma del pago de regalías puede complicar el SGP a medio plazo. Hay que tener presente que la mayoría de las inversiones de capital derivadas de las regalías (entre otras, carreteras, centros educativos, hospitales) generarán gastos recurrentes que presionarán a los fondos del SGP a medio y largo plazo (véase el capítulo 5 en lo referente a la financiación del SGP).

## **Promover la coordinación entre las administraciones a diferentes niveles**

Los contratos entre la Administración central y el resto de las administraciones son otro instrumento clave para facilitar la interacción entre las administraciones a diferentes niveles, y contribuyen a implementar la política de desarrollo regional. Desde 2012, el Gobierno central ha firmado contratos con siete departamentos (Contrato Plan), que se espera que redunden en una inversión de 6.700 millones de dólares estadounidenses para una población total de unos seis millones. El Contrato Plan es un acuerdo vinculante plurianual entre la Administración central y los departamentos: las partes se comprometen a coordinar sus programas de inversión y a centrarse en objetivos específicos. Los contratos cubren la mejora de las comunicaciones por carretera, la reducción de la pobreza y el apoyo a la competitividad regional. El Contrato Plan permite a los departamentos y a los municipios coordinar las fuentes de ingresos procedentes de las diferentes administraciones.

Aunque estos contratos promueven acuerdos de colaboración regionales y capacitación local, no son más que instrumentos que funcionan por proyectos, para su implementación, y no para apoyar una visión más amplia del desarrollo regional. La falta de instituciones intermedias que identifiquen las oportunidades clave de inversión limita el potencial de impacto a largo plazo de estos contratos. El Contrato Plan es probablemente una manera eficaz de apoyar el desarrollo regional en áreas que ya cuentan con una buena dotación de capital institucional. Si se armonizara la aplicación de los marcos temporales para alinear mejor las propuestas del Contrato Plan con el Plan Nacional de Desarrollo y otros planes de desarrollo, se contribuiría a mejorar la capacidad de los organismos subnacionales, la sostenibilidad de la capacidad administrativa subnacional y el uso de estos contratos de desarrollo regional.

Ahora bien, el Gobierno debería reconocer también que las estrategias regionales deben amoldarse al crecimiento inclusivo de los territorios que no disponen de capital institucional, accesibilidad a los servicios clave y oportunidades de generación de ingresos (OCDE, 2014a). Habida cuenta de las persistentes disparidades de la capacidad administrativa y fiscal en las distintas regiones, es fundamental adaptar la capacidad de rendimiento y de supervisión para cuantificar los resultados

fiscales y de las políticas. Colombia debe mejorar asimismo el recurso a los acuerdos de coordinación horizontal en las áreas rurales y reforzar las instituciones con un alcance regional e interregional. En estos momentos, pocos proyectos de alcance e impacto regional/interregional son capaces de apoyar la productividad, la competitividad y el amplio desarrollo en las diferentes regiones que podrían contribuir sin duda al crecimiento nacional (OCDE, 2014f). Hacer un mayor uso de las seis regiones de planeación del país permitiría coordinar proyectos de infraestructura regional más amplios, y ayudar a identificar el potencial de proyectos de inversión más estratégicos.

## Principales recomendaciones

- **Mejorar las estadísticas territoriales y la taxonomía regional.** Recopilar y organizar datos sobre tendencias locales y regionales para promover el diseño de políticas con base empírica, así como su supervisión y evaluación.
- **Mejorar la gestión y el control de las inversiones regionales.** Reforzar la coordinación entre las administraciones para promover un marco de planeación y fijar un presupuesto plurianual. Establecer observatorios regionales que sirvan como órganos de asesoramiento técnico para la planeación, la implementación y el seguimiento de inversiones en administraciones descentralizadas.
- **Mejorar la eficacia de las transferencias regionales (SGP)** reduciendo las transferencias destinadas a fines concretos, simplificando los criterios de asignación e introduciendo nuevos mecanismos de compensación. Esto requerirá sin duda esfuerzos de creación de capacidad a nivel subnacional.
- **Crear mecanismos de coordinación entre el SGP y el Sistema General de Regalías.**
- **Dirigir el Sistema General de Regalías sobre todo hacia proyectos regionales a gran escala.** Deberían crearse instituciones específicas a escala regional. La actual gestión de la política de desarrollo regional debería abordar su racionalización y deberían asignarse las responsabilidades de forma más clara.
- **Ofrecer asistencia técnica central en el marco del Contrato Plan para crear conocimientos y experiencia a nivel local, y facilitar la evaluación de los resultados e impactos derivados de los contratos.** Debería facilitarse la creación de capacidad y asistencia técnica para mejorar la calidad de la planeación y supervisar las actividades de los organismos subnacionales.
- **Promover el apoyo y el intercambio mutuo de buenas prácticas relativos al Contrato Plan entre organismos subnacionales.**
- **Continuar reforzando la capacidad administrativa subnacional y al mismo tiempo mejorar la política interregional y a diferentes niveles de gobierno, así como la coordinación fiscal.**



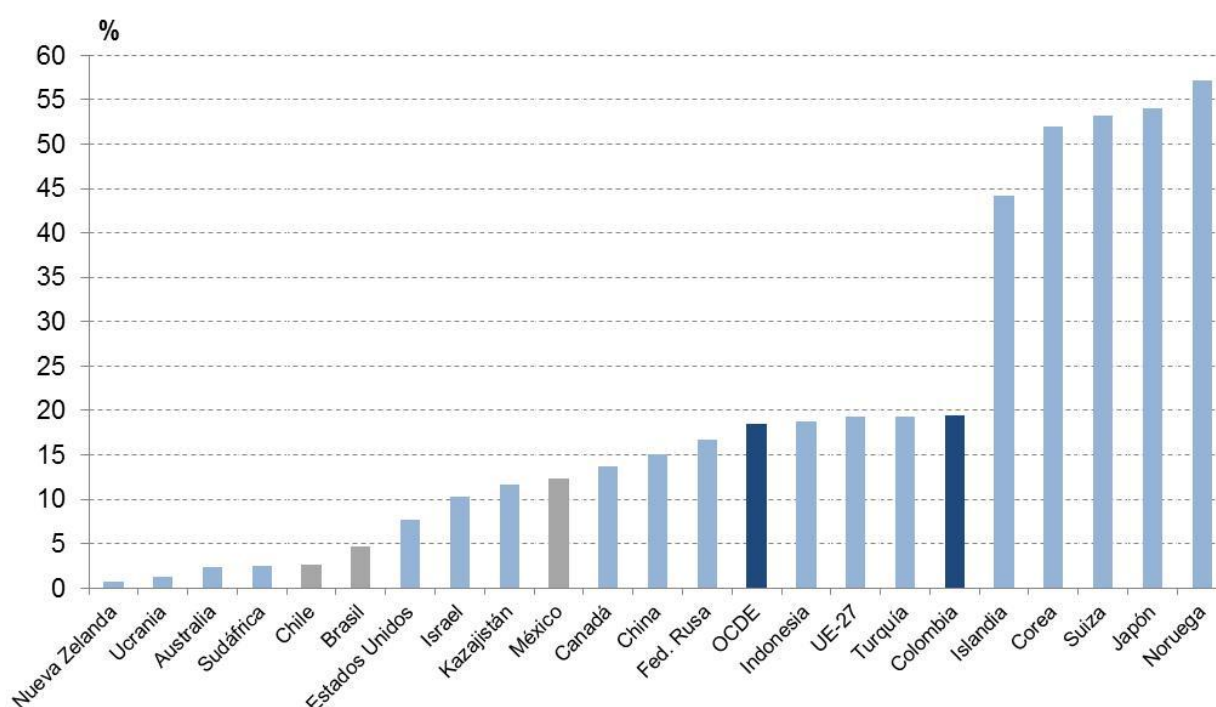
## 2.2. UN SECTOR AGROPECUARIO MÁS EFICIENTE E INCLUSIVO

El sector de productos agropecuarios ha tenido tradicionalmente un peso importante en la economía colombiana, pero en los últimos años el crecimiento de la producción ha sido lento y la productividad se ha estancado. El sector también afronta elevados niveles de pobreza, desigualdad de ingresos y concentración de la tierra. Una respuesta eficaz consiste en una amplia reforma de las políticas agropecuarias que promueva la formalización y el fortalecimiento de los derechos sobre la tierra y el acceso a la misma; igualmente es necesario evitar políticas distorsionadoras del mercado, como el sostenimiento de los precios, y opte por políticas de inversión estratégica en bienes públicos, como infraestructuras y sistemas de innovación, reforzando al mismo tiempo el marco institucional.

El peso de la agricultura en el PIB se redujo del 16.5% en 1990 al 5.2% en 2013, pero sigue siendo un sector básico para el empleo, aunque su presencia en ese sentido también se ha reducido: desde un 26% en 1990 hasta un 17.5% en 2013. Las exportaciones de productos agropecuarios representan aproximadamente un 11% del total de exportaciones colombianas. Las tasas de crecimiento anuales del valor de la producción agropecuaria han fluctuado de forma significativa en los últimos veinte años, con una tasa de crecimiento relativamente baja (1.6%) desde 1990 en comparación con las economías de América Latina (por ejemplo, un 5.1% y un 4.1% en Perú y Brasil, respectivamente). La importancia relativa de la ganadería ha aumentado, mientras que la producción agrícola ha disminuido. La productividad del trabajo agropecuario ha mejorado, pero el ritmo de crecimiento se ha ido desacelerando desde mediados de los años 2000.

En Colombia, el apoyo estimado al productor—la parte de los ingresos brutos de los agricultores y ganaderos que obedece a políticas de asistencia agropecuaria— se estima en un 19% para el período entre 2011 y 2013 (gráfico 2.2). Se sitúa cerca de la media de la OCDE (18%) y por encima de otras economías de América Latina, pero por debajo de los niveles registrados en países cuyo mercado agropecuario está muy protegido, como es el caso de Japón y Noruega. El apoyo al productor en Colombia se basa sobre todo en instrumentos muy distorsionadores y menos eficientes para aumentar los ingresos de los productores: protección en frontera, pagos por producción y subvenciones de insumos, entre otros. El sostenimiento de los precios del mercado (SPM) es el componente predominante de estas ayudas, y representa un 81% del apoyo estimado al productor. El SPM refleja sobre todo el uso del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) para los principales productos agropecuarios.

**Gráfico 2.2. Las ayudas a los productores son similares al promedio de la OCDE**



Nota: Datos de 2011-2013. Media de 2010-2012 para Brasil, China, Indonesia, Kazajistán, Rusia, Sudáfrica y Ucrania.

Fuente: OCDE, base de datos Apoyo Estimado al Productor y Apoyo Estimado al Consumidor (PSE/CSE, por sus siglas en inglés).

Los retos a los que se enfrenta Colombia en el sector agropecuario son de naturaleza estructural. Si las disposiciones institucionales no son lo suficientemente sólidas en las administraciones subnacionales, es negativo para el sector agropecuario, lo que evidencia que es necesario reforzar el marco institucional para diseñar y aplicar políticas agropecuarias entre la Administración central y la municipal. También surgen conflictos sobre el uso de la tierra, por incoherencias entre su uso y su adecuación real. El sector agropecuario también se caracteriza por unos elevados niveles de pobreza, desigualdad de ingresos y concentración de las tierras, con un gran número de pequeños productores que trabajan sobre todo para autoconsumo y un pequeño número de grandes propiedades comerciales que responden de la mayor proporción de la producción. Los sistemas tributarios y de transferencias hacen poco para superar esta situación. Además, la proliferación de plantaciones ilícitas, junto al conflicto armado, también han afectado al aumento de la producción agrícola. Dado que más del 40% de la propiedad de la tierra no está formalizada, es necesario mejorar el régimen de tenencia, facilitando el acceso, la restitución y la formalización de los derechos de propiedad sobre la tierra.

Por otro lado, la infraestructura presenta carencias y problemas de calidad, al igual que los sistemas de comercialización, y todo ello afecta al acceso de los productores a los mercados de insumos y de productos, por el aumento de los costos del transporte. Además, la tecnología tiene poca presencia y la calidad de los servicios de extensión es heterogénea o inexistente en las regiones y los sistemas de producción (capítulo 4). Una mejor coordinación con el sector privado movilizaría más inversión privada hacia estas áreas.

## Reformar las políticas agropecuarias

El apoyo al sector agropecuario debería prever reformas estructurales a largo plazo. Es recomendable volver a centrar los esfuerzos en inversiones estratégicas, que actualmente no se están llevando a cabo: bienes públicos, haciendo hincapié en las infraestructuras de irrigación y transporte (capítulo 4.2); un sistema de asistencia técnica y de formación/extensión funcional y nacional que fomente la transferencia tecnológica (capítulo 3.1); una potente capacidad de innovación y actividades de investigación y desarrollo en el sector (capítulo 4.1); servicios de control y protección de la salud animal y de las plantas, y promoción de un uso sostenible de los recursos naturales.

La actual política agropecuaria incluye varios programas que ofrecen unas ayudas nacionales que distorsionan el comercio. Para una amplia gama de productos agrícolas, Colombia sigue recurriendo a un mecanismo de bandas de precios que controlan las fluctuaciones de los precios internacionales. Sin embargo, recientemente Colombia ha firmado y ha puesto en práctica varios acuerdos de libre comercio con importantes interlocutores comerciales y, mediante esos acuerdos, se compromete a adaptar paulatinamente un amplio número de medidas referentes a las fronteras agrícolas.

En realidad, se constata un doble desafío: la elevada concentración de la propiedad de la tierra y la subexplotación de la tierra cultivable. Los anteriores esfuerzos de reforma de la tenencia de la tierra han tenido un impacto escaso o inexistente en la distribución de la tierra y su uso. Más recientemente, las negociaciones de paz con las FARC han vuelto a poner en el orden del día político la reforma de la tenencia de la tierra, con mayores asignaciones presupuestarias en apoyo de las prioridades del Gobierno de crear un acceso más equitativo a las tierras rurales. El 2011, el Gobierno aprobó la ley de víctimas y restitución de tierras, una legislación que regula la redistribución y titulación de tierras. En cuanto al tema de la subutilización de las tierras, se está intentado encontrar la mejor solución para impulsar el crecimiento del sector. En el futuro, el Gobierno podría encargarse de la valoración de la idoneidad de las tierras teniendo en cuenta el marco existente, con los planes de uso de la tierra establecidos y los resultados del Censo agropecuario de 2014. Un buen punto de partida sería crear una oficina del catastro rural (un amplio registro de la propiedad estatal) para completar y actualizar el registro de la propiedad catastral existente.

### Principales recomendaciones

- **Mejorar los derechos relacionados con la tierra y su uso**, agilizando el proceso de formalización y fortaleciendo los derechos existentes en materia de propiedad sobre la tierra. Proporcionar servicios auxiliares adecuados para la restitución de tierras y los planes de redistribución.
- **Actualizar el sistema catastral** centralizando la información de los municipios y departamentos para que pueda actualizarse cuando sea necesario. Asistir a los organismos subnacionales en la actualización del valor catastral. Vincular los aumentos de transferencias de la Administración central al crecimiento de los ingresos subnacionales.
- **Eliminar las distorsiones del actual sistema de impuestos y transferencias**. Esto aumentará la progresividad de la tributación catastral y fomentará un uso más productivo de las tierras.
- **Reforzar el marco institucional para diseñar y aplicar políticas agropecuarias**. Dirigirse hacia un sistema más amplio y coherente de supervisión, análisis e información de las políticas agropecuarias colombianas contribuirá a hacer un seguimiento de las políticas y mejorar sus resultados.
- **Reforzar el Sistema Nacional de Innovación para el Sector Agropecuario**. En la asignación de fondos públicos a investigación y desarrollo del sector agropecuario, deberían utilizarse más instrumentos de asignación que tengan en cuenta la demanda.
- **Centrar las ayudas al productor agropecuario en reformas estructurales a largo plazo**. Es recomendable volver a centrar los esfuerzos en inversiones estratégicas, que actualmente no se están llevando a cabo de forma adecuada, en áreas como la irrigación, la formación y la asistencia técnica; servicios de control y protección de la salud animal y de las plantas, y promoción de un uso sostenible de los recursos naturales.

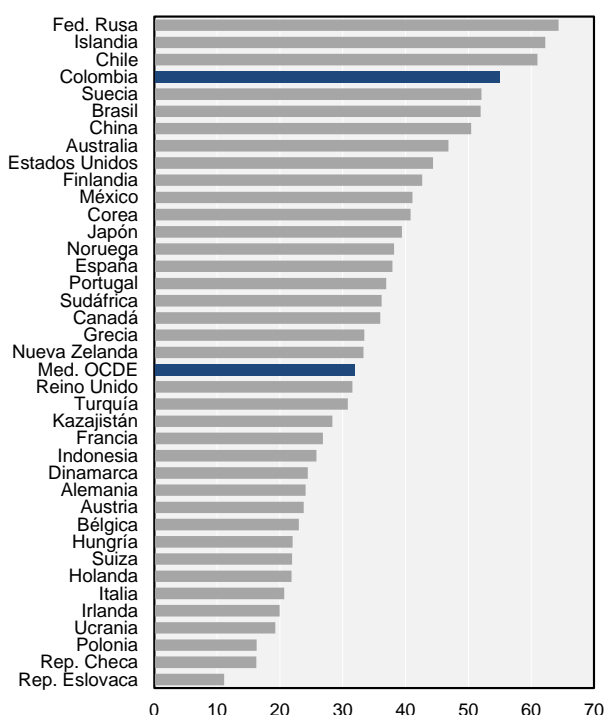
## 2.3. POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL Y URBANO PARA UNA VIDA MEJOR

Las principales ciudades de Colombia no obtienen buenos resultados como motores de crecimiento inclusivo y el acceso de muchos ciudadanos de zonas rurales a los servicios básicos es limitado. Este doble reto requiere un enfoque integrado para el desarrollo urbano y rural. Por un lado, el Gobierno debe facilitar el crecimiento de las principales ciudades, potenciando las ventajas de la aglomeración y las economías de escala. Por otro lado, la ciudadanía debe tener opción a residir en zonas rurales (en municipios de tamaño pequeño o medio), con acceso a los servicios y a las oportunidades económicas.

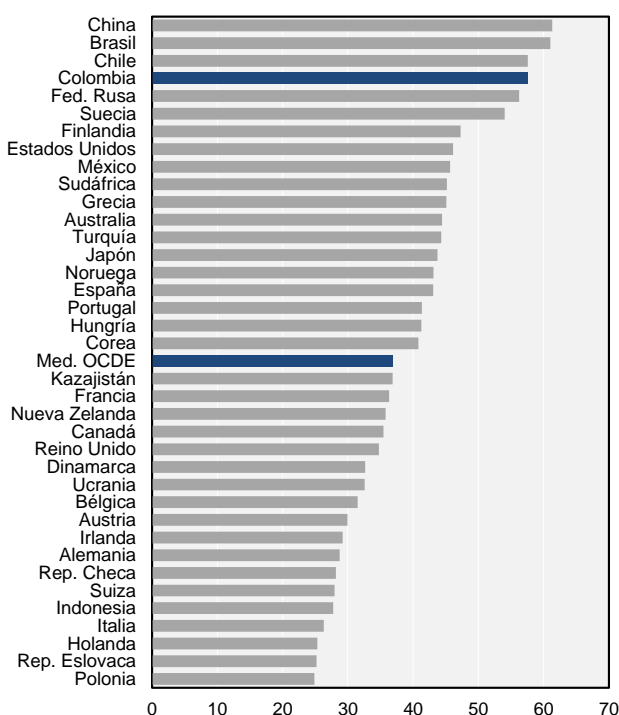
La urbanización de Colombia ha sido más rápida que su desarrollo y cuenta con diez ciudades de más de 500.000 habitantes, un sistema urbano inusualmente policéntrico en el contexto latinoamericano, comparable a Brasil y, en cierta medida, a México. Debido a la brecha clara entre lo urbano y lo rural, las áreas funcionales de las principales ciudades tienden a ser relativamente pequeñas y aisladas, generando archipiélagos de regiones urbanas rodeadas de áreas rurales mal conectadas. La población y el PIB están muy concentrados en los núcleos urbanos, incluso según los estándares internacionales (gráfico 2.3).

**Gráfico 2.3. Colombia tiene una alta concentración de áreas urbanas**

Panel A. Concentración de población (por ciento)



Panel B. Concentración de PIB (por ciento)



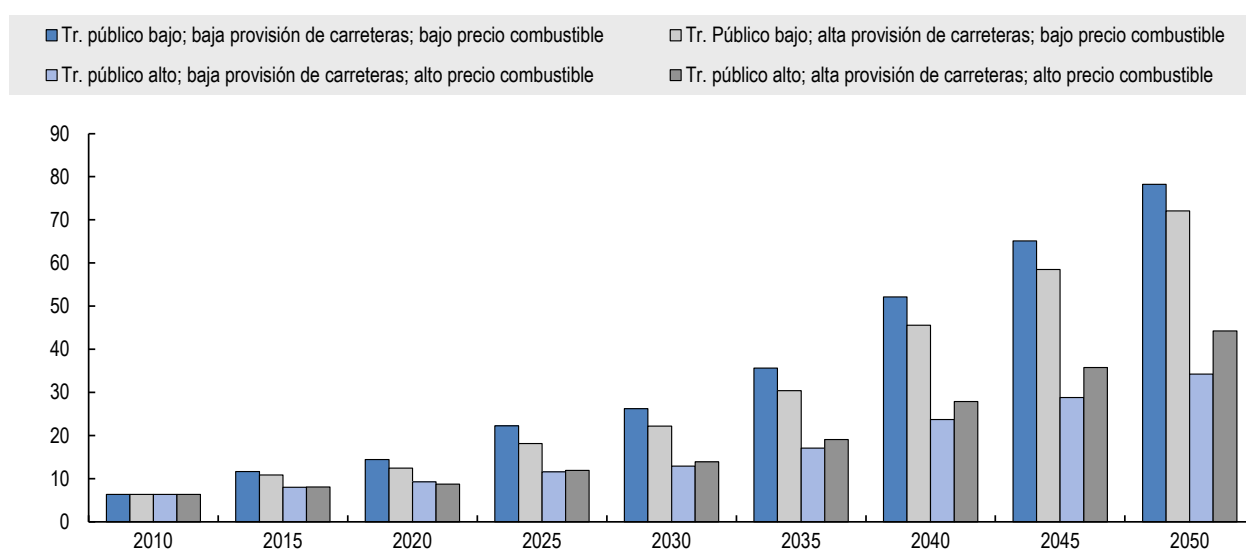
Nota: Datos de 2010 de Nivel Territorial 2 (NT2) (Departamentos de Colombia).

Fuente: Conjuntos de datos regionales de la OCDE.

## Reforzar el transporte urbano

La aglomeración urbana plantea retos para el desarrollo del sector del transporte urbano. Del aumento de medios de transporte privados se derivan altos niveles de tráfico que perjudican a la competitividad local. Si coincide un bajo uso de transporte público con una reducción de los precios del petróleo, puede producirse un incremento de las emisiones de CO<sub>2</sub> debido al tráfico de vehículos en las ciudades (gráfico 2.4). Además, a excepción de la red de autobuses rápidos, como el Transmilenio, la flota de autobuses suele ser antigua, con tecnología descontaminante limitada y escaso mantenimiento. El uso del vehículo privado, sobre todo de la motocicleta, es el principal foco de contaminación atmosférica local (Foro Internacional de Transporte de la OCDE, 2015). En concreto, se ha comprobado que la reglamentación de emisiones contaminantes de las motocicletas presenta varias deficiencias.

**Gráfico 2.4. Las emisiones de CO<sub>2</sub> podrían experimentar un aumento muy elevado en las ciudades colombianas**



Nota: Alto (bajo) transporte (Tr.) público se refiere a un rápido (bajo) crecimiento en el transporte público de servicios por vehículo/kilómetro, el cual aumenta (disminuye) el nivel de servicio per cápita durante el periodo de estudio. Alta (baja) provisión de carreteras se refiere a una rápida (lenta) expansión de la red vial urbana en Kms, la cual aumenta (disminuye) el nivel de infraestructura vial urbana per cápita durante el periodo de estudio.

Fuente: Foro Internacional de Transporte de la OCDE.

## Conectar las zonas urbanas y rurales para un desarrollo inclusivo

Los motores de crecimiento, en concreto los que se basan en la extracción de materias primas, son mucho menos urbanos de lo que parece indicar la distribución de la población. Este patrón se repite en la contribución de los activos rurales al crecimiento nacional (productos energéticos, por ejemplo) y a los niveles de vida de la población rural. Los indicadores socioeconómicos para los hogares rurales son significativamente más bajos, y ciertas comunidades rurales remotas resultan especialmente vulnerables en términos de pobreza y de infraestructura. Además, las regiones rurales siguen estando muy aisladas y desconectadas de las áreas urbanas, y sus instituciones locales suelen ser más débiles que las del resto del país, lo cual limita su capacidad de apoyo a la estrategia de desarrollo local.

La atención que actualmente se está prestando al desarrollo urbano debe compensarse con un mayor interés en el papel que representan las características y las redes territoriales en un enfoque holístico del desarrollo rural. En ese sentido, Misión de Ciudades contribuye a mejorar las comunicaciones entre los polos urbanos y el mundo exterior. De hecho, las principales ciudades, con estructuras de producción relativamente similares, no presentan cifras importantes de intercambio comercial. Además, debido al alto grado de autarquía impuesto por la topografía y el conflicto armado, ciertas ciudades cumplen funciones que, dado su tamaño, no les corresponderían en una jerarquía urbana típica.

Para responder a las necesidades de los entornos urbanos y rurales, el Gobierno deberá adaptar sus esfuerzos de conexión de las aglomeraciones urbanas, lo que puede redundar en una mayor especialización y concentración de ciertas funciones en lugares concretos. Esto puede implicar retos políticos, dado que posiblemente los beneficios inmediatos se hagan más visibles en las ciudades más grandes, y no tanto en las intermedias o en el entorno rural. Las personas que diseñan las políticas deberán anticiparse y adoptar un enfoque territorial ante el desarrollo urbano que también conecte con el desarrollo rural. En ese contexto, la política rural nacional debería identificarse y valorar las oportunidades de inversión y crecimiento. Entre las medidas para reducir los costos de este ajuste, se constata el fomento del emprendimiento y del capital humano en las ciudades secundarias. De este modo el Gobierno puede armonizar la urbanización y el desarrollo, incidiendo en los activos rurales y evitando que las ciudades acaben sofocadas por una excesiva concentración de mano de obra no cualificada procedente de las áreas rurales (OCDE, 2014a).

### Principales recomendaciones

- **Mejorar el marco reglamentario del transporte urbano** mediante una mejor gestión de los puntos de entrada para el transporte comercial y con un mejor cumplimiento de la normativa en materia de transporte local (autobuses públicos y mototaxis).
- **Complementar las estrategias actuales para reforzar la conexión urbana** con políticas que fomenten la creación de nuevas oportunidades; entre otras, el fomento del emprendimiento y del capital humano en ciudades secundarias.
- **Mejorar la evaluación de potenciales desarrollos agroindustriales a través de diferentes regiones e identificar vínculos con actividades manufactureras.**
- **Priorizar inversiones complementarias en infraestructuras protegidas para bicicletas y para peatones.**

## 2.4. ALINEAR LAS POLÍTICAS PARA UNA ECONOMÍA VERDE

Colombia es uno de los países del mundo con más biodiversidad y cuenta con una riquísima dotación de recursos renovables (agua, bosques) y no renovables (hidrocarburos, minerales). Esta herencia natural y el bienestar de su pueblo están bajo la constante amenaza de las industrias extractivas, el pastoreo de ganado, la urbanización y la motorización. Por todo ello, es necesario aplicar una serie de reformas para reforzar la gobernanza medioambiental, eliminar progresivamente las subvenciones que sean perjudiciales para el medio ambiente y poner límites al perjuicio que el sector de la minería está causando al medio ambiente.

### La promoción de un crecimiento inclusivo desde el punto de vista social, y sostenible desde el punto de vista ambiental

El patrón de desarrollo económico de Colombia ha intensificado la presión medioambiental. La creciente extracción de petróleo y de recursos minerales es una de las principales causas de la contaminación del suelo y el agua, de la degradación de los ecosistemas y de severos daños a la salud de las personas. Colombia es también el país con más contaminación con mercurio por habitante, la mayor parte proveniente de la minería artesanal del oro. La intensidad de emisiones de CO<sub>2</sub> ligadas a la electricidad es baja, debido a la alta dependencia de Colombia de la energía hidroeléctrica, pero la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero es elevada, en razón del alto nivel de emisiones de metano y otras materias provenientes de la actividad agropecuaria. En lo relativo al acceso al agua potable, Colombia está cerca de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero hay que insistir en la mejora del saneamiento. En cualquier caso, la mala calidad del aire y del agua se traduce en unos costos anuales para la salud que equivalen al 2% del PIB, y esto no tiene en cuenta los efectos de la exposición al mercurio, particularmente tóxico. Además, la población con menos recursos es la que más sufre los efectos de la contaminación y no tiene acceso a los servicios vinculados con el medio ambiente.

Colombia es vulnerable al cambio climático y es posible que la región caribeña y ciertas partes de la región andina acaben pasando de un clima semihúmedo a uno semiárido. Los devastadores efectos de La Niña en 2010-2014 (equivalentes a cerca del 2% del PIB de 2010) sirvieron de estímulo para emprender actividades destinadas a integrar mejor las políticas económicas y ambientales. Entre los pasos más importantes, destacan la inclusión de la sostenibilidad ambiental y prevención de riesgos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la adhesión a la Declaración sobre Crecimiento Verde de la OCDE, la creación de unidades ambientales en los ministerios sectoriales y la elaboración de programas ambientales interministeriales y de una política integral sobre el clima. No obstante, sigue faltando coherencia entre los planes económicos sectoriales y los objetivos ambientales.

Entre los esfuerzos para poner en práctica el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, debería contemplarse una ampliación y un incremento de los impuestos relacionados con el medio ambiente y de las tasas a los usuarios (capítulo 5.2). Los subsidios a los precios de la electricidad y el gas, el agua y la gestión de residuos están pensados para que los precios que pagan los hogares más humildes se mantengan bajos. Sin embargo, ahora solo una pequeña parte de estas ayudas llega a las personas más desfavorecidas, que no tienen incentivos para hacer un uso eficiente de los recursos y minimizar los residuos. Cabe tener en cuenta asimismo que las tasas a los usuarios siguen estando por debajo del costo de los servicios relacionados con el medio ambiente.

### Reforzar la gobernanza ambiental

La Constitución Política de 1991 y la ley general sobre gestión ambiental de 1993 establecieron un marco político e institucional sólido para la gestión ambiental. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI, las instituciones ambientales del país se vieron abrumadas por las presiones sobre el medio ambiente derivadas del rápido ritmo de crecimiento. En 2011, se restableció un fortalecido Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), dos pasos que marcaron el camino a la solución de ese desequilibrio.

33 corporaciones autónomas regionales tienen jurisdicción para aplicar las políticas medioambientales a nivel descentralizado. Sin embargo, no se someten a demasiados controles de rendición de cuentas, son vulnerables a los intereses locales y su financiación es insuficiente. Dado que estos órganos tienen asignadas importantes responsabilidades —recopilación de información medioambiental, elaboración de evaluaciones de impacto medioambiental y concesión de licencias—, el hecho de que no funcionen bien es un impedimento importante para la gestión ambiental. Por otro lado, el conflicto interno también ha perjudicado la gestión ambiental, restringiendo el acceso a zonas protegidas y debilitando, por ende, el estado de derecho.

Para mejorar la eficacia y el cumplimiento medioambiental de las políticas en materia de residuos y productos químicos industriales de Colombia, sería positivo que las distintas instituciones involucradas en la gestión de productos químicos y residuos estuvieran coordinadas. También sería recomendable contar con directrices amplias y coherentes, a poder ser mediante un marco jurídico general. Por último, un aumento de los recursos financieros contribuiría asimismo a desarrollar la infraestructura de gestión de residuos adecuada, para avanzar hacia la prevención y minimización de residuos, y para asegurar una gestión correcta de las sustancias químicas industriales.

## **Integración de la biodiversidad en las políticas económicas y sectoriales**

Buena parte de la biodiversidad colombiana se encuentra en sus bosques, que cubren más de la mitad del territorio, bastante más que en la mayoría de los países de la OCDE. La transformación de esos bosques en zonas de pastoreo para ganado es la primera causa de deforestación, a menudo incentivada por políticas concretas. La expansión de la minería representa también una amenaza para la biodiversidad. La mayoría de los títulos mineros se concentran en la región andina, la que posee el número más alto de especies amenazadas. Las actividades ilegales, tanto en minería como en deforestación, representan una amenaza persistente para la biodiversidad: por ejemplo, se estima que entre el 40 y el 50% de la madera se obtiene de forma ilegal.

Para 2020, Colombia se ha comprometido a lograr la meta de Aichi, considerando como áreas protegidas el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores, y el 10% de las zonas marinas y costeras, lo que exigirá mayores esfuerzos. En general, dado que más de un cuarto de las zonas protegidas se encuentran en reservas indígenas o tierras colectivas, compartir los beneficios de forma equitativa entre los pueblos indígenas y las empresas que quieren explotar la biodiversidad y los recursos genéticos requiere de un marco político claro y transparente.

La falta de información sigue siendo un obstáculo clave para la toma de decisiones. Es necesario tener acceso a mejor información, sobre todo en lo referente a cambios de hábitat fuera de los ecosistemas forestales. Si se cuenta con datos a una escala más precisa, se facilitarán las actuaciones en el sistema de manejo ambiental descentralizado. Un mejor conocimiento científico también reforzará las bases para cuantificar el valor económico de los servicios de los ecosistemas. Los avances en esta área ayudarían a incluir la biodiversidad en las políticas sectoriales y económicas, y a otorgar un mayor reconocimiento al papel que el capital natural representa para fortalecer el desarrollo económico (OCDE, 2014b).



## Principales recomendaciones

- **Fortalecer el sistema de gestión ambiental en el que intervienen los distintos niveles de gobierno**, sobre todo mediante una definición más clara de sus funciones y responsabilidades.
- **Promover un mayor uso de impuestos y tasas vinculados con el medio ambiente**; eliminar gradualmente los subsidios y las exenciones tributarias perjudiciales para el medio ambiente, mitigando al mismo tiempo cualquier efecto negativo sobre los grupos más pobres y vulnerables (capítulo 5).
- **Hacer del crecimiento verde un elemento central del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018** y disponer que los ministerios sectoriales se responsabilicen y rindan cuentas de los efectos ambientales de sus políticas. **Mejorar la gestión del sector de la minería, que tiene un impacto nocivo en la calidad del aire, los recursos acuíferos y la biodiversidad**, en especial por el uso de mercurio.
- **Reducir los incentivos para la ganadería extensiva** y apoyar la intensificación sostenible de la cría de ganado, haciendo un mayor uso de las prácticas de silvipastoreo (que combinan el pastoreo y la agricultura con la plantación de árboles).
- **Fortalecer el sistema de información ambiental** y promover el apoyo a las medidas de carácter ambiental, mediante una mejor comunicación de la información ambiental a los encargados de la formulación de políticas y a la opinión pública.
- **Establecer un sistema de gestión para las sustancias químicas industriales**. Desarrollar un marco institucional y jurídico fundamental para gestionar los riesgos medioambientales y sanitarios en relación con las sustancias químicas industriales.
- **Promover una gestión de residuos respetuosa con el medio ambiente**, incluida la inversión en capacidad de infraestructura de tratamiento de residuos, de acuerdo con una aplicación adecuada de la normativa medioambiental en materia de vertidos.

### 3. EDUCACIÓN Y EQUIDAD POR UNA ECONOMÍA MÁS JUSTA

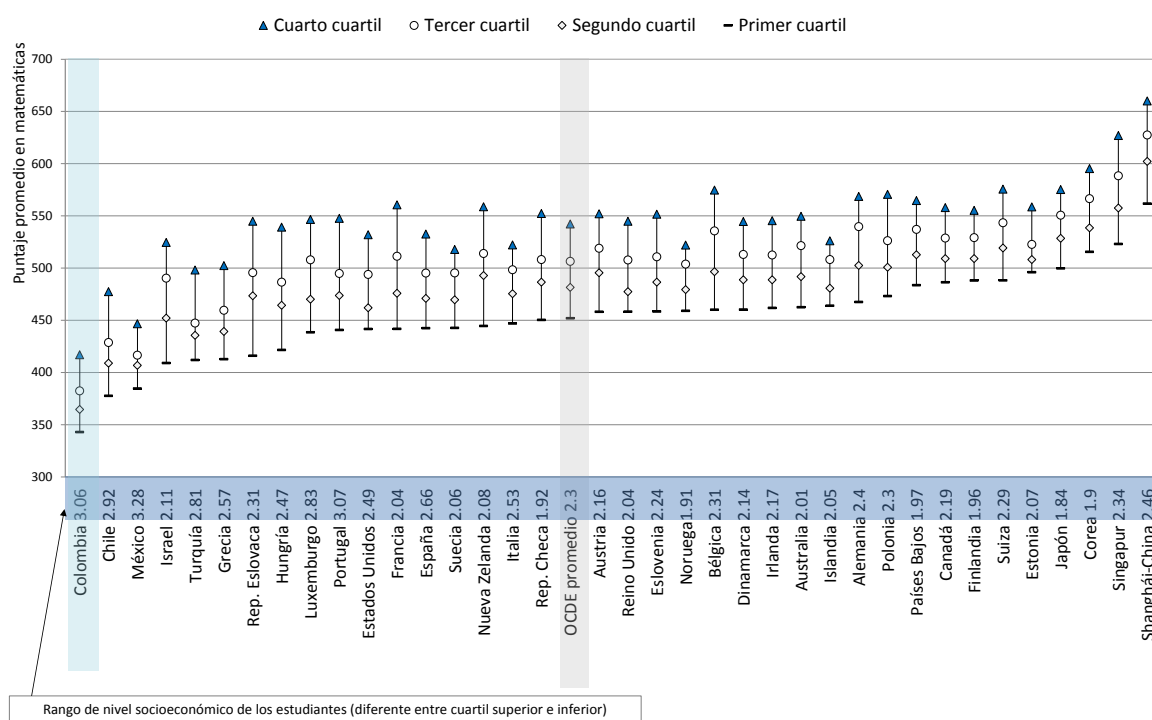
La paz, la equidad y la educación conforman los tres pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Colombia sigue siendo uno de los países de América Latina y del mundo con mayores desigualdades, si bien ha dado algunos pasos para crear un modelo de crecimiento más inclusivo. Como se reconoce en el Plan, educación y equidad van inextricablemente ligadas, puesto que se aspira a una educación accesible y de calidad que actúe como vehículo de movilidad social. Del mismo modo, se puede trabajar por la mejora de la equidad, para que más personas puedan acceder a la educación formal, reforzando no solo los resultados académicos generales, sino también el capital humano del país, potenciando la productividad y ampliando las oportunidades económicas. Para lograr esos ambiciosos objetivos educativos, es especialmente importante que Colombia mejore la cobertura, especialmente en lo referente a la educación infantil y los estudios terciarios, y a la calidad, de modo que se asegure que el aprendizaje se adecua lo mejor posible a las necesidades de las empresas. Para atajar las desigualdades, cabe promover la formalización del mercado laboral, mejorar el ámbito y la cobertura de la protección y los seguros sociales, y ofrecer servicios básicos de más calidad y más accesibles, como en el caso de la salud.

### 3.1. GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS, RELEVANTE PARA EL MERCADO LABORAL

Si bien la educación en Colombia está mejorando, varios retos siguen pendientes. Las matriculaciones en preescolar, secundaria y terciaria han aumentado, pero son pocos los estudiantes que asisten al colegio antes de los 6 años y muchos los que lo abandonan después de los 15. Tan solo cerca de la mitad de los egresados de secundaria entre 17 y 19 años prosiguen sus estudios en el nivel terciario. Mejorar la calidad de la educación y asegurar que todos los estudiantes —especialmente, los más desfavorecidos— consigan unos niveles mínimos de conocimientos será clave para el desarrollo económico y social de Colombia en el largo plazo. Asimismo, aumentar la relevancia del sistema educativo y los programas de formación en el mercado laboral es determinante para reducir el desempleo y fomentar el bienestar.

No cabe duda del importante esfuerzo que ha hecho Colombia para mejorar sus sistemas de educación y formación; sin embargo, todavía queda mucho por hacer para incrementar la calidad y la equidad. Los países de la OCDE que registran los mejores resultados garantizan una buena formación a sus estudiantes y un acceso inclusivo y equitativo a las oportunidades (gráfico 3.1). La evaluación de los estudiantes en el informe PISA 2012 de la OCDE muestra una mejora en los resultados de lectura, mientras que en matemáticas y ciencias los resultados se han mantenido desde 2006. La brecha de rendimiento en matemáticas equivale a 2.9 años de escolarización con respecto a la media de la OCDE. Si Colombia quiere situarse como la nación con mejor formación de América Latina en 2025, deberá priorizar las reformas que ofrezcan una mejora clara de los resultados de aprendizaje: una buena estrategia de formación en educación preescolar, más calidad de la dirección de los centros educativos y del profesorado, y vínculos más sólidos con el mercado laboral.

**Gráfico 3.1. Margen de mejora en la puntuación de matemáticas de PISA para Colombia**  
(Desempeño promedio en matemáticas, por cuartiles de nivel socioeconómico nacional)



**Nota:** La clasificación de los países y economías se establece en orden descendente según el desempeño promedio de los estudiantes del cuartil inferior del índice de estatus social, económico y cultural (ISEC) del informe PISA.

**Fuente:** OCDE, *Resultados PISA 2012: Excellence through Equity [volumen 2]: Giving Every Student a Chance to Succeed, Tabla II.2.4a*

## Mejorar la educación preescolar y la educación básica

La tasa de matrícula en educación preescolar en Colombia se sitúa en el 50%, muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (cerca del 90%). Empezar la etapa formativa en preescolar puede contribuir a mejorar el rendimiento posterior de los estudiantes y reducir las brechas entre estudiantes de diferentes entornos sociales. Los resultados del informe PISA 2012, tras considerar el contexto socioeconómico, evidencian que los estudiantes colombianos que habían asistido a preescolar durante un año o menos obtuvieron, al menos, 16 puntos más que quienes no asistieron (lo que equivale a casi medio año de escolaridad). Los programas sociales como Familias en Acción (transferencias condicionadas en efectivo) o la más reciente Estrategia de Cero a Siempre están dirigidos a mejorar la calidad de la educación en la primera infancia, aunque es necesario seguir trabajando para llegar a más población. Los esfuerzos por incrementar las asignaciones presupuestarias para educación y desarrollo de la etapa preescolar en los presupuestos de 2015 son ya un paso en la buena dirección, y contribuirán a aumentar las matriculaciones en la etapa preescolar y estudios terciarios.

Además, es esencial mejorar la capacidad del profesorado y de los equipos directivos de los centros para identificar y abordar las necesidades de los estudiantes y mejorar la educación básica. Los estudiantes de entornos socioeconómicos bajos, de áreas rurales o regiones con bajo desempeño tienen más posibilidades de mostrar un rendimiento peor y de asistir a colegios más desfavorecidos con profesorado menos cualificado. El Gobierno ha hecho esfuerzos para mejorar la calidad de la educación primaria, especialmente en las zonas más marginales, con iniciativas como programas de orientación y asesoramiento para profesores. Sin embargo, habría que insistir en atraer, formar y dar apoyo a los buenos profesores, y en preparar mejor a la Dirección de los centros educativos.

La evaluación del sistema, las escuelas y los estudiantes debería hacerse en un marco de valoración coherente. En ese sentido, instrumentos como la evaluación nacional de estudiantes (programa SABER), al final de las etapas de educación primaria, secundaria y universitaria, pueden ser de gran utilidad para el profesorado y la Dirección académica, ya que permiten entender y diseñar los procesos de aprendizaje, y colaborar en la mejora de los centros educativos.

## Una educación secundaria de calidad para todos

En Colombia, el efecto que tienen las características de los estudiantes en los resultados es similar a lo que sucede en otros países de la OCDE, y la diferencia de rendimiento entre estudiantes con y sin recursos que completan la etapa obligatoria es una de las más bajas de América Latina. Sin embargo, esto es un claro signo de que los resultados son pobres con independencia de la distribución socioeconómica (incluso los estudiantes con más recursos obtienen resultados bajos; puesto 61 de 63 en PISA 2012). Además, cabe tener en cuenta en ese sentido la alta tasa de abandono escolar, que afecta sobre todo a los estudiantes desfavorecidos y con dificultades. Por otro lado, las matriculaciones para 15-19 años siguen siendo bajas (43%) en comparación con las economías de la OCDE (84%) (OCDE, 2014c).

Así, es fundamental mejorar la calidad de la educación de todos los estudiantes, al tiempo que se mejora la tasa de matriculación de los más desfavorecidos. Incrementar el número de horas de formación se asocia a mejores resultados de todos los estudiantes, lo que adquiere una especial relevancia si tenemos en cuenta la prevalencia del absentismo del profesorado y de los centros con dos o, incluso, tres turnos por día (Avendano *et al.*, 2015). La participación de Colombia en el *Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje* (TALIS, por sus siglas inglesas), en 2018, ayudará a Colombia, como a muchos otros países del mundo, a responder a tres áreas clave de su política docente: cómo preparar a su profesorado para los estudiantes del siglo XXI; cómo crear centros educativos y aulas que fomenten un aprendizaje y una docencia más efectivos, y cómo asegurar que se aplica la distribución de recursos más eficiente y equitativa, tanto entre centros como entre sistemas educativos.

Promover la inclusión social en los centros educativos puede contribuir a solucionar las desigualdades y el bajo rendimiento: mientras que un tercio de los estudiantes más desaventajados asisten a centros privados de educación secundaria, solo un 5% de los estudiantes desfavorecidos asisten a esos centros. Estas disparidades contribuyen a crear desigualdades significativas en los resultados educativos. En PISA 2012, el perfil socioeconómico y cultural de los estudiantes y la escuela explican los mejores resultados de los estudiantes que asisten a centros privados (el equivalente de un año de escolarización) con respecto a los que asisten a los centros públicos (OCDE/CEPAL/CAF, 2014).

Promover la inclusión social en los centros educativos puede contribuir a solucionar las desigualdades y el bajo rendimiento: mientras que un tercio de los estudiantes más desaventajados asisten a centros privados de educación secundaria, solo un 5% de los estudiantes desfavorecidos asisten a esos centros. Estas disparidades contribuyen a crear desigualdades significativas en los resultados educativos. En PISA 2012, el perfil socioeconómico y cultural de los estudiantes y la escuela explican los mejores resultados de los estudiantes que asisten a centros privados (el equivalente de un año de escolarización) con respecto a los que asisten a los centros públicos (OCDE/CEPAL/CAF, 2014).

Se constata también que la mejora la calidad de los programas de formación profesional permite obtener resultados particularmente beneficiosos para los estudiantes desfavorecidos. En PISA 2012, Colombia registraba los resultados relativos más elevados en escuelas de formación profesional en comparación con los centros generales. Esto es especialmente cierto con los estudiantes desfavorecidos, que tienden a obtener mejores resultados si se matriculan en formación profesional. La orientación de estos estudios al mercado laboral puede ser particularmente útil a la hora de motivar a los estudiantes más desfavorecidos y facilitar su transición al mercado laboral.

## **El vínculo entre la educación terciaria y el mercado laboral**

Los requisitos medios de calidad para instituciones de educación superior son bajos y son pocos los que cuentan con acreditaciones de calidad. Aunque toda institución que quiera ofrecer educación terciaria debe registrarse en el Ministerio de Educación, las prescripciones de calidad mínimas son escasas y no se controla demasiado su aplicación real. Preocupa la calidad dado el nivel académico relativamente bajo y las limitadas garantías de calidad internas. De hecho, demasiados centros aspiran a impartir estudios universitarios (de mala calidad) en lugar de centrarse en ser mejores como centros técnicos. El Gobierno ha intentado promover una acreditación de calidad y mejorar la cualificación del personal docente, pero sin duda hay espacio de mejora en este sentido.

La tasa de cobertura en educación terciaria ha aumentado y Colombia ha tratado de mejorar el vínculo con el mercado laboral, aunque todavía queda mucho por hacer. La inversión en educación superior merece la pena: se gana en promedio seis veces más que si solo se tiene el bachillerato. Sin embargo, la tasa de acceso a la educación terciaria en Colombia se sitúa en el 40%, muy por debajo del promedio de la OCDE (cerca del 70%), y los programas de educación terciaria no enseñan a los estudiantes lo que necesita el mercado laboral. Además, los egresados de las universidades suelen proceder de entornos privilegiados y áreas urbanas, lo que aumenta la desigualdad de ingresos. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX) ofrece a los estudiantes con escasos recursos créditos sin intereses, una iniciativa que, no obstante, debería ampliarse a todos los estudiantes que deseen acceder a la educación terciaria. La mejora de la calidad en el nivel terciario debe apoyarse en una mejor educación básica, una mayor calidad de los medios de aprendizaje (profesores y recursos) en los programas de educación terciaria y una mejor respuesta a las necesidades del mercado laboral. La colaboración más estrecha entre las instituciones de educación terciaria y el mercado laboral contribuirá a fomentar los conocimientos técnicos relevantes en el sistema educativo y a abordar la carencia de trabajadores cualificados.

## Impulsar las competencias gracias a mejores políticas de formación

Desde el ámbito formativo, es importante centrarse en los conocimientos que exige el mercado laboral. Existe un importante desequilibrio entre las necesidades del sector productivo y los recursos humanos disponibles, con una carencia importante de trabajadores cualificados y especialistas técnicos, y un exceso de trabajadores y profesionales sin cualificación en puestos de mando intermedios. Cerca de un 45% de las empresas colombianas —frente al 36% de América Latina y al 15% de las economías de la OCDE— reconocen que la formación inadecuada de los trabajadores representa un obstáculo importante (OCDE/CEPAL/CAF, 2014). Además, los programas de educación terciaria para formar a profesionales en trabajos clave no enseñan lo que el mercado necesita. Por ejemplo, el material de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) incluye tecnologías anticuadas y formación de dudosa calidad. Asimismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con más del 50% de las matrículas en programas técnicos, debería incrementar su responsabilización: se tienen pocos datos sobre la calidad de la docencia del SENA y el desempeño de sus egresados en el mercado laboral, ya que sigue sin constar en la mayor parte de las bases de datos académicas nacionales (OCDE, 2012). Así, en general sería recomendable llevar a cabo evaluaciones externas de los CERES y el SENA para aumentar su valor añadido y fortalecer su coordinación con el Ministerio de Educación.

### Principales recomendaciones

- **Garantizar una buena estrategia formativa desde el principio, especialmente para los estudiantes más desfavorecidos**, mejorando la calidad del profesorado y evitando los colegios con dos o, incluso, tres turnos al día.
- **Formar profesores y equipos directivos que puedan ofrecer una educación de calidad a todos los estudiantes** mediante buenos programas de formación inicial y continuo desarrollo profesional.
- **Mejorar la utilización de datos de valoración de los estudiantes por parte de los interesados, incluyendo a los profesores**, para garantizar la calidad y otros objetivos de mejora.
- **Mejorar la acreditación de las instituciones de educación terciaria**. Subir el listón para que los centros educativos se inscriban y operen con unos mínimos requisitos de calidad, y mejorar el control rechazando las solicitudes que no cumplan con los mínimos requeridos.
- **Garantizar que los egresados conozcan las exigencias del mercado laboral introduciendo parámetros para cuantificar y publicar los resultados del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)**. Integrar el SENA plenamente en el sistema de educación terciaria en términos de financiación, recopilación de datos y evaluación, diseño académico y mecanismos de garantía de la calidad.

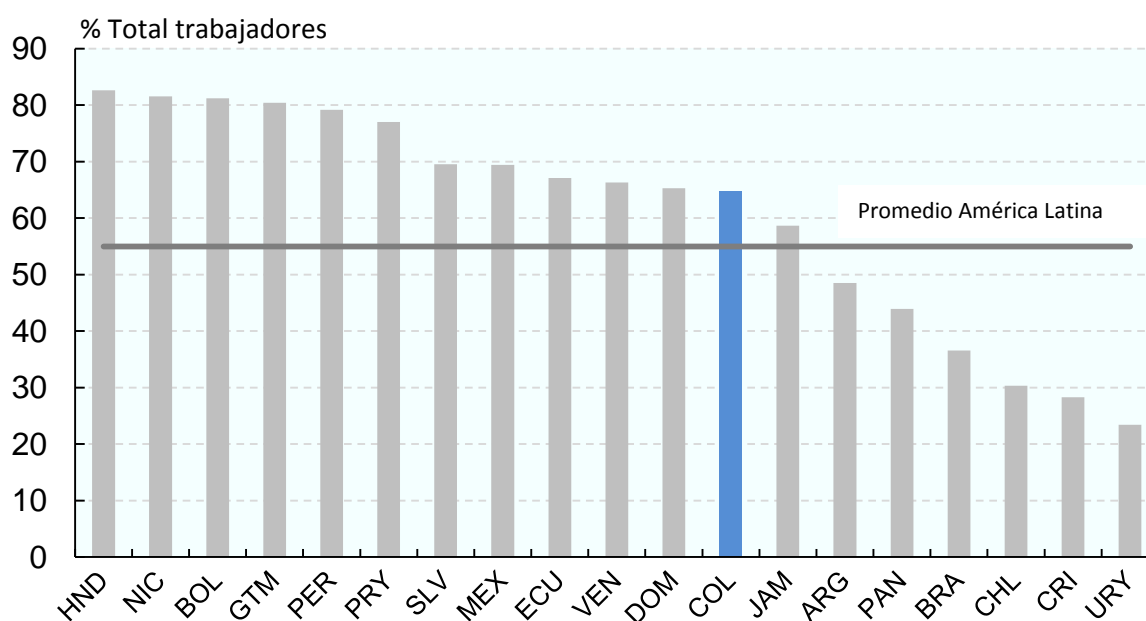
## 3.2. PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL, MÁS TRABAJO Y DE MAYOR CALIDAD

Gracias al fuerte crecimiento económico de la última década, Colombia ha podido reducir sus niveles absolutos de pobreza de forma notable; sin embargo, la desigualdad de ingresos y la pobreza relativa siguen siendo altas con respecto a los países de la OCDE. Dicha desigualdad es resultado, en gran medida, del elevado desempleo y de la alta presencia de un mercado informal, lo que, a su vez, obedece a la calidad dispar del sistema educativo. Existe margen de maniobra en la implementación de políticas para reducir la informalidad, mejorar la calidad de los puestos de trabajo y de la gestión de los recursos dedicados a salud, seguridad social y pensiones. Todo ello, para obtener resultados más equitativos.

### Promover la formalización del mercado laboral y proteger los derechos de los trabajadores

A pesar de un fuerte crecimiento económico en la década pasada, el mercado de trabajo colombiano obtiene unos resultados decepcionantes por la escasa calidad de los puestos de trabajo. Aunque va perdiendo terreno tímidamente, el mercado informal sigue en niveles elevados para los estándares de la OCDE, incluso más altos de lo que cabría esperar teniendo en cuenta el desarrollo económico colombiano (gráfico 3.2). Según la definición aplicada, el empleo informal se sitúa entre el 59 y el 73% con respecto al total de la población ocupada. Además, más de un tercio de las personas que trabajan, lo hacen en condiciones inestables, con contratos por un tiempo determinado, mediante agencias de trabajo temporal o con contratos regidos por el derecho civil. El excesivo recurso a este tipo de contratos contribuye asimismo a la dualidad del mercado laboral colombiano y tiene efectos adversos en la equidad y la eficiencia.

**Gráfico 3.2. El sector informal sigue teniendo una presencia elevada, incluso desde la perspectiva de América Latina**



Nota: Circa 2013 (2013 para Colombia). Participación de trabajadores afiliados al sistema pensional con respecto al total de trabajadores.

Fuente: Sistema de Información Laboral y Seguridad Social (SIMS) del Banco Interamericano de Desarrollo, a partir de encuestas a hogares.

En el sector formal los costos laborales unitarios son altos, lo que provoca que aquellas personas con niveles de productividad bajos acaben sin trabajo o empleados en el sector informal. Para empezar, el salario mínimo, un 86% del salario promedio, es mucho más alto que en los países de la OCDE. Los trabajadores jóvenes, los menos cualificados y las personas en regiones menos desarrolladas y minorías quedan particularmente afectados en ese sentido. De hecho, la Constitución determina que el salario mínimo debe ajustarse anualmente para que sea equiparable, al menos, a la suma de la inflación del año anterior y las ganancias de productividad. Sin embargo, considerando el historial de importantes incrementos por encima de la inflación, los futuros aumentos del salario mínimo deberían limitarse al aumento del índice de precios al consumo (IPC). Además, el Gobierno debería considerar la introducción de un salario mínimo más bajo para los jóvenes con el fin de incentivar su contratación. Por ejemplo, el contrato de aprendizaje ya permite que los aprendices sin titulación universitaria reciban un 75% del salario mínimo para incentivar la contratación.

La reforma tributaria aplicada en 2012 redujo de forma considerable los costos laborales no salariales, pero sigue habiendo ciertas contribuciones cuyas prestaciones no están claras. Algunas contribuciones a la seguridad social se destinan a pensiones, riesgos laborales y prestaciones por desempleo, y forman parte de las prestaciones laborales, pero como no hay relación entre lo que se paga y lo que se obtiene del sistema de salud y de las Cajas de Compensación Familiar, se reducen los incentivos para participar en estos sistemas. Los trabajadores deberían poder decidir si contribuyen o no a los servicios recreativos o comerciales ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, por ejemplo.

En cuanto a la permanencia en la economía informal, debería desincentivarse, previendo la posibilidad de la pérdida del acceso a los servicios sanitarios gratuitos y a las ayudas económicas condicionadas. La ley de formalización y generación de empleo de 2010 es también un paso en la buena dirección, puesto que las exenciones tributarias sobre el impuesto de sociedades y los impuestos sobre la nómina para aquellos empresarios que contraten a jóvenes o trabajadores vulnerables promueven la formalización del mercado laboral.

Por otro lado, el apoyo a las políticas activas y pasivas del mercado laboral contribuiría a mejorar los resultados. Por ejemplo, debería mejorarse la cualificación para responder mejor a las oportunidades laborales (véase el capítulo 3.1). La flexibilidad de la legislación de protección laboral colombiana coincide bastante con los estándares de la OCDE, pero los resultados medios esconden reglamentaciones muy flexibles para los despidos personales, por un lado, y normativas bastante estrictas para los despidos colectivos y el empleo a través de agencias de trabajo temporal, por el otro. Recientemente se ha mejorado la protección contra el desempleo (Mecanismo de Protección al Cesante), con ampliación del período de protección en caso de desempleo para algunas personas, acceso a una red de intermediación y capacitación laboral, así como un sistema voluntario de ahorro de cesantías para cubrir la falta de ingresos en caso de desempleo. Aunque no ha transcurrido el tiempo suficiente para poder evaluar este sistema, sí se puede constatar que es un paso en la buena dirección.

El amplio uso del derecho civil y de las agencias de trabajo temporal sugiere que la aplicación real de la legislación laboral es frágil. Efectivamente, la seguridad de los representantes sindicales, la libertad de asociación y de negociación colectiva, y la aplicación de la legislación laboral en general siguen siendo importantes para asegurar el crecimiento inclusivo de Colombia. En los últimos años se han dado pasos significativos en esa dirección, pero aún hay camino por recorrer. Por ejemplo, el número de inspectores de trabajo está bien por debajo de los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los insuficientes recursos y la seguridad laboral hacen que esos inspectores sean vulnerables ante influencias externas inapropiadas. Ahora bien, el difícil acceso al sistema de justicia, así como la ausencia de repercusiones para las empresas que incumplen la ley complican la situación para que las personas y los sindicatos tengan garantizados sus derechos.



## Reforma del sistema pensional y de los programas de asistencia social

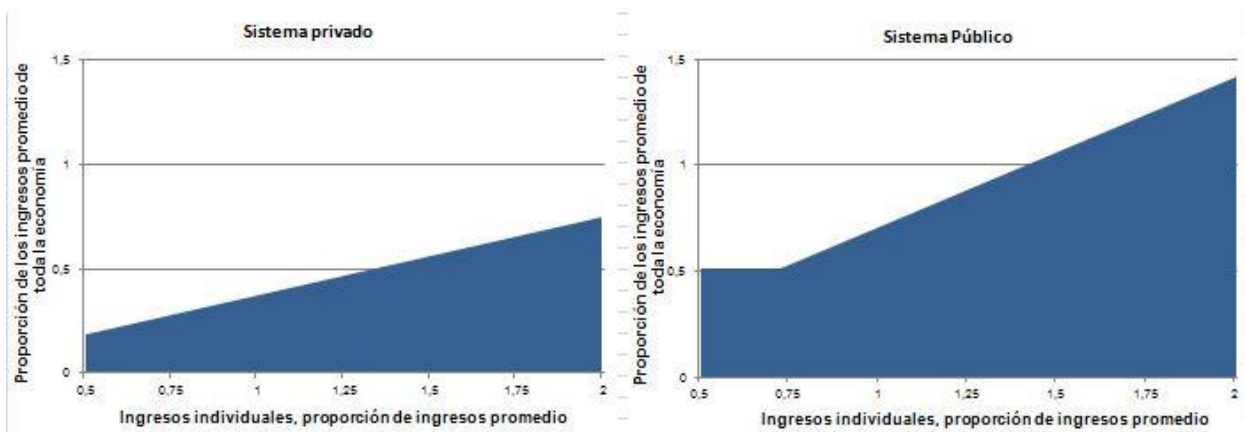
El gasto público en Colombia reduce la desigualdad y la pobreza, pero es más generoso en los grupos de ingreso superiores. La inversión en educación es el que más contribuye a la reducción de la desigualdad y la pobreza (inversiones en preescolar, primaria y secundaria), seguido por la inversión en salud. En cuanto a las prestaciones del sistema de pensiones contributivas sí reducen la pobreza, pero también sirven para incrementar la desigualdad, ya que la cobertura de las pensiones se concentra en los grupos con mayores ingresos. Otros programas sociales, tales como la transferencia condicionada de efectivo y la protección infantil, están bien diseñados pero el impacto en la pobreza y la desigualdad es limitado debido a su tamaño reducido.

El sistema pensional plantea importantes problemas de equidad. Más del 90% del quintil más alto contribuye al sistema pensional, pero en el quintil más bajo, esa cifra es solo del 5% (OCDE/BID/BM, 2014). Además, la cobertura del sistema contributivo es muy escasa comparada con los países de la OCDE e, incluso, con países similares de América Latina. Tan solo un 30% de los trabajadores, aproximadamente, contribuyen regularmente al sistema pensional y poco más del 20% de la población mayor de 65 años está cobrando una pensión. La amplia presencia del sector informal y la ausencia de una pensión mínima en el primer pilar dejan a muchos mayores en la pobreza. El Gobierno está introduciendo de manera progresiva el programa de ahorros voluntario Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que dará cobertura a siete millones de pensionistas sin recursos suficientes en los próximos veinte años, y que permitirá ampliar los programas de asistencia social a las personas de la tercera edad (Colombia Mayor). La prestación media de Colombia Mayor es aproximadamente una décima parte del salario mínimo, lo cual queda por detrás de la mayoría de los países de la OCDE, y bien por debajo del umbral de pobreza colombiano. Esto se refleja asimismo en el bajo porcentaje de gasto público dedicado al sostenimiento de los ingresos de los más mayores: un 0.02% del PIB (OCDE, 2015). Estas medidas ampliarán la cobertura de las pensiones, pero son insuficientes, dada la reducida capacidad de ahorro de muchos de los posibles participantes y el que las prestaciones serán mucho más bajas que las del sistema contributivo.

Es necesaria una reforma general del sistema pensional y el régimen contributivo (público o privado) debería ampliarse. Ahora el sistema permite elegir entre el Régimen de Prima Media (RPM), un plan de prestaciones definidas gestionado por un organismo público, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), gestionado por una entidad privada (OCDE/BID/BM, 2014). Por último, convendría reducir la complejidad del sistema, facilitando el paso de un régimen a otro, creando en última instancia un único sistema (OCDE, 2015). En realidad, la posibilidad de cambiar de planes hace que el sistema sea complejo, costoso e injusto, porque la propuesta pública es muy generosa con los sueldos altos (gráfico 3.3).

### Gráfico 3.3. Amplia divergencia de prestaciones entre los sistemas pensionales públicos y privados

(Nivel bruto relativo de pensión - Sistema público y privado)



Fuente: OCDE/BID/BM (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OCDE.

Además, se necesitan reformas en el sistema pensional público para mejorar la relación entre las contribuciones y las prestaciones, y hacer los ajustes pertinentes para el envejecimiento de la población. Esto contribuirá a asegurar la sostenibilidad del sistema pensional, con unas obligaciones contraídas en materia de pensiones, según datos oficiales, de más del 110% del PIB. De hecho, convendría volver a retrasar la edad de jubilación, igualarla entre hombres y mujeres, y vincularla al aumento de la esperanza de vida (OCDE, 2015). La generosidad del sistema también complica ampliar las condiciones de elegibilidad. Reducir la elevada tasa de sustitución, especialmente entre las personas con más ingresos, ayudaría a financiar de modo sostenible esa ampliación de la cobertura. Asimismo, sería necesario eliminar los términos que obligan a igualar las pensiones, al menos, con el salario mínimo, porque excluyen a una gran parte de la población del sistema contributivo; sin embargo, esto requeriría una modificación de la Constitución, algo bastante complicado.

El programa de transferencia condicionada en efectivo para familias con hijos Más Familias en Acción se estima que reduce la pobreza entre un 1 y un 2%, y el coeficiente Gini sería un punto más alto si no existiera el programa. En concreto, Más Familias en Acción ha tenido efectos positivos en la matriculación y la asistencia a los centros escolares, pero su impacto en los objetivos de aprendizaje y las tasas de graduación está menos claro. Es necesario crear incentivos para los logros educativos, y alinear la cantidad y la calidad de los recursos educativos para mejorar los resultados. Además, para responder al abandono escolar, no hay que obviar el costo de oportunidad de la educación para los adolescentes de familias con bajos ingresos. Aumentar la cantidad de la beca según las notas de los alumnos ayuda, pero la transferencia para alumnos de grado 11 sigue siendo relativamente modesta (menos del 10% del salario mínimo). La introducción de Jóvenes en Acción es un paso en la buena dirección, al incentivar que los jóvenes sigan estudiando. Hay que seguir trabajando, sin embargo, para ampliar la cobertura del programa, incluyendo el acceso de jóvenes que estudian en instituciones privadas. Por otro lado, debería facilitarse la transición de Más Familias en Acción a Jóvenes en Acción para evitar la inactividad y los riesgos asociados.

## Reforma del sistema de salud

Se insta a las autoridades a mejorar la eficacia del gasto en el sistema de salud. Colombia prácticamente ha conseguido implantar un sistema de salud universal y las prestaciones están llegando cada vez más a los más desfavorecidos, una medida digna de admiración en un país con una alta desigualdad de ingresos. Sin embargo, una prelación más acertada, especialmente en términos de prestaciones por enfermedad, aumentaría la eficacia del gasto en salud, al igual que la mejora de la organización del sistema de salud. El sistema sanitario de Colombia depende de más de 99 aseguradoras públicas y privadas, financiadas mediante un fondo común de contribuciones de la Seguridad Social. Estas compañías aseguradoras contratan servicios a los prestadores, pero la integración vertical entre aseguradoras y prestadores es habitual. Esta distribución reduce la competencia entre los prestadores, dificulta el uso efectivo de los recursos y dificulta el aprovechamiento de las economías de escala. Para conseguir un mayor *value for money* en el sistema de salud, cabría distinguir mejor entre adquirientes y proveedores de servicios de salud. Además, Colombia debería introducir medidas de evaluación de la calidad y los resultados en el sector de la salud, y aplicar los principios de gobierno abierto de forma más eficiente. Si esto se aplicara, se estaría transmitiendo el siguiente mensaje a pacientes, proveedores y contribuyentes: “Se está haciendo lo posible para que el dinero invertido cubra las necesidades del sistema de salud y no se pierda por la ineficacia o la corrupción; la calidad mejora constantemente en un entorno de recompensa de la excelencia y corrección de los fallos, y las desigualdades entre los grupos sociales y enclaves geográficos se equilibran”.

### Principales recomendaciones

- **Reducir los costos e incrementar las prestaciones para que trabajadores y empresas se muevan en el mercado formal** aumentando el número de posibles beneficiarios, incluida la salud, en la transición del empleo informal al formal; reduciendo los costos laborales no salariales mediante contribuciones voluntarias a las Cajas de Compensación Familiar, y manteniendo el incremento del salario mínimo en el futuro cerca de la inflación, mejorando los resultados educativos y la relevancia de la cualificación, y simplificando los trámites administrativos y legales para formalizar la creación de empresas y la contratación de empleados.
- **Proteger los derechos de los sindicatos** mejorando el sistema de las inspecciones de trabajo, modificando la legislación para que sea coherente con las convenciones de la OIT y abordando la impunidad mediante un sistema judicial eficaz.
- **Emprender una amplia reforma del sistema pensional para reducir la pobreza mediante un sistema menos regresivo y más sostenible.** Retrasar la edad de jubilación, eliminando el vínculo entre la pensión mínima y el salario mínimo, y reduciendo los subsidios para los ingresos medios y altos. Incrementar la admisibilidad para el programa BEPS, y la cobertura y las prestaciones del programa Adulto Mayor, reforzando sus reglas (financiación, vínculo a los precios).
- **Mejorar la organización del sistema de salud para un mejor aprovechamiento de los fondos** reduciendo la fragmentación del sistema de seguros y la integración vertical entre aseguradoras y prestadores.

## 4. FOMENTAR LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 plantea estrategias para revitalizar la competitividad y apoyar al crecimiento de la productividad, lo cual contribuye a asegurar una base económica sólida para los tres pilares del Plan: equidad, educación y paz. Colombia se ha beneficiado mucho del *boom* de materias primas desde el cambio de siglo, pero debe dar un paso más para diversificar sus exportaciones aumentando la productividad de los sectores no extractivos. Esto debería redundar en el desarrollo de sectores de servicios y manufacturas competitivos en los mercados internacionales, lo cual permitirá que Colombia ascienda en la cadena de valor. Para la competitividad económica general, serán básicos los esfuerzos para mejorar la infraestructura de transporte y logística por todo el país, aprovechar al máximo las TIC más avanzadas como plataforma de innovación, y promover el emprendimiento mejorando el clima empresarial.

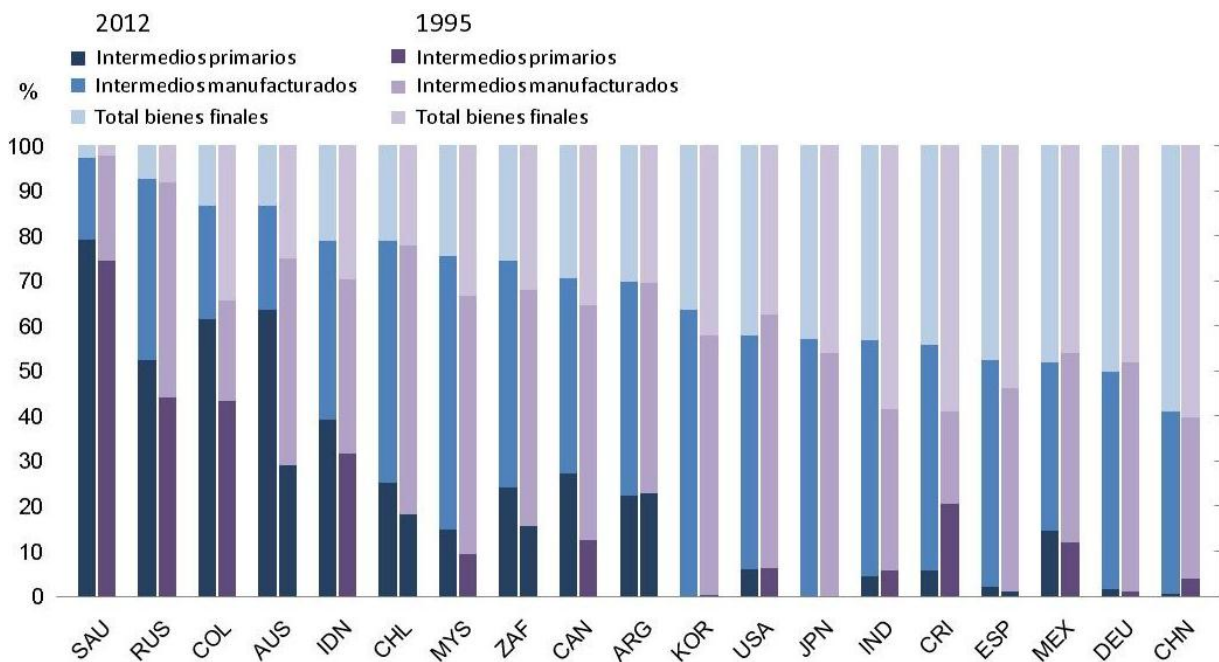
## 4.1. FOMENTAR LA INNOVACIÓN Y EL EMPRENDIMIENTO PARA MEJORAR EN LA CADENA DE VALOR

Para lograr un crecimiento económico sostenible, Colombia debe centrarse en el fomento de la productividad, la diversificación de su economía —alejándose de su dependencia de las materias primas— y el ascenso en la cadena de valor. Un alto rendimiento en todas estas áreas es crucial para converger con los países de la OCDE en términos de PIB per cápita. Emprendimiento e innovación son dos elementos críticos en ese sentido.

### Diversificación y mejora en la cadena de valor

La economía colombiana se ha ido especializando en la producción de materias primas, debido al rápido crecimiento de las exportaciones de minerales (petróleo, sobre todo) en un escenario de aumento de precios (gráfico 4.1). Hay que hacer un esfuerzo para que el crecimiento sea más resistente y tenga más en cuenta el medio ambiente, reforzando el papel de los productos agropecuarios, la manufactura y los servicios comerciales de alto valor ecológico. Por otro lado, la integración de Colombia en las cadenas de valor mundiales y en las redes de conocimiento e innovación crea nuevas oportunidades, pero la verdadera competencia en los mercados internacionales exige que se invierta en innovación, sobre todo desde las empresas, con vistas a potenciar la productividad y la competitividad.

**Gráfico 4.1. La presencia de las materias primas en las exportaciones es cada vez mayor**



Fuente: OCDE, STAN, Intercambios bilaterales de productos por industria y categoría de uso final (BTDIxE), [www.oecd.org/sti/btd](http://www.oecd.org/sti/btd), mayo de 2014.

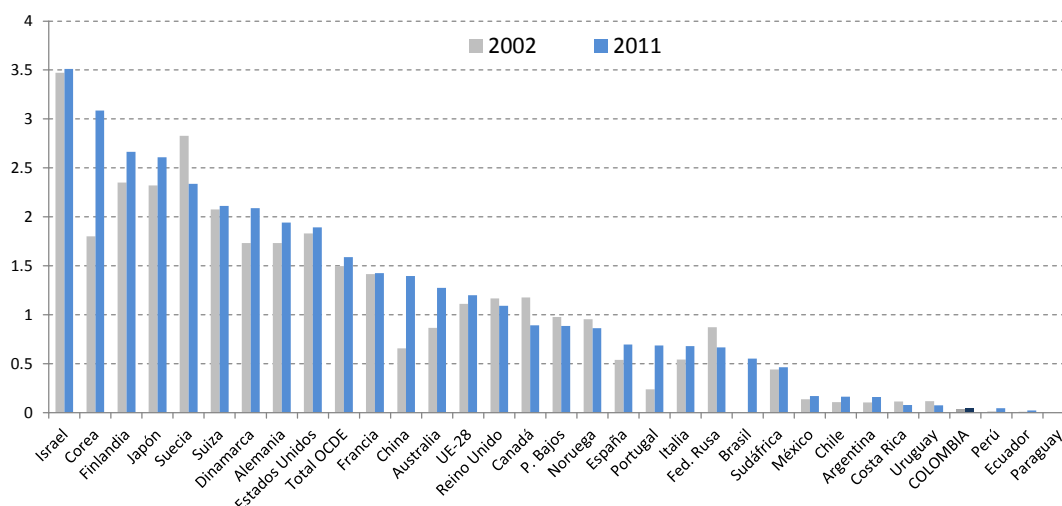
## Fomento de la innovación y el emprendimiento

La innovación puede contribuir al desarrollo de nuevas actividades económicas; potenciar la productividad para mantener el aumento de los ingresos y la creación de empleo para la población urbana; fomentar la diversificación agropecuaria para mejorar el sustento de la población rural, y mejorar la sostenibilidad medioambiental. No obstante, el sistema de innovación en Colombia debe reforzarse: el gasto bruto en I+D es solo del 0.2% del PIB, comparado con el 1.2% de Brasil y el 2.4% de la OCDE. Otros indicadores de innovación, como el registro de patentes y las publicaciones científicas per cápita, sitúan a Colombia por debajo de países vecinos como Argentina y Chile (OCDE, 2014d).

El sistema de innovación de Colombia carece de un núcleo empresarial sólido. El gasto en I+D de las empresas con relación al PIB es insignificante si se tiene en cuenta el tamaño de su economía (gráfico 4.2) y solo un 30% de la I+D total recae en el sector empresarial, en comparación con la cifra de los principales países de la OCDE y China, que está entre el 65 y el 70%. Por ello, es fundamental incidir en el bajo nivel de innovación de la esfera empresarial mediante políticas concretas si se quiere impulsar la productividad. Hasta ahora las políticas han hecho hincapié en las empresas con vocación investigadora y en el vínculo universidad-empresa. Esto es importante, pero el potencial de innovación va más allá de esas empresas, incluye a una amplia base de pymes y nuevas empresas.

**Gráfico 4.2. El gasto en I+D es mínimo en comparación con los países de la OCDE**

Países seleccionados, 2002 y 2011 (% del PIB)



Nota: Australia: 2010; Chile: 2007 y 2010; Países Bajos: 2010; Suecia: 2003; Suiza: 2004 y 2008; Sudáfrica: 2003 y 2009.

Fuente: OCDE (2014), *Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología*, volumen 2013 n.º 2, OCDE y RICYT. Brasil, con datos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI).

El sector de pymes de Colombia emplea aproximadamente al 81% de la población activa y equivale a un 40% del PIB y un 13% de las exportaciones totales. Las microempresas y las empresas pequeñas constituyen en torno al 68% de la población empresarial. El trabajo informal es habitual y el acceso a la financiación representa una limitación importante para la creación, supervivencia y crecimiento de las pequeñas empresas, especialmente en caso de empresas innovadoras. Recientemente, se han introducido nuevas medidas en el sector empresarial para aliviar las dificultades financieras, en un esfuerzo por incentivar la innovación y la productividad. En concreto, Bancóldex, un banco de desarrollo empresarial público, gestiona varios programas pensados para las pymes, para que innoven, crezcan y se promocionen (iNNpula Colombia, iNNpula Mipymes). Además, en el marco del anterior Plan Nacional de Desarrollo, se creó una unidad especial en Bancóldex para fomentar la innovación y el emprendimiento dinámico, ofreciendo financiación no reembolsable y líneas de cofinanciación (OCDE, 2014e).

En cuanto al nivel de innovación de las empresas, para incrementarlo es necesario invertir en competencias, particularmente en ingeniería, diseño, gestión y tecnologías de la información y en comunicaciones (TIC, véase el capítulo 4.3 a continuación). Desde el diseño de políticas debe asimismo fomentarse la movilidad entre las empresas y los organismos públicos de investigación, facilitar la contratación de estudiantes en la industria y fomentar una mayor inversión de las empresas en recursos humanos. Además, si bien es cierto que los niveles de doctorado y altos niveles formativos son importantes, debería prestarse una mayor atención a la formación técnica profesional (véase el capítulo 3.1).

El nuevo sistema para distribuir los derechos de autor asigna un 10% de los ingresos por recursos no renovables a un fondo de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Esta mayor inversión en CTI puede fortalecer el sistema de innovación y responder a las disparidades interregionales y a los desequilibrios entre la innovación pública y privada. Asegurar su absorción efectiva y su coherencia requiere mejorar la capacitación de las regiones, así como la gobernanza y evaluación (OCDE, 2013a). Ahora bien, para seguir siendo coherentes, las ayudas mediante el fondo de CTI no deben salir de los flujos de financiación existentes para I+D e innovación.

Para una correcta aplicación y un buen despliegue de la política de innovación, se requiere una mejor coordinación entre las diferentes partes de gobierno, y entre la Administración central y las regiones. De este modo, se gestionarían mejor los desafíos “horizontales”, como aquellos vinculados con el medio ambiente, que afectan a distintos ministerios y a diferentes partes de la sociedad.

Para una correcta aplicación y un buen despliegue de la política de innovación, se requiere una mejor coordinación entre las diferentes partes de gobierno, y entre la Administración central y las regiones. De este modo, se gestionarían mejor los desafíos “horizontales”, como aquellos vinculados con el medio ambiente, que afectan a distintos ministerios y a diferentes partes de la sociedad.

### Principales recomendaciones

- **Mejorar el marco de condiciones para la innovación y el emprendimiento, así como el atractivo de Colombia para la inversión extranjera directa**, centrándose en competencias —particularmente ingeniería, diseño, gestión y tecnologías de la información y las comunicaciones— y en habilidades profesionales de nivel medio.
- **Fomentar de forma decisiva la inversión empresarial en capacidad de innovación, recurriendo a cofinanciación, redes entre empresas y compensaciones, entre otros.**
- **Generar conciencia e incrementar la respuesta ante los programas para financiar la innovación de pymes y emprendedores.**
- **Reforzar la investigación en las universidades y modernizar los organismos de investigación públicos.** Revisar los impedimentos regulatorios, entre otros, para la colaboración de la industria con las *spin-offs*, y fomentar la creación de lazos duraderos entre la academia y la industria.
- **Mejorar la coordinación institucional entre entidades (Colciencias y Departamento Nacional de Planeación)** e implicar activamente al sector privado en el diseño de los programas de innovación.
- **Reforzar la capacidad de los organismos subnacionales para que sean capaces de definir e implementar proyectos adecuados con el apoyo del fondo CTI, y ello sin perder la coherencia a escala nacional.**

## 4.2. FOMENTAR LA INFRAESTRUCTURA Y LA LOGÍSTICA PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD

Colombia debería mejorar su infraestructura de transporte y de logística para aumentar su productividad, porque a pesar de las recientes mejoras en el marco regulatorio e institucional, sus costos de transporte siguen siendo elevados. Las medidas diseñadas para mejorar los componentes logísticos relacionados con infraestructuras físicas de transporte deben ir acompañadas de mejoras en aspectos blandos de la logística para obtener resultados a más corto plazo.

### Las políticas inadecuadas en infraestructura de transporte han contribuido a la brecha de infraestructuras existente

En Colombia, la brecha de infraestructura de transporte es mayor que en otras economías desarrolladas y emergentes, y los costos del transporte interno están entre los más elevados del mundo. La calidad de las carreteras es baja, y el transporte fluvial y ferroviario representan solo el 15 y el 5% del mercado de carga, respectivamente. Aun teniendo en cuenta todos los componentes del sistema logístico —es decir, todos los servicios y procesos necesarios para transportar bienes desde el lugar de producción hasta el consumidor final—, el déficit de infraestructuras es el principal factor responsable del pobre rendimiento logístico colombiano en comparación con los países de la OCDE. Además, si comparamos los altos costos de transporte con los avances realizados para aprobar acuerdos comerciales, la relación de costos de transporte con los aranceles comerciales prácticamente multiplica por 15 la de los países de la OCDE (OCDE/CEPAL/CAF, 2013). Así, con una reducción de los costos de transporte y de logística se podría diversificar la economía aumentando significativamente la competitividad de numerosos bienes comercializables.

En el pasado, la falta de evaluación de la viabilidad *ex ante* y, en general, la priorización y planeación ineficientes perjudicaron a las infraestructuras de transporte. En concreto, siempre se ha dado preferencia a la inversión en nuevos proyectos, por delante del mantenimiento de la infraestructura existente, aunque vistas las condiciones de las carreteras actuales, cerca de un 50% de las inversiones debería destinarse a mantenimiento. Además, los importantes cambios introducidos en el Plan Nacional de Desarrollo durante su proceso de aprobación en el Congreso afectaron el programa de inversión de los proyectos de infraestructura (Nieto-Parra *et al.*, 2013). Por último, la participación del sector privado en las infraestructuras de transporte ha sido víctima de las carencias del diseño institucional y de la reglamentación (OCDE, 2013a): continuas renegociaciones, más costosas y más recurrentes que en otras economías de América Latina, aumentan el costo final, que pueden multiplicar por más de tres el costo inicial de las concesiones (v. gráfico 4.3). En general, deberían estudiarse diferentes opciones de innovación financiera para las asociaciones público-privadas (APP): banca privada, fondos de pensiones, fondos de capital privado, entre otros.

En el pasado, la falta de evaluación de la viabilidad *ex ante* y, en general, la priorización y planeación ineficientes perjudicaron a las infraestructuras de transporte. En concreto, siempre se ha dado preferencia a la inversión en nuevos proyectos, por delante del mantenimiento de la infraestructura existente, aunque vistas las condiciones de las carreteras actuales, cerca de un 50% de las inversiones debería destinarse a mantenimiento. Además, los importantes cambios introducidos en el Plan Nacional de Desarrollo durante su proceso de aprobación en el Congreso afectaron el programa de inversión de los proyectos de infraestructura (Nieto-Parra *et al.*, 2013). Por último, la participación del sector privado en las infraestructuras de transporte ha sido víctima de las carencias del diseño institucional y de la reglamentación (OCDE, 2013a): continuas renegociaciones, más costosas y más recurrentes que en otras economías de América Latina, aumentan el costo final, que pueden multiplicar por más de tres el costo inicial de las concesiones (v. gráfico 4.3). En general, deberían estudiarse diferentes opciones de innovación financiera para las asociaciones público-privadas (APP): banca privada, fondos de pensiones, fondos de capital privado, entre otros.



## Recientemente se ha mejorado el marco regulatorio e institucional en infraestructuras

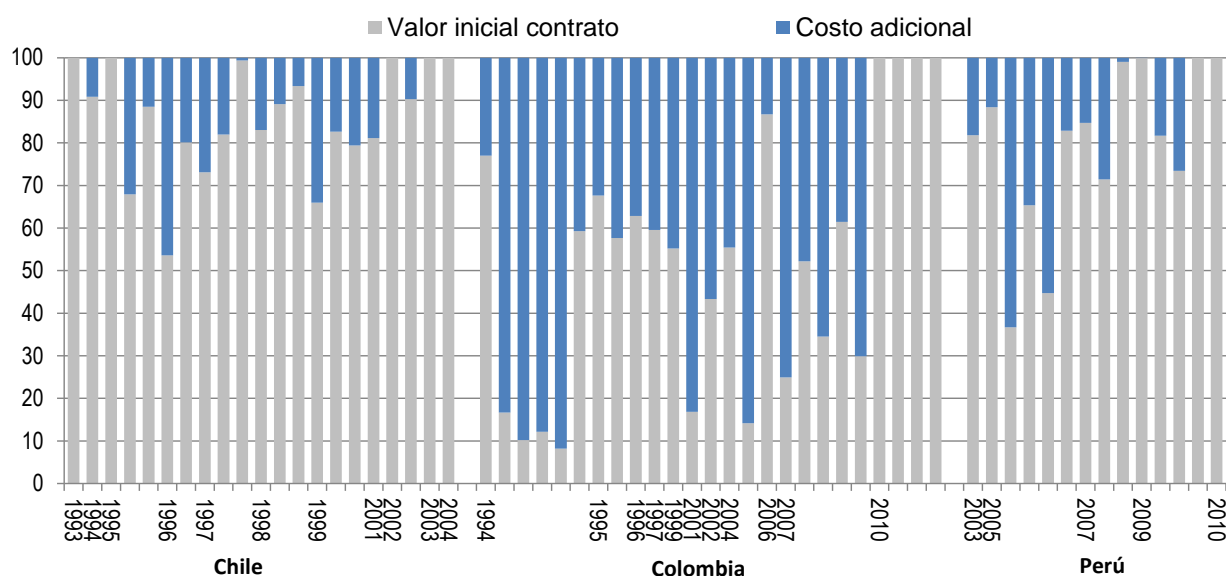
En términos generales, el marco normativo e institucional en materia de APP ha mejorado recientemente. En 2012 se aprobó un marco regulatorio dedicado en exclusiva a este tipo de colaboración, un marco que impone límites a las renegociaciones: las condiciones de los contratos y los recursos públicos asignados no se pueden incrementar más de un 20% y debe elaborarse un análisis de *value for money* para justificar la ejecución de un proyecto mediante una APP en lugar de recurrir al concurso público habitual. Se ha creado la Agencia Nacional de Infraestructura, con una mayor capacidad administrativa y experiencia técnica en el diseño, la estructuración y el proceso de licitación, y el seguimiento de contratos. Los organismos subnacionales también saldrían beneficiados si efectuaran estudios para valorar la rentabilidad de las inversiones.

Recientemente se ha aprobado una nueva legislación en materia de infraestructura para agilizar el proceso de adquisición de tierras y mejorar el marco institucional de licencias medioambientales. Esto también establece reglas más claras para definir el espacio utilizado por las diferentes infraestructuras (entre otros, agua, energía, infraestructura de transporte). Los recientes cambios también se traducen en que la significativa inversión subnacional y la inversión privada en infraestructuras de carreteras prevista en la APP Cuarta Generación (llamada 4G) durante 2015 y 2016 tendrá lugar en un entorno regulatorio más transparente. Todas estas mejoras deberían facilitar el desarrollo de la infraestructura de transporte y mejorar la transparencia con respecto a los costos. El efecto general todavía está por ver, ya que buena parte de la inversión en infraestructuras tradicionalmente se hacía mediante ampliaciones de las anteriores concesiones, escapando así a los límites fiscales y procesos de planeación. En todo caso, es evidente que la mejora de la capacidad para el diseño de proyectos de APP debe ir acompañada de una mejora de capacidad de planeación y valoración de la inversión en infraestructuras mediante concurso público.

Para maximizar la efectividad de estas inversiones, las fases de priorización, planeación y estructuración, así como el análisis de *value for money*, deberían ser más rigurosas y precisas, especialmente a nivel subnacional. Asimismo, las valoraciones sociales y medioambientales, incluidos los procesos de consulta con comunidades locales, deben ser eficientes y transparentes, y es preciso llevarlas a cabo antes de la concesión de los contratos. Por otro lado, si se contara con un mejor censo de la población afectada por las obras de infraestructura, se evitarían retrasos y abusos de ciertas comunidades a la hora de conceder las licencias sociales.

El nuevo sistema general de participaciones para el sector del petróleo y la minería descentraliza la planeación y la ejecución de proyectos, lo que mejora el marco para la inversión en infraestructura subnacional. Sin embargo, una mayor capacitación y asistencia técnica reforzaría la planeación y la ejecución a nivel local. Y aunque en el nuevo marco la coordinación de la inversión entre los distintos niveles de gobierno ha mejorado, el sistema sigue siendo complejo. Además, se asignan más recursos a los municipios, lo cual tiende a favorecer los pequeños proyectos locales. Esta fragmentación conlleva que los proyectos de infraestructura a gran escala con más retorno social podrían perder protagonismo (OCDE, 2014a). Una posible solución podría ser la oferta de incentivos, como la vinculación de ayudas, y la creación de instituciones para coordinar proyectos de infraestructura regional más amplios. En ese sentido, debería ponerse en práctica una propuesta que se ha hecho recientemente para ampliar los contratos de rendimiento, con incentivos financieros para priorizar esas inversiones, y penalizaciones por incumplimiento mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

**Gráfico 4.3. Las renegociaciones de contratos incrementan significativamente el costo de la infraestructura**  
(% del costo total)



Nota: El eje x indica el año en que se firmó inicialmente la concesión.

Fuente: Bitran, E., S. Nieto-Parra y J. S. Robledo (2013), "Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru", OECD Development Centre Working Papers, n.º 317, OCDE, París.

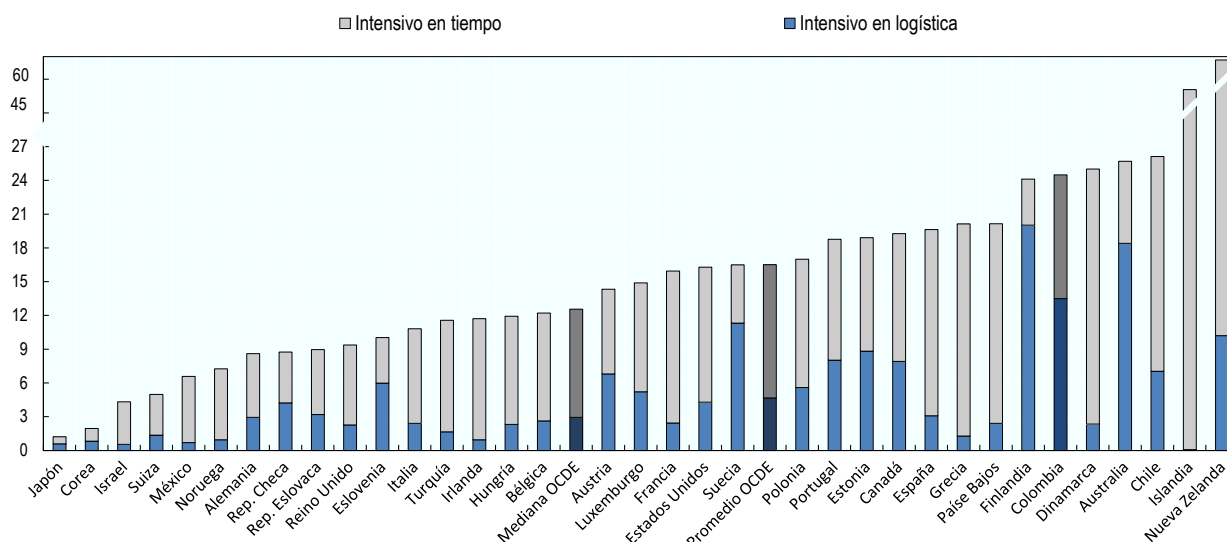
### Los desafíos existentes deben afrontarse con una combinación de componentes "duros" y "blandos" de la logística

Hay que mejorar la eficacia de las inversiones recientes y futuras de infraestructura en Colombia. En el período 2000-2011 las inversiones públicas y privadas en infraestructura de transporte aumentaron 1.1 puntos porcentuales con respecto al 1.8 del PIB en 2011, un nivel mucho más elevado que el promedio de la OCDE (0.85% del PIB en 2011), lo cual refleja la brecha de infraestructura existente. Además, se estima que el nuevo programa Cuarta Generación tiene un valor de 20.000 millones de dólares para el período 2016-2021, y requiere más inversión privada. Por otro lado, a pesar de los alentadores esfuerzos vistos recientemente en el marco de las infraestructuras férreas y fluviales, debería seguirse por esa vía para desarrollar el gran potencial del transporte multimodal de Colombia, que reduciría los costos de transporte y minimizaría el impacto sobre el medio ambiente (OCDE, 2013a).

Es cierto que la infraestructura (componente "duro") es el principal factor tras el bajo desempeño logístico, pero no hay que pasar por alto ciertas soluciones que pueden reducir considerablemente los costos de transporte a corto plazo. Es fundamental mejorar todos los componentes del desempeño logístico porque en estos momentos las exportaciones de productos sensibles al tiempo de transporte o que hacen un uso intensivo de la logística son el doble que en la OCDE (gráfico 4.4). Dichas medidas «blandas» incluyen aduanas y procesos de inspección mejorados, así como una coordinación institucional reforzada de la logística y la política de infraestructuras. Probablemente sigue habiendo margen para mejorar la gestión de la entrada por el puerto mediante la introducción de TIC para programar recogidas y entregas, y reducir la congestión de las terminales portuarias. Estos elementos pueden fomentar un uso eficiente de la infraestructura disponible y reducir los costos logísticos.

## Gráfico 4.4. Las exportaciones colombianas son sensibles al tiempo de transporte y hacen un uso logístico intensivo, casi el doble de los países de la OCDE

(% total de exportaciones, 2012)



Nota: Los sectores con un uso logístico intensivo incluyen la minería, la silvicultura y la tala de árboles, las manufacturas de madera, las publicaciones en papel y la impresión. Los sectores sensibles al tiempo de transporte son, entre otros, la agricultura, pesca, el sector de alimentación y bebidas, y la horticultura.

Fuente: Naciones Unidas, Comtrade.

### Principales recomendaciones

- **Fortalecer la eficiencia y la participación real de los ciudadanos en la asignación de licencias sociales y medioambientales**, evitando valoraciones medioambientales discrecionales, y retrasos y abusos en la concesión de las licencias sociales con ciertas comunidades locales.
- **Reducir los costos de transporte a corto plazo centrándose en los componentes logísticos**, tales como un mejor uso de las TIC para controlar y facilitar la entrega de los bienes, y continuar con las mejoras en los procedimientos aduaneros.
- **Proporcionar más apoyo a la administración subnacional** con procesos de análisis de *value for money* de mayor calidad.
- **Profundizar en las opciones de financiación para APP**. Deberían estudiarse diferentes formas de participación entre la Administración y los intermediarios financieros (banca privada, fondos de pensiones, fondos de capital privado, entre otros).

### 4.3. MEJORES POLÍTICAS DE TIC PARA FOMENTAR LA INNOVACIÓN

El gobierno colombiano es consciente de la importancia de Internet y las TIC como motor de innovación. La estrategia Vive Digital, del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MINTIC), consiste en un amplio conjunto de medidas relacionadas con Internet y con las TIC que abordan tanto la oferta como la demanda de estas tecnologías. En septiembre de 2014, el presidente Santos presentaba el nuevo Plan Vive Digital 2014-2018, y entre sus prioridades consta el fomento del emprendimiento en materia de TIC.

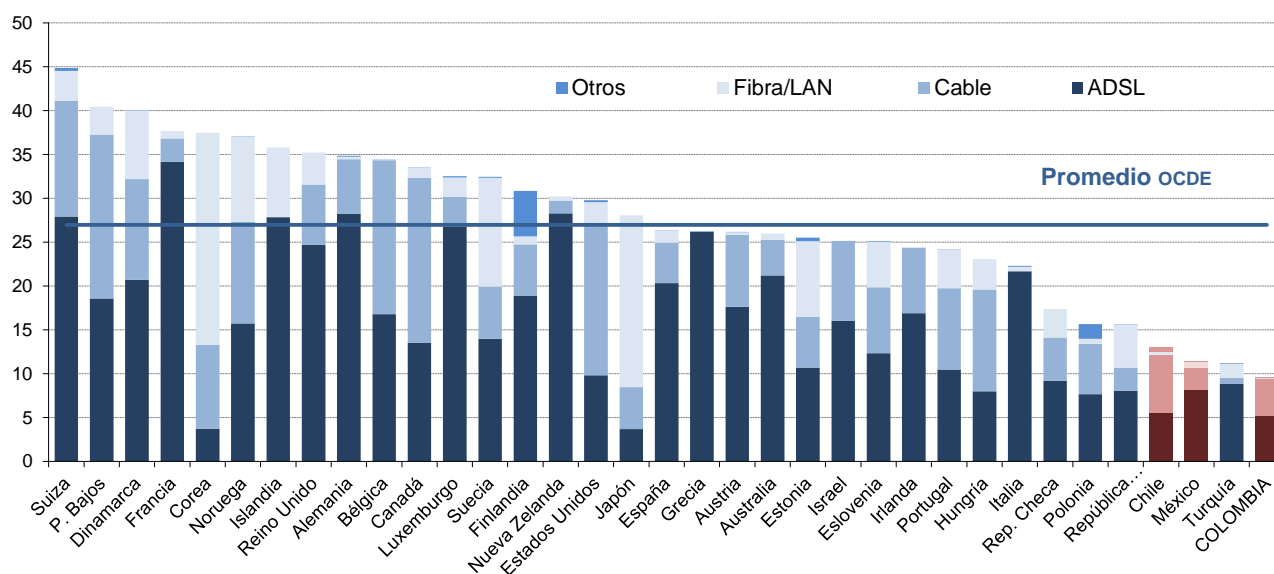
#### Infraestructura de TIC dominante y acceso asequible a los servicios

La disponibilidad y la eficacia con el uso de las TIC pueden reducir el costo del acceso a la información, racionalizando los costos de transacción y facilitando la difusión de conocimiento. Y gracias a las mejoras de eficiencia en el procesamiento, el almacenamiento y la transmisión de datos, las empresas pueden acceder a recursos de computación en la nube sin incurrir en inversiones de capital intensivas en infraestructura informática y *software*.

Ahora bien, a pesar de los avances del período 2010-2014, Colombia sigue teniendo por delante retos significativos para que las infraestructuras de TIC sean un trampolín para el crecimiento y el desarrollo. Según los estándares de la OCDE, la penetración de la banda ancha es baja, con 9.6 líneas por cada 100 habitantes en diciembre de 2013, frente a las 27 líneas de promedio de la OCDE (gráfico 4.5). El MINTIC se propone multiplicar por cuatro el número total de usuarios de banda ancha (con cable o inalámbrica). En cuanto a las oportunidades de innovación, es fundamental ampliar el uso de las TIC entre las pequeñas empresas y las microempresas.

**Gráfico 4.5. La penetración de la banda ancha fija en Colombia se sitúa muy por debajo del promedio de los países de la OCDE**

Penetración por cada 100 habitantes



Nota: Altas de banda ancha fija (por cada 100 habitantes) en la OCDE, por tecnología (diciembre de 2013)

Fuente: Portal de la banda ancha de la OCDE y MINTIC para Colombia

Es fundamental que las infraestructuras relacionadas con las TIC lleguen a las áreas rurales y remotas, y que los grupos con ingresos más bajos también puedan acceder a los servicios relacionados con las comunicaciones. En Colombia todavía cabe mejorar la competencia en los mercados fijos y móviles (capítulo 4.4), ampliar la infraestructura de retorno (*backhaul*) mediante la red nacional de fibra óptica, por ejemplo, y promover el desarrollo de puntos de intercambio de Internet y de servidores. Muchas empresas colombianas y numerosos organismos gubernamentales están almacenando sus contenidos en servidores extranjeros, sobre todo en Estados Unidos, por los elevados costos colombianos.

## Más allá de la conectividad: promover los contenidos locales para la innovación

Además de mejorar las infraestructuras tecnológicas de comunicación y la conectividad, hay que trabajar en paralelo para que los usuarios perciban la utilidad de conectarse a Internet. Crear contenidos y aplicaciones locales puede mejorar enormemente los incentivos comerciales para innovar y promover el emprendimiento.

Las aplicaciones móviles son una importante fuente de innovación en muchos países y se suelen crear comunidades de desarrolladores que tienen un impacto positivo en el mercado laboral. También pueden crear contenidos locales e intentar responder a las necesidades de empresas y usuarios concretos. Un ejemplo de ello en Colombia es la iniciativa Apps.co del plan Vive Digital, lanzada en 2012. Otra aplicación interesante que cuenta con el apoyo de este programa es Tappsi.co, un popular servicio que pone en contacto a los taxistas y a los pasajeros.

El Gobierno puede potenciar las TIC para agilizar los trámites administrativos y mejorar el entorno comercial. Por ejemplo, puede promover el uso de TIC y la gobernanza haciendo un mejor uso de esas tecnologías en el sector público y prestando más servicios de gobierno electrónico. De momento, la estrategia MiPyme Vive Digital del MINTIC ha contribuido al desarrollo de aplicaciones que fomentan la conexión a Internet de las pymes con vistas a mejorar su productividad.

En este caso, es fundamental la colaboración con otros organismos públicos. El MINTIC y Colciencias (organismo de Ciencia, Tecnología e Innovación) ya tienen varios acuerdos de colaboración, como el de la proporción de la I+D en el sector TIC y el proyecto ViveLab sobre contenido digital.

## Asegurar la cualificación adecuada

En lo que a TIC se refiere, Colombia reconoce que las competencias de su población son básicas y poco generalizadas, tanto en la sociedad general como en el propio sector de las TIC. Si se quiere que el acceso a las TIC estimule la innovación, hay que poner solución a este problema. Las empresas colombianas se enfrentan a dificultades para encontrar mano de obra suficientemente cualificada para aumentar la productividad, mejorar la competitividad y crecer gracias a un mejor uso de las TIC.

La inversión y la reforma pública en el sector de la educación contribuirían a fortalecer las competencias necesarias. Los centros educativos de primaria y secundaria deberían estar mejor equipados con ordenadores, y debería optimizarse su uso revisando la formación de los currículos y del profesorado. Las TIC deben ganar protagonismo en el día a día de los estudiantes y resultar más atractivas como oportunidad laboral. Los programas de formación permanente y de educación superior podrían fomentar habilidades electrónicas básicas para la innovación y el emprendimiento, como creación de webs y diseño de *software*.

## Innovación inclusiva mediante las TIC

La no exclusión es una prioridad máxima para el programa de innovación de Colombia. Gracias a una mejor cobertura, las aplicaciones móviles y basadas en TIC pueden ofrecer nuevos servicios de alta calidad en educación, salud y banca. Estos servicios pueden llegar a más gente con menos personal cualificado, y ofrecer oportunidades para adaptarse con flexibilidad a necesidades y circunstancias específicas. Se podrían beneficiar especialmente los grupos y la población de bajos ingresos de áreas remotas, que tradicionalmente tienen un acceso más limitado a estos servicios.

### Principales recomendaciones

- **Mejorar el funcionamiento de los puntos de intercambio por Internet (IXP) y los servicios de alojamiento de webs** con vistas a alojar localmente el contenido de Internet.
- **Promover las plataformas TIC, las aplicaciones y el contenido digital local** que respondan a las necesidades de las pequeñas empresas y que incrementen la utilidad de las TIC y de Internet.
- **Desarrollar una estrategia para las competencias en TIC** con vistas a aumentar la disponibilidad y la calidad de las competencias relacionadas con las TIC en la sociedad en general y en el sector de las TIC en concreto.
- **Fomentar las aplicaciones móviles y basadas en TIC que ofrezcan nuevos servicios de calidad en educación, salud y banca, con una mejor cobertura.**

## 4.4. UN ENTORNO MÁS PROPICIO PARA LOS EMPRENDEDORES

La baja productividad de Colombia se debe en parte a la frágil competencia de su mercado de productos, especialmente en sectores como las telecomunicaciones, la alimentación y la venta al por menor. En ese sentido, la ley de la competencia de 2009 mejoró el marco básico, pero Colombia debe seguir reforzando los recursos y las capacidades de su autoridad de la competencia. Asimismo, deberían reducirse las cargas administrativas que soportan las empresas con un solo propietario y las *start-ups*.

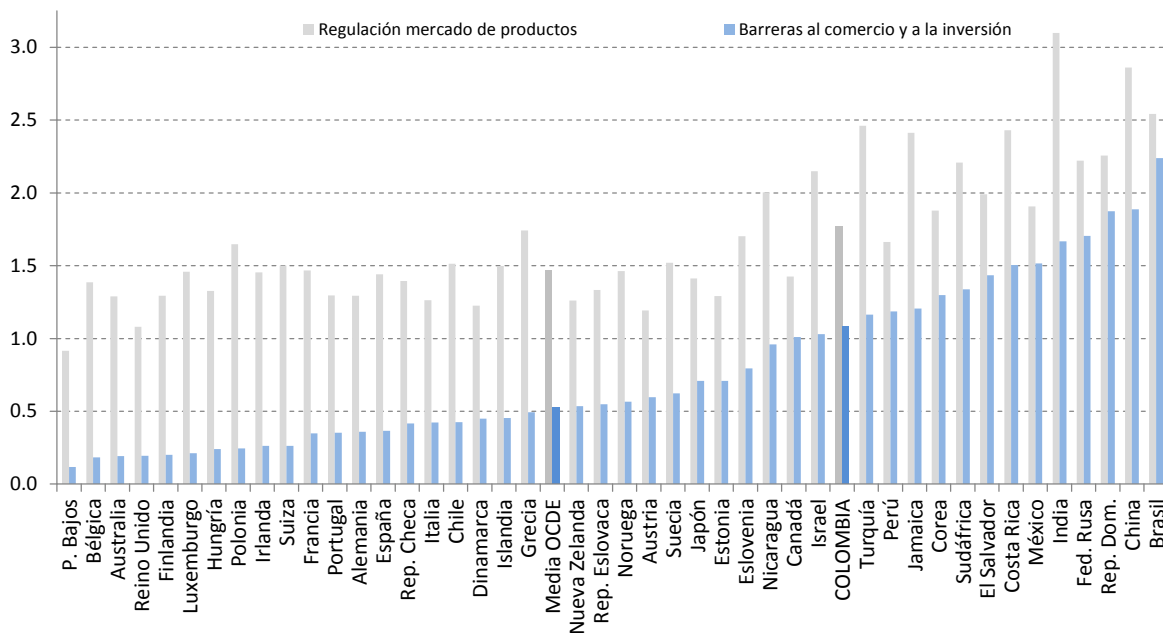
El crecimiento de la productividad se ve obstaculizado por la débil competencia que prevalece en los mercados de productos, lo que quizá se deba a las normas de conducta impuestas por los órganos reguladores, las barreras de entrada y el trato preferente. También hay una serie de sectores en que los altos niveles de concentración indican la falta de competencia significativa: productos alimentarios, ropa y textiles, e industria floral, entre otros.<sup>1</sup> Asimismo, se pueden mejorar los mercados financieros, incrementando el rendimiento y la competencia en el sistema bancario (Daude y Pascal, 2015). Los indicadores de rentabilidad y los márgenes de intereses netos siguen siendo elevados en el sector financiero en comparación con las economías de la OCDE, lo que implica significativos márgenes de intermediación.

Además, el sector financiero de Colombia se caracteriza por una fuerte presencia de conglomerados financieros, pero la Superintendencia Financiera no dispone de la autoridad necesaria para una supervisión adecuada. A este respecto, la OCDE ha recomendado que la Superintendencia Financiera acceda a una mayor autoridad para supervisar a los *holdings* de conglomerados financieros así como sus relaciones con empresas no financieras que sean parte del mismo grupo. La autoridad y la eficacia de la Superintendencia Financiera y de la Superintendencia de Sociedades podría reforzarse si se nombraran cargos independientes del ciclo político por períodos concretos, y si fuera obligatorio publicar las razones de su destitución para asegurar un nivel apropiado de independencia en sus funciones de supervisión y regulación.

---

<sup>1</sup> El estudio del Comité de la Competencia sobre Colombia, publicado en abril de 2014, se afirmaba que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) había analizado los ingresos de explotación de empresas de todos los sectores de la economía para identificar los mercados con un índice de Herfindahl (IHH) superior a 2.500. La lista resultante incluye el transporte aéreo; captación, depuración y distribución de agua; investigación y desarrollo; producción de carbón de coque; producción de refino de petróleo y combustible nuclear; fabricación de equipos y aparatos de radio, de televisión y de comunicaciones; servicios sociales y de salud; fabricación de tabaco; explotación de minas de carbón; procesamiento de coco; molinos de arroz, y ciertas ramas del sector de la construcción de viviendas.

**Gráfico 4.6. Las barreras al comercio y a la inversión están por encima de la media de la OCDE (2013)**



Nota: La escala del indicador es de menos a más restrictivo (de 0 a 6). El gráfico incluye a los países de la OCDE y a algunas economías emergentes. Las barreras al comercio y a la inversión son uno de los tres componentes de la regulación del mercado de productos.

Fuente: OCDE, Base de datos de la regulación del mercado de productos (2013).

En términos generales, la regulación del mercado de productos en Colombia es menos restrictiva que en la mayoría de los países no miembros de la OCDE y los países de América Latina, pero si lo comparamos con el promedio de la OCDE, la regulación colombiana es más restrictiva (gráfico 4.6). En concreto, las barreras al comercio y a la inversión son superiores que en la media de la OCDE, y eso se debe sobre todo a las medidas comerciales (Colombia se caracteriza por un régimen relativamente abierto de entradas de inversión extranjera directa). El principio de no discriminación se aplica de forma generalizada en la reglamentación y en el marco comercial y de inversiones de Colombia (las barreras explícitas como los aranceles, por ejemplo, son comparativamente bajas), y hay escasas excepciones al trato nacional. Sin embargo, algunas prácticas de mercado discriminatorias *de facto* sí discriminan frente a los proveedores extranjeros. Esto afecta a prácticas como el sistema nacional de impuestos indirectos para el alcohol, los monopolios regionales para el alcohol y las políticas de imposición y de chatarrización para camiones. El Gobierno debería revisar estas políticas y asegurar que el principio de trato nacional no queda afectado en la práctica. Las autoridades reguladoras y los órganos normativos colombianos usan cada vez más las normas armonizadas internacionales, pero en estos momentos esas buenas prácticas para elaborar y aprobar reglamentación y normativa técnica siguen siendo discrecionales, por lo que se insta a un mayor apoyo político.

Cabe destacar que el país está haciendo claros esfuerzos para resolver estos temas, alinear sus políticas con las buenas prácticas de la OCDE e introducir nuevas iniciativas de reforma estructural; entre otras, políticas relacionadas con el comercio como una mejor calidad reglamentaria, acompañadas de una serie de medidas de facilitación del comercio. Por ejemplo, Colombia ha hecho algunos avances en la dirección correcta para mejorar los procedimientos de evaluación de la conformidad y reforzar las prácticas de acreditación, pero aún se está en etapas incipientes y todavía no se han obtenido resultados completos. Colombia debería consolidar y reforzar el marco regulatorio, y ya se ha comprometido a hacerlo y a diferenciar ese marco de la agenda política. Debería seguir insistiendo en lo referente a la infraestructura de laboratorios y de análisis: la falta de capacitación sigue siendo un tema importante para la estandarización, la metrología, la certificación y el sistema de acreditación de Colombia, y restringe la capacidad industrial para ampliar su presencia internacional si se cumplen los requisitos y las exigencias de productos certificados a nivel mundial.



Además, la diferencia entre los derechos arancelarios aplicados a los insumos y a los bienes finales es importante, lo que produce un sesgo negativo para los sectores de alto valor añadido y en cambio se crea una protección perjudicial para las industrias alimentarias. Si se reducen los precios a raíz de las presiones competitivas y aumenta la variedad de productos, los consumidores quedarán también en una mejor posición, con una potencial redistribución a favor de los grupos de bajos ingresos. En general, la falta de competencia en ciertos sectores obstaculiza la productividad, incluidas las telecomunicaciones. Asimismo, en ciertos sectores falta competencia (el de alimentos y bebidas, por ejemplo) y, en cambio, urge contar con una amplia valoración de los fondos de estabilización de precios. Estos fondos proporcionan sostenimiento de los ingresos a los productores de algodón, aceite de palma, caña de azúcar, cacao, carne bovina y leche. Aunque estén financiados y administrados por asociaciones de productores, pueden actuar como una subvención implícita a las exportaciones, en concreto en los subsectores del azúcar y del aceite de palma, por lo que debe evaluarse este mecanismo y replantearse su uso. Si se redujeran dichas barreras a la competencia, podría aumentar la productividad y, por ende, el PIB per cápita.

## La revisión de barreras regulatorias y la gobernanza de las empresas de propiedad estatal

El control estatal dominante en las actividades comerciales debería reducirse, dado que puede perjudicar a la asignación de recursos a las empresas y a los sectores más productivos. En comparación con el promedio de la OCDE y algunos de los países de América Latina (Chile o México), se hace un uso especialmente elevado de reglamentaciones basadas en el “mando y control”. Esto indica hasta qué punto el Gobierno recurre a la reglamentación coercitiva (frente a la basada en incentivos), tanto en términos generales como en sectores de servicios concretos,<sup>2</sup> con independencia de si las empresas del sector son de propiedad pública o privada.

El sector de empresas de propiedad estatal del Gobierno central comprende unas setenta empresas. La valoración de sus activos a finales de 2012 correspondía en torno al 30% del PIB colombiano, un nivel cercano al de los países de la OCDE. En términos generales, las empresas de propiedad estatal de Colombia funcionan bien en temas relacionados con la igualdad de trato o la participación de los colectivos interesados. Sin embargo, aún hay margen para introducir ciertas mejoras. Es necesario centralizar las funciones de propiedad de estas empresas y aplicar su política de forma más coherente en ese sentido (Lehuedé, 2013). El actual sistema de propiedad fragmentada conduce a una descoordinación y no aprovecha bien las sinergias existentes. Asimismo, los miembros políticos de los consejos de esas empresas de propiedad estatal deberían irse sustituyendo paulatinamente por miembros independientes, idealmente con experiencia en el sector privado y con competencias complementarias. El director general también debería ser nombrado por la junta directiva, con independencia del ciclo político.

El sector de empresas de propiedad estatal del Gobierno central comprende unas setenta empresas. La valoración de sus activos a finales de 2012 correspondía en torno al 30% del PIB colombiano, un nivel cercano al de los países de la OCDE. En términos generales, las empresas de propiedad estatal de Colombia funcionan bien en temas relacionados con la igualdad de trato o la participación de los colectivos interesados. Sin embargo, aún hay margen para introducir ciertas mejoras. Es necesario centralizar las funciones de propiedad de estas empresas y aplicar su política de forma más coherente en ese sentido (Lehuedé, 2013). El actual sistema de propiedad fragmentada conduce a una descoordinación y no aprovecha bien las sinergias existentes. Asimismo, los miembros políticos de los consejos de esas empresas de propiedad estatal deberían irse sustituyendo paulatinamente por miembros independientes, idealmente con experiencia en el sector privado y con competencias complementarias. El director general también debería ser nombrado por la junta directiva, con independencia del ciclo político.

---

<sup>2</sup> Un ejemplo serían los horarios de apertura de los comercios.

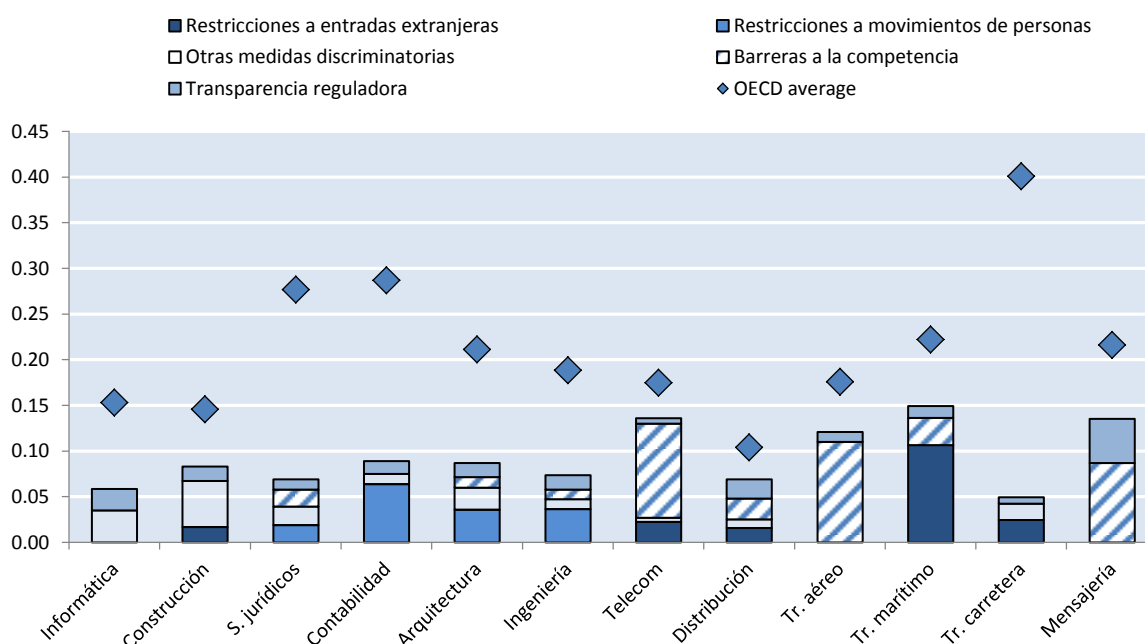
La Ley 1340 de 2009, por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia, ha mejorado la política de competencia, pero en ciertos aspectos es demasiado laxa. Para su correcto funcionamiento, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) debería tener independencia política. También se avanzaría si las políticas de aplicación de la legislación de la SIC fueran más transparentes; si se aumentara la identificación y el enjuiciamiento de las actividades ilegales, especialmente en lo referente a licitaciones colusorias; si se fomentara la competencia en procesos de licitación pública; si se modificara el sistema de defensa de la competencia para asegurar la valoración efectiva de la competencia, y si mejorase el conocimiento público de la competencia y del papel que tiene en el fomento de la prosperidad económica. Asimismo, debería hacerse un mayor esfuerzo para responder a la fuerte resistencia del sector agropecuario y, en menor medida, del sector aeronáutico con relación a los principios de política de competencia. Dichas medidas podrían requerir que la autoridad de defensa de la competencia tuviera que incrementar sus funcionarios y que redujera la rotación de personal.

## Mejoras en la competitividad de los servicios y facilitación del comercio

La posición de Colombia en el Índice de Restrictividad del Comercio de Servicios de la OCDE (STRI, por sus siglas en inglés) revela también un régimen regulatorio abierto en informática, construcción, distribución, servicios profesionales, telecomunicaciones y transporte (gráfico 4.7). Estos esfuerzos de reforma deberían seguir adelante, también a nivel subnacional. Por otro lado, cabe mejorar la eficiencia de los procedimientos de aduana, centrándose en controles a envíos de alto riesgo y racionalizando los documentos con la ayuda de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).

**Gráfico 4.7. El sector servicios colombiano es relativamente abierto**

Índice de todos los sectores de 0 a 1, 2013



Nota: El índice STRI compara el nivel de restrictividad de los servicios comerciales en 18 sectores, aunque en el caso de Colombia solo se ha trabajado con nueve sectores. El índice va de menos a más restrictivo (de 0 a 1). Si se obtiene una puntuación STRI de 1 significa que el sector está completamente cerrado; por encima de 0.1, es significativo y, con puntuaciones entre 0.2 y 0.3, significa que hay bastantes restricciones en comercio internacional.

Fuente: Base de datos Restrictividad del comercio de servicios de la OCDE.

Pero si hay un sector en el que Colombia ha logrado avances destacados e instructivos, es el de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC): ha mejorado su marco regulatorio de las telecomunicaciones y ha promocionado la economía de Internet. Ahora bien, los niveles de adopción de la telefonía fija y de la banda ancha están lejos de lo que cabría esperar en un mercado activo y abierto a la competencia. En los mercados móviles, la concentración es muy elevada: el principal operador maneja un 60% del mercado, y lo mismo sucede en la mayoría de los mercados de línea fija local y regional. A pesar del éxito de la última subasta de licencias de telefonía móvil de cuarta generación (4G), en 2013, que permitió la entrada de dos nuevas compañías al mercado de comunicación móvil, cabe mejorar la competencia en los mercados fijos y móviles, con un incremento de las tasas de adopción, el fomento de la innovación (capítulo 4.3) y la llegada a todos los colombianos de los beneficios de los servicios de telecomunicaciones.

Para lograr esa meta, el regulador debería ser realmente independiente del Gobierno y, además, debería tener poderes ejecutivos y sancionadores. Si bien el marco regulatorio de las telecomunicaciones está muy avanzado en Colombia, dado que la ley de TIC de 2009 incluye casi todos los instrumentos normativos necesarios para frenar las situaciones de posición dominante en el sector, dichos instrumentos no se están aprovechando como es debido porque, de nuevo, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) carece de la independencia y de los poderes para aplicar su régimen sancionador. Sin duda uno de los puntos débiles es la falta de separación entre el diseño de políticas y la regulación del sector: dos de los cinco comisionados de la CRC pertenecen al Gobierno, que tiene además una importante presencia en el segundo gran operador del país (30%). El Gobierno tiene también una importante participación en el segundo gran operador del país (30%), por lo que incrementa el riesgo potencial de interferencia política en la labor cotidiana del regulador. Por ende, una de las principales recomendaciones de la OCDE en la materia es que se asegure la independencia del órgano regulador de los mercados de telecomunicaciones (OCDE, 2014f).

La CRC ha incorporado reglamentación para incidir en la dominancia de los mercados de telefonía móvil (tarifas *on-net/off-net* y reducción de las tarifas de terminación), pero aún queda margen de maniobra para promover la competencia de los mercados de telefonía fija (desagregación del bucle local y obligaciones mayoristas).

## Hacia un cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual

La agresiva política de Colombia a favor de la protección de los derechos de propiedad intelectual, como parte de la estrategia del país para mejorar el clima de inversión y atraer inversión extranjera ha redundado en un marco legal que está bien desarrollado, sobre todo si se tienen en cuenta los niveles de ingreso per cápita del país. El cumplimiento, sin embargo, sigue siendo un punto problemático con los CD y la piratería digital, con niveles endémicos y bajas tasas de detección. A resultas de todo ello, en este sector los instrumentos de propiedad intelectual no están generalizados y sigue habiendo un frente abierto desde la perspectiva interna de maximizar los beneficios del sistema de propiedad intelectual para su crecimiento. Con la mayor sofisticación del marco legal, incluidos los cambios requeridos por la reciente adhesión de Colombia al Acuerdo de Libre Comercio, debería verse un cambio gradual hacia un mejor cumplimiento, la capacitación institucional y el fomento de la propiedad intelectual. En concreto, esto implicaría una mejor coordinación entre las entidades públicas implicadas en la protección de la propiedad intelectual, una mayor prioridad a perseguir los incumplimientos y un refuerzo de la capacidad del aparato judicial para poder responder debidamente. Desde este punto de vista, y junto a una sólida política de innovación, la legislación aplicada al sector del libro puede dar credibilidad a un mayor uso de la propiedad intelectual y puede generar más derechos de propiedad intelectual para la economía.

## Principales recomendaciones

- **Consolidar el marco regulatorio que rige la estandarización y la certificación en Colombia**, y seguir trabajando para ampliar y mejorar la capacidad de certificación y de prueba actual.
- **Revisar supuestos casos de discriminación *de facto***, para asegurar que el principio de trato nacional no queda afectado en la práctica.
- **Reducir los obstáculos en la participación de proveedores extranjeros y reducir las barreras a la entrada en el sector servicios.**
- **Eliminar las barreras a la construcción de nuevas infraestructuras de telecomunicaciones, y promover la competencia en las comunicaciones fijas y móviles** reduciendo las tarifas de terminación a niveles cercanos a cero para todos los operadores (excepto para nuevos entrantes) y mediante acceso indirecto y de desagregación del bucle local o de la red de acceso.
- **Otorgar una independencia real a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)** para que pueda promover la competencia y la supervisión de empresas eficaz y ecuánime.
- **Revisar las barreras a la competencia en otros mercados de productos, en particular el de la producción de alimentos y el sector financiero** para garantizar que la reglamentación del mercado de productos no representa barrera alguna para el emprendimiento. Establecer un amplio sistema de valoración de la competencia para la reglamentación del Gobierno y estudiar los fondos de estabilización de precios para una primera valoración. Fomentar la competencia en procesos de licitación pública. Conceder más independencia a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), así como más personal cualificado para que incremente su eficacia.
- **Proporcionar una mayor autoridad a la Superintendencia Financiera para supervisar a los holdings de conglomerados financieros** así como sus relaciones con empresas no financieras que sean parte del mismo grupo con vistas a asegurar su supervisión efectiva.
- **Reforzar la gobernanza de las empresas de propiedad estatal** a través de un nombramiento más independiente de su junta directiva, que debe tener la competencia y experiencia relevantes.
- Ampliar la capacidad institucional para afrontar temas relativos a la protección de la propiedad intelectual y mejorar la eficiencia de los esfuerzos de cumplimiento, en concreto en lo referente a perseguir los incumplimientos y un refuerzo de la capacidad del aparato judicial para responder como es debido.

## 5. HACIA UNA GOBERNANZA MÁS EFECTIVA

Cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 requerirá mejoras en el marco de gobernanza y en el contexto institucional de Colombia, así como una amplia reforma fiscal para asegurar la financiación. A la luz de estos imperativos, para una buena implementación del Plan Nacional de Desarrollo es fundamental adoptar medidas para promover una buena gobernanza. Para ello, hay que aumentar la transparencia pública para lograr la confianza de los ciudadanos, y mejorar la producción y la utilización de las estadísticas nacionales. Además, si se quiere garantizar un desarrollo sostenible y equilibrado por todo el país, será importante mejorar la modernización de las estructuras administrativas y su capacidad de toma de decisiones, así como la prestación de servicios a nivel nacional y subnacional. Será fundamental contar con una mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de abordar las pronunciadas desigualdades regionales. El plan de inversión plurianual para el período 2015-2018 proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo representa cerca de 330.000 millones de dólares estadounidenses (una cantidad ligeramente superior al 100% del PIB en 2014). A pesar de prever que el sector privado financie el 35% de estos recursos, es necesario dar un paso más en dirección hacia una reforma fiscal estructural debido a los bajos niveles de recaudación de impuestos y la caída de los precios del petróleo que puede empeorar aún más las arcas públicas. Estas reformas pueden complementarse con propuestas de presupuestos por resultados.

## 5.1. UNA GOBERNANZA MÁS EFICAZ PARA IMPLEMENTAR LAS REFORMAS

Colombia ha sufrido profundos cambios políticos y administrativos en la última década y se han hecho avances destacados en el despliegue del programa de gobernanza para fortalecer las instituciones y fomentar la democracia, el estado de derecho y el crecimiento sostenible e inclusivo en todas las regiones del país. El Gobierno está aplicando un enfoque integrado para modernizar sus estructuras administrativas y su capacidad de toma de decisiones, así como la prestación de servicios a los diferentes niveles de administración. Estos pasos están ayudando a afrontar la pobreza y a reducir las pronunciadas disparidades regionales, pero aún queda camino por recorrer para aprovechar estos éxitos y mejorar aún más la eficacia del sector público con el fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y las empresas de todas las regiones.

Desde 1991, Colombia ha seguido un sólido programa de reforma de la gobernanza para modernizar las instituciones económicas y políticas del país. El Gobierno ha puesto en práctica ambiciosos programas para potenciar la inclusión y la participación ciudadana. Se han puesto en marcha varias iniciativas para promover la participación y el acceso a la información; entre otras, el Portal de Transparencia Económica, el Portal del Estado Colombiano y el Portal Urna de Cristal, una plataforma de compromiso multicanal que permite la participación de la ciudadanía en las políticas, una opción avanzada para los estándares de la OCDE. Por otro lado, tras cincuenta años de conflicto armado interno, el Gobierno se ha embarcado en un amplio proceso de paz cuyo objeto es asegurar una resolución permanente al conflicto. Mientras que la capacidad de seguridad y administrativa local siguen siendo débiles, se han puesto en marcha importantes programas de restitución a las víctimas y de seguridad social para las personas afectadas por el conflicto. Afianzar la paz es un pilar básico del Plan Nacional de Desarrollo.

### Mejorar la integridad de las instituciones públicas para recuperar la confianza ciudadana

Colombia se ha comprometido a crear un Gobierno más transparente, más responsable, más abierto y más participativo. Esto se demuestra con la adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). En abril de 2012, Colombia presentó el Plan de Gobierno Abierto, que incluye compromisos sobre acceso a la información, *e-government*, rendición de cuentas corporativa o participación ciudadana. Los recientes logros incluyen la aplicación de programas que funcionen en materia de gobierno electrónico y de datos abiertos así como la elaboración de una nueva ley de transparencia y acceso a la información pública. Para beneficiarse plenamente de los resultados de las políticas de gobierno abierto, Colombia deberá insistir en su aplicación, sobre todo a nivel local, y vincular sus esfuerzos de forma coherente con sus políticas de desarrollo económico. Además, para aumentar la credibilidad, la cobertura y la coherencia de las estadísticas oficiales, se recomienda aprobar sin dilación una legislación en materia estadística que confirme la independencia profesional y el papel de coordinador del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

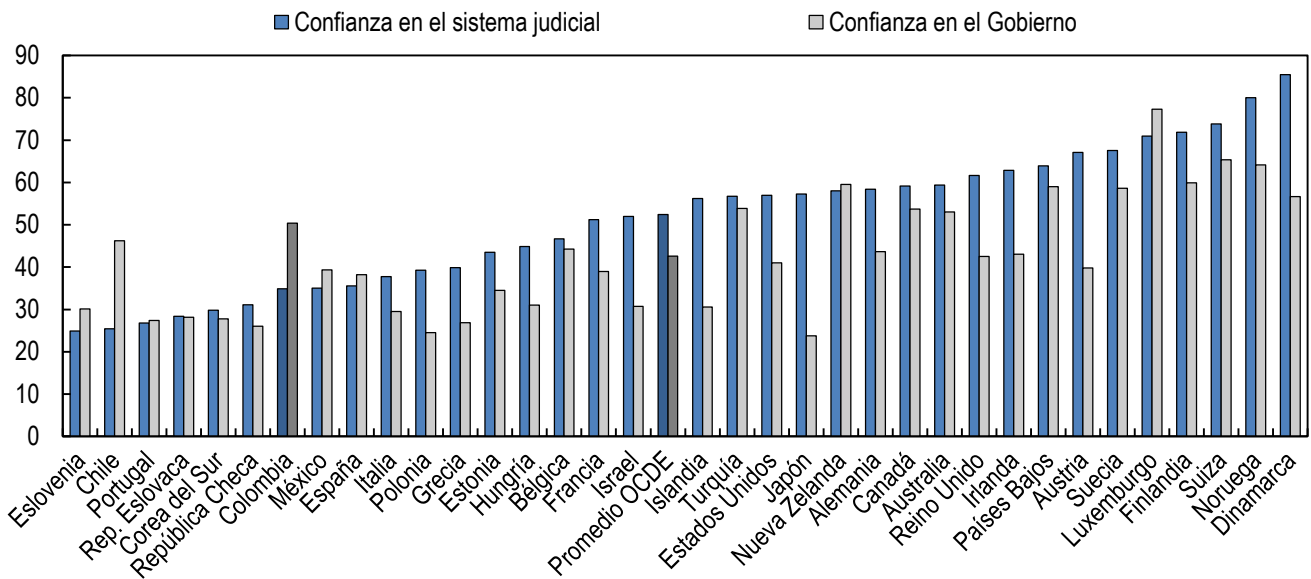
Colombia también ha hecho importantes esfuerzos en la lucha contra la corrupción y ha ratificado la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. Sin embargo, la corrupción sigue siendo un tema que está sobre la mesa y su percepción afecta la facilidad para hacer negocios. El tema de la corrupción atañe especialmente a los organismos subnacionales: en 2011, más de cien alcaldes (de un total de 1.123 municipios) fueron sancionados por el procurador general de la República de Colombia. Con vistas a adoptar una amplia política anticorrupción, deben desplegarse políticas públicas para mejorar la coordinación entre las distintas administraciones y los organismos de control. Es importante asimismo que el Congreso finalice la legislación que ha de garantizar la adherencia a la Convención para Combatir el Cohecho de la OCDE. Cabe decir asimismo que las prácticas de contratación pública también deben reforzarse y se recomienda hacer un mayor uso de las licitaciones públicas. En 2011, menos del 30% de las operaciones

se hicieron mediante procesos de licitación pública. De hecho, la Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP) se creó en 2011 para centralizar la contratación pública y mejorar su eficacia y transparencia, pero necesita más capacidad y recursos para poder cumplir su cometido.

Colombia también ha hecho importantes esfuerzos en la lucha contra la corrupción y ha ratificado la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. Sin embargo, la corrupción sigue siendo un tema que está sobre la mesa y su percepción afecta la facilidad para hacer negocios. El tema de la corrupción atañe especialmente a los organismos subnacionales: en 2011, más de cien alcaldes (de un total de 1.123 municipios) fueron sancionados por el procurador general de la República de Colombia. Con vistas a adoptar una amplia política anticorrupción, deben desplegarse políticas públicas para mejorar la coordinación entre las distintas administraciones y los organismos de control. Es importante asimismo que el Congreso finalice la legislación que ha de garantizar la adherencia a la Convención para Combatir el Cohecho de la OCDE. Cabe decir asimismo que las prácticas de contratación pública también deben reforzarse y se recomienda hacer un mayor uso de las licitaciones públicas. En 2011, menos del 30% de las operaciones se hicieron mediante procesos de licitación pública. De hecho, la Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP) se creó en 2011 para centralizar la contratación pública y mejorar su eficacia y transparencia, pero necesita más capacidad y recursos para poder cumplir su cometido.

En Colombia, la confianza en el sistema judicial queda rezagada en comparación con la confianza en el Gobierno y los sistemas judiciales en los países de la OCDE (gráfico 5.1). El sistema de justicia colombiano se enfrenta a numerosas dificultades con respecto a la impunidad ante delitos de corrupción (incluido el propio sistema judicial) y de violencia; también contra sindicalistas, pero datos recientes sugieren que el acceso a la justicia y la velocidad de resolución de los casos está empezando a mejorar. Estos altos niveles de impunidad constituyen un importante reto a la eficacia y la eficiencia del sector de la justicia en Colombia. El acceso al sistema judicial y la velocidad a la que se cierran los casos siguen afectando a la confianza pública en el ente judicial: los elevados costos de acceso al sistema, la falta de disponibilidad de la representación jurídica y el desconocimiento de los ciudadanos de sus derechos. A pesar de ello, algunas de las instituciones judiciales colombianas gozan de altos índices de aprobación, especialmente el tribunal constitucional, por su rol de defender los derechos sociales y económicos de las personas. Además, los acuerdos judiciales actuales de Colombia no promueven la especialización de los juzgados ni de los jueces para las decisiones reguladoras. Es necesario mejorar la formación y la especialización en temas técnicos con respecto a las decisiones reguladoras. Porque aunque los jueces se basen en análisis e informes para tomar sus decisiones, sigue habiendo margen de mejora en ese sentido. La especialización de los juzgados podría ayudar a mejorar la calidad global de la acción judicial. La creación de juzgados especializados requerirá un cambio institucional importante, que solo se dará con un consenso y un apoyo político suficientes (OCDE, 2013b).

**Gráfico 5.1. La confianza en el sistema judicial es baja en Colombia (2013, %)**



Nota: Porcentaje de la población que contestó afirmativamente a las preguntas siguientes: "¿Tiene confianza en el sistema judicial y en los juzgados?". "¿Tiene confianza en el Gobierno nacional?".

Fuente: Gallup World Poll (noviembre de 2013).

La proliferación de instituciones que se encargan de la lucha contra la corrupción se caracteriza por una mala coordinación y poca confianza entre ellas, ya que tienen agendas independientes, lo que crea ineficiencias en el sistema. La Auditoría parece estar supervisada por la autoridad que se supone que debe controlar: la Contraloría. Este modelo de gobernanza y responsabilización cuestiona la independencia de estas instituciones, así como su efectividad general. Además, las secciones territoriales de la Contraloría se financian con capital local y por ello pueden quedar expuestas a la influencia política local, particularmente en el contexto de disparidades interregionales en materia de capacidad reglamentaria y administrativa (capítulo 2.1). Además, la Procuraduría puede destituir a responsables que han sido elegidos y a reguladores autónomos. Tal como está la situación, estos poderes permiten a la Procuraduría actuar como fiscal, juez y jurado de sus investigaciones disciplinarias, lo cual cuestiona la autonomía constitucional de los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno.

## Fomentar la capacidad de toma de decisiones y de prestación de servicios a nivel nacional y subnacional

El Plan Nacional de Desarrollo prevé una estrategia de desarrollo plurianual integrada a nivel nacional que estipula un marco estratégico claro para la Administración pública colombiana en general. El instrumento de dirección se puede mejorar si se aplica un marco de estrategia más sólido y si su implementación se apoya en una Administración pública más flexible e integrada. Se está avanzando en esta dirección, con medidas para reforzar la capacidad en el centro del Gobierno y un compromiso general para modernizar la gestión de recursos humanos del Gobierno. La contratación por meritocracia a nivel gubernamental, sumada a la alineación con los itinerarios profesionales de la Administración pública en un marco institucional, contribuirían a reforzar la labor que se está haciendo.



A nivel regional, aunque el coeficiente Gini agregado de Colombia se ha reducido de modo significativo en los últimos años, persisten agudas disparidades regionales en los ingresos y la disponibilidad de servicios, lo que insta al Gobierno a identificar el crecimiento regional como una prioridad estratégica para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (capítulo 2.1). Las disparidades territoriales, en la capacidad subnacional —capacidad financiera, administrativa/institucional, de gestión—, son pronunciadas y reflejan una clara brecha entre lo urbano y lo rural (capítulo 2.3).

## **Mejora de los marcos regulatorios y puntos débiles en la ejecución de los contratos**

En los últimos años, Colombia ha dado importantes pasos en lo referente a su marco regulatorio. Ha introducido requisitos de calidad en la preparación de reglamentaciones (incluyendo el impacto social y económico de las regulaciones), ha mejorado la transparencia en la preparación de esas regulaciones (entre otras cosas, desarrollando un registro centralizado de la reglamentación existente: el Sistema Único de Información de Trámites) y ha insistido en que se comparta información y se utilicen TIC para fomentar el diálogo entre las partes interesadas en la reglamentación. El Gobierno ha aprobado una política reglamentaria horizontal y ha desarrollado dos documentos provisionales para la revisión y la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), pensados para representar una política reglamentaria horizontal para el brazo ejecutivo del Gobierno central.

También ha habido iniciativas para asentar las bases para el desarrollo de su política reglamentaria, incluida la implementación de una propuesta para la simplificación administrativa (Antitrámites) en respuesta a procedimientos administrativos innecesarios, burocracia y normas que obstaculizan la eficiencia, la eficacia y la transparencia. Se ha puesto en marcha asimismo una administración moderna, que tiene más en cuenta al ciudadano, y se ha creado la estrategia de Gobierno en línea (GEL), que se centra en potenciar las TIC para crear un estado más eficiente, transparente y participativo. Se ha apostado también por la transparencia y la participación ciudadana en el proceso reglamentario, desarrollando canales para la consulta de la ciudadanía mediante TIC. También ha facilitado la interacción entre ciudadanos y la Administración, estableciendo mecanismos electrónicos para cumplir con las prescripciones reglamentarias y acceder a los servicios públicos. Ha establecido ventanillas únicas para abrir un negocio, inscribir una propiedad en el registro o ejecutar operaciones de comercio exterior, además de crear mecanismos participativos como el portal Urna de Cristal (OCDE, 2013b).

A pesar de ello, y aunque es innegable que estos cambios regulatorios han mejorado el clima comercial, la aplicación difícil y costosa de los contratos sigue poniendo trabas al sector privado más dinámico. En ese sentido, las recientes mejoras para acelerar los procesos judiciales incluyen un plan nacional para reducir los cuellos de botella judiciales (Plan Especial de Descongestión) y la creación de un juzgado especializado en procedimientos comerciales en la Superintendencia de Sociedades. En estos momentos, la ejecución de los contratos en la compraventa de bienes sigue siendo inadecuada en términos de plazos, costos y número de procedimientos implicados desde el momento en que el demandante interpone la demanda hasta que recibe el pago. Además, las diferencias entre ciudades son asombrosas: la aplicación de una sentencia puede llegar a tardar hasta tres años menos en las ciudades que funcionan mejor. Hay que reforzar la autonomía, la responsabilización y la protección legal de los organismos de reglamentación y de las superintendencias, y también es necesario mejorar el papel y las prácticas del aparato jurídico que presta apoyo a la aplicación efectiva de la legislación en materia contractual. Por último, es recomendable crear nuevos juzgados municipales y aumentar el número de empleados para reducir los atrasos con los casos sin resolver.

## Principales recomendaciones

- **Seguir trabajando para fortalecer la eficacia y la eficiencia de la justicia colombiana en el marco del estado de derecho** para afrontar los elevados niveles de impunidad y recuperar la confianza pública en el poder judicial.
- **Mejorar la aplicación de los contratos y aumentar la especialización de las decisiones judiciales.** Debería promocionarse el arbitraje y los mecanismos alternativos de solución de conflictos para reducir la presión de los saturados tribunales nacionales. Asimismo, se detecta la necesidad de ofrecer actividades de formación y capacitación sobre temas regulatorios para jueces.
- **Seguir trabajando para fortalecer el equilibrio de poderes entre la auditoría externa de Colombia y los organismos de control y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial** en el marco del estado de derecho.
- Sostener un marco regulatorio de calidad y pasar a un enfoque de gobernanza desde la regulación: **a) estableciendo un órgano de supervisión en el Gobierno para promover la calidad de las regulaciones; b) desarrollando un marco obligatorio común de normas y prescripciones para preparar las regulaciones, incluida la consulta y la valoración de impacto *ex ante* (p. ej., evaluación del impacto de la reglamentación); c) explicitando los roles de las entidades territoriales para ofrecer una mejor regulación, y d) reforzando la autonomía, la responsabilidad y la protección legal de los organismos de reglamentación y de las superintendencias.**
- **Confirmar mediante legislación en materia estadística la independencia y el papel de coordinador del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).**
- **Continuar trabajando por la transparencia y la responsabilización, y dar un paso más en la lucha contra la corrupción,** mejorando la coordinación entre los diferentes organismos y reforzando la Agencia Nacional de Contratación Pública, así como creando y manteniendo la capacidad de lucha contra la corrupción a nivel local y subnacional.

## 5.2. UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA MOVILIZAR RECURSOS HACIA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Colombia ha dado importantes pasos para fortalecer su política fiscal y mejorar su sistema impositivo, y seguirá por ese mismo camino. Existe margen de mejora en la política fiscal, para hacer de ella una herramienta más eficaz en el desarrollo económico y social. El actual sistema impositivo no recauda lo suficiente para financiar la prestación de servicios que han de estimular un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Se necesitan más ingresos para financiar la inversión en infraestructura, educación e innovación, y para ampliar la red de seguridad social, reducir la pobreza y las desigualdades. Además, el sistema impositivo no hace lo suficiente para fomentar la inversión o reducir las desigualdades. Por ende, se recomienda ampliar la base tributaria, reducir los impuestos corporativos y hacer que el sistema impositivo sea más progresivo y tenga en cuenta el medio ambiente.

### Las últimas reformas fiscales han mejorado la sostenibilidad de las finanzas públicas

Las recientes reformas fiscales introducidas en Colombia suponen un progreso en términos de eficacia, equidad y medio ambiente. La reforma tributaria de 2012 redujo la presión fiscal sobre los costos laborales no salariales, simplificó el sistema del IVA, aumentó el impuesto sobre la renta personal de aquellos contribuyentes con ingresos más altos y eliminó exenciones tributarias sobre los combustibles. En diciembre de 2014, el Congreso aprobó una ley que modifica algunos impuestos para consolidar las finanzas públicas. Amplía un gravamen a los movimientos financieros que en principio debía reducirse gradualmente desde 2015 y por cuatro años. La reforma también eliminará gradualmente el impuesto a la riqueza para las empresas, que quedará compensado por un incremento en la tributación del impuesto de sociedades. Además, el impuesto a la riqueza a personas naturales se ha ampliado cuatro años, con algunos cambios en la estructura impositiva y niveles de riqueza. La reforma incluye asimismo medidas contra la evasión fiscal. Además, el congreso aprobó la creación de una comisión para debatir el diseño de una amplia reforma tributaria de cara al futuro.

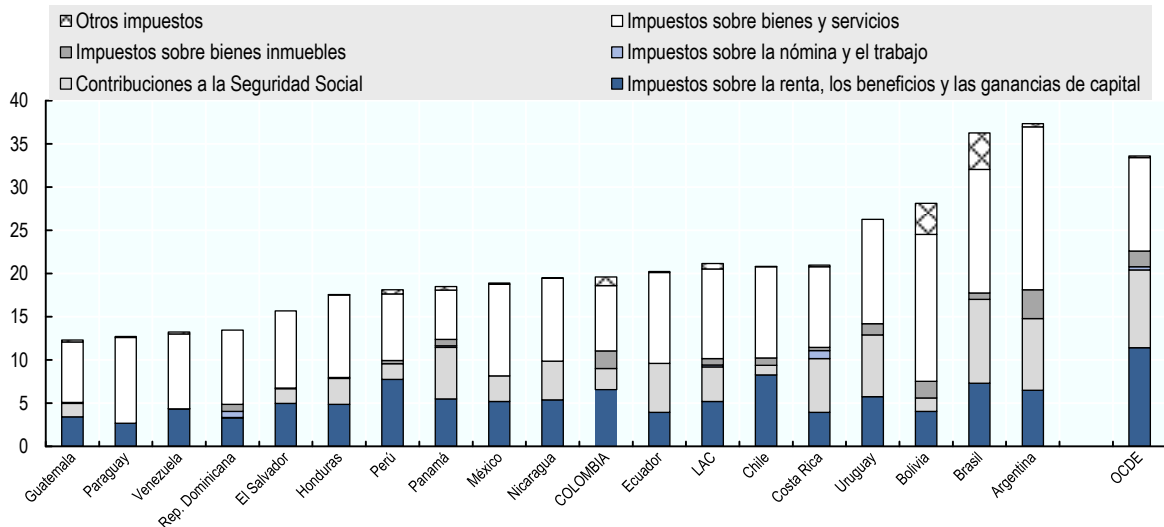
Igualmente, se prepararon unas disposiciones regulatorias sobre el balance fiscal estructural y se creó un fondo de estabilización para proteger las ganancias del *boom* de las materias primas y mejorar la sostenibilidad fiscal. La regla fiscal establece metas de déficit y define una reducción gradual: desde el 2.4% del PIB para el 2014 hasta el 1% en 2022. Además, en 2011, la sostenibilidad fiscal se incluyó en la Constitución como directriz clave de la política pública, y la deuda pública se mantuvo baja, en el 43% del PIB en 2013 (OCDE, 2015).

### Hacia una reforma del sistema tributario para respaldar un crecimiento inclusivo y verde

Las necesidades sociales y de infraestructura exigirán más ingresos a corto plazo. Los ingresos tributarios como proporción del PIB han aumentado en casi 3 puntos porcentuales en la última década, gracias principalmente al mayor crecimiento económico y la mejora de la administración tributaria. Sin embargo, en niveles ligeramente inferiores al 20% del PIB, los ingresos tributarios siguen muy por debajo del promedio de ingresos de la OCDE (gráfico 5.2). Así, cuando algunos de los países de la OCDE han tenido niveles de ingresos per cápita similares al que tiene actualmente Colombia, su recaudación de impuestos ha sido mayor.

## Gráfico 5.2. Es necesario movilizar más recursos internos

(Datos de 2012, % del PIB)



Fuente: Estadísticas tributarias de la OCDE 2014 y Estadísticas tributarias en América Latina 2014 (OCDE).

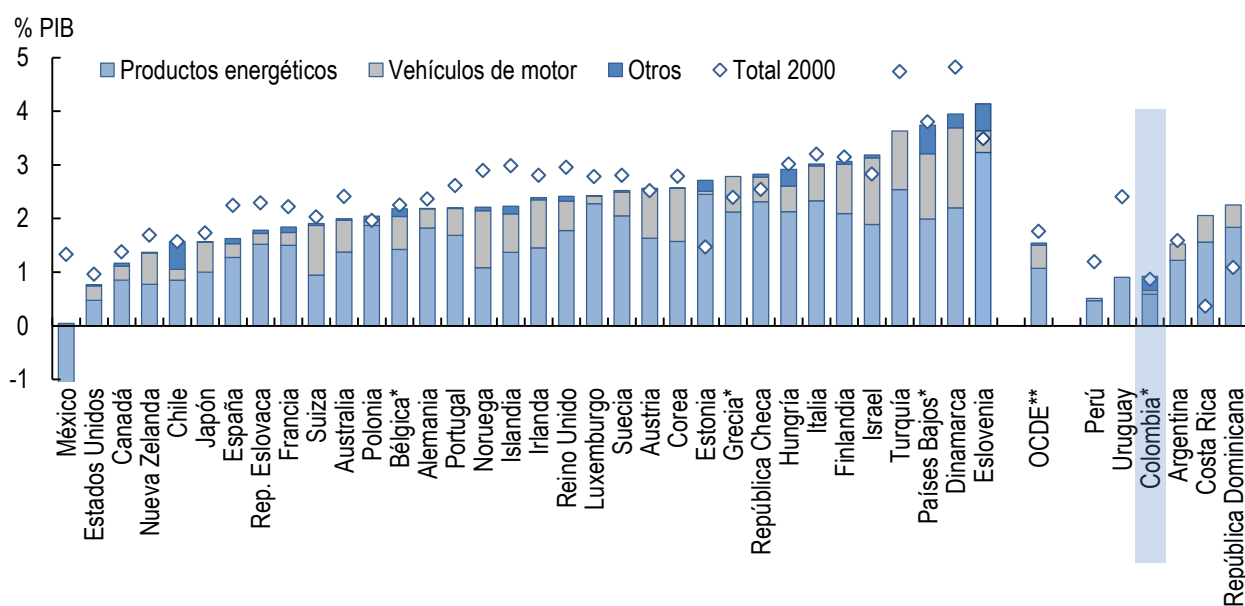
Los impuestos tienen un efecto limitado en la reducción de la desigualdad de ingresos en Colombia. En parte, esto se debe a la alta proporción de los impuestos sobre el consumo en la estructura impositiva, aunque el IVA es relativamente bajo. A pesar de los avances en la simplificación de la estructura del IVA, todavía se mantienen exenciones tributarias y tasas reducidas que hacen de las familias con mayores ingresos las más beneficiadas. Si se eliminaran las exenciones tributarias (sobre todo para los productos que no son básicos) y si se incrementara el IVA a tipo reducido, al tiempo que se compensara a la población más desfavorecida con un incremento de las transferencias en efectivo, el IVA sería más neutro y se reducirían los costos de cumplimiento y gestión. Tampoco se puede decir que el impuesto sobre la renta sea muy progresivo, dado que está caracterizado por exenciones tributarias que, de nuevo, benefician fundamentalmente a las personas con más recursos. Los ingresos derivados del impuesto sobre la renta en Colombia, que representan el 0.7% del PIB, son bajos en comparación con otros países de América Latina y la media de la OCDE (el 1.2% y el 8.5% del PIB, respectivamente). El mínimo exento básico personal de aplicación también es generoso, lo que en cierto modo explica por qué solo en torno al 5% de la población adulta paga el impuesto sobre la renta. Además, las personas que perciben dividendos no deben tributar por ellos, lo que reduce su progresividad del sistema.

El sistema impositivo de las empresas es claramente distorsionador y podría afectar a la inversión nacional y extranjera en un futuro. La presión fiscal total efectiva que grava a las empresas es muy alta, debido al efecto combinado del impuesto de sociedades, el impuesto a la riqueza que grava los activos netos de las empresas y el sistema de IVA basado en la producción, según el cual el IVA de las compras de activo fijo no se puede compensar con el IVA de la producción. Además, generosos incentivos y regímenes especiales, como la zona de libre intercambio, continúan reduciendo los ingresos de los impuestos corporativos y generando distorsiones entre los diferentes tipos de empresa y sectores industriales. En 2015 se aplicarán cambios positivos, incluida la eliminación gradual del impuesto a la riqueza para las empresas, pero estas reformas no son lo suficientemente significativas para reducir la presión fiscal a la inversión. Por ende, Colombia deberá llevar a cabo una amplia reforma de su régimen impositivo para empresas y modificar parcialmente su presión fiscal, pasando de lo corporativo a lo personal (OCDE, 2015). El establecimiento de una Comisión a cargo de la elaboración de una amplia reforma tributaria se ve como un desarrollo positivo.

La reforma tributaria también podría estimular el llamado *crecimiento verde*. Los ingresos derivados de los impuestos relacionados con el medio ambiente actualmente no representan más del 0.7% del PIB (3.7% del total de los ingresos impositivos), muy por debajo del promedio de la OCDE (1.6% del PIB). Actualmente, solo se grava un cuarto de la energía que se utiliza, concretamente, los combustibles utilizados para el transporte. Si el régimen impositivo fuera más coherente, gravaría también las tres partes restantes del uso energético: la calefacción, el uso en procesamiento y la electricidad. De este modo se incrementarían los ingresos. Por otro lado, introducir un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono podría estimular los ingresos relacionados con el medio ambiente al tiempo que se abordarían las emisiones de la forma más rentable (OCDE, 2015).

**Gráfico 5.3 Los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente siguen siendo reducidos**

% del PIB en 2000 y 2012



Nota: \* Datos de 2011. \*\* Se refiere al promedio simple de la OCDE.

Fuente: OCDE, Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014.

Las exenciones y los tratamientos tributarios preferenciales continúan limitando la base imponible del combustible para transporte, reduciendo los posibles ingresos e inhibiendo los incentivos para reducir el consumo energético. El hecho de que los impuestos del diésel sean más bajos que los de la gasolina ha multiplicado por más del doble en la última década el uso del diésel, un combustible más nocivo para el medio ambiente. La reducción de los subsidios a los combustibles ha sido un paso importante de la reforma de 2012, pero no se descarta un incremento de los impuestos relacionados con el medio ambiente, si bien se reconoce la necesidad de introducir medidas complementarias para abordar el contrabando transfronterizo. Aunque los impuestos que se aplican a los carburantes en Colombia son más elevados que en muchos de los países productores, son bajos en comparación con otros países latinoamericanos y significativamente más bajos que el promedio de la OCDE (cuadro 1.1).

### Cuadro 1.1. Tasa impositiva de la gasolina y el diésel.

#### Países seleccionados de América Latina y promedio OCDE

	Colombia	Chile	Argentina	Uruguay	Promedio OCDE
Gasolina (EUR/GJ)	4.7	10.3	7.0	13.3	15.5
Diésel (EUR/GJ)	3.3	2.3	4.2	12.6	10.5

Nota: Tasa impositiva con fecha de agosto de 2014 para los países de América Latina y con fecha 1º de abril de 2012 para el promedio OCDE. GJ se refiere a Gigajulio.

Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de los datos del Gobierno colombiano (2014) y base de datos OCDE.

Para Colombia sería importante también que la justicia y la integridad del sistema impositivo no quedara afectada por la evasión o la elusión fiscal. En este sentido, es importante contar con un sistema impositivo y procesos administrativos sencillos para facilitar el cumplimiento fiscal voluntario, así como con potentes medidas disuasorias al incumplimiento. Las recientes medidas aplicadas en Colombia para simplificar el proceso de presentación de declaraciones por Internet para grandes contribuyentes, mediante firma electrónica, han superado el objetivo inicial en un 140%, con un incremento de la base tributaria y de los niveles de cumplimiento voluntarios, lo cual demuestra el alto impacto de las medidas efectivas en lo relativo a la elusión fiscal. Pero es preciso insistir en esa misma dirección. Aún se puede avanzar mucho para combatir la evasión fiscal; por ejemplo, endureciendo las sanciones. Además, las sanciones elevadas y efectivas por evasión fiscal también crean confianza en el sistema impositivo y en el Gobierno, y fomentan el cumplimiento voluntario futuro. Un movimiento en esa dirección sería coherente con los compromisos de Colombia con las normas internacionales para evitar y combatir el blanqueo de capitales y la financiación de actos terroristas de conformidad con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, que se actualizaron en 2012 para introducir los delitos fiscales como delito precedente de blanqueo de capitales.

### Hacia una mejora de la responsabilidad fiscal a nivel subnacional

Los organismos subnacionales desempeñan un papel fundamental en Colombia en la oferta de servicios públicos (capítulo 2), pero carecen de recursos financieros y de capacidad institucional. En las dos últimas décadas se ha registrado una tendencia a una mayor descentralización de los gastos más importantes a los departamentos y municipios, pero esta transferencia no ha ido acompañada de los cambios institucionales necesarios en el Sistema General de Participaciones. Así, se produce un desequilibrio entre las responsabilidades asignadas a las administraciones subnacionales y su financiación. Además, estos organismos tienen poco poder para adaptar los bienes públicos a sus necesidades locales, puesto que la mayor parte de las transferencias están asignadas, y son pocos los incentivos para subir los impuestos locales. Por otro lado, las normas para financiar los gastos ordinarios a nivel subnacional (Sistema General de Participación) han experimentado numerosos cambios, creando incertidumbre entre las autoridades locales en cuanto a los fondos que se reciben de la Administración central. A partir de 2016, una nueva legislación regulará dichas transferencias, se podrían imponer costos fiscales más elevados y requerir ingresos fiscales adicionales o ajustes para compensar estos efectos potenciales. Por ejemplo, un mejor enfoque puede ser relacionar los incrementos de las transferencias de la Administración central con los incrementos de los ingresos estructurales, de acuerdo con la normativa fiscal del Gobierno.

## Principales recomendaciones

- **Reformar el sistema tributario para aumentar los ingresos, incrementar la eficiencia y fortalecer la equidad.** Debería ampliarse la base imponible del IVA y del impuesto sobre la renta eliminando las exenciones que benefician principalmente a las personas con más recursos, y los hogares más desfavorecidos deberían recibir transferencias directas en efectivo a modo de compensación. Los impuestos sobre los dividendos deberían pagarlos los accionistas individuales.
- **Reducir la presión fiscal de la inversión nacional y extranjera** reduciendo paulatinamente el impuesto de sociedades, eliminando progresivamente el impuesto a la riqueza para las empresas y eliminando el IVA para los activos fijos.
- **Reforzar la administración fiscal e incrementar las penalizaciones para reducir la evasión fiscal.**
- **Incrementar los impuestos relacionados con el medio ambiente y reducir el gasto fiscal medioambiental.** La base del impuesto sobre la energía debería ampliarse para incluir a los combustibles utilizados en calefacción y procesamiento, así como la generación eléctrica. Introducción de un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono.
- **Reducir la incertidumbre para la financiación de las transferencias regionales** relacionando los incrementos de esas transferencias con los de los ingresos estructurales, de acuerdo con la normativa fiscal del Gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Avendano, R., F. Barrera, S. Nieto-Parra y F. Vever (2015), "Understanding student performance beyond traditional factors: Evidence from PISA 2012 in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers* [en proceso de publicación].
- Daude, C. y J. Pascal (2015), "Efficiency and Contestability in the Colombian Banking System", *OECD Economics Department Working Papers* [en proceso de publicación].
- Lehuedé, H. (2013), "Colombian SOEs: A Review Against the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises", *OECD Corporate Governance Working Papers*, n.º 12, OCDE, París.
- Nieto-Parra, S., M. Olivera y A. Tibocho (2013), "The politics of transport infrastructure policies in Colombia", *OECD Development Centre Working Papers*, n.º 316, OCDE, París.
- OCDE (2012), *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: la Educación Superior en Colombia*, OCDE-BID-Banco Mundial, OCDE, París.
- OCDE (2013a), *Estudios económicos de la OCDE. Colombia 2013: evaluación económica*, OCDE, París.
- OCDE (2013b), *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa*, OCDE, París.
- OCDE (2013c), *Regions at a Glance, 2013*, OCDE, París.
- OCDE/CEPAL/CAF (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo*, OCDE, París.
- OCDE (2014a), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OCDE [en proceso de publicación].
- OCDE (2014b), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*, OCDE, París.
- OCDE (2014c), *Education at a Glance 2014: Highlights*, OCDE.
- OCDE (2014d), *Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación: Colombia*, OCDE, París.  
(<http://www.oecd.org/science/inno/oecdreviewsofinnovationpolicy.htm> y <http://www.oecd.org/sti/inno/colombia-innovation-review-assessment-and-recommendations-spanish.pdf>)
- OCDE (2014e), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2014: An OECD Scoreboard*, OCDE.
- OCDE (2014f), *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*, OCDE, París.
- OCDE/CEPAL/CAF (2014), *Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, OCDE, París.
- OCDE/BID/BM (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OCDE.
- OCDE (2015), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OCDE.
- OCDE/ITF (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, OCDE.



## **ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS**

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

### **La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo principal promover mejores políticas para una vida mejor, proveyendo un foro en el que los gobiernos comparten experiencias y buscan soluciones a problemas comunes, con el apoyo de un Secretariado altamente competente y dinámico. La OCDE trabaja con sus 34 países miembros, sus socios clave y más de 100 otros países para comprender mejor cuáles son las fuentes de cambio económico, social y medioambiental con el fin de fomentar el bienestar de la gente en todo el mundo. La Serie “Mejores Políticas” de la OCDE provee un análisis de los principales desafíos que se enfrentan en países individuales, así como recomendaciones de políticas para atender dichos retos. Con base en la experiencia de la OCDE en la comparación entre países y la identificación de mejores prácticas, la Serie “Mejores Políticas” adapta la asesoría de políticas públicas a las prioridades específicas del momento de cada país, enfocándose en la manera en que los gobiernos pueden llevar a cabo las reformas.



[www.oecd.org/colombia](http://www.oecd.org/colombia)

OCDE Paris

2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16

Tel.: +33 1 45 24 82 00