# Estudios Económicos de la OCDE

# COLOMBIA

FEBRERO 2022



OCDE

# Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022

OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR

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

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

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**
OECD (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/991f37df-es.

ISBN 978-92-64-35420-3 (impresa)
ISBN 978-92-64-75340-2 (pdf)

**Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título:** OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/04bf9377-en.
Este documento ha sido traducido por la OCDE. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

**Imágenes:** Portada © Jess Kraft/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2022

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: https://www.oecd.org/termsandconditions.

# Prólogo

Este *estudio* se publica bajo la responsabilidad del Comité de Revisión de Economía y Desarrollo de la OCDE, que se encarga de examinar la situación económica de los países miembros.

La situación económica y las políticas de Colombia fueron revisadas por el Comité el 6 de diciembre de 2021. El borrador del informe fue revisado y recibió la aprobación final como informe acordado por todo el Comité el 10 de diciembre de 2021.

El *estudio* fue preparado para el Comité por Jens Matthias Arnold y Paula Garda bajo la supervisión de Aida Caldera Sanchez. Anne Legendre brindó asistencia en la investigación estadística, y Julie Arnal proporcionó asistencia editorial. El *estudio* también se benefició de las contribuciones de Lucila Bonilla.

El *estudio* anterior de Colombia se publicó en octubre de 2019.

La información tanto sobre los *estudios* más recientes como sobre los anteriores, y más información sobre cómo se preparan las *estudios* está disponible en https://www.oecd.org/eco/surveys/.

# Índice

Prólogo 3

Resumen ejecutivo 9

1 Perspectivas sobre las principales políticas 15
La pandemia ha puesto de manifiesto y ha agravado problemas de larga data 16
La economía se está recuperando de la pandemia, pero existen riesgos importantes 20
La actividad ha repuntado con fuerza, pero el mercado laboral sigue siendo débil 22
Los riesgos existentes en torno a la recuperación siguen siendo significativos 24
Los riesgos para la estabilidad financiera parecen estar controlados 28
El apoyo proporcionado a través de la política monetaria debe retirarse gradualmente 30
Las finanzas públicas necesitarán reformas para impulsar la sostenibilidad y la equidad 31
Se necesita una ambiciosa reforma fiscal para hacer frente a unos problemas que persisten desde hace tiempo 35
Las mejoras en la administración tributaria podrían impulsar la recaudación 39
El gasto público podría emplearse de manera más eficaz 40
Reforzar el marco fiscal 41
Promover una recuperación inclusiva 43
Se necesitan reformas ambiciosas para hacer frente a problemas sociales que persisten desde hace tiempo 44
Abordar los severos desafíos de la educación 45
Reforzar la productividad, la competencia y la internacionalización 48
Aumentar la inversión en infraestructuras puede impulsar la productividad 49
El débil crecimiento de la productividad está relacionado con los bajos niveles de competencia 50
Haciendo las regulaciones domésticas más favorables a la competencia 52
Impulsar la participación en el comercio internacional y en los flujos de inversión 53
Fortalecimiento de las instituciones y lucha contra la corrupción 57
Fomentar el crecimiento verde y sostenible 64
Objetivos ambiciosos buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero 64
Intensificar los esfuerzos para frenar la deforestación 64
Reducir las emisiones de la energía y el transporte 66
References 71

2 Llenar los vacíos: ampliar la protección social en Colombia 82
Introducción 83
La COVID-19 está dando marcha atrás a los avances conseguidos en la reducción de la pobreza y la desigualdad 86
La protección social está fragmentada, el gasto es escaso y su focalización es deficiente 93
Los elevados costos de la mano de obra formal explican las grandes deficiencias existentes en la cobertura de la seguridad social 96
El salario mínimo relativamente alto aumenta los salarios formales pero agrava la informalidad 96

Los costos laborales no salariales son elevados y aumentan la informalidad 99
El sistema de pensiones necesita un rediseño integral 103
El sistema de pensiones tiene una escasa cobertura y es un factor clave de la elevada desigualdad 103
Lograr la cobertura universal de las pensiones 106
El sistema de salud público dual logra una cobertura casi universal pero su financiamiento induce a la informalidad 109
Promover la formalización sin poner en peligro la cobertura de salud universal 109
Las cajas de compensación familiar podrían reorganizarse 110
Reforzar la protección frente a la pobreza 111
Los programas de asistencia social presentan una baja cobertura 111
La pandemia de COVID-19 ha acelerado algunos cambios importantes en las políticas sociales 113
De ayuda de emergencia a ayuda permanente: un único programa de transferencias monetarias para los más desfavorecidos 116
La focalización de los principales programas sociales puede mejorarse aún más a partir de los avances recientes 118
La protección contra el riesgo de pérdida de empleo es precaria 120
Mejorando el seguro de desempleo 122
La ampliación de la protección social conlleva amplios beneficios a un costo asequible 123
Estimación de los costos fiscales y el impacto sobre la pobreza y la desigualdad 123
Debate sobre el impacto en el empleo formal y el crecimiento 127
Garantizar la aplicación efectiva de la legislación laboral y tributaria 127
Las reformas necesarias y su viabilidad política 128
Referencias 131

## Tables

Tabla 1. Una sólida recuperación está en curso 11
Tabla 1.1. Indicadores macroeconómicos y proyecciones (proyecciones actuales, pendientes de actualizar) 23
Tabla 1.2. Principales vulnerabilidades potenciales a mediano plazo 27
Tabla 1.3. Impacto fiscal a mediano plazo de las recomendaciones 41
Tabla 1.4. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de políticas macroeconómicas 42
Tabla 1.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de políticas estructurales 63
Tabla 1.6. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre el crecimiento verde 66
Tabla 1.7. Recomendaciones de políticas (recomendaciones principales en negrita) 68
Tabla 2.1. El gasto social presenta una focalización deficiente 96
Tabla 2.2. Detalle de costos laborales no salariales 101
Tabla 2.3. El sistema de pensiones colombiano 103
Tabla 2.4. Principales programas de transferencias monetarias condicionadas previos al COVID en Colombia 111
Tabla 2.5. La cobertura del Sisbén ha mejorado 119
Tabla 2.6. Costos fiscales ilustrativos de conseguir una protección social universal 125
Tabla 2.7. Principales hallazgos y recommendaciones de este capítulo 130

## Figures

Gráfico 1. El mercado laboral se ha recuperado 10
Gráfico 2. Se prevé un ajuste fiscal 10
Gráfico 3. Pocas personas están sujetas al impuesto a la renta 11
Gráfico 4. La movilidad intergeneracional es baja 12
Gráfico 5. Los niveles de confianza ciudadana en el Gobierno son bajos 12
Gráfico 1.1. La pandemia ha afectado más a los hogares con bajos ingresos 16
Gráfico 1.2. El crecimiento tendencial se ha ralentizado 17
Gráfico 1.3. El potencial de crecimiento de la economía caerá debido a los cambios demográficos 18

Gráfico 1.4. Las prestaciones sociales no apoyan a los más necesitados 18
Gráfico 1.5. Las ambiciosas reformas estructurales elevarían los ingresos de forma significativa 19
Gráfico 1.6. Las infecciones por COVID-19 han alcanzado su cota máxima y la vacunación está consiguiendo avances 21
Gráfico 1.7. Los indicadores a corto plazo se han mostrado volátiles y la inflación ha aumentado últimamente 22
Gráfico 1.8. El mercado laboral se recupera paulatinamente 23
Gráfico 1.9. Principales mercados de exportación y exportaciones 24
Gráfico 1.10. Las cuentas externas se han visto afectadas por la volatilidad mundial 25
Gráfico 1.11. La deuda externa ha aumentado y las reservas de divisas son moderadas 26
Gráfico 1.12. Colombia ha resistido bien las turbulencias financieras, pero la percepción del riesgo ha aumentado 27
Gráfico 1.13. Los indicadores de estabilidad financiera se han deteriorado tangencialmente durante la pandemia 29
Gráfico 1.14. La política monetaria ha reaccionado con firmeza y se ha anticipado a la evolución de la inflación 31
Gráfico 1.15. La respuesta fiscal de Colombia al COVID-19 ha sido considerable 32
Gráfico 1.16. El ajuste fiscal previsto se centra en la contención del gasto 33
Gráfico 1.17. La deuda pública ha aumentado con fuerza 34
Gráfico 1.18. Los ingresos del sector público de Colombia son reducidos en comparación con la mayoría de países 35
Gráfico 1.19. La estructura tributaria de Colombia se aleja del promedio de la OCDE 35
Gráfico 1.20. La composición de los ingresos y gastos públicos se ha mantenido estable 36
Gráfico 1.21. El número de personas que pagan el impuesto a la renta de las personas es reducido 37
Gráfico 1.22. La tasa del impuesto de sociedades es elevada 38
Gráfico 1.23. Las exenciones y las tasas especiales erosionan los ingresos por IVA 39
Gráfico 1.24. La nueva regla fiscal vincula el déficit primario a los niveles de deuda 42
Gráfico 1.25. La desigualdad y la informalidad del mercado laboral son elevadas 43
Gráfico 1.26. El rendimiento escolar en Colombia está muy rezagado 46
Gráfico 1.27. La movilidad social entre generaciones es la más baja de la OCDE 47
Gráfico 1.28. La productividad es inferior a la de sus homólogos regionales y no ha contribuido al crecimiento del PIB 48
Gráfico 1.29. Un importante déficit calidad de infraestructuras persiste en varias áreas 49
Gráfico 1.30. La competencia es relativamente débil 51
Gráfico 1.31. Los márgenes en la intermediación financiera son elevados en comparación con otros países 52
Gráfico 1.32. La competencia se ve obstaculizada por las regulaciones nacionales 53
Gráfico 1.33. Colombia tiene una participación baja en el comercio internacional 54
Gráfico 1.34. A pesar de que existe una tendencia general a la baja, la frecuencia de altos aranceles ha aumentado 55
Gráfico 1.35. Indicadores de corrupción 59
Gráfico 1.36. Los grupos de presión y de interés obstaculizan la competencia 60
Gráfico 1.37. La confianza de los ciudadanos en el Gobierno es baja y ha disminuido con el tiempo 62
Gráfico 1.38. Las emisiones de GEI han dejado de disminuir 64
Gráfico 1.39. La deforestación ha aumentado y la Amazonia es la región más afectada 65
Gráfico 1.40. El consumo de combustibles fósiles ha experimentado un fuerte aumento 67
Gráfico 1.41. La generación de electricidad procede mayoritariamente de fuentes renovables 68
Gráfico 2.1. La pobreza y la desigualdad han aumentado durante la pandemia de COVID-19 86
Gráfico 2.2. Los pobres y la clase media se han visto muy afectados por la pandemia 87
Gráfico 2.3. Las masivas pérdidas de empleo e ingresos explican el fuerte impacto del COVID-19 88
Gráfico 2.4. La informalidad y el desempleo son elevados y se concentran en los más vulnerables 88
Gráfico 2.5. Las tasas de informalidad varían mucho según las características socioeconómicas 89
Gráfico 2.6. Los trabajadores informales ganan menos que sus homólogos formales 90
Gráfico 2.7. Los trabajadores informales han sufrido grandes pérdidas de empleo e ingresos durante la pandemia 91
Gráfico 2.8. La pandemia ha ampliado las desigualdades de género ya existentes 92
Gráfico 2.9. La cobertura de la protección social es escasa 93
Gráfico 2.10. El sistema de protección social en Colombia 94
Gráfico 2.11. El gasto social es escaso 95
Gráfico 2.12. El salario mínimo es el más alto de la OCDE 97
Gráfico 2.13. El salario mínimo es relativamente alto e impide a muchos colombianos acceder a empleos de calidad 98

Gráfico 2.14. Existe margen para reducir los costos laborales no salariales 99
Gráfico 2.15. La informalidad ha disminuido pero sigue siendo elevada 100
Gráfico 2.16. La disminución de la informalidad ha sido mucho mayor en los asalariados que en los autónomos 100
Gráfico 2.17. Las elevadas cotizaciones sociales dejan a muchos autónomos sin más opción que operar en el mercado informal 102
Gráfico 2.18. El sistema de pensiones se caracteriza por una baja cobertura y una elevada desigualdad 105
Gráfico 2.19. La cobertura de salud es casi universal pero su financiamiento incentiva la informalidad 109
Gráfico 2.20. Los programas de transferencias monetarias dejan a muchos hogares pobres sin ninguna ayuda 112
Gráfico 2.21. La pandemia de COVID-19 generó una respuesta social integral para proteger a los más necesitados 113
Gráfico 2.22. Las transferencias monetarias de emergencia mitigaron el impacto del COVID-19 en la pobreza 114
Gráfico 2.23. La cobertura de los programas de transferencias monetarias sigue siendo baja 115
Gráfico 2.24. La cobertura del seguro de desempleo es escasa y los que más lo necesitan no tienen acceso 121
Gráfico 2.25. Impacto estimado sobre la pobreza y la desigualdad de los programas propuestos de protección social 126

## Boxes

Recuadro 1.1. Políticas adoptadas en respuesta a la pandemia y avances recientes en las reformas 21
Recuadro 2.1. ¿Quiénes son los trabajadores informales? 89
Recuadro 2.2. El sistema de protección social en Colombia 94
Recuadro 2.3. La reforma tributaria de 2012 y los costos laborales no salariales 101
Recuadro 2.4. Programa de pensiones universales no contributivas en Bolivia 106
Recuadro 2.5. El sistema de pensiones de Chile 108
Recuadro 2.6. Pros y contras de una Renta Básica Universal 116
Recuadro 2.7. Un programa de ingreso mínimo garantizado o de renta básica 124

**Siga las publicaciones de la OCDE en:**

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

**Este libro contiene...**

StatLinks
¡Un servicio que transfiere ficheros Excel® utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo *StatLinks* en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo ***https://doi.org*** o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

## Estadísticas básicas de Colombia, 2019[1]

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)[2]

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL** | | | | | |
| Población (millones) | 50,3 | | Densidad de población por km² | 45,4 | (38,4) |
| Menores de 15 años (%) | 22,6 | (17,9) | Esperanza de vida al nacer (años) | 77,3 | (80,2) |
| Mayores de 65 años (%) | 8,8 | (17,1) | Hombres | 74,5 | (77,6) |
| Población de migrantes internacionales (% de población) | 2,3 | (13,2) | Mujeres | 80,0 | (82,9) |
| Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%) | 1,4 | (0,6) | Última elección general | Junio de 2018 | |
| **ECONOMÍA** | | | | | |
| Producto interior bruto (PIB) | | | Participación de valor agregado (%) | | |
| En precios corrientes (mil millones de USD) | 323,7 | | Agricultura, silvicultura y pesca | 7,1 | (2,6) |
| En precios corrientes (mil millones de COP) | 1 061 119,0 | | Industria, incluida la construcción | 28,8 | (26,0) |
| Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%) | 2,4 | (2,2) | Servicios | 64,2 | (71,4) |
| Per cápita, PPC (miles de USD) | 15,6 | (47,6) | | | |
| **GOBIERNO GENERAL** (Porcentaje del PIB) | | | | | |
| Gasto | 31,9 | (40,6) | Deuda financiera bruta | 80,0 | (97,2) |
| Ingreso | 29,4 | (37,6) | Deuda financiera neta (OCDE: 2018) | 36,5 | (68,2) |
| **CUENTAS EXTERNAS** | | | | | |
| Tasa de cambio (COP por USD) | 3 277,83 | | Principales exportaciones (% de exportaciones totales de mercancías) | | |
| Tasa de cambio PPC (EEUU = 1) | 1 349,41 | | Combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados | 54,1 | |
| Porcentaje del PIB | | | Alimentos y animales vivos | 13,2 | |
| Exportaciones de bienes y servicios | 15,9 | (53,6) | Productos químicos y productos conexos, n.e.p. | 7,8 | |
| Importaciones de bienes y servicios | 21,7 | (50,4) | Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías) | | |
| Saldo por cuenta corriente | -4,6 | (0,3) | Maquinaria y equipo de transporte | 34,3 | |
| Saldo neto de la posición de inversión internacional | -48,8 | | Productos químicos y productos conexos, n.e.p. | 19,9 | |
| | | | Productos manufacturados | 14,3 | |
| **MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN** | | | | | |
| Tasa de empleo (personas de 15 años y más, %) | 60,8 | (57,5) | Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (personas de 15 años y más) (%) | 10,5 | (5,4) |
| Hombres | 73,4 | (65,6) | Jóvenes (de 15 a 24 años de edad, %) | 20,8 | (11,8) |
| Mujeres | 48,9 | (49,9) | Desempleados de largo plazo (1 año y más, %) | 1,1 | (1,3) |
| Tasa de participación (personas de 15 y más, %) | 67,9 | (60,8) | Población con educación superior (de 25 a 64 años de edad, %) | 23,8 | (37,9) |
| Promedio de horas trabajadas por año | 2.172 | (1.743) | Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2018) | 0,2 | (2,6) |
| **MEDIO AMBIENTE** | | | | | |
| Suministro total de energía primaria per cápita (toe) | 0,9 | (3,9) | Emisiones de CO2 por combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2018, OCDE: 2019) | 1,5 | (8,3) |
| Renovables (%) | 22,7 | (10,9) | Extracciones de agua per cápita (1 000 m³, 2016) | 3,2 | |
| Exposición a contaminación del aire (más de 10 µg/m³ de PM 2,5, % de población) | 99,3 | (61,7) | Desechos municipales per cápita (toneladas, 2018, OCDE: 2019) | 0,2 | (0,5) |
| **SOCIEDAD** | | | | | |
| Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, OCDE: último año disponible) | 0,513 | (0,318) | Resultados educativos (puntaje de PISA, 2018) | | |
| Índice de pobreza relativa (%, OCDE: 2017) | 11,4 | (11,7) | Lectura | 412 | (485) |
| Renta disponible mediana de los hogares (PPC (miles de USD), OCDE: 2017) | 14,6 | (24,2) | Matemáticas | 391 | (487) |
| Gasto público y privado (% del PIB) | | | Ciencias | 413 | (487) |
| Salud | 7,7 | (8,8) | Proporción de mujeres en el Congreso (%) | 18,7 | (30,8) |
| Pensiones (2018, OCDE: 2017) | 6,2 | (8,6) | | | |
| Educación (% del ingreso nacional bruto, INB) | 4,0 | (4,4) | | | |

[1] El año indicado en paréntesis si se desvía del año en el título de la tabla.
[2] Cuando no se proporciona el total de la OCDE en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE con base en la información más reciente disponible, donde se cuenta con datos sobre al menos el 80 % de los países miembros.
Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía, Organización Internacional del Trabajo, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas, Banco Mundial.

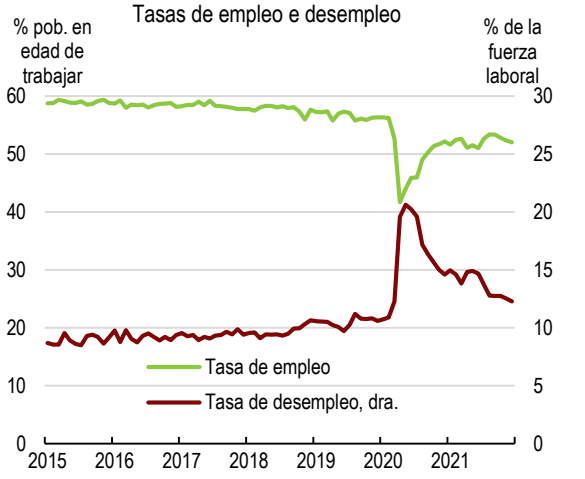
# Resumen ejecutivo

## La economía se ha recuperado bien

**La economía colombiana se ha recuperado de manera notable de la crisis del COVID-19, a medida que los sólidos esfuerzos realizados en materia de políticas monetarias y fiscales han logrado evitar una mayor contracción de los ingresos. Nuevos programas sociales han protegido a millones de personas de la pobreza. Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo dependen de las reformas que se implanten para ampliar la protección social e impulsar la productividad.**

A lo largo de las últimas décadas, Colombia gozó de una estabilidad económica notable debido a sus políticas macroeconómicas sólidas. Un historial de manejo prudente de las cuentas fiscales, reforzado por una regla fiscal recientemente mejorada, un régimen exitoso de metas de inflación y un tipo de cambio flexible sentarán las bases para un repunte continuado de la demanda interna. El desempleo ha disminuido y se sitúa en unos 1,5 puntos porcentuales por encima del nivel de finales de 2019 (Gráfico 1). Sin embargo, el mercado laboral está caracterizado por profundos desafíos estructurales, incluida la elevada informalidad. Los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes se han visto especialmente afectados durante la pandemia, lo cual ha potenciado aún más las desigualdades ya existentes.

### Gráfico 1. El mercado laboral se ha recuperado

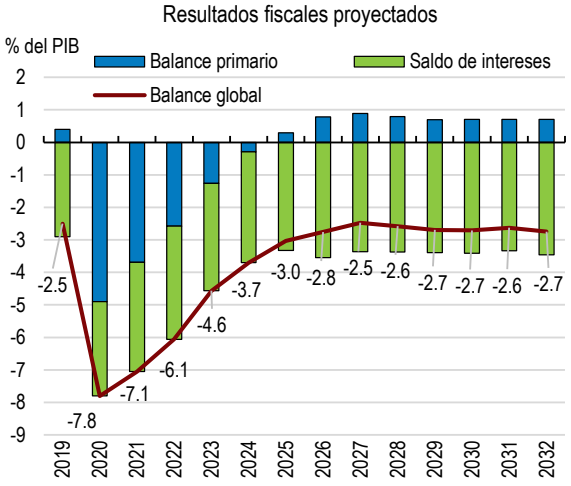



Fuente: DANE.

StatLink https://stat.link/es0doz

**La regla fiscal se suspendió acertadamente durante 2020 y 2021 para proporcionar ayudas fiscales excepcionales a la economía y, en particular, a los hogares más vulnerables.** La deuda pública ha aumentado en 13.5 puntos porcentuales del PIB y los costos de financiamiento también se han incrementado. La reciente reforma tributaria allanará el camino para llevar a cabo un ajuste fiscal gradual, si bien una parte del ajuste previsto para los próximos dos años aún no se ha implantado (Gráfico 2). Según los planes actuales, se prevé que la deuda se estabilice en torno al 59% del PIB durante los próximos diez años, 8.5 puntos porcentuales por encima de los niveles anteriores a la pandemia. Esta evolución implica un descenso de los colchones fiscales y deja menos margen para reaccionar ante posibles acontecimientos adversos que se produzcan en el futuro.

### Gráfico 2. Se prevé un ajuste fiscal



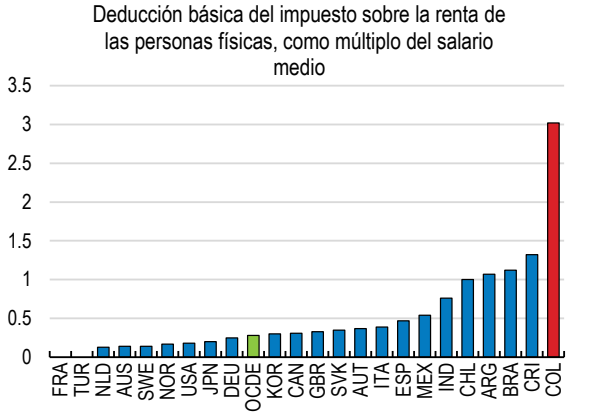

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

StatLink https://stat.link/wk8nz6

**Los ingresos fiscales, que se sitúan tan solo en el 20% del PIB, no son suficientes para satisfacer las crecientes demandas sociales y preservar la necesaria inversión pública en infraestructuras, educación y salud.** Tan solo el 5% de los colombianos paga el impuesto a la renta de las personas, lo cual constituye la principal explicación de esta baja recaudación tributaria (Gráfico 3), al tiempo que los gastos tributarios y la evasión reducen los ingresos en todos los ámbitos fiscales. Los elevados impuestos a las sociedades reducen los incentivos a la inversión, sobre todo porque el sector empresarial financiará una parte

importante del ajuste fiscal previsto. Sin embargo, la economía política de las reformas tributarias es compleja, visto que las protestas sociales de mayo de 2021 se opusieron ampliamente a planes anteriores de aumentar los impuestos a la renta y al consumo.

### Gráfico 3. Pocas personas están sujetas al impuesto a la renta




Nota: El gráfico muestra el nivel de ingresos a partir del cual los contribuyentes empiezan a pagar el impuesto a la renta de las personas, en relación con los salarios promedio.
Fuente: OCDE, Taxing Wages 2021.

StatLink https://stat.link/2kdcv6

**De cara al futuro, las prestaciones sociales reforzadas continuarán en 2022 y seguirán respaldando el consumo privado (Tabla 1).** La inversión en infraestructuras está impulsando la inversión, mientras que la fortaleza de los precios de las materias primas y la mejora de las perspectivas de los principales socios comerciales respaldan las exportaciones. La inflación ha aumentado últimamente, aunque las expectativas de inflación siguen bien ancladas. El Banco Central deberá continuar la retirada gradual del apoyo monetario en la medida en que se intensifiquen las presiones inflacionistas.

**Sin embargo, a más largo plazo, tanto el crecimiento como la inclusión social se ven atrapados por políticas estructurales** que dificultan el crecimiento y el aumento de la productividad en las empresas, al tiempo que impiden que más de la mitad de la población activa acceda a empleos formales y a la protección social. El crecimiento de la productividad ha sido débil durante dos décadas, incluso en relación con sus homólogos regionales, y la inversión ha disminuido. A menos que se aumenten ambos elementos, el crecimiento potencial será menor que en décadas pasadas, ya que el apoyo de los precios de las materias primas y de la demografía está desapareciendo.

**La presión competitiva es baja y cada vez menor en varios sectores, lo cual explica en parte la débil productividad.** Las regulaciones dificultan la entrada al mercado de empresas nuevas, mientras que la informalidad de las empresas y del empleo generan un terreno de juego desigual e incentivan que las empresas sigan siendo pequeñas. Además de estos factores internos, las barreras arancelarias y no arancelarias, así como la elevada dispersión de los aranceles y el aumento de las tasas máximas, obstaculizan una mayor participación en el comercio internacional y en los flujos de inversión. Las exportaciones se siguen concentrando en un reducido número de sectores de materias primas y de socios comerciales.

### Tabla 1. Una sólida recuperación está en curso

| | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|
| Producto interno bruto | 9,5 | 5,5 | 3,1 |
| Consumo privado | 13,6 | 5,6 | 3,8 |
| Formación bruta de capital fijo | 8,3 | 4,6 | 6,5 |
| Exportaciones | 11,5 | 10,9 | 6,9 |
| Importaciones | 27,7 | 10,6 | 6,0 |
| Tasa de desempleo | 13,7 | 11,8 | 10,7 |
| Índice de precios al consumidor | 5,6 | 4,6 | 3,3 |
| Balance fiscal total (% de PIB) | -7,1 | -6,1 | -4,6 |
| Balance fiscal primario (% de PIB) | -3,7 | -2,6 | -1,3 |
| Deuda pública (bruta, % del PIB) | 63,8 | 62,5 | 62,4 |

Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas económicas.

## La ampliación de la protección social y la reducción de la informalidad son prioridades clave

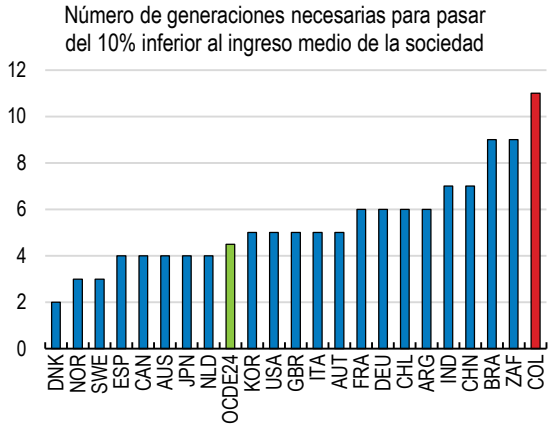
**Colombia tiene uno de los niveles de pobreza, desigualdad de ingresos e informalidad del mercado laboral más elevados de América Latina. A pesar de una respuesta contundente a la crisis del Covid-19, las prestaciones sociales apenas contribuyen a paliar las desigualdades, y la mayor parte del gasto social no se destina a los más desfavorecidos, sobre todo en el caso de las pensiones.**

**Más del 60 % de los trabajadores tienen empleos informales y no tienen acceso a prestaciones de la seguridad social, salvo a la atención sanitaria.** Un factor clave de la informalidad laboral son los elevados costos no salariales que financian las prestaciones de la seguridad social del sector formal y el elevado salario mínimo, cuyo nivel se acerca al del salario mediano. Esta situación implica que los empleos formales supongan un elevado costo y promueve un círculo vicioso que perpetúa la informalidad y la exclusión.

**Desvincular el acceso a la protección social del estatus del trabajador en el mercado laboral es el principal reto para romper la actual dualidad de ingresos y de calidad del empleo.** Debería ponerse a disposición de todos los colombianos un nivel básico y universal de protección social mediante la fusión de los regímenes paralelos de transferencias monetarias, pensiones y salud, en combinación con un conjunto más amplio de prestaciones para aquellos que puedan aportar más. Estas reformas requerirán que gran parte del financiamiento de la protección social se desplace gradualmente de las cotizaciones laborales a los recursos de tributación general.

**Una mayor igualdad de oportunidades educativas también es clave para aumentar la formalidad y mejorar la movilidad intergeneracional**, que es especialmente baja en Colombia (Gráfico 4). Tras haber registrado uno de los cierres de escuelas más prolongados de la región y de la OCDE, es probable que se amplíen aún más las graves desigualdades educativas que existían antes de la pandemia. En el caso de los alumnos de hogares vulnerables, las aulas virtuales apenas compensaron la ausencia de clases físicas, debido a las fuertes diferencias existentes en materia de digitalización. Las tasas de abandono escolar en la educación secundaria, que suelen concentrarse en alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos, han aumentado en 2020, y es probable que se sigan incrementando. La educación de primera infancia es clave porque es cuando se adquieren muchas de las competencias básicas que contribuyen al éxito del aprendizaje posterior, pero solo el 50 % de los niños de entre 3 y 5 años tienen acceso a la educación preescolar.

### Gráfico 4. La movilidad intergeneracional es baja



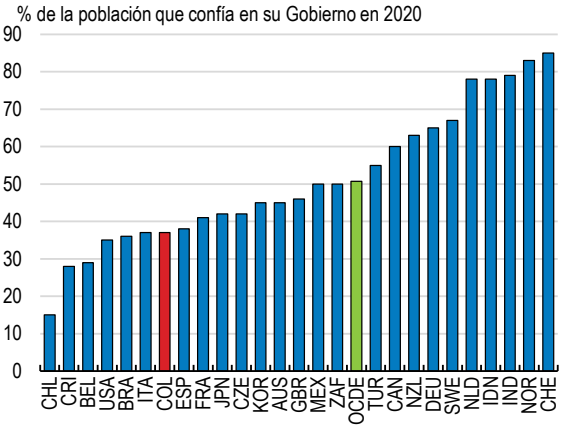

Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos.

StatLink https://stat.link/lzfj3y

## Persisten los problemas de gobernanza

**Colombia ha conseguido avances significativos a través de los recientes esfuerzos adoptados en la lucha contra la corrupción, pero la elevada percepción de la corrupción existente denota que quedan importantes desafíos por abordar en materia de gobernanza.** Las mejoras en la gobernanza son fundamentales para aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, la cual se sitúa en niveles bajos en Colombia (Gráfico 5).

### Gráfico 5. Los niveles de confianza ciudadana en el Gobierno son bajos




Fuente: World Gallup Poll.

StatLink https://stat.link/ca25j0

**A diferencia de muchos países de la OCDE, Colombia no cuenta con una ley específica de protección de denunciantes en posibles casos de corrupción.** Los ámbitos de alto riesgo de corrupción más habituales incluyen los proyectos de infraestructuras y de contratación pública. La reciente creación de un organismo centralizado de compras públicas puede reducir el alcance de las conductas ilícitas, si bien las compras directas siguen representando cerca del 70 % del total de las operaciones de contratación pública. La transparencia de las interacciones entre los grupos de interés y los responsables políticos no está regulada por la ley.

**En Colombia, las campañas políticas dependen en gran medida del financiamiento privado** debido al limitado alcance del financiamiento público de las campañas. Este escenario genera unos fuertes incentivos para que los candidatos prometan favores postelectorales y puede afectar a la eficiencia del gasto.

## La lucha contra la deforestación es clave para la sostenibilidad

**Las emisiones de gases de efecto invernadero son relativamente bajas en términos per cápita, pero se ha producido una tendencia al alza en la última década. Alcanzar los objetivos en materia de emisiones dependerá sobre todo de los avances que se consigan en la lucha contra la deforestación, dado que es una fuente principal de emisiones.**

**Colombia se ha comprometido a reducir a cero la deforestación neta hasta 2030. Sin embargo, la deforestación ha aumentado en los últimos años y, en concreto, hasta un 8 % en 2020.** Los notables esfuerzos institucionales adoptados para frenar la deforestación han incluido la implantación de un sistema de detección temprana por satélite, si bien los limitados recursos disponibles para su aplicación legal solo permiten el seguimiento de una pequeña parte de los casos que se detectan.

**La adopción de mayores incentivos hacia el uso de fuentes de energía no fosiles podría reducir las emisiones.** El impuesto sobre el carbono introducido recientemente se sitúa en un nivel comparativamente bajo y solo cubre el 25 % de las emisiones nacionales. Los ingresos que recauda apenas superan el gasto en subvenciones a los combustibles fósiles, las cuales podrían ser descontinuadas. Un 70 % de la capacidad de generación de electricidad procede de fuentes renovables, lo que convierte a Colombia en uno de los países pioneros en este ámbito.

## Principales hallazgos y recomendaciones

| PRINCIPALES HALLAZGOS | PRINCIPALES RECOMENDACIONES |
|---|---|
| **Perfeccionar las políticas macroeconómicas y reformar la fiscalidad** | |
| La deuda pública tendrá un nivel permanentemente más alto que antes de la pandemia, lo que reducirá el margen fiscal para reaccionar ante impactos negativos. Aunque la actividad ha experimentado un sólido repunte, el empleo sigue estando por debajo de los niveles de 2019. | Reducir gradualmente la posición fiscal expansiva a partir de 2022 para reconstruir los colchones fiscales, y al mismo tiempo mantener las ayudas excepcionales a los ingresos hasta que se recupere el mercado laboral. |
| Los ingresos fiscales de tan solo en el 20 % del PIB son bajos incluso en el contexto de la región y resultan insuficientes para financiar las demandas sociales y la inversión pública.<br>El sistema fiscal contribuye poco a reducir las elevadas desigualdades de ingresos, con un impuesto a la renta de las personas que desempeña un papel menor y una fuerte dependencia del impuesto a la renta de las sociedades. El sistema tributario es excesivamente complejo, con múltiples regímenes especiales y gastos tributarios que provocan importantes pérdidas de ingresos, al tiempo que penalizan el crecimiento y la inversión. | Recaudar más ingresos procedentes del impuesto a la renta de las personas mediante la reducción del umbral de ingresos a partir del cual los contribuyentes empiezan a tributar, eliminando exenciones y reforzando la progresividad de las tasas impositivas.<br>Reducir el gasto por impuestos sobre las empresas al tiempo que se disminuye la presión fiscal y las distorsiones tributarias de las entidades.<br>Reducir el alcance de los gastos tributarios en el IVA, compensando al mismo tiempo a los hogares con bajos ingresos mediante prestaciones sociales. |
| La corrupción reduce la eficiencia del gasto público, genera un terreno de juego desigual y potencia las desigualdades. Colombia no cuenta con una ley específica de protección de denunciantes, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE. | Continuar la lucha contra la corrupción por medio de una ley específica de protección de denunciantes y límites más estrictos a las contribuciones privadas a las campañas electorales. |
| La inflación ha comenzado a aumentar a pesar de la considerable capacidad ociosa existente y no está claro hasta qué punto estas presiones inflacionistas serán temporales. | Aumentar gradualmente las tasas de interés si las presiones inflacionistas se intensifican. |
| Los avances en la vacunación han sido continuos, si bien se sitúan por detrás de otros países de la región. | Acelerar el ritmo de vacunación contra el COVID-19. |
| **Fomentar una recuperación más inclusiva** | |
| Un 60% de los trabajadores están en una situación de informalidad laboral, la cual los excluye del acceso a la seguridad social y reduce la productividad y los ingresos tributarios. | Establecer una estrategia comprehensiva para fomentar la formalización, por medio de reducciones en los costos no salariales, una mayor aplicación de las leyes laborales y mejoras en la administración tributaria. |
| Las elevadas contribuciones sociales sobre el trabajo frenan la creación de empleo formal y mantienen una elevada informalidad laboral. | Reducir la presión fiscal sobre los ingresos laborales desplazando progresivamente la carga de financiamiento de la protección social hacia los recursos de tributación general. |
| La pandemia ha puesto de manifiesto la existencia de importantes lagunas en el ámbito de la protección social, sobre todo en los trabajadores informales, y los programas de asistencia a los ingresos están muy fragmentados. | Fusionar los distintos programas de transferencias monetarias existentes en un único programa para los hogares más desfavorecidos, al tiempo que se mantienen las condicionalidad de acceso en caso que haya niños en el hogar. |
| La mitad de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de pensión. Las prestaciones por pensiones contributivas son regresivas y existen distintos regímenes que proporcionan diferentes prestaciones para una misma trayectoria profesional y ofrecen coberturas especialmente bajas para las mujeres. | Crear una prestación básica y universal para pensiones no contributivas y fusionar los distintos regímenes de pensiones contributivas existentes en un único régimen contributivo obligatorio que complemente la pensión básica universal. |
| Los trabajadores formales cotizan a un seguro de salud, mientras que los informales obtienen prácticamente el mismo paquete de prestaciones de forma gratuita. | Fusionar los dos sistemas públicos de salud en uno, financiado con recursos de tributación general. |
| El abandono escolar ha aumentado considerablemente debido a la pandemia, sobre todo entre alumnos de entornos socioeconómicos desfavorecidos. | Proporcionar ayudas específicas a los jóvenes no escolarizados y a los que corren el riesgo de quedarse atrás, mediante la escolarización a jornada completa y el acceso a los comedores escolares, entre otras medidas. |
| **Reforzar la productividad y la competencia** | |
| El crecimiento de la productividad se sitúa por detrás del de sus homólogos regionales y la competencia es débil. Las regulaciones sobre mercados de productos y las barreras administrativas restringen la entrada en el mercado y dificultan la competencia. | Reducir las barreras regulatorias nacionales a la iniciativa empresarial y a la entrada en el mercado. |
| El grado de apertura comercial es bajo. Las barreras no arancelarias han aumentado con fuerza, al tiempo que los elevados aranceles máximos ofrecen una alta protección a algunos productores nacionales, que a menudo se caracterizan por su baja productividad. | Reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, empezando por aquellos artículos en los que las barreras actuales son más altas. |
| **Alcanzar un crecimiento más sostenible y más verde** | |
| La deforestación ha aumentado y, para alcanzar los objetivos actuales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, será necesaria una mayor reducción de la deforestación. | Aumentar los recursos dedicados a las actividades de aplicación normativa contra la deforestación y efectuar un seguimiento de un mayor número de los casos de deforestación detectados. |
| La existencia de un registro del suelo escasamente uniforme es uno de los motivos de la deforestación, que a menudo se acomete con el objetivo de obtener un título de propiedad en el futuro. | Acelerar los avances en la ampliación del registro del suelo, sobre todo en zonas remotas. |

# 1 Perspectivas sobre las principales políticas

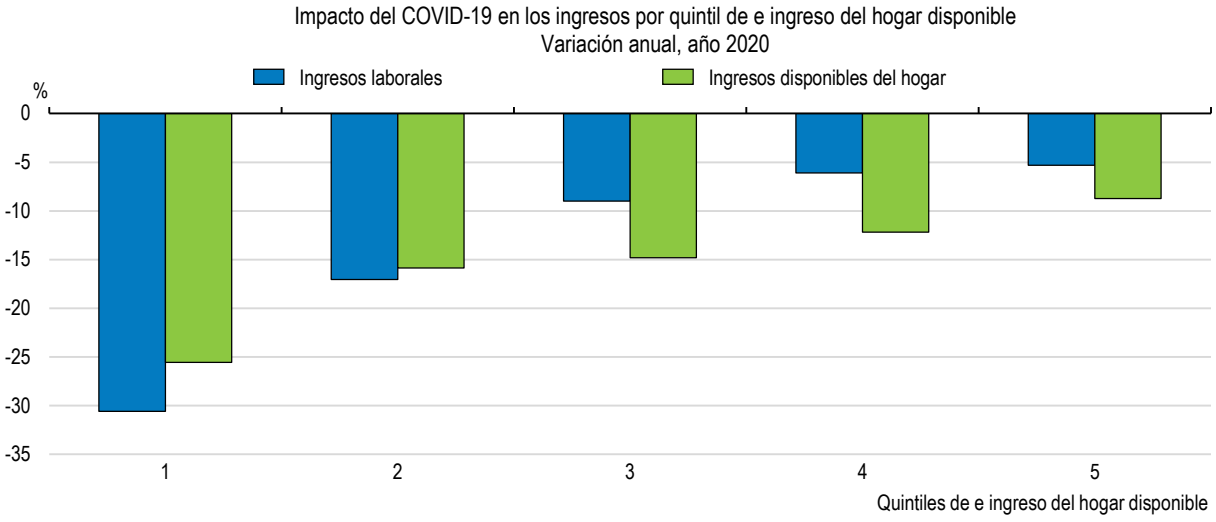
La economía colombiana se ha recuperado de manera notable de la crisis del COVID-19, a medida que los importantes esfuerzos realizados en materia de políticas monetarias y fiscales han logrado evitar una mayor contracción de los ingresos. Los sólidos marcos de políticas macroeconómicas están sentando las bases para una recuperación continuada de la demanda interna, si bien serán necesarias medidas adicionales para garantizar la sostenibilidad de las cuentas fiscales. Sin embargo, a más largo plazo, tanto el crecimiento como la inclusión social se ven atrapados por debilidades en las políticas estructurales, que impiden que más de la mitad de los colombianos con ingresos accedan a empleos formales y a la protección social, y que las empresas crezcan y sean más productivas. Resolver este círculo vicioso mediante la adopción de reformas ambiciosas permitiría a Colombia dar un salto significativo en sus niveles de bienestar.

## La pandemia ha puesto de manifiesto y ha agravado problemas de larga data

La pandemia ha golpeado a Colombia con fuerza y ha dejado huella en su población. El COVID-19 ha causado la pérdida de más de 135 000 vidas, ha lastrado el crecimiento de los ingresos durante años y ha destruido más de 6,2 millones de puestos de trabajo. Las importantes políticas adoptadas como respuesta han permitido amortiguar los efectos económicos de la pandemia, mediante la ampliación de prestaciones sociales existentes y la adopción de nuevas prestaciones, subsidios salariales, aplazamientos de impuestos y medidas de crédito (Recuadro 1.1). Sin embargo, para curar las cicatrices a largo plazo creadas por la pandemia, será necesario impulsar políticas y reformas aún más ambiciosas.

Desde mediados de 2020, la economía se ha ido recuperando con mayor rapidez que en sus homólogos regionales y, para el tercer trimestre de 2021, ya casi se habían alcanzado los niveles de PIB anteriores a la pandemia. Sin embargo, la pandemia ha agravado muchos problemas sociales persistentes desde hace tiempo, incluida una de las distribuciones de ingresos más desiguales del mundo. Las pérdidas de empleo y de ingresos se han concentrado sobre todo en los hogares con rentas más bajas, cuyos ingresos laborales disminuyeron hasta un 30 % (Gráfico 1.1). Cerca de 3,5 millones de personas se han adentrado en la pobreza y muchas familias que habían logrado salir de ella en los años anteriores han vuelto a caer. Los trabajadores informales, que representan más del 60 % del total y no tienen acceso a la protección social excepto salud, fueron los primeros en perder sus medios de vida durante la pandemia. Las mujeres se han visto afectadas de forma desproporcionada, ampliando las brechas ya existentes entre hombres y mujeres en materia de empleos y salarios.

### Gráfico 1.1. La pandemia ha afectado más a los hogares con bajos ingresos



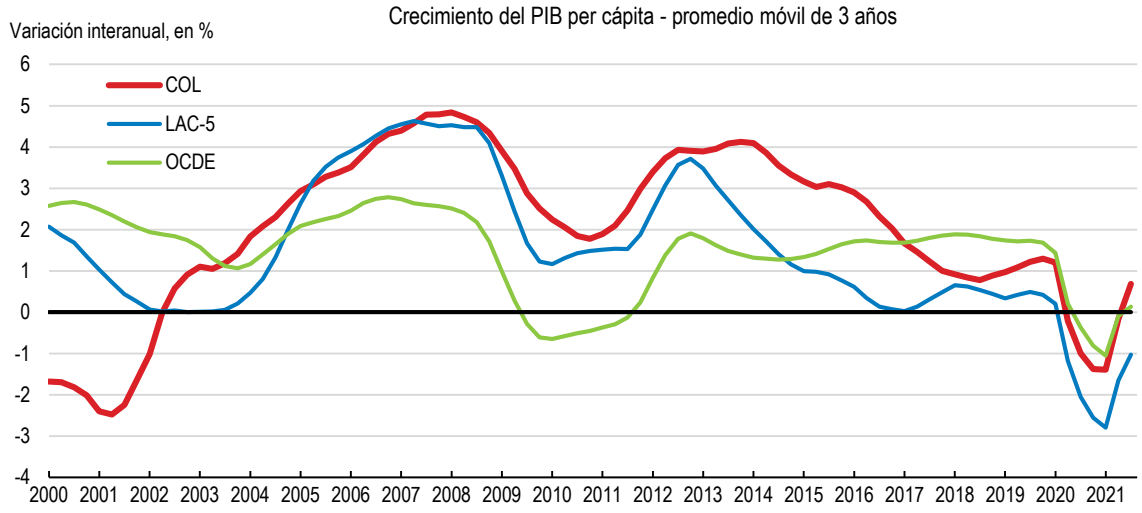

Nota: Los quintiles de ingresos se basan en la renta familiar disponible per cápita.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019 y 2020.

StatLink https://stat.link/oj62kz

Estos contratiempos se han producido en muchos ámbitos en los que anteriormente Colombia había conseguidos avances significativos. En una región caracterizada por la volatilidad económica, las sólidas políticas macroeconómicas de Colombia –caracterizadas por un historial de manejo prudente de las cuentas públicas respaldada por reglas fiscales, un régimen exitoso de metas de inflación y un tipo de cambio flexible– han garantizado la estabilidad económica y han reforzado la confianza. La pobreza ha disminuido notablemente en las dos últimas décadas y el acceso a la educación ha mejorado. Se ha

conseguido dejar atrás un violento conflicto interno que ha perseguido a Colombia durante décadas, y las instituciones han cobrado mayor firmeza. Hasta 2008, el crecimiento económico había sido notable, impulsado por la demanda exterior de las exportaciones de materias primas colombianas y presentaba algunas similitudes con la evolución de otras economías de América Latina y el Caribe (ALC) (Gráfico 1.2).

## Gráfico 1.2. El crecimiento tendencial se ha ralentizado

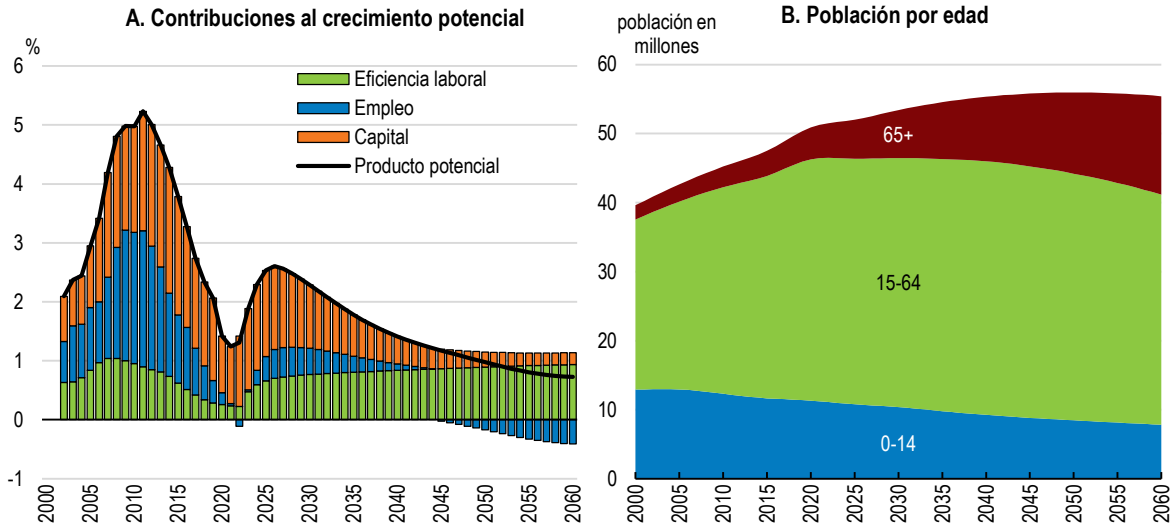



Nota: ALC-5 es un promedio de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.
Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink https://stat.link/pb7cv1

Al mismo tiempo, el crecimiento tendencial ya venía disminuyendo antes de la pandemia, lo que indica que existen obstáculos más estructurales con respecto al crecimiento económico. La favorable evolución demográfica impulsó el empleo y puede explicar gran parte del crecimiento de Colombia en las dos últimas décadas (Gráfico 1.3). Pero la demografía y el empleo dejarán de respaldar el crecimiento en el futuro, salvo por un efecto positivo derivado de la inmigración procedente de la vecina Venezuela. Al mismo tiempo, tanto la inversión como la productividad, que suelen ser los principales motores del crecimiento a largo plazo, han seguido una tendencia a la baja debido a la escasa competencia, a la baja apertura comercial y a una matriz exportadora que sigue dependiendo en gran medida de las materias primas, aumentando su vulnerabilidad frente a movimientos de los precios. La única manera de contrarrestar una desaceleración del crecimiento es a través de reformas que aceleren el aumento de la productividad. Las perspectivas de crecimiento a más largo plazo en Colombia dependerán en gran medida de su capacidad para resolver las debilidades de las políticas estructurales.

## Gráfico 1.3. El potencial de crecimiento de la economía caerá debido a los cambios demográficos

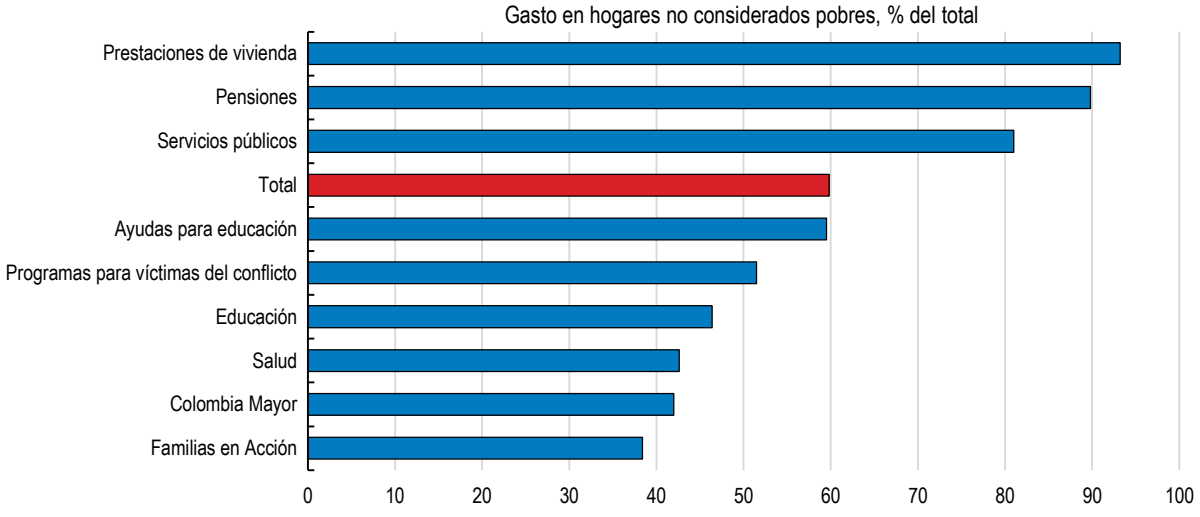



Fuente: Proyecciones a largo plazo de la OCDE, basadas en (Guillemette and Turner, 2018[1]).

StatLink https://stat.link/erg1o3

El crecimiento y los retos sociales de Colombia están íntimamente relacionados. La informalidad laboral impide que los trabajadores tengan acceso a prestaciones de la seguridad social como las pensiones o el seguro de desempleo. En consecuencia, gran parte del gasto en prestaciones sociales no llega a quienes más lo necesitan (Gráfico 1.4). En el caso de muchas empresas, la informalidad es una respuesta a un ambiente de negocias complicado, pero esa misma informalidad les impide acceder al crédito y limita su productividad y crecimiento. Al quedarse pequeñas e informales, muchas empresas logran evitar las elevadas cargas laborales, los impuestos y las regulaciones complejas. Asimismo, las barreras regulatorias a la competencia dificultan aún más la entrada de empresas formales al mercado, al tiempo que las empresas formales ya existentes se enfrentan a la competencia desleal de competidores de menor desempeño que operan de manera informal.

## Gráfico 1.4. Las prestaciones sociales no apoyan a los más necesitados




Fuente: Fedesarollo, 2021[3] basado en la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares, ENPH (DANE).

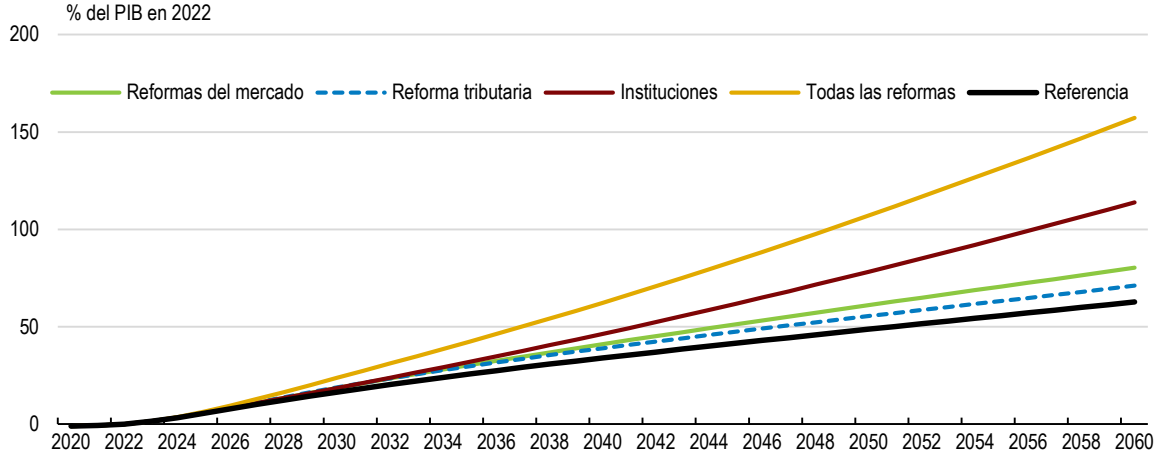
StatLink https://stat.link/hdpm3k

Estos retos se refuerzan los unos a los otros e impiden que la mano de obra y el capital lleguen a las empresas y a las actividades más productivas, lo cual sería esencial para fortalecer el crecimiento y aumentar los ingresos. Al mismo tiempo, perpetúan la naturaleza dual del mercado laboral e impiden que la mayoría de los asalariados puedan acceder a pensiones o al seguro de desempleo, lo cual explica las elevadas y persistentes desigualdades de ingresos. Para materializar el potencial de Colombia y alcanzar mayores niveles de prosperidad para todos, será necesario adoptar reformas profundas y simultáneas en diversos ámbitos de políticas y dejar atrás la aplicación de pequeños parches, como se ha hecho en el pasado. Las protestas sociales de 2021 han demostrado que los colombianos aspiran a conseguir mejores oportunidades económicas.

Reformas podrían generar importantes beneficios, como indican las simulaciones basadas en el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE (Guillemette and Turner, 2018[1]). Si se adoptara un ambicioso paquete de medidas que mejorara la regulación y la competencia, redujera las barreras al comercio exterior, reformara los impuestos y reforzara las instituciones, en la línea de las políticas actuales de Chile, se conseguiría aumentar el PIB per cápita en un 24 % adicional a lo largo de 15 años, lo que equivale a 1,6 puntos porcentuales de crecimiento adicional cada año (Gráfico 1.5). Si bien existen considerables incertidumbres en torno a estas simulaciones, los efectos estimados son grandes, ya que permitirían a Colombia alcanzar en 15 años unos niveles de PIB per cápita similares a los que disfrutan actualmente países como Costa Rica, Argentina y Uruguay. Por el contrario, sin el impulso de las reformas, las tendencias demográficas reducirían el potencial de crecimiento de la economía al 1,6 % en 15 años, y al 0,9 % en 30 años. Esta evolución sería muy inferior al crecimiento promedio del PIB del 3,8 % registrado entre 2000 y 2019.

### Gráfico 1.5. Las ambiciosas reformas estructurales elevarían los ingresos de forma significativa

Simulaciones efectuadas con arreglo al modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE




Nota: La proyección de “referencia” representa el incremento del PIB per cápita potencial de Colombia según las estimaciones actuales de crecimiento potencial, sin efectos derivados de reformas. El escenario "reformas del mercado" incluye una mejora de las regulaciones del mercado de productos, medida por el indicador PMR de la OCDE, hasta el nivel de Chile, al tiempo que se alinean las barreras arancelarias y la apertura de la cuenta de capital con la práctica actual de Chile. Dado que las barreras no arancelarias no están cubiertas por los indicadores del modelo, es probable que esta simulación sea solo una estimación del límite inferior de los efectos que tendría una reducción integral de las barreras comerciales en Colombia. El escenario "reforma tributaria" equipara la fiscalidad de las empresas con el promedio de la OCDE y la cuña fiscal del trabajo con el nivel de Chile, financiado mediante la ampliación de las bases imponibles. Por último, la simulación "reforma de instituciones" refleja una alineación gradual del índice del estado de derecho (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2015[2]) con el promedio actual de la OCDE para el año 2060.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE (Guillemette and Turner, 2018[1]).

StatLink https://stat.link/hzsvd4

Existen varios ámbitos de políticas en los que podrían aplicarse reformas orientadas a propulsar el crecimiento. Algunas de las medidas podrían incluir el fortalecimiento de las instituciones mediante la reducción de la corrupción y la mejora de la gobernanza económica y el estado de derecho. Estas actuaciones podrían complementarse con reformas que aumenten la competencia y mejoren la asignación de recursos, por ejemplo, mediante una regulación más favorable a la competencia en los mercados de productos y la reducción de las barreras al comercio internacional. Por último, una reforma de los impuestos y las cotizaciones sociales podría aliviar la carga que se ejerce sobre los ingresos laborales y reducir los impuestos empresariales más distorsivos, y ampliar de forma significativa las bases imponibles en los impuestos a la renta y al consumo.

Conseguir el consenso político necesario para adoptar estas nuevas reformas no será fácil, y podrá requerir un enfoque gradual. En mayo de 2021, protestas sociales paralizaron gran parte del país, después de que una propuesta de reforma tributaria generara un importante descontento en el contexto de la pandemia y de una grave recesión. Si bien esta reforma habría dirigido la carga fiscal adicional a los hogares con ingresos relativamente altos y habría mejorado las prestaciones sociales para las personas con ingresos bajos, se proyectó la percepción de que afectaba a las familias de clase media. El debate político es fundamental para construir un consenso en torno a las reformas y es esencial que este debate esté debidamente informado a través de hechos objetivos y pruebas acreditadas, incluido con respecto a su incidencia económica en los diferentes grupos de ingresos. El conjunto de las recomendaciones de reformas incluidas en el presente Estudio no supondría ninguna carga financiera adicional para los ciudadanos de la mitad inferior de la distribución de ingresos; por el contrario, reforzaría sus ingresos y mejoraría su acceso a las prestaciones de protección social.

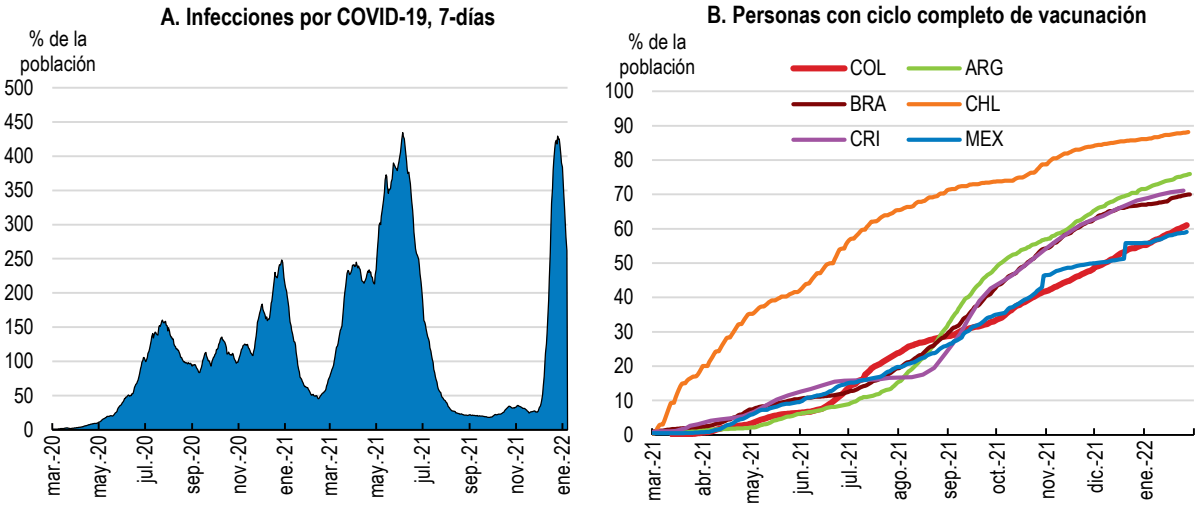
Con este escenario como telón de fondo, los principales mensajes del presente Estudio son los siguientes:

- Para garantizar la sostenibilidad fiscal y proteger a los grupos vulnerables no cubiertos será necesario reactivar el crecimiento de la productividad y movilizar ingresos fiscales adicionales, sobre todo mediante la ampliación de las estrechas bases imponibles.
- Para apoyar a los grupos vulnerables y reducir las desigualdades será necesario implantar cambios profundos en las prestaciones de la seguridad social y en su financiamiento, a fin de reforzar los incentivos a la creación de empleo formal.
- Continuar la lucha contra la corrupción requerirá cambios en las compras públicas, la protección al denunciante y el financiamiento de los partidos políticos.
- El aumento de la productividad para impulsar el crecimiento durante la recuperación y a más largo plazo dependerá de que exista una regulación más favorable a la competencia, un sistema tributario más equitativo y una reducción de las barreras comerciales.

## La economía se está recuperando de la pandemia, pero existen riesgos importantes

La pandemia del COVID-19 pasó factura a la actividad económica en el segundo trimestre de 2020. El PIB se redujo un -6,8 % en 2020, algo más que el promedio regional y un dato nunca visto en la historia económica de Colombia. Desde marzo de 2020 se han aplicado en varias ocasiones medidas de confinamiento y de distancia social. Se han registrado cuatro olas infecciosas que condujeron a picos temporales de infección en agosto de 2020, enero de 2021, junio de 2021 y enero de 2022 (Gráfico 1.6). Los avances en la vacunación han sido continuos, si bien se sitúan por detrás de otros países de la región y deberían acelerarse.

## Gráfico 1.6. Las infecciones por COVID-19 han alcanzado su cota máxima y la vacunación está consiguiendo avances




Fuente: Center for Systems Science and Engineering, Johns Hopkins University, Our World in Data.

StatLink https://stat.link/4wrqu8

Las autoridades han puesto en marcha un amplio conjunto de medidas de alivio destinadas a amortiguar las consecuencias económicas de la pandemia. Las políticas se han dirigido a evitar que los grupos más vulnerables caigan en la pobreza, a apoyar a las empresas y a proporcionar suficiente liquidez a la economía (Recuadro 1.1). Estas medidas contribuyen a preservar el empleo, las empresas y el capital. Según las estimaciones del FMI, de no haberse adoptado estas políticas de ayuda, la recesión de 2020 habría sido cerca de 1,5 puntos porcentuales más aguda (IMF, 2021[3]). Asimismo, el aumento de la pobreza y la desigualdad podría haber sido más del doble sin el apoyo de estas políticas excepcionales (UNDP, 2021[4])

### Recuadro 1.1. Políticas adoptadas en respuesta a la pandemia y avances recientes en las reformas

La respuesta a la pandemia incluyó una suspensión temporal de la regla fiscal en 2020 y 2021 para permitir un estímulo fiscal del 4,1 % del PIB durante ambos años. Muchas de las principales políticas adoptadas se asemejan a las medidas de apoyo llevadas a cabo en una amplia gama de países de la OCDE (OECD, 2021[5]):

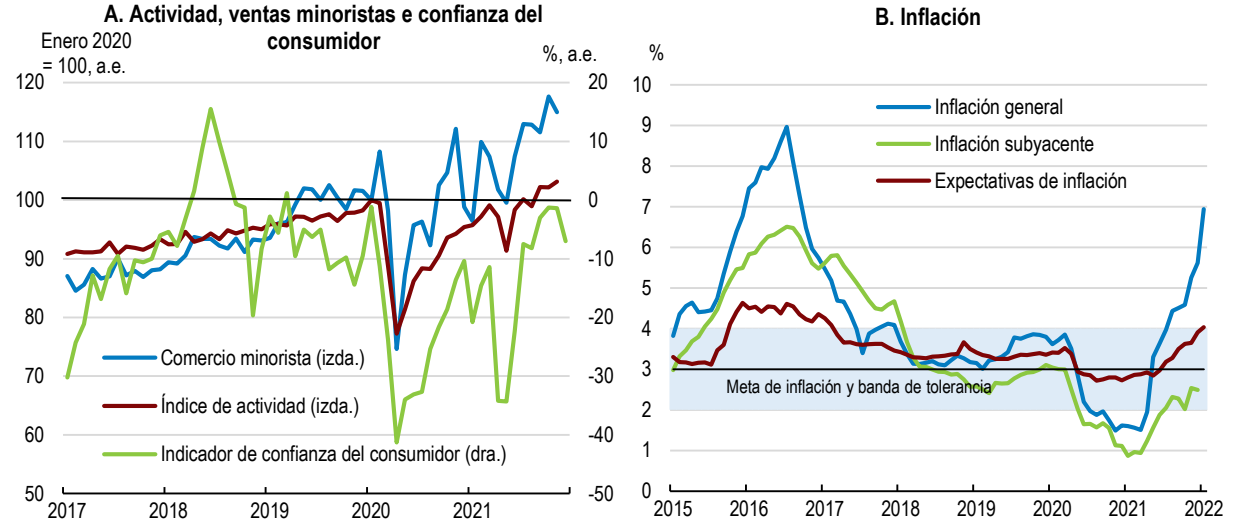
- Ayudas económicas a trabajadores con bajos ingresos, sobre todo a quienes tienen empleos informales. Además de ampliar las transferencias monetarias existentes, se ha creado un nuevo programa de transferencias monetarias sin condiciones (*Ingreso Solidario*) para los hogares con bajos ingresos, sobre todo para trabajadores informales que no están cubiertos por otros programas de protección social.
- Se han reforzado los incentivos para contratar a trabajadores jóvenes y femeninos con la reforma fiscal de septiembre del 2021.
- Se ha puesto en marcha un programa temporal de subsidios salariales para más de 4 millones de trabajadores formales, hasta la mitad de un salario mínimo (*Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF*).
- Se ha reforzado el sistema de salud incluyendo, entre otras medidas, recursos adicionales. Se han ampliado considerablemente las capacidades en el ámbito de los cuidados intensivos.

- Las autoridades monetarias recortaron las tasas de interés en 250 puntos básicos entre marzo y septiembre de 2020 y proporcionaron temporalmente liquidez adicional en el primer semestre de 2020 para proteger los sistemas de pago y estabilizar los mercados de divisas y de activos. Los préstamos bancarios se han beneficiado de la flexibilización de los requisitos mínimos de reservas y de otras normas prudenciales, complementando las líneas de crédito extraordinarias y la concesión de garantías en los sectores especialmente afectados. Asimismo, la posibilidad de períodos de gracia extendidos ha reducido el número de impagos.
- Se espera que la reforma tributaria aprobada en septiembre de 2021 aumente los ingresos públicos por un promedio anual del 0,9 % del PIB a lo largo de la próxima década, sobre todo a través del incremento de los impuestos a las sociedades, mejoras en la administración tributaria y de la contención del gasto.

### *La actividad ha repuntado con fuerza, pero el mercado laboral sigue siendo débil*

El PIB se ha recuperado con fuerza desde el segundo semestre de 2020, impulsado por un sólido repunte del consumo privado (Tabla 1.1). A pesar de las restricciones a la movilidad, el PIB siguió su sólida expansión durante el primer trimestre de 2021. Las protestas sociales generalizadas, que provocaron bloqueos de carreteras y causaron importantes cortes en las cadenas de suministro locales, han hecho mella en la recuperación durante el segundo trimestre de 2021, al tiempo que desplomaron la confianza de los consumidores y las ventas minoristas (Gráfico 1.7). Esta situación ha retrasado la recuperación más duradera del consumo privado y la inversión a la segunda mitad de 2021. Para 2021, se prevé un crecimiento anual del PIB del 9,5 %, aunque muy influido por los efectos estadísticos de arrastre de 2020. Al cierre del último trimestre de 2021, se espera que el PIB se sitúe un 1,4 % por encima del último trimestre de 2019. La inflación ha aumentado desde abril de 2021, cerró el año 2021 con 5.6% y alcanzó 6,9% en enero de 2022, excediendo la banda de tolerancia en torno a la meta de inflación del 3 %. La inflación subyacente, en cambio, se sitúa por debajo de la meta y las expectativas de inflación siguen bien ancladas. Se proyecta un crecimiento del PIB del 5,5% para 2022 y del 3,1% para 2023, mientras que se prevé que la inflación vuelva a valores cercanos a la meta hasta finales del 2023.

**Gráfico 1.7. Los indicadores a corto plazo se han mostrado volátiles y la inflación ha aumentado últimamente**

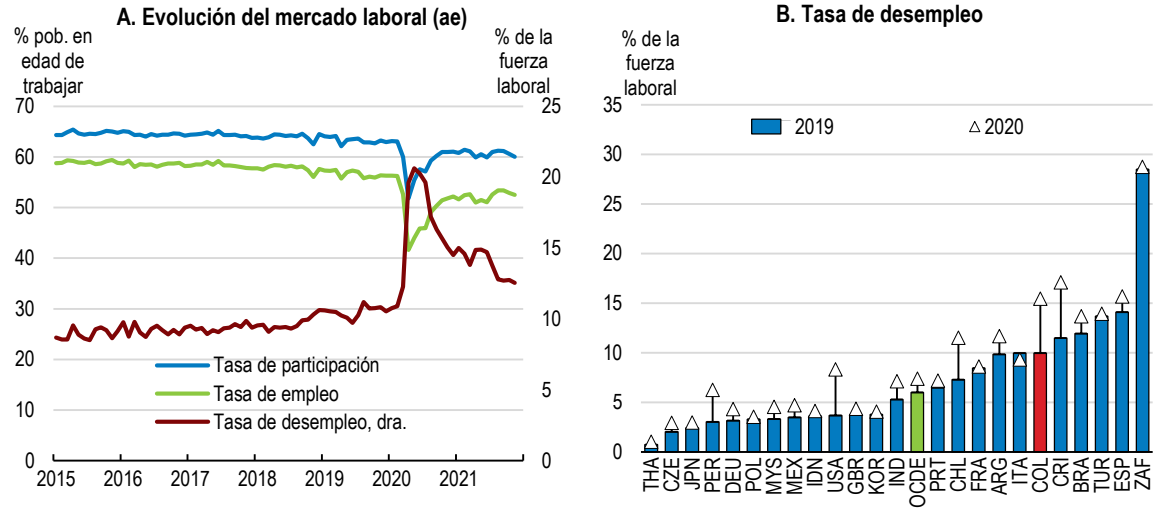



Fuente: DANE, Fedesarrollo.

StatLink https://stat.link/7xtwz4

En contraste con el PIB, el mercado laboral ha tardado más en recuperarse (Gráfico 1.8, Panel A). La tasa de desempleo, que ya estaba relativamente alta antes de la pandemia, se sitúa en unos 1,5 puntos porcentuales por encima del nivel de finales de 2019 (Gráfico 1.8, Panel B). A finales del 2021, el 95 % de los empleos perdidos durante la pandemia se había recuperado. A medida que las personas que estaban en búsqueda de empleo abandonaron sus esfuerzos durante los periodos de confinamiento de 2020, la participación en el mercado laboral cayó sustancialmente. En la actualidad, la participación está alrededor de 3,8 puntos porcentuales por debajo de los niveles de diciembre de 2019, mientras que el empleo está 4.3 puntos porcentuales por debajo. Las pérdidas de empleo afectaron especialmente a los trabajadores informales y a las mujeres, agravando así las desigualdades ya existentes. Entre las mujeres, el desempleo es del 15,1 %, frente al 8,4 % de los hombres. Los salarios reales en los sectores manufacturero y minorista superan ahora los niveles anteriores a la pandemia.

## Gráfico 1.8. El mercado laboral se recupera paulatinamente




Fuente: DANE, CEIC, Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial.

StatLink https://stat.link/b4u809

## Tabla 1.1. Indicadores macroeconómicos y proyecciones (proyecciones actuales, pendientes de actualizar)

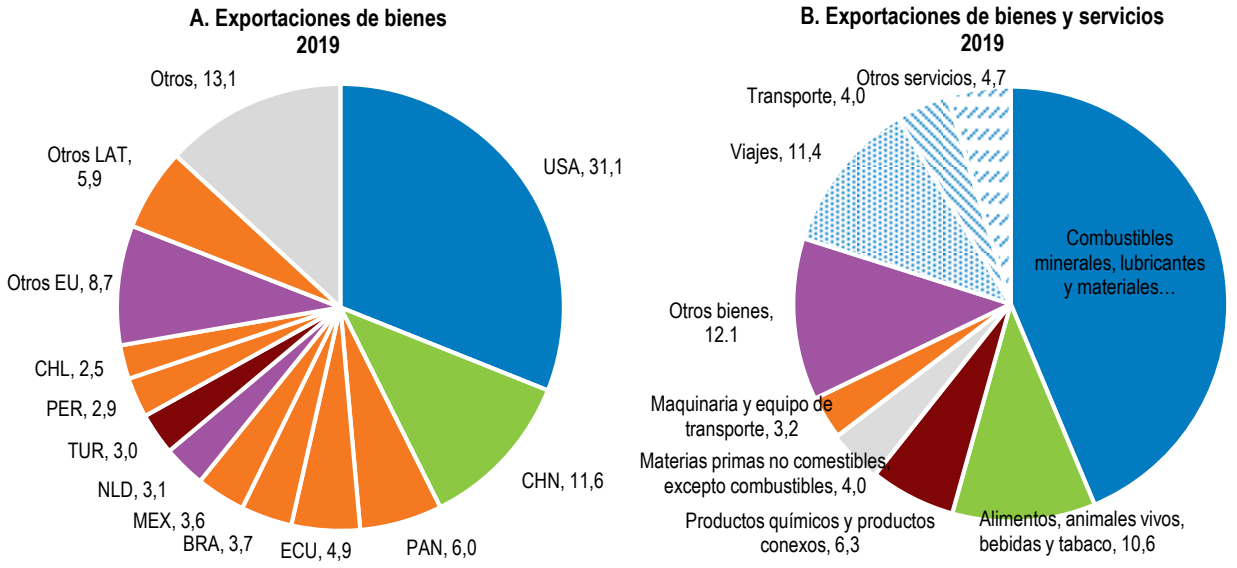
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Cuentas nacionales** | Variación porcentual, volumen (precios de 2015) | | | | | | |
| PIB a precios de mercado | 1,4 | 2,6 | 3,3 | -6,8 | 9,5 | 5,5 | 3,1 |
| Consumo privado | 2,1 | 3,2 | 3,9 | -5,6 | 13,6 | 5,6 | 3,8 |
| Consumo del Gobierno | 3,6 | 7,4 | 5,3 | 3,7 | 13,2 | 6,2 | -1,4 |
| Formación bruta de capital fijo | 1,9 | 1,0 | 3,1 | -20,6 | 8,3 | 4,6 | 6,5 |
| Demanda interna total | 1,1 | 3,5 | 4,1 | -7,2 | 13,0 | 6,6 | 3,3 |
| Acumulación de existencias[1] | -1,2 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,6 | 0,3 | 0,0 |
| Exportaciones | 2,6 | 0,6 | 3,1 | -18,3 | 11,5 | 10,9 | 6,9 |
| Importaciones | 1,0 | 5,8 | 7,3 | -17,3 | 27,7 | 10,6 | 6,0 |
| Exportaciones netas[1] | 0,2 | -1,1 | -1,0 | 0,8 | -4,0 | -0,8 | -0,3 |
| **Otros indicadores** | | | | | | | |
| Inflación medida por el IPC[2] | 4,3 | 3,2 | 3,5 | 2,5 | 5,6 | 4,6 | 3,3 |
| Inflación básica (sin alimentos y precios regulados)[3] | 5,3 | 3,9 | 3,3 | 2,0 | 2,5 | 3,7 | 3,1 |
| Tasa de desempleo | 9,4 | 9,7 | 10,5 | 15,9 | 13,7 | 11,8 | 10,8 |
| Balance fiscal total (porcentaje del PIB) | -3,6 | -3,1 | -2,5 | -7,8 | -7,1 | -6,1 | -4,6 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Balance primario (porcentaje del PIB) | -0,8 | -0,3 | 0,4 | -4,9 | -3,7 | -2,6 | -1,3 |
| Deuda pública bruta (gobierno central, porcentaje del PIB) | 46,6 | 49,3 | 50,3 | 64,7 | 63,8 | 62,5 | 62,4 |
| Saldo por cuenta corriente (porcentaje del PIB) | -3,2 | -4,2 | -4,6 | -3,5 | -5,0 | -4,6 | -4,7 |

1. Aportación a las variaciones del PIB real.
2. Cierre de periodo, variación interanual (diciembre).
3. Cierre de periodo, variación interanual (diciembre).
Fuente: Proyecciones de la OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE, DANE, Banco Central, Minhacienda.

De cara al futuro, las ayudas fiscales continuadas a los hogares –a través del aumento de las prestaciones sociales recientemente aprobado– reforzarán unas nuevas mejoras marginales del consumo, si bien la consecución o no de un mayor repunte del consumo privado dependerá de las mejoras que se produzcan en el mercado laboral. La importante inversión en infraestructuras y la fuerte demanda en el sector de la construcción de viviendas seguirán respaldando la inversión. Se espera que la solidez de los precios de las materias primas y la mejora de las perspectivas en los principales socios comerciales, en particular Estados Unidos y China, impulsen la demanda exterior y refuercen la recuperación de las exportaciones (Gráfico 1.9). A medida que la campaña de vacunación avanza, el 63 % de la población tuvo la pauta completa de la vacuna a principios de febrero de 2022. En términos interanuales al cierre del último trimestre del año, se espera que el PIB crezca un 3,9 % en 2022 y un 2,8 % en 2023.

## Gráfico 1.9. Principales mercados de exportación y exportaciones




Fuente: Base de datos Comtrade de la ONU.

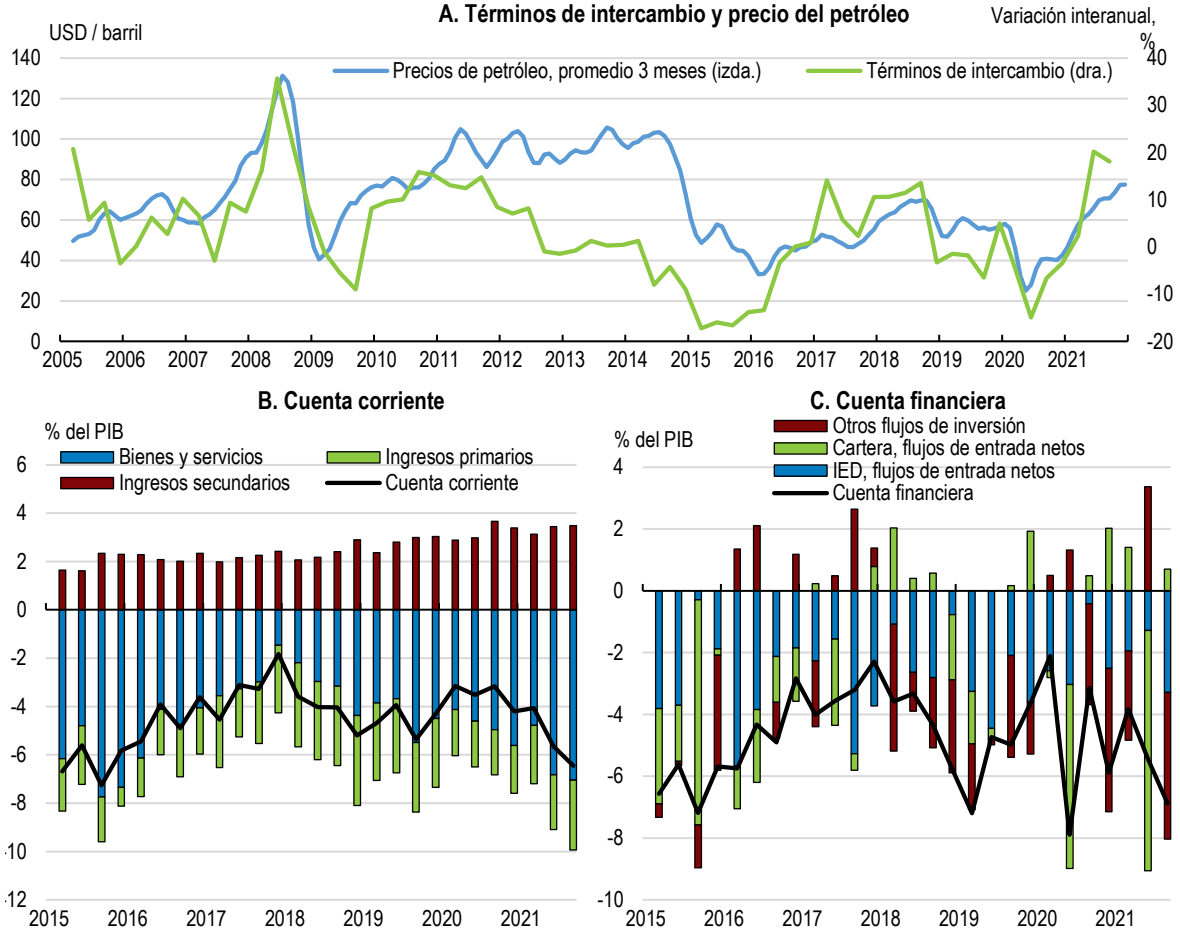
StatLink https://stat.link/xtv20w

### *Los riesgos existentes en torno a la recuperación siguen siendo significativos*

En términos generales, Colombia soportó bien las turbulencias relacionadas con la pandemia y el tipo de cambio flexible logró amortiguar con éxito sus impactos negativos. Sin embargo, el aumento de las necesidades de financiamiento y los déficits gemelos en las cuentas fiscal y corriente presenta vulnerabilidades ante posibles choques externos y turbulencias en los mercados financieros globales. Una caída repentina de la demanda para activos financieros de mercados emergentes, que podría producirse en el contexto de la normalización de la política monetaria de las economías avanzadas, sería un posible desencadenante.

Si bien las entradas de inversión directa han sido la principal fuente de financiamiento del déficit por cuenta corriente, los flujos de carteras han sido muy volátiles, con importantes salidas a principios de 2020 cuando los inversores mundiales huyeron hacia activos seguros, y de nuevo en 2021 durante las protestas sociales. Como gran exportador de productos primarios, incluido el petróleo crudo, Colombia sigue expuesta a los movimientos de precios en las materias primas. Las exportaciones experimentaron una fuerte caída al inicio de la pandemia en 2020, en pleno descenso mundial de la demanda y de los precios de las materias primas, lo que provocó un deterioro de los términos de intercambio de Colombia. En 2021, la situación cambió y las exportaciones de Colombia se recuperaron con fuerza, inclusive más allá de los sectores de la minería y la energía, lo cual es muy alentador (Gráfico 1.10). El déficit por cuenta corriente se redujo en 2020, como resultado de la caída de las salidas de ingresos de la inversión, lo cual refleja una menor rentabilidad de las inversiones extranjeras en Colombia. A medida que la demanda doméstica se recupera, el déficit por cuenta corriente está aumentando de nuevo. El ajuste fiscal, la disipación de los choques de suministro y un sólido desempeño exportador, inclusive en servicios, probablemente atenúen este aumento a lo largo de los próximos años.

## Gráfico 1.10. Las cuentas externas se han visto afectadas por la volatilidad mundial

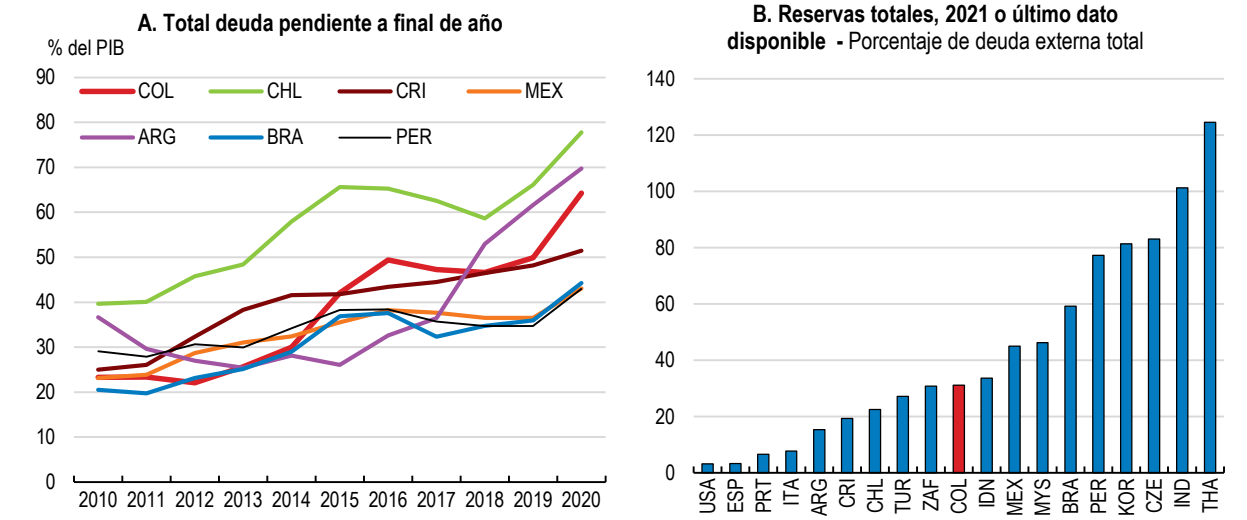



Fuente: BRC; OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink https://stat.link/qszwhd

La deuda externa asciende al 62 % del PIB según la definición aplicada por el FMI. Esta cifra es superior a la de otros países de la región y que conlleva riesgos considerables (Gráfico 1.11). La exposición a las condiciones financieras mundiales ha aumentado, en consonancia con lo sucedido en otros países de la región. Se han incrementado las reservas en moneda extranjera, que ascienden al 33 % de la deuda externa (o al 22 % del PIB), entre otras razones por las compras de divisas por parte del gobierno central, y se sitúan en niveles medios en una comparación internacional, cubriendo casi 12 meses de importaciones (IMF, 2021[3]). Un acuerdo formalizado con el FMI sobre una línea de crédito flexible de dos años (hasta mayo de 2022) proveerá un colchón externo adicional, del que hasta ahora solo se ha dispuesto alrededor de un tercio, y los restantes 12 200 millones de dólares (4,5 % del PIB de 2020) se mantienen como medida de precaución. En el contexto de la asignación general de Derechos Especiales de Giro de agosto de 2021, Colombia recibió DEG adicionales por valor del 1 % del PIB.

## Gráfico 1.11. La deuda externa ha aumentado y las reservas de divisas son moderadas

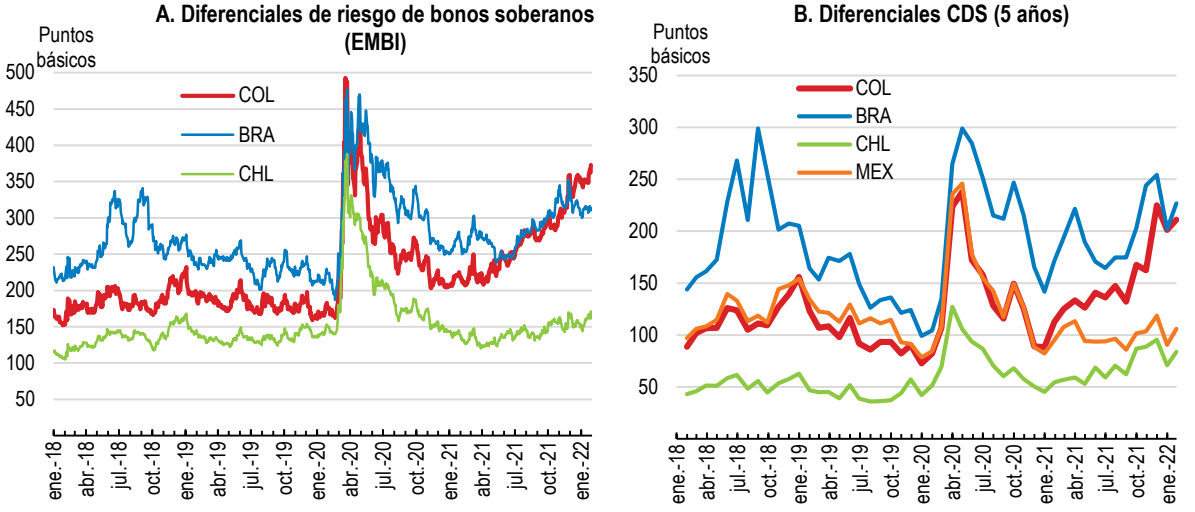



Fuente: Bases de datos IFS y WEO del FMI.

StatLink https://stat.link/p6ruoz

A mediados de 2021, las condiciones financieras externas se endurecieron a medida que la percepción de riesgo sobre la deuda pública de Colombia se vio afectada por la decisión de dos importantes agencias de calificación de rebajar la calificación de los bonos públicos colombianos por debajo del grado de inversión. Esta situación se produjo en un contexto de protestas sociales que finalmente llevaron a la retirada de una ambiciosa propuesta de reforma tributaria, poniendo de manifiesto las dificultades políticas que supone la creación de un consenso para el ajuste fiscal. Los diferenciales de riesgo de los bonos soberanos aumentaron (Gráfico 1.12). El valor de la moneda, que tiende a moverse en consonancia con los términos de intercambio, se depreció al tiempo que estos seguían mejorando. La incertidumbre fiscal sigue siendo un riesgo importante a mediano plazo que podría derivar en un aumento de los costos de financiamiento. Dado que el 40 % de la deuda pública está denominada en moneda extranjera, el endurecimiento de las condiciones financieras mundiales podría agravar la situación y aumentar potencialmente los riesgos de refinanciamiento.

## Gráfico 1.12. Colombia ha resistido bien las turbulencias financieras, pero la percepción del riesgo ha aumentado




Nota: EMBI = diferenciales del EMBI de JP Morgan.
Fuente: Refinitiv.

StatLink https://stat.link/39m2n0

La evolución futura de la pandemia de COVID-19 sigue siendo otro potencial riesgo a la baja, dadas las oscilaciones anteriores en la trayectoria de las infecciones y la potencial aparición de variantes resistentes a las vacunas. Acelerar el despliegue de las vacunas ayudaría a mitigar este riesgo. Además, existen distintas vulnerabilidades a mediano plazo que podrían afectar a los resultados del crecimiento (Tabla 1.2).

## Tabla 1.2. Principales vulnerabilidades potenciales a mediano plazo

| Vulnerabilidad | Resultado económico posible |
|---|---|
| COVID-19 y vacunas: Aparición de nuevas variantes del virus y eficacia potencialmente limitada de las vacunas. | Nuevos confinamientos, caída significativa del crecimiento, deterioro de los resultados fiscales y sociales. |
| Riesgos fiscales: Las futuras administraciones podrían tener dificultades para sanear las finanzas públicas en el contexto de un entorno político polarizado. | Nuevos aumentos de los costos de financiamiento público, que podrían afectar a la sostenibilidad de la deuda pública. |
| 5% de los ingresos públicos provienen de la extracción de combustibles fósiles. Nuevos retos para la sustentabilidad a largo plazo de las cuentas públicas podrían resultar de la transición a fuentes energéticas alternativas a nivel mundial. | Deterioración de los resultados fiscales. |
| Tensiones sociales adicionales. A pesar de que la ola de protestas de 2021 se haya calmado, el riesgo de disturbios civiles sigue siendo alto. | Perspectivas menos favorables para la aplicación de las reformas, mayor debilidad de las políticas y, en consecuencia, menor crecimiento. |
| Riesgos relacionados al cambio climático: Desastres naturales como el huracán que golpeó las islas San Andrés y Providencia en 2020 podrían afectar la actividad económica en algunos sectores y lugares, al mismo tiempo que requerirían mayores esfuerzos fiscales para responder a las necesidades de las personas afectadas. | Menos crecimiento, deterioración de los resultados fiscales. |
| Riesgos ambientales: La deforestación o el aumento de las actividades extractivas podrían provocar un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero. | El cumplimiento de los objetivos de emisión de gases de efecto invernadero puede quedar fuera de alcance. |

### *Los riesgos para la estabilidad financiera parecen estar controlados*

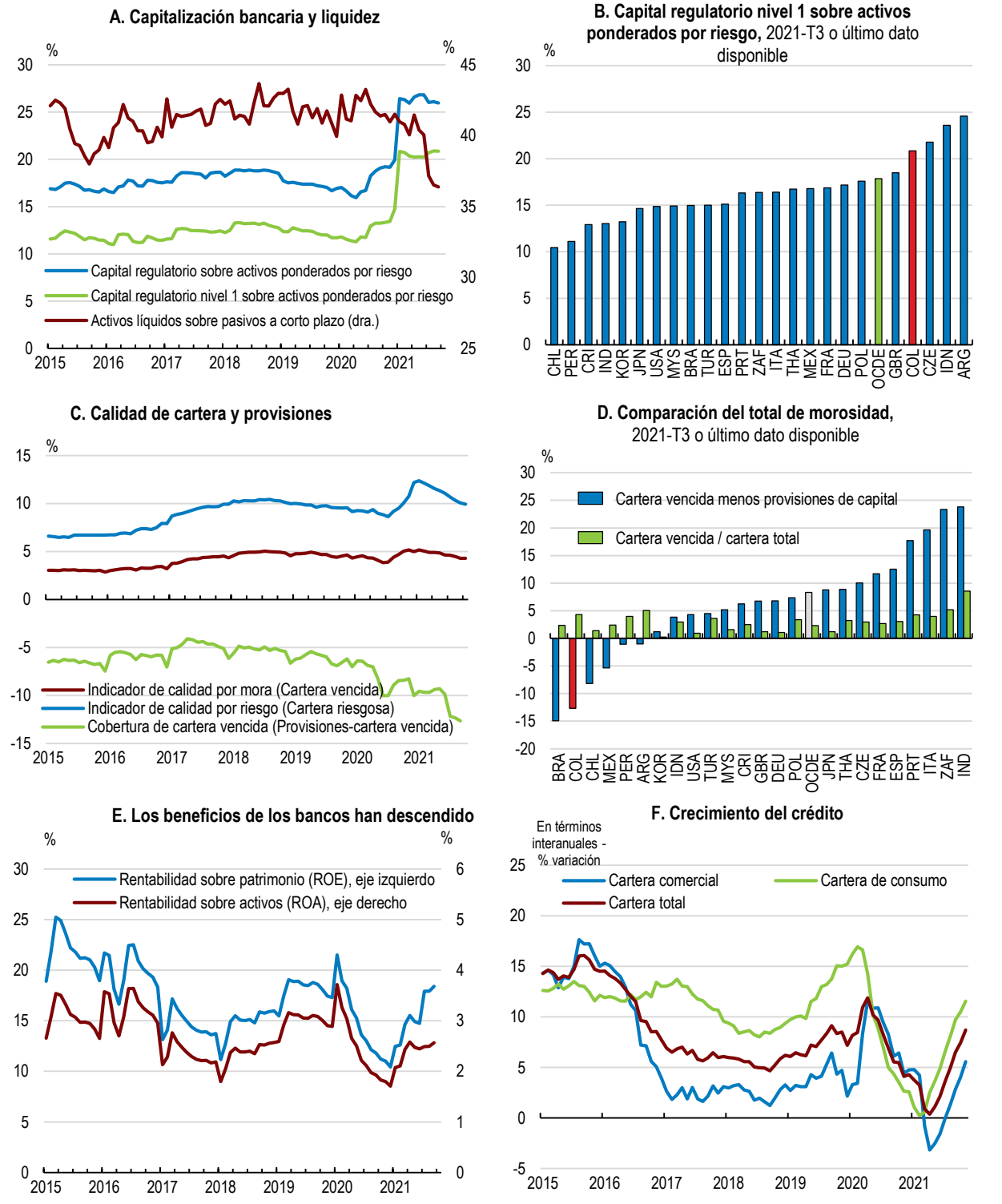
La evolución futura de la calidad de los activos en el sector financiero está sujeta a importantes incertidumbres, ya que aún no se han visto todos los efectos de la crisis sobre las tasas de morosidad y las carteras de crédito. Esta evolución podría presentar riesgos para las instituciones financieras, que entraron en la pandemia desde una sólida posición inicial. Los indicadores de capitalización y liquidez han mejorado, superando los requisitos regulatorios, y se comparan bien con los de otras economías emergentes (Gráfico 1.13). El cumplimiento obligatorio de las normas de Basilea III se ha introducido gradualmente a partir de 2021, lo que explica el aumento de la capitalización, aunque algunas instituciones han iniciado este proceso antes. Las pruebas de resistencia realizadas por el Banco Central sugieren que, en caso de alteraciones graves del crecimiento durante 2021 y 2022, la capitalización bancaria no caería por debajo de los límites regulatorios (Banco de la República, 2021[6]).

Con la llegada de la pandemia, la calidad del crédito se deterioró inicialmente entre julio de 2020 y enero de 2021. Desde entonces, tanto el indicador de calidad por mora como un indicador más estricto de préstamos en riesgo han disminuido (Superintendencia Financiera de Colombia, 2021[7]). Un primer conjunto de cambios regulatorios incluyendo períodos de gracia excepcionales y mayor flexibilidad en la clasificación de los préstamos terminó en julio de 2020 y un segundo conjunto de medidas llegó a su fin en agosto de 2021. Las entidades de crédito han aumentado las provisiones para adelantarse a un posible deterioro de su cartera de crédito, y las provisiones cubren actualmente el 150 % de la cartera vencida. Estas provisiones hicieron mella en los beneficios de los bancos a finales de 2020, motivando un descenso de la rentabilidad financiera (ROA) y económica (ROE), pero desde entonces se han recuperado en gran medida. Los bancos han endurecido sus requisitos de financiamiento, lo que puede explicar por qué el crecimiento general del crédito se detuvo temporalmente a principios de 2021 (Banco de la República, 2021[8]). Desde entonces, se ha recuperado, y los niveles generales de crédito se sitúan actualmente en el 52 % del PIB.

La deuda del sector empresarial ha aumentado hasta el 64 % del PIB en 2020, 7,5 puntos porcentuales por encima de 2019 (Banco de la República, 2021[6]). Esta evolución se debe al descenso del PIB, pero también sugiere que las empresas han podido obtener financiamiento para cubrir un período de contracción de la demanda y de restricciones de la movilidad, tanto a través de los bancos en Colombia como de sus matrices extranjeras, en el caso de las filiales de empresas multinacionales. En particular, las pequeñas y medianas empresas han podido beneficiarse de las garantías de los préstamos públicos y de otros programas relacionados, pero unas 500.000 de ellas cerraron durante el año 2020. Los riesgos de tipo de cambio pueden afectar a los pasivos denominados en moneda extranjera de las empresas privadas, equivalentes al 19 % del PIB y de los cuales cerca del 6 % del PIB no están cubiertos ni adeudados por empresas exportadoras o de propiedad extranjera. La reciente caída de los ingresos operacionales de muchas empresas también podría presentar riesgos persistentes para este segmento de crédito, ya que alrededor del 21 % de las empresas carecían de ingresos después de impuestos suficientes para cubrir sus gastos por intereses a finales del 2020 (Banco de la República, 2021[6]). Este porcentaje ha aumentado en unos 200 puntos base.

El crédito a los hogares se detuvo temporalmente a principios de 2021, pero su crecimiento se ha reactivado desde entonces, alcanzando el 26 % del PIB. Uno de los legados de la pandemia puede ser una mejora significativa de la inclusión financiera impulsada por el pago electrónico de los programas de beneficios de emergencia. La proporción de personas con al menos un producto financiero ha aumentado al 88 % en 2020, a un ritmo 10 veces superior a las tendencias históricas.

## Gráfico 1.13. Los indicadores de estabilidad financiera se han deteriorado tangencialmente durante la pandemia




Fuente: CEIC, Superintendencia Financiera de Colombia, BIS, BRC.

StatLink https://stat.link/xck9nl

## El apoyo proporcionado a través de la política monetaria debe retirarse gradualmente

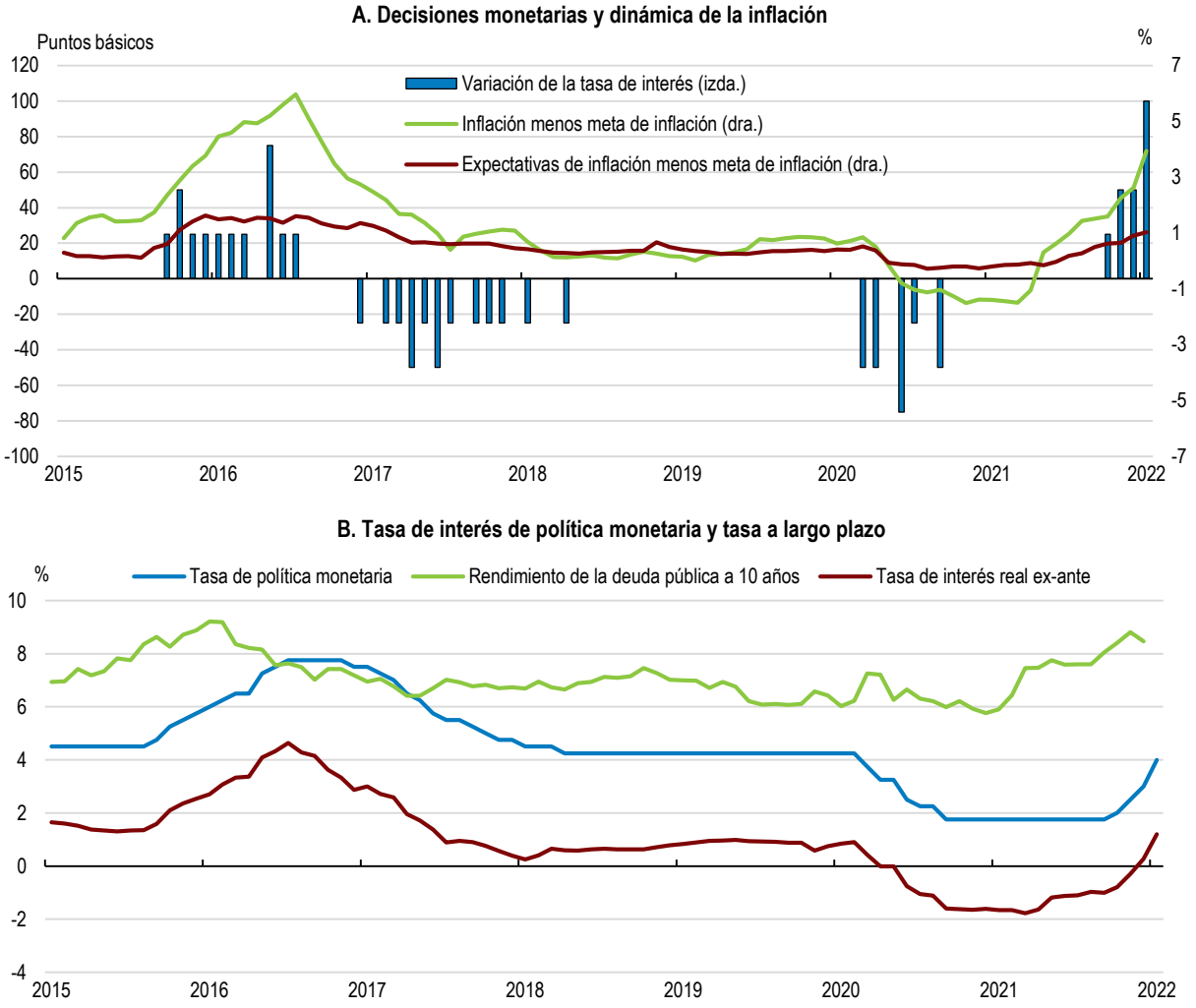
La política monetaria se ha granjeado una gran credibilidad en el contexto del régimen de metas de inflación de Colombia, al anticipar correctamente los aumentos de la inflación por encima de la meta del 3 % en 2016, y suavizar las condiciones financieras a medida que la inflación disminuía (Gráfico 1.14). Esto permitió una disminución de la tasa de interés oficial de 250 puntos básicos a partir de marzo de 2020 hasta alcanzar un mínimo histórico del 1,75 %, anticipando una fuerte caída de la inflación hasta el 1,6 % a medida que la producción y la demanda de crédito se desplomaban. En este contexto, las tasas reales cayeron a niveles inferiores a cero. Medidas para aumentar la liquidez en moneda nacional y extranjera proporcionaron un apoyo adicional mediante una definición más generosa de las garantías y contrapartidas admisibles en 2020, además de una reducción de los encajes bancarios y compras directas temporales de activos destinadas a estabilizar los mercados. Estas medidas redujeron la volatilidad, apoyaron la oferta de crédito y garantizaron una rápida transmisión de la relajación de la política monetaria.

La inflación subió por encima de la meta del 3 % en mayo de 2021, tras 12 meses muy por debajo, y ha repuntado hasta el 6,9 % en enero 2022. Sin embargo, los indicadores de inflación subyacente se han movido en niveles mucho más bajos, y el principal indicador, que excluye los alimentos y los precios administrados, se situaba en el 2,5 % en diciembre 2021. El aumento de los precios de la energía y del petróleo es una de las fuentes de presiones inflacionistas, si bien algunos de los factores recientes podrían ser temporales, como los desafíos en las cadenas de suministro relacionadas con problemas globales de suministro y las protestas sociales a nivel local. Por el contrario, los precios de los servicios de telecomunicaciones cedieron ante la llegada de un nuevo participante al mercado. Las expectativas de inflación siguen bien ancladas en torno a la meta en un horizonte de dos años.

La política monetaria ha comenzado a retirar parte del estímulo anterior con 225 puntos básicos de subidas de tasas desde septiembre de 2021, en sintonía con la evolución de otras economías latinoamericanas. La tasa de interés oficial sigue siendo acomodaticia y se sitúa actualmente en el 4,00 %. En un contexto de lenta recuperación del mercado laboral, la economía sigue teniendo una importante capacidad ociosa al tiempo que la inflación subyacente y los salarios siguen siendo moderados por el momento.

Es necesario que se mantenga la normalización gradual hacia una posición neutral de la política en un contexto de incerteza pronunciada. A medida que se intensifiquen las presiones inflacionistas, la política monetaria debería volver paulatinamente hacia una posición aproximadamente neutral, lo cual implica un rango estimado del 4,5 % al 5 % (Banco de la República, 2021[9]). El ritmo de subidas de las tasas dependerá de la aparición de nuevas presiones sobre los precios, de las expectativas de inflación y del ritmo de recuperación. Una de las razones para acelerar este ritmo podría ser la creciente incertidumbre, inclusive sobre el ajuste fiscal actualmente previsto, en caso de que esa incertidumbre se materializara. La tasa de cambio flexible debería seguir actuando como amortiguador de impactos, tal como lo hizo durante la fuerte depreciación de 2020. Asimismo, la acumulación de un volumen prudente de reservas de divisas, en la medida de lo que las condiciones financieras lo permitan, serviría como seguro adicional frente a un posible endurecimiento inesperado de las condiciones financieras internacionales.

## Gráfico 1.14. La política monetaria ha reaccionado con firmeza y se ha anticipado a la evolución de la inflación




Fuente: CEIC; BCR; cálculos de la OCDE.

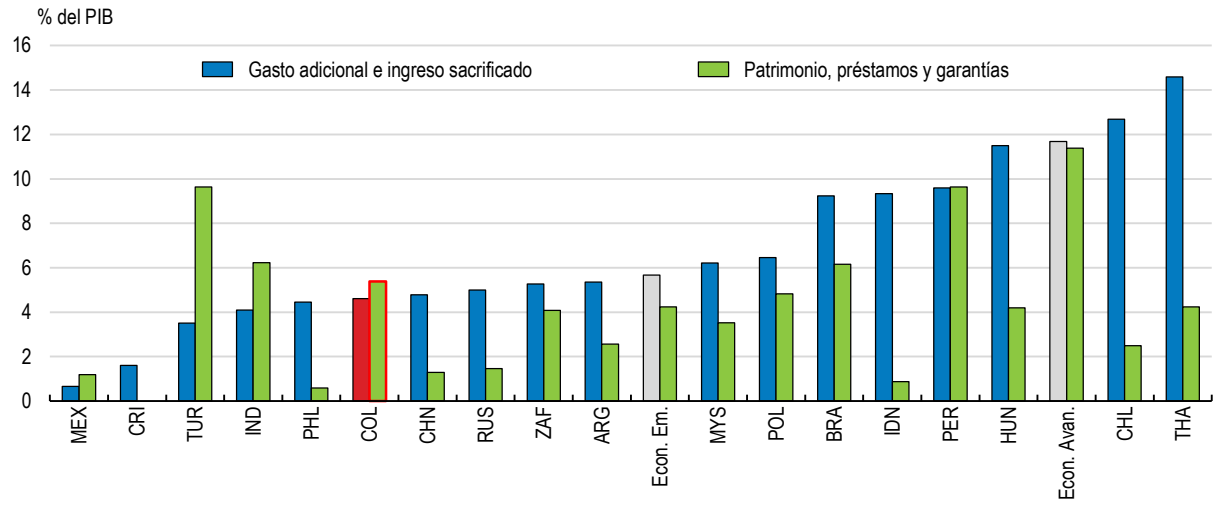
StatLink https://stat.link/bpdyo0

## Las finanzas públicas necesitarán reformas para impulsar la sostenibilidad y la equidad

La adopción de una contundente respuesta fiscal de en torno al 4,6 % del PIB en gasto discrecional ayudó a proteger a millones de hogares, empresas y empleos de un impacto aún más adverso del COVID-19. Las políticas adoptadas como respuesta tuvieron un alcance similar al promedio de las economías emergentes, pero algo inferior al adoptado por Brasil, Chile y Perú (Gráfico 1.15). La regla fiscal ha sido acertadamente suspendida tanto para 2020 como para 2021 (Minhacienda, 2021[10]). El balance fiscal global descendió al -7,8 % del PIB en 2020, antes de alcanzar -7.1% en 2021. El mantenimiento de los estímulos en 2021 estuvo justificado a la luz de la débil recuperación del mercado laboral y la consiguiente necesidad de ayudar a los hogares más desfavorecidos y vulnerables.

## Gráfico 1.15. La respuesta fiscal de Colombia al COVID-19 ha sido considerable

Respuesta fiscal discrecional acumulada

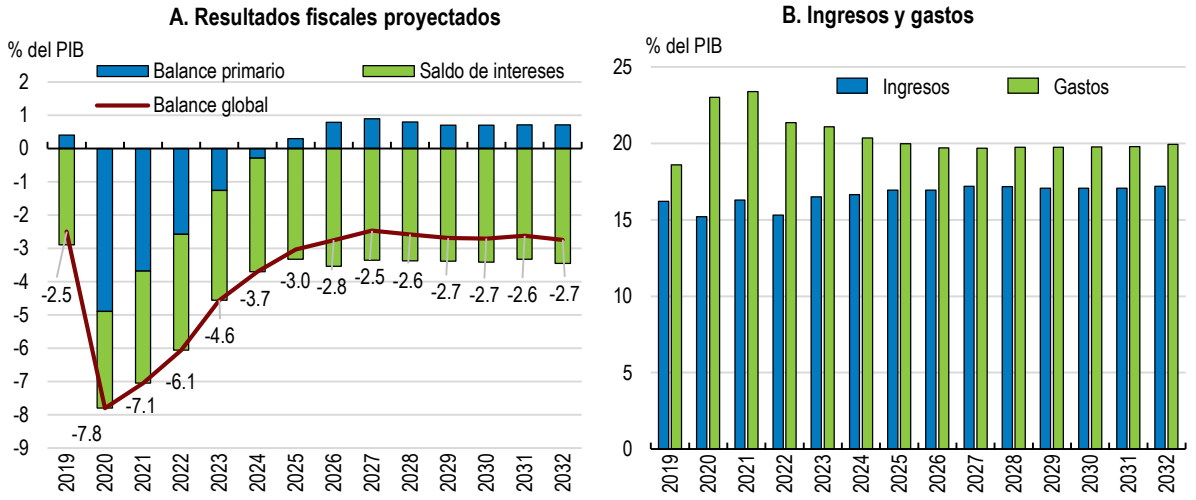



Nota: Estimaciones a 17 de marzo de 2021. Econ Em = promedio simple de las economías emergentes mostradas en el gráfico. Econ Adv = promedio simple de AUS, BEL, CAN, CHE, CZE, DEU, DNK, ESP, FIN, FRA, GBR, ITA, JPN, KOR, NLD, NOR, NZL, SGP, SWE, USA.
Fuente: Base de datos del FMI sobre medidas fiscales de los países en respuesta a la pandemia de COVID-19, disponible en https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19.

StatLink https://stat.link/0lg5cn

De cara al futuro, la política fiscal requerirá un ajuste gradual una vez que la recuperación se fortalezca en 2022, mientras se mantienen las medidas excepcionales de ayudas económicas para los hogares vulnerables y los sectores más afectados hasta que el mercado laboral se recupere. La reforma fiscal aprobada en septiembre de 2021 es un paso importante en esa dirección. Se espera que conduzca a una mejora permanente del balance fiscal de alrededor del 0,9 % del PIB a partir de 2023, en el marco de un plan de ajuste para situar el déficit general por debajo del 3 % del PIB en un período de 5 años (Gráfico 1.16). Durante el período 2022-2032, los ingresos del gobierno central deberían aumentar en 0,7 puntos porcentuales del PIB, mientras que los gastos deberían disminuir en 5,2 puntos porcentuales, incluyendo por la eliminación gradual de los gastos extraordinarios relacionados a la pandemia (Minhacienda, 2021, p. 242[10]). Sin embargo, la reforma fiscal solo conducirá en parte a este ajuste previsto, ya que el ajuste fiscal prevé una mejora del resultado fiscal de 1,0 puntos porcentuales del PIB en 2022 y 1,5 puntos en 2023. A más largo plazo, las estimaciones de la OCDE apuntan a unas necesidades de ajuste cercanas al 1,5 % del PIB si se quiere mantener la inversión pública en su promedio a largo plazo del 1,5 % - 2 % del PIB.

## Gráfico 1.16. El ajuste fiscal previsto se centra en la contención del gasto




Nota: Las cifras reflejan los planes fiscales del gobierno central a partir del marco fiscal a mediano plazo y la actualización del Plan Financiero del 4 de febrero, ajustados para reflejar las proyecciones del PIB de la OCDE.
Fuente: Ministerio de Hacienda (Minhacienda, 2021[10]).

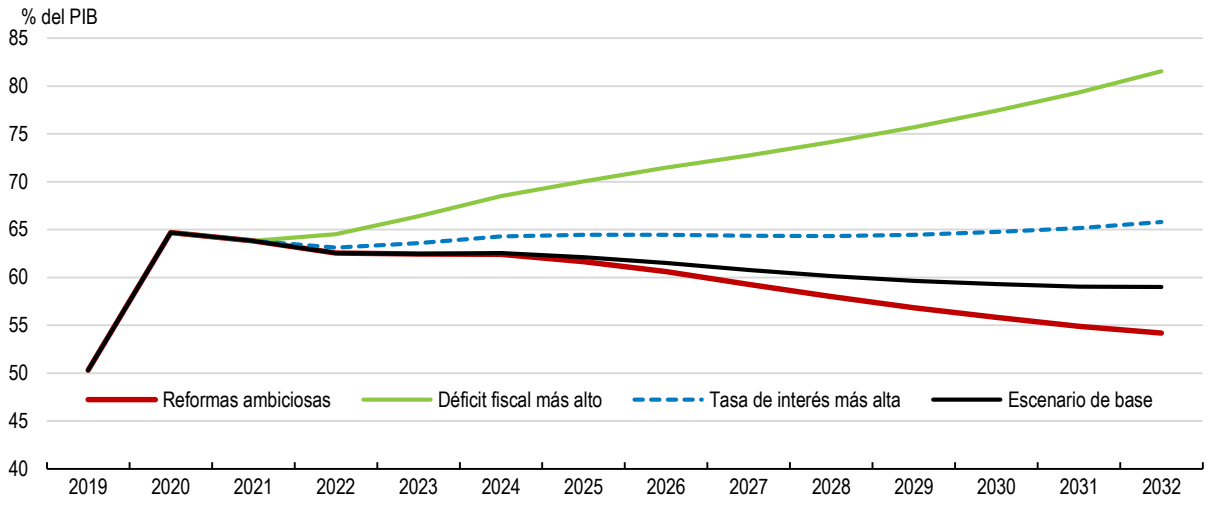
StatLink https://stat.link/uomwa6

Con el ajuste fiscal previsto actualmente, las proyecciones de la OCDE sugieren que la deuda pública bruta se estabilizará en torno al 59 % del PIB en 2030 (Gráfico 1.17). Esta cifra es ligeramente por debajo de los niveles de deuda actuales, pero 8,5 puntos porcentuales más alta que en 2019. Este nivel se sitúa por debajo del promedio de la deuda pública bruta del 65 % del PIB de las economías de mercado emergentes en la actualidad, y también por debajo del promedio actual del 75 % en América Latina (IMF, 2021[11]). Al mismo tiempo, este nivel deja mucho menos margen para hacer frente a necesidades de gasto o riesgos imprevistos, por lo que sería prudente restablecer unos colchones fiscales más amplios. Los costos fiscales relacionados con el envejecimiento de la población serán pequeños en comparación con los de otros países de la OCDE, dado que menos del 25 % de las personas de edad avanzada tienen acceso a pensiones contributivas y el costo de las pensiones no contributivas es solo del 0,1 % del PIB debido a las bajas prestaciones y la baja cobertura.

La reforma del 2021 ha reducido los riesgos fiscales de manera significativa. No obstante, dado que más de la mitad del ajuste fiscal previsto para 2023 debe ser implementado por el próximo Gobierno, sigue habiendo importantes riesgos de ejecución en torno a las actuales proyecciones de deuda. Un menor compromiso con la consolidación fiscal en el futuro podría hacer descarrilar fácilmente la estabilización de la deuda, al igual que un pequeño aumento de las tasas de interés (Gráfico 1.17). Esto último podría ser el resultado de un cambio de actitud de los inversores internacionales hacia Colombia o hacia los activos de los mercados emergentes en general, así como de un mayor endurecimiento de la política monetaria nacional. En mayo de 2021, los rendimientos de la deuda pública aumentaron visiblemente después de que dos importantes agencias de calificación retiraran la calificación de grado de inversión a Colombia, tras las protestas sociales y la retirada de una propuesta de reforma fiscal mucho más exhaustiva. La existencia de unos niveles de deuda permanentemente más altos podría dificultar la recuperación de la calificación de grado de inversión y las condiciones de financiamiento que se disfrutaron en el pasado. En el lado positivo, un ambicioso paquete de reformas estructurales tal como recomendado en este estudio (ver Gráfico 1.5), reforzaría el crecimiento y mejoraría la sostenibilidad de la deuda pública. El largo y sólido historial de Colombia en términos de prudencia fiscal apoyará la confianza de los inversores en sus cuentas fiscales.

## Gráfico 1.17. La deuda pública ha aumentado con fuerza

Escenarios de la trayectoria de la deuda pública bruta



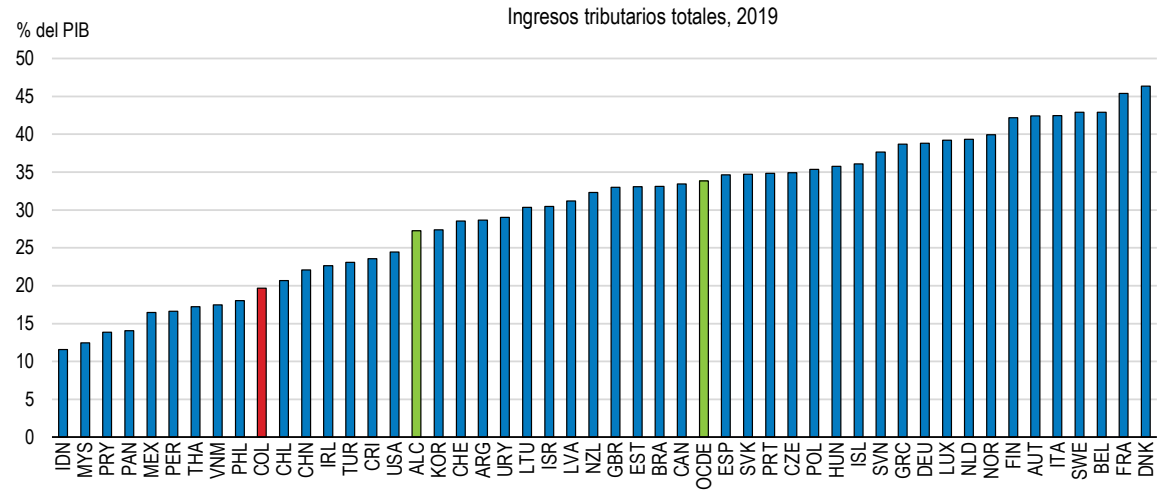

Nota: El gráfico representa la deuda pública bruta del gobierno central. El escenario de referencia asume un crecimiento del PIB como el expresado en la tabla 1.1 hasta 2023, con una transición gradual a las estimaciones del modelo a largo plazo de la OCDE sobre el producto potencial a partir de entonces. La inflación se proyecta con arreglo a un promedio del 3,1 %, y las hipótesis fiscales de referencia son las descritas en Minhacienda (2021) y la actualización del Plan Financiero del 4 de febrero, ajustadas para reflejar las proyecciones del PIB de la OCDE. El escenario de reformas ambiciosas asume la aplicación de todas las reformas descritas en el Gráfico 1.4. El escenario de mayor déficit implica un mayor gasto primario del 2 % del PIB al año. El escenario de tipos de interés más altos considera un aumento de 1 punto porcentual en el tipo de interés implícito pagado por la deuda pública.
Fuente: Proyecciones de la OCDE basadas en el análisis de la OCDE y Minhacienda (2021).

StatLink https://stat.link/e9bvzq

Aunque la reforma fiscal legislada en septiembre de 2021 contribuirá a estabilizar la deuda pública, no implicará una remodelación más profunda del gasto y los ingresos públicos. Los planes de ajuste actuales se basan en gran medida en recortes de gastos (Gráfico 1.16), lo que implica una reducción de la inversión, una reducción gradual del gasto social relacionado con la pandemia para finales de 2022 e importantes restricciones de gastos en la administración pública, incluida una congelación general de la contratación (Minhacienda, 2021[10]) que puede ser difícil de mantener a lo largo de los años. Las únicas fuentes de ingresos adicionales son el aumento de los impuestos sobre las empresas, que ya son elevados en comparación con las economías de la OCDE, y la mejora de la recaudación tributaria, recomendada en anteriores trabajos de la OCDE (OECD, 2019[12]).

La reforma refleja un amplio compromiso político tras las protestas sociales de mayo, pero dista mucho de ser óptima a la luz de la tradicional necesidad de Colombia de recaudar más ingresos públicos y del agravamiento de los persistentes desafíos sociales tras la pandemia de COVID. El sector público colombiano es pequeño en comparación con la mayoría de países e incluso en su propia región (Gráfico 1.18). Los ingresos públicos –que ascienden tan solo al 20 % del PIB– son insuficientes para satisfacer las crecientes demandas sociales, curar las heridas de la pandemia y preservar la inversión pública esencial. La necesidad de incrementar la recaudación pública y de abordar los problemas del sistema tributario que persisten desde hace tiempo se ha analizado en varios Estudios Económicos anteriores (OECD, 2019[12]; OECD, 2017[13]; OECD, 2015[14]; OECD, 2013[15]).

## Gráfico 1.18. Los ingresos del sector público de Colombia son reducidos en comparación con la mayoría de países



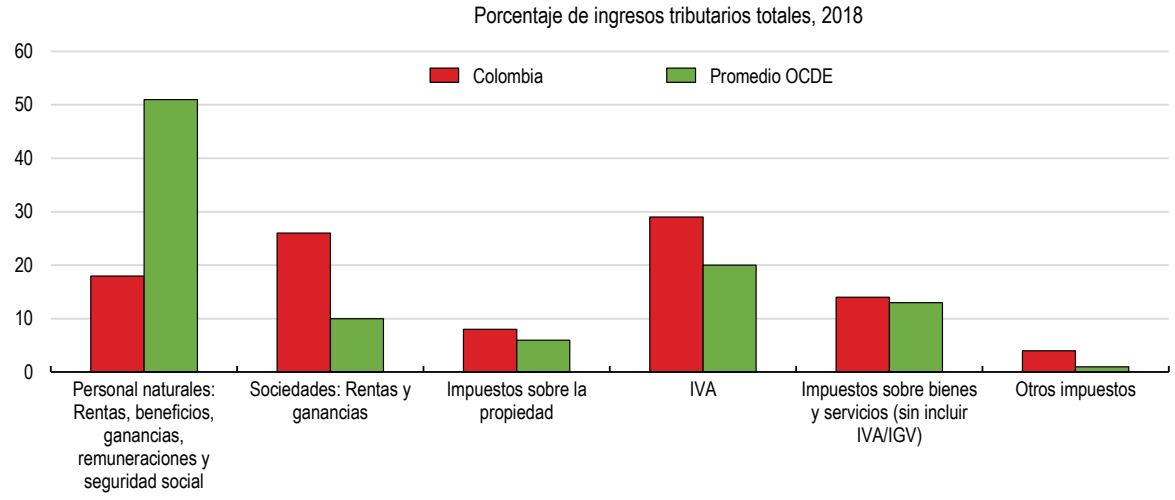

Fuente: OCDE, Base de datos mundial de ingresos fiscales. ALC es el promedio de ARG, BRA, CHL, COL, CRI, MEX, PER.

StatLink https://stat.link/mbpkz2

### *Se necesita una ambiciosa reforma fiscal para hacer frente a unos problemas que persisten desde hace tiempo*

La baja recaudación tributaria de Colombia se debe esencialmente a unos ingresos muy bajos procedentes de los impuestos a la renta de las personas en comparación con otras economías de la OCDE (Gráfico 1.19). A su vez, los ingresos por el impuesto a la renta de las sociedades son más de 2,5 veces superiores al promedio de la OCDE. Las recomendaciones tributarias anteriores de la OCDE incluían el reequilibrio de la carga fiscal de las rentas de las sociedades a las de las personas, la simplificación del sistema tributario, la reducción de los gastos tributarios y un mayor esfuerzo para reducir la evasión, como se indica en el Estudio Económico de Colombia elaborado por la OCDE en 2019 (OECD, 2019[12]) o el Reporte de Gastos Tributarios de 2021 (OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021[16]).

## Gráfico 1.19. La estructura tributaria de Colombia se aleja del promedio de la OCDE

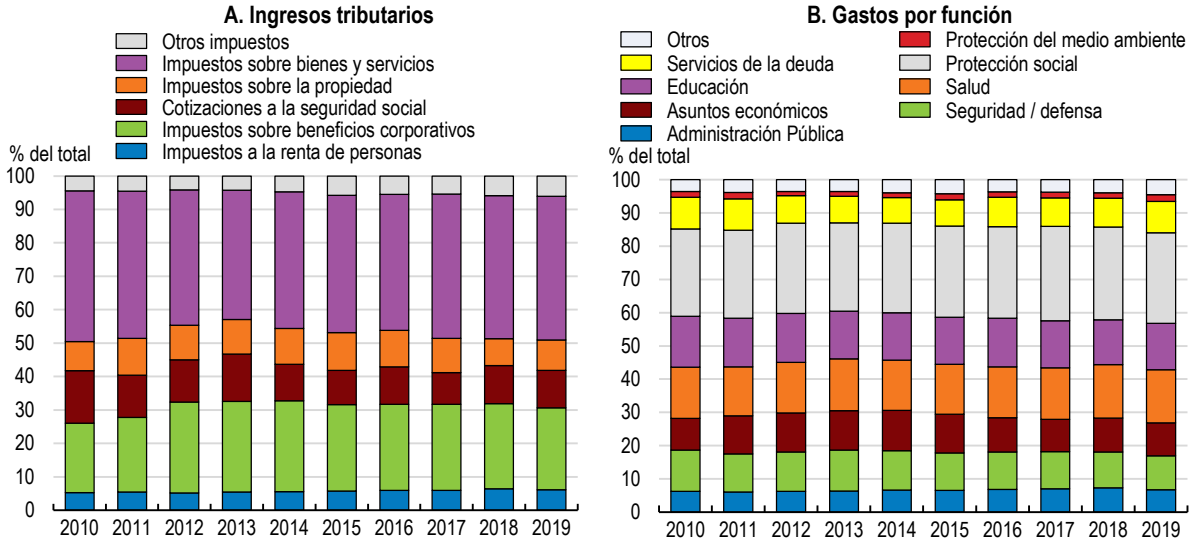



Nota: Los ingresos tributarios incluyen los ingresos netos de todos los niveles de la administración.
Fuente: OCDE, estadísticas de ingresos.

StatLink https://stat.link/xarluk

A pesar de las 20 reformas fiscales realizadas en los últimos 20 años, no se han abordado las deficiencias estructurales del sistema tributario colombiano de forma eficaz, y las estructuras fiscales se han mantenido bastante estables (Gráfico 1.20). La mayoría de las reformas anteriores fueron pequeñas y fragmentarias, y aportaron pequeños parches a las deficiencias existentes mientras creaban otras nuevas.

## Gráfico 1.20. La composición de los ingresos y gastos públicos se ha mantenido estable




Fuente: OCDE, estadísticas de ingresos; DANE.

StatLink https://stat.link/ri5e8u

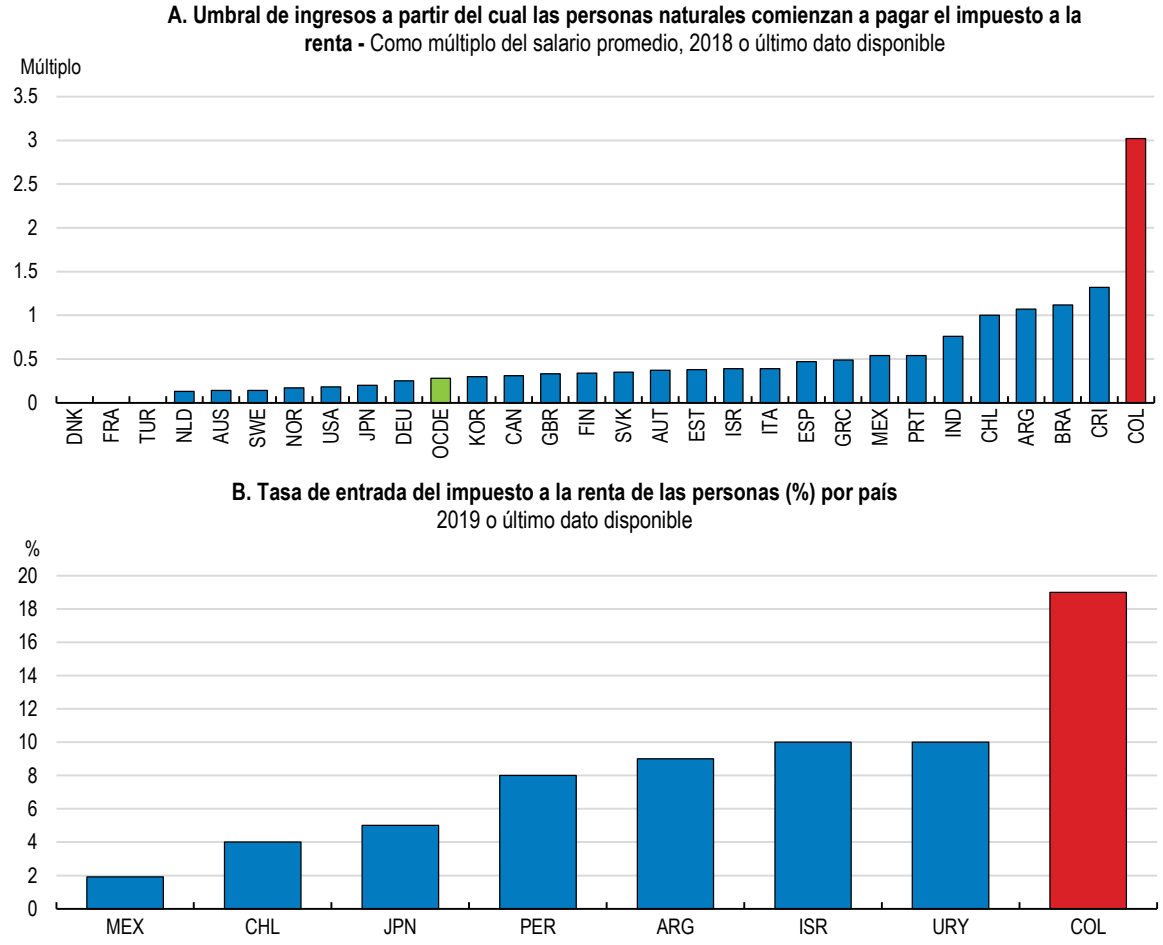
Solo alrededor del 5 % de las personas con ingresos (1,6 millones de individuos) pagan el impuesto a la renta de las personas naturales, debido a una exención básica cercana a 3 veces el salario promedio. Este modelo tributario deja fuera del impuesto a la renta de las personas a toda la clase media y también a muchos asalariados con altos ingresos, reduciendo así la progresividad del sistema tributario (Gráfico 1.21). Colombia tiene un margen considerable para incorporar a más personas al sistema del impuesto a la renta sin que ello afecte a la mitad inferior de la distribución de los ingresos. Además, la situación actual implica que la mayoría de las personas no presentan declaraciones de este impuesto, lo que priva al Estado de un importante mecanismo potencial de redistribución mediante impuestos y transferencias (véase el Capítulo 2). Esta situación explica por qué tradicionalmente el sistema de impuestos y prestaciones de Colombia ha generado un impacto tan escaso sobre las desigualdades de ingresos, en comparación con otros países de la OCDE. Debería llevarse a cabo una reducción gradual de la exención básica del impuesto a la renta de las personas, en consonancia con una reducción de la tasa impositiva de entrada (actualmente del 19 %), que es elevada en comparación con otros países, y en línea con la reducción de las cotizaciones a la seguridad social que se analizan en el Capítulo 2. Una reforma de este tipo reduciría las tasas al tiempo que se amplía la base impositiva y se establecen tasas más progresivas, reforzando a la vez los incentivos para crear empleo formal.

Una prioridad inmediata y un primer paso adecuado de cara a reformar los impuestos a la renta de las personas sería la reducción de los gastos tributarios, tal y como se expone en el Reporte de Gastos Tributarios elaborado por la OCDE en 2021 (OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021[16]). Las exenciones de ciertos ingresos y las deducciones fiscales, algunas de las cuales aumentan con los ingresos, provocan un pérdida de recaudación cercana al 0,7 % del PIB y disminuyen de forma considerable la progresividad del sistema tributario (Minhacienda, 2021[10]). La mayoría de las prestaciones van a parar a hogares con altos ingresos. Conceptos como los pagos de intereses

hipotecarios, las contribuciones a planes de salud privados, el ahorro voluntario para la jubilación y las indemnizaciones por despido pueden deducirse todos ellos de la base imponible. Las cotizaciones a las pensiones, incluidas las voluntarias, pueden deducirse prácticamente sin limitación y la mayoría de las prestaciones por jubilación tampoco se gravan, a pesar de su elevada regresividad en el actual sistema de pensiones (Capítulo 2). Dada la naturaleza regresiva de los subsidios públicos implícitos a las pensiones, existe un fuerte argumento fuerte en favor de una imposición de las pensiones altas. Eso permitiría además adelantar algunos de los ahorros fiscales que se podrían obtener con una reforma pensional. Actualmente, las exenciones generales del impuesto a la renta tienen un límite del 40 % de los ingresos imponibles, cifra que podría reducirse considerablemente.

En la actualidad, los ingresos por dividendos solo se gravan al 10 % a nivel personal, con una tasa impositiva del 0 % para los primeros 3 000 dólares, lo que equivale aproximadamente a un salario mínimo anual. Se podría aplicar una tasa impositiva más alta para los dividendos y sin exenciones, en un esfuerzo por trasladar parte de la carga fiscal sobre las rentas del capital de las empresas a los accionistas.

## Gráfico 1.21. El número de personas que pagan el impuesto a la renta de las personas es reducido



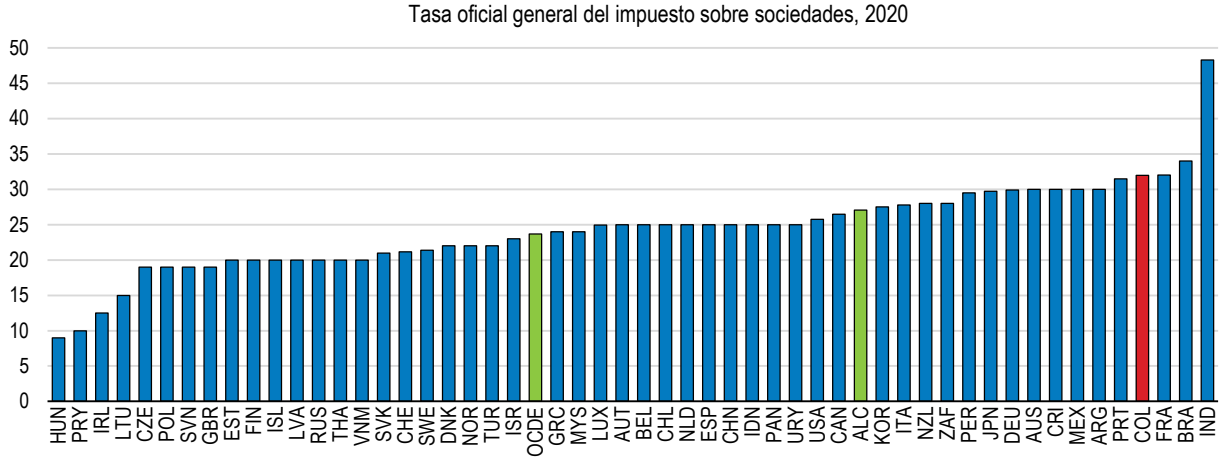

Fuente: OCDE, Taxing Wages 2021, disponible en https://doi.org/10.1787/83a87978-en.

StatLink https://stat.link/3v8b1z

La tasa oficial del impuesto de renta sobre las personas jurídicas es del 35 % en el 2022, la cual es elevada en comparación con el promedio de la OCDE del 24 % (Gráfico 1.22). Se habían legislado reducciones graduales de la tasa a partir de 2021, antes de que la reforma tributaria de 2021 implantara una tasa del 35 %. Esta elevada tasa del impuesto sobre sociedades se suma a otros impuestos muy distorsionadores

para las empresas, como el impuesto local ICA que se impone sobre las ventas, lo cual debilita los incentivos a la inversión y es probable que tenga efectos negativos sobre el crecimiento (OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021[16]; Arnold et al., 2011[17]). Además, muchas de las exenciones y de los beneficios tributarios hoy existentes en el impuesto sobre sociedades podrían reconsiderarse de manera prioritaria, aumentando potencialmente los ingresos hasta en un 1 % del PIB, al tiempo que se establecen unas condiciones más equitativas en vez del desigual entorno actual (Minhacienda, 2021[10]). Por ejemplo, la tasa reducida del impuesto sobre sociedades que se aplica en las llamadas «zonas francas», algunas de las cuales están formadas por una única empresa, y las exenciones simultáneas concedidas con respecto al IVA, nunca han sido objeto de una evaluación sistemática de costos y beneficios, y probablemente generan más distorsiones que ventajas. Las empresas orientadas al mercado nacional son las que más recurren a estas zonas francas. El diseño distorsionador del régimen del impuesto sobre sociedades también explica el gran número de empresas no constituidas en sociedad y debe abordarse a través de una amplia reforma de la tributación de las empresas que cree un sistema más sencillo para todas las entidades, en lugar de añadir exenciones adicionales.

### Gráfico 1.22. La tasa del impuesto de sociedades es elevada



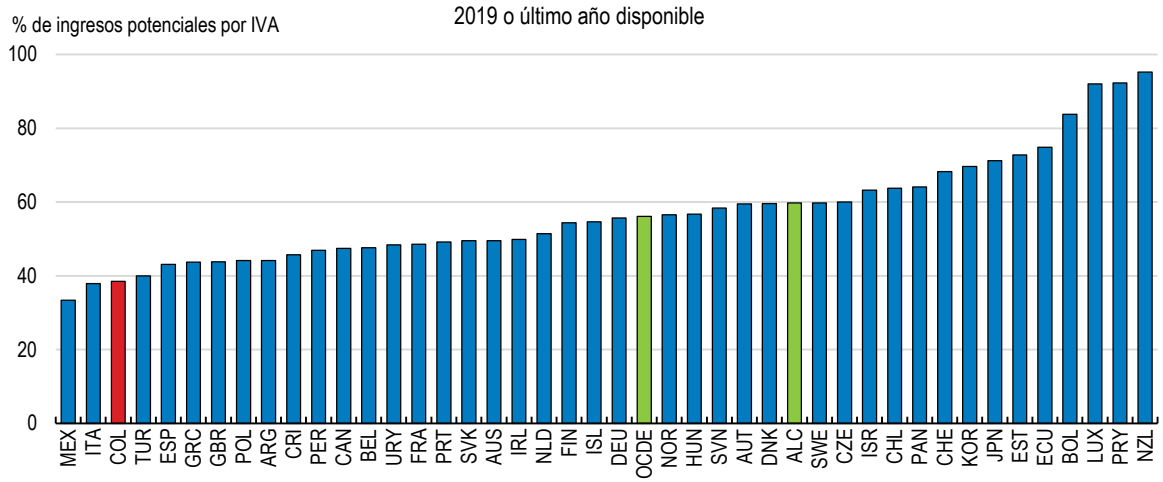

Fuente: OCDE, base de datos de ingresos fiscales.

StatLink https://stat.link/k4aw1t

Los ingresos por IVA podrían aumentarse de manera considerable si se limitara el alcance de las exenciones y las tasas reducidas y se aumentara el cumplimiento (Gráfico 1.23), adoptando además mecanismos de compensación para proteger a los hogares más desfavorecidos. El impacto tributario general de las exenciones y las tasas reducidas del IVA asciende al 4,9 % del PIB (Minhacienda, 2021[10]). Estas exenciones y tasas reducidas afectan no solo a los artículos básicos de consumo, sino también a una amplia gama de bienes y servicios que incluyen salud, educación, alimentación, medicamentos y transporte, además de computadores, *tablets* y teléfonos móviles, hasta un límite de precio. La mayor parte de los ingresos no percibidos va a parar a los hogares con mayores ingresos. En su lugar, podría compensarse a los hogares más desfavorecidos mediante transferencias directas, sujetas a una prueba de medios, para mejorar la focalización. Las autoridades empezaron a poner en marcha esta prestación compensatoria en 2020 (Compensación del IVA). Esta transferencia podría integrarse mejor con las prestaciones existentes para los más desfavorecidos, pero una vez que llegue a todos los hogares de bajos ingresos, las autoridades pueden ir eliminando progresivamente las exenciones y tasas reducidas del IVA, aumentando al mismo tiempo las prestaciones compensatorias. Debería abandonarse la práctica de declarar días específicos como días sin IVA, ya que no fomenta ningún objetivo legítimo en materia de políticas.

Para que estas reformas tributarias sean políticamente viables se requiere posiblemente una implementación gradual, y será necesario identificar claramente a los ganadores y a los perdedores. Junto con una reforma de las prestaciones sociales, tal como se aborda en el Capítulo 2, una profunda reforma tributaria mejoraría de manera sustancial los ingresos disponibles de todos los ciudadanos que se encuentran en la mitad inferior de la distribución de la renta y quienes tengan ingresos no muy superiores al salario mínimo. La secuencia de estas reformas podría acometerse de manera más gradual en el caso de la reducción del umbral de ingresos con respecto al impuesto a la renta de las personas, que iría acompañada de una reducción de las cotizaciones a la seguridad social, mientras que la eliminación de los gastos tributarios, que en gran medida son regresivos, podría implantarse de forma más inmediata. En el caso de los hogares con bajos ingresos, los posibles efectos sobre el poder adquisitivo del incremento del IVA en algunos artículos de consumo se compensarían a través de prestaciones sociales.

## Gráfico 1.23. Las exenciones y las tasas especiales erosionan los ingresos por IVA




Nota: El indicador VRR (ingresos por IVA) se define como el coeficiente entre los ingresos reales recaudados por IVA y los ingresos que teóricamente se habrían obtenido si se hubiera aplicado la tasa general del IVA a la totalidad del consumo final. Los datos agregados de la OCDE y ALC (sin incluir Colombia) son promedios no ponderados de los datos mostrados mientras que los datos de Canadá cubren únicamente el IVA federal.
Fuente: OCDE, Consumption Tax Trends 2018; OCDE, Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019.

StatLink https://stat.link/f0tg7v

### *Las mejoras en la administración tributaria podrían impulsar la recaudación*

Colombia ha logrado avances significativos en la mejora de la administración tributaria y la reducción de la evasión fiscal, incluidas mejoras continuadas en los sistemas de información, gestión de recursos humanos, gobernanza de la autoridad tributaria y mejora del intercambio de información con otros países (OECD, 2019[18]; OECD, 2015[14]; IMF, 2021[3]). La recaudación de impuestos ha mejorado como resultado de estos esfuerzos. El acuerdo tributario internacional recientemente negociado en la OCDE y el reciente acuerdo de intercambio de información con Panamá pueden proporcionar un mayor alcance a la cooperación tributaria internacional.

No obstante, existe un margen importante para reducir la evasión fiscal y reforzar la administración tributaria, ya que las estimaciones sugieren que la evasión fiscal provoca actualmente pérdidas de ingresos superiores al 5 % del PIB (Benítez et al., 2021[19]). Tanto la complejidad del sistema tributario colombiano como la informalidad generalizada existente en empresas y trabajadores son factores clave que reducen la recaudación de impuestos (Pinto López and Tibambre, 2019[20]; Benítez et al., 2021[19]). Fortalecer la confianza en el Gobierno también contribuiría a reforzar la disciplina fiscal (OECD, 2019[21]). Asimismo, se deben intensificar los esfuerzos para hacer cumplir la ley, junto con la adopción de mejores incentivos para el cumplimiento a través de la reforma tributaria.

Una forma de avanzar sería aprovechar las mejoras del pasado e impulsar una inversión aún mayor en bases de datos y tecnologías de la información que permitan cruzar datos entre distintas fuentes. Como primer paso, se podrían vincular los registros aduaneros y fiscales. El actual registro de contribuyentes solo incluye al 2 % de la población, frente al 55 % en Chile. Una proporción muy escasa de la gran cantidad de trabajadores autónomos existentes pagan impuestos. Al incluir a más individuos en el sistema del impuesto a la renta de las personas, tal y como se recomendaba anteriormente, permitiría ampliar las bases de datos actuales. La administración tributaria, incluida la de los impuestos sobre la propiedad, también se beneficiaría de la ampliación de la cobertura de los registros de la propiedad, lo que también ayudaría a aplicar el acuerdo de paz y a la lucha contra la deforestación.

La facturación electrónica está consiguiendo avances y tiene un importante potencial para elevar la recaudación tributaria, como demuestra el caso de Chile (Barreix and Zambrano, 2018[22]). Las autoridades podrían aprovechar estos avances limitando el uso del dinero en efectivo, que supone el 90 % de las transacciones privadas, muy por encima de otras economías emergentes como Brasil o Turquía (Pérez and Pacheco, 2016[23]). Prohibir las transacciones en efectivo por encima de un determinado umbral, o gravar el uso del dinero en efectivo, es una medida que se emplea en muchas economías para hacer frente a la evasión tributaria, incluido México (Gobierno de México, 2021[24]). El actual impuesto del 0,4 % sobre la mayoría de las transacciones financieras podría sustituirse por un impuesto sobre las retiradas de grandes montos de dinero en efectivo, como se recomendó en anteriores Estudios Económicos de la OCDE (OECD, 2019[18]; OECD, 2015[14]).

### *El gasto público podría emplearse de manera más eficaz*

Existe un margen importante para aumentar la eficacia del gasto público mejorando la focalización y evaluando los programas y los gastos tributarios existentes mediante una revisión sistemática de los mismos. De este modo, se mantendrían solo aquellos programas y gastos que tengan un impacto positivo y eficiente con respecto a objetivos de políticas bien definidos, eliminando gradualmente el resto. Esfuerzos recientes en esta dirección podrían acelerarse. Las subvenciones a la electricidad y el gas, por ejemplo, presentan una focalización escasa y no llegan a los hogares desfavorecidos a los que deben servir. El 70 % de las subvenciones implícitas en el sistema público de pensiones contributivas, que alcanzan un valor del 3,4 % del PIB, van a parar a los hogares de los tres deciles superiores de la distribución de los ingresos (Levy and Cruces, 2021[25]). Aun cuando se mantengan determinados programas, al reducir la fragmentación se podrían evitar duplicaciones y conseguir ahorros fiscales. En la agricultura, las subvenciones a los insumos desvían los escasos recursos de que disponen los servicios de extensión y asistencia técnica, que serían más eficaces si desarrollaran un entorno propicio para el crecimiento sostenible del sector (OECD, 2021[26]). En cuanto al gasto social, por ejemplo, las nuevas prestaciones para los trabajadores informales que perdieron sus ingresos durante la pandemia y el nuevo mecanismo de compensación del IVA para los más desfavorecidos no están integrados en los programas existentes, lo que agrava la fragmentación de los programas y la falta de coordinación general. En la Tabla 1.3 se incluye un resumen del impacto fiscal de las recomendaciones presentadas.

### Tabla 1.3. Impacto fiscal a mediano plazo de las recomendaciones

| Recomendación | Impacto estimado en el balance fiscal |
|---|---|
| Reducir los gastos tributarios en el IVA, el impuesto sobre sociedades y el impuesto a la renta de las personas | +3,9 % del PIB |
| Incorporar a más individuos al sistema del impuesto a la renta de las personas, reduciendo también la deducción básica | +1,9 % del PIB |
| Reducir la tributación de las empresas, inclusive la tasa del impuesto de renta de las personas jurídicas, y suprimir progresivamente el impuesto local ICA que grava las ventas | -1,2 % del PIB |
| Paquete de reformas de protección social como descrito en el capítulo 2, incluyendo:<br>- Un programa único de transferencias monetarias para los más desfavorecidos que sustituya a las actuales prestaciones sociales fragmentadas<br>- Prestaciones universales de jubilación que sustituya a largo plazo el sistema de pensiones actual<br>- Fusión de los dos sistemas públicos de salud<br>- Eliminación de las contribuciones sociales sobre la nómina | -3,6 % del PIB |
| Someter las pensiones altas al impuesto de renta para anticipar una parte de los ahorros fiscales del 2,6 % del PIB que resultarán a largo plazo de la terminación del sistema actual de pensiones. | +0,5 % del PIB |
| Proporcionar ayudas focalizadas a los alumnos que hayan abandonado sus estudios o corran el riesgo de hacerlo | -0,1 % del PIB |
| Ampliar la educación de primera infancia para lograr una cobertura universal | -0,3 % del PIB |
| Incrementar los recursos dedicados a la lucha contra la deforestación | -0,1 % del PIB |
| Cambio resultante en el balance primario | +1,0 % del PIB |

Fuente: Estimaciones de la OCDE.

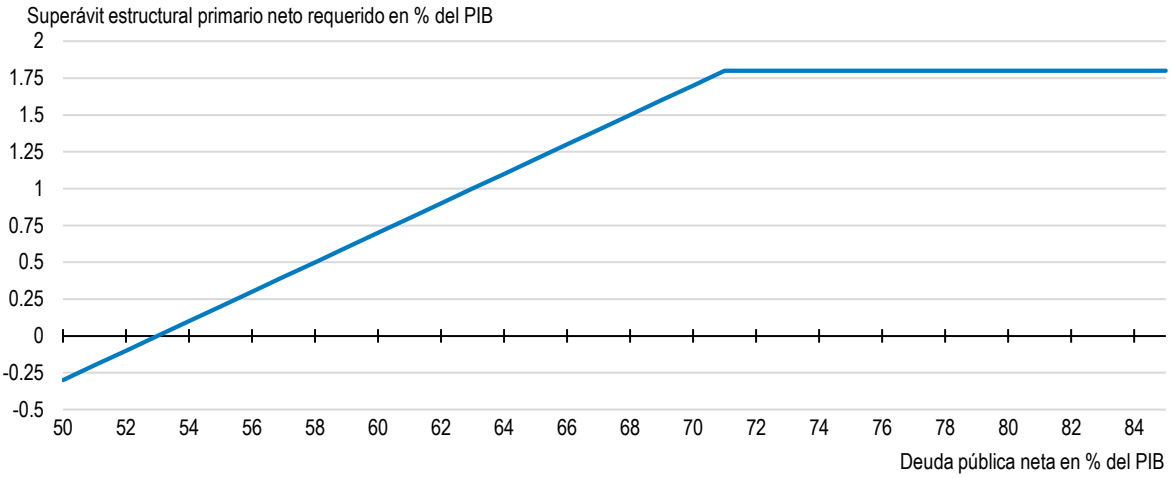
### *Reforzar el marco fiscal*

Colombia ha contado durante décadas con un sólido marco fiscal basado en reglas que le ha proporcionado estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal. Cada año se establecen metas fiscales con vistas a reducir gradualmente el déficit presupuestario estructural, al tiempo que el detallado marco fiscal de mediano plazo, publicado anualmente, proporciona una planificación coherente y transparencia con respecto a los próximos años. La regla fiscal vigente entre 2011 y 2019 ponía un límite al déficit estructural, pero ofrecía una flexibilidad significativa en caso de que se produjeran impactos negativos en los precios del petróleo o en la actividad económica. Esta regla se suspendió en 2020 y 2021 para hacer frente a la pandemia del COVID-19. A pesar de haber sido cumplida integralmente, esta regla fiscal no ha tenido éxito a la hora de frenar la expansión de la deuda pública, que ha pasado del 37 % del PIB en 2011 al 50 % en 2019. Choques macroeconómicos negativos pueden explicar parte de eso.

Para remediar eso, la reforma fiscal de septiembre de 2021 establece una nueva regla que incluye un ancla de deuda explícito. Más concretamente, la nueva regla fija un límite mínimo para el balance estructural primario neto (sin incluir ingresos de interés) en función directa de la deuda pública neta, definida como deuda pública bruta menos activos financieros líquidos de corto plazo (Gráfico 1.24). La nueva regla requiere superávits primarios siempre y cuando la deuda excede los 53% del PIB. Para el nivel actual de la deuda pública neta, por ejemplo, la regla requeriría un balance estructural primario neto de +1,2 % del PIB. Con los parámetros actuales de la tasa de interés implícita y del crecimiento, los resultados fiscales requeridos por la nueva regla desatarán un proceso de conversión gradual hacia un ancla de deuda del 55% del PIB. El balance estructural primario neto requerido tiene un límite de 1,8% del PIB para niveles de deuda por encima de 70% del PIB. En ese nivel de deuda, el balance requerido todavía reduciría la deuda inclusive en el caso hipotético de que las tasas de interés sobre el conjunto de la deuda excedan el nivel de 2019 por unos 220 puntos base. Desde el punto de vista de hoy, parece suficientemente probable que el cumplimiento de la nueva regla fiscal impediría incrementos futuros de la deuda pública. Por el contrario, daría lugar a un proceso gradual de reducción de la deuda pública.

Se entiende que la nueva regla fiscal tal como descrita encima entrará en vigor a partir del año 2026. Para el futuro más cercano, una regla de transición limita el balance estructural primario neto al -4,7 % del PIB en 2022, al -1,4 % del PIB en 2023, al -0,2 % del PIB en 2024 y al +0,5 % del PIB en 2025.

### Gráfico 1.24. La nueva regla fiscal vincula el déficit primario a los niveles de deuda




Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley de Inversión Social de 2021.

StatLink https://stat.link/c6r9gi

La creación de un consejo fiscal independiente ya se ha recomendado en trabajos anteriores de la OCDE y también por la Comisión sobre el Gasto Público de 2017 (Tabla 1.4) (Bernal et al., 2018[27]; OECD, 2019[12]). La reforma fiscal de 2021 sentó los fundamentos jurídicos para la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, formado por 5 miembros externos asalariados y 2 congresistas. Si bien la creación de este comité supone una mejora respecto a los expertos no remunerados con dedicación parcial que formaban el anterior consejo fiscal, el personal, el presupuesto y la independencia financiera del nuevo organismo no están definidos por ley, lo que significa que todavía está lejos de desempeñar el papel de una institución fiscal verdaderamente independiente. En América Latina, países como Brasil, Chile y Costa Rica han tenido éxito a la hora de crear este tipo de instituciones, que suelen elaborar regularmente informes prospectivos sobre los desarrollos fiscales y la sostenibilidad de la deuda y estimar los costos fiscales de las propuestas legislativas. Colombia podría imitar el éxito de otros países y crear un presupuesto razonable y estable, garantizado por ley, para contratar analistas cualificados a tiempo completo, y aislar la selección de los miembros del Comité del proceso político.

### Tabla 1.4. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de políticas macroeconómicas

| Recomendaciones | Medidas adoptadas desde el Estudio 2019 |
|---|---|
| Establecer un consejo fiscal independiente para monitorear los riesgos fiscales y proporcionar análisis técnicos adicionales sobre las metas fiscales y sus revisiones. | En septiembre de 2021 se ha creado un nuevo consejo fiscal, pero su autonomía presupuestaria no está garantizada por ley. |
| Reducir las rigideces presupuestarias recortando el gasto obligatorio y la preasignación de ingresos a fines específicos. | No se han conseguido avances. |
| Evaluar los programas sociales y las exenciones tributarias y mantener solo aquellos que tengan un efecto positivo en la productividad o la equidad. | Los programas sociales siguen estando fragmentados y su eficacia es limitada, a pesar de las mejoras. Persisten las frecuentes exenciones fiscales. |
| Ampliar la base del impuesto a la renta de las personas reduciendo el umbral de ingresos en base al cual los contribuyentes comienzan a tributar y eliminando exenciones. | No se han conseguido avances. |
| Sustituir las tasas reducidas del IVA por transferencias en efectivo a familias con bajos ingresos. | Se han establecido transferencias monetarias compensatorias sin que se haya avanzado en la reducción de las tasas del IVA. |

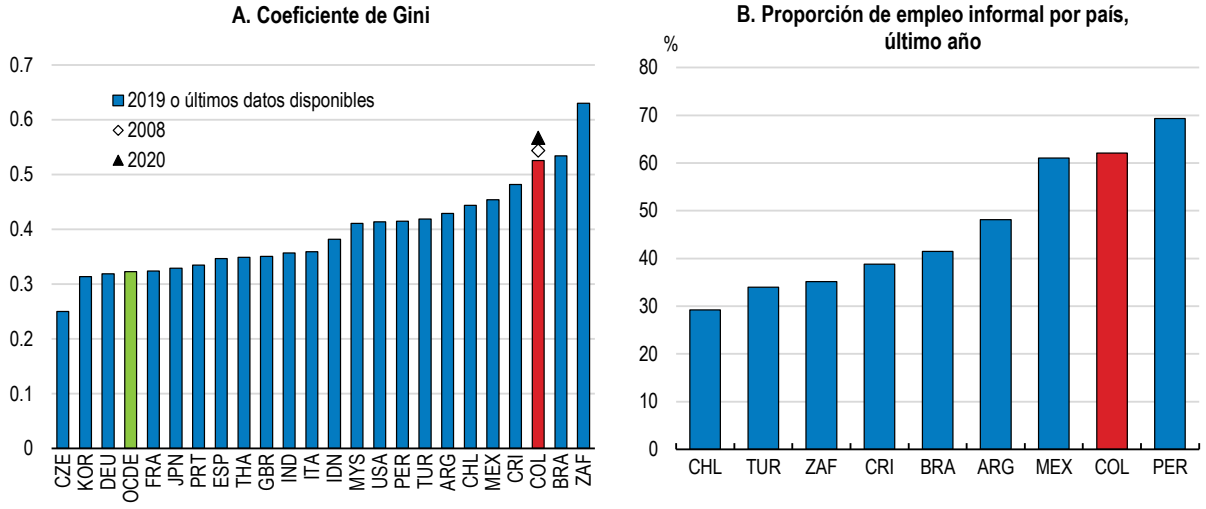
| | |
|---|---|
| Reducir la tasa y ampliar la base de los impuestos sobre las empresas. | La tasa del impuesto sobre sociedades se ha elevado y solo se han producido aumentos moderados en la base imponible. Sin embargo, desde 2019, parte de las obligaciones tributarias locales pueden deducirse de las obligaciones por el impuesto sobre sociedades. |
| Reforzar la administración tributaria y establecer un límite para las grandes transacciones en efectivo. | En 2020, Colombia obtuvo un préstamo del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) para mejorar la efectividad y la eficiencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). La reforma fiscal de septiembre de 2021 prevé un aumento de los ingresos gracias a una mejor administración fiscal. No se han conseguido avances en los límites sobre el dinero en efectivo. |

Fuente: OCDE, 2019[14]

## Promover una recuperación inclusiva

La pobreza y la desigualdad siguen siendo un grave problema en Colombia y requerirán un crecimiento fuerte y sostenido, así como profundas reformas de las políticas sociales, del mercado laboral y de la educación. Colombia es uno de los países con mayor desigualdad de ingresos e informalidad del mercado laboral de América Latina y del mundo (Gráfico 1.25). Después de años de descenso, la desigualdad de los ingresos ha aumentado desde 2017, y actualmente se ve agravada por la pandemia de COVID-19. La pandemia también ha exacerbado las desigualdades de oportunidades, con efectos desproporcionados en los grupos menos privilegiados, sobre todo en el ámbito de la educación.

### Gráfico 1.25. La desigualdad y la informalidad del mercado laboral son elevadas




Nota: Los coeficientes de GINI se calculan sobre la base de los ingresos disponibles, después de impuestos y transferencias. En el caso del empleo informal, el último año de datos disponibles es 2019, excepto para Argentina, Brasil y Perú (2018), México (2017) y Turquía (2015).
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial; DANE; base de datos de pobreza de la OCDE, ILOSTAT database on informality.

StatLink https://stat.link/to8rd1

### *Se necesitan reformas ambiciosas para hacer frente a problemas sociales que persisten desde hace tiempo*

La pandemia ha puesto de manifiesto la existencia de importantes lagunas en el ámbito de la protección social, sobre todo entre los trabajadores informales. La informalidad es un fenómeno complejo y debe abordarse con una estrategia múltiple, en la que una reforma profunda de los sistemas de protección social sería un elemento clave. Colombia cuenta con un amplio sistema de seguridad social para quienes participan en el mercado laboral formal. Sin embargo, cerca del 60 % de los trabajadores informales no tienen acceso a estas prestaciones, a excepción de las prestaciones de salud casi universales (OECD, 2019[12]; OECD, 2015[14]). En general, gran parte del gasto social cuenta con una focalización deficiente y reparte los escasos recursos públicos entre beneficiarios que no son las más necesitados. En el caso de las pensiones, las transiciones entre el trabajo formal y el informal implican que más del 65 % de los trabajadores que cotizan a una pensión no la reciban en el futuro (Levy and Cruces, 2021[25]). Casi el 20 % de los ingresos públicos se utiliza para subvencionar las pensiones de apenas el 4 % de la población. Las prestaciones no contributivas llegan a algunos trabajadores informales pero, a pesar de que se ha llevado a cabo una importante expansión en respuesta a la COVID-19, la cobertura y las prestaciones son muy bajas. Las pensiones no contributivas, por ejemplo, solo equivalen a una décima parte del salario mínimo (Levy and Cruces, 2021[25]).

Como se analiza en detalle en el Capítulo 2 del presente Estudio Económico, el sistema de protección social de Colombia genera un círculo vicioso en el que los trabajadores informales quedan excluidos de la mayoría de las prestaciones, mientras que la informalidad se perpetúa por los elevados costos no salariales que financian las prestaciones del sector formal (Levy and Cruces, 2021[25]; Meléndez, Alvarado and Pantoja, 2021[28]; IMF, 2021[3]; OECD, 2019[12]). Las prestaciones sociales de los trabajadores formales se financian en gran medida mediante cotizaciones y costos laborales no salariales que pueden alcanzar el 55 % en el caso de trabajadores que ganen el salario mínimo y son elevados en comparación con otros países (IMF, 2021[3]). Junto a un salario mínimo elevado que se sitúa cerca del salario mediano, implican que los empleos formales resulten muy caros, fomentando así la informalidad.

Una forma de romper este círculo vicioso consistiría en establecer prestaciones no contributivas únicas y universales para cada uno de los tres principales objetivos de políticas, a saber, erradicar la pobreza, proporcionar pensiones de jubilación para todos y suministrar servicios básicos de salud. Estas prestaciones universales sustituirían a los actuales programas sociales, que están muy fragmentados, mal focalizados y se financian a través de las contribuciones del empleo formal. La carga del financiamiento debería desplazarse gradualmente de las cotizaciones sobre el trabajo formal, mediante una reducción sustancial de las cotizaciones a la seguridad social (Levy and Cruces, 2021[25]). Los cálculos de la OCDE sugieren que, a largo plazo, una reforma de este tipo requeriría la recaudación de recursos adicionales de aproximadamente el 1 % del PIB, que se financiaría con recursos de la tributación general (ver Capítulo 2). A medida que se reduzcan las cotizaciones a la seguridad social, podrían ampliarse los impuestos a la renta de las personas y la base del IVA. Es importante notar que los impuestos a la renta de las personas naturales son diferentes desde un punto de vista económico a las contribuciones a la seguridad social en este contexto, incluso si ambos son pagados por los hogares. El impuesto a la renta de las personas cubre todos tipo de ingresos, no sólo aquellos provenientes del trabajo formal, y permiten esquemas de tasas progresivas incluyendo tasas cero para las personas de bajos ingresos.

En el caso de los actuales trabajadores formales, una parte de las cotizaciones a la seguridad social se sustituiría por impuestos a la renta. La reducción de los gastos tributarios y la disminución de la deducción básica del impuesto a la renta de las personas hasta la vecindad del salario mínimo, que actualmente ganan alrededor del 50 % de los trabajadores, ofrece un amplio margen para ello. Someter al impuesto a la renta a algo menos de la mitad de las personas con ingresos, en lugar del 5 % actual, también resolvería un problema de recaudación que persiste ya desde hace tiempo. En el caso de los trabajadores formales con ingresos relativamente más elevados, se podría implementar un régimen impositivo más progresivo que conllevara una mayor carga tributaria que la actual.

Por el contrario, los trabajadores informales y los que tienen ingresos inferiores o cercanos al salario mínimo podrían beneficiarse de mejores oportunidades de trabajo en el sector formal y de salarios más altos. Las reducciones de los costos no salariales ya demostraron ser un eficaz catalizador de la formalización en la reforma de 2012 (Morales and Medina, 2017[29]; Fernandez and Villar, 2017[30]; Bernal et al., 2017[31]; Kugler, Kugler and Herrera-Prada, 2017[32]).

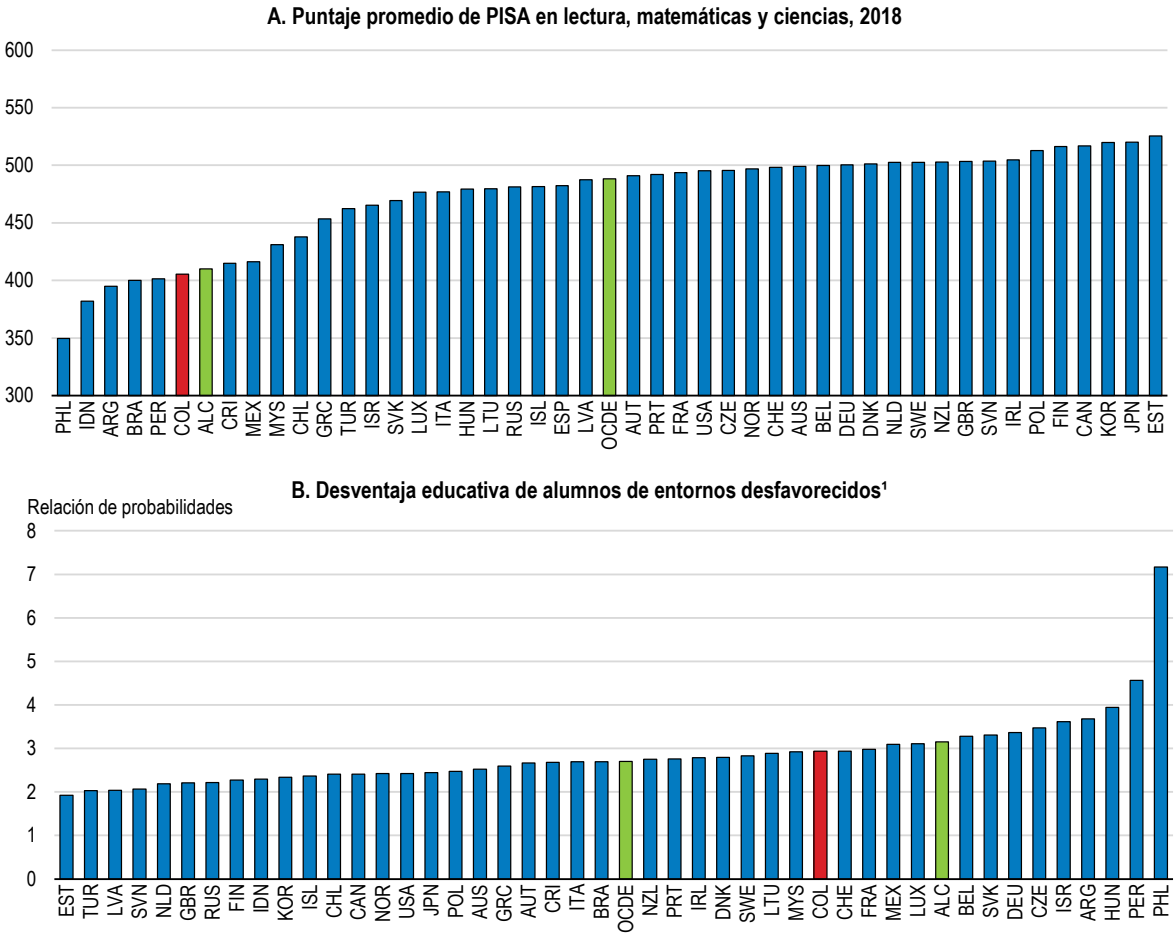
Si se combinara una reforma de los impuestos y de las prestaciones se conseguiría un impacto altamente progresivo, y situaría sin duda a la mitad inferior de la distribución de ingresos en una mejor situación financiera. De este modo, podría eliminarse la pobreza de facto, ya que las prestaciones en efectivo elevarían todos los ingresos hasta el umbral de la pobreza, siempre que se pueda garantizar una sólida acogida de las prestaciones. Las desigualdades de ingresos, medidas por el coeficiente GINI, se reducirían en 13 puntos porcentuales, lo que equivale a un nivel de desigualdades un 25 % menor. Con esta reducción, el coeficiente de GINI de Colombia quedaría unos 7 puntos porcentuales por encima del promedio de la OCDE, frente a los 20 actuales. Este sería un efecto inmediato pero también habría otros beneficios a más largo plazo derivados de la significativa reducción de la informalidad. A la luz de las protestas sociales de 2021, una reforma al impuesto de la renta de personas debe realizarse con cuidado y de forma gradual, y debe incluir un fuerte esfuerzo de comunicación sobre qué partes de la distribución de los ingresos de Colombia saldrían ganando y cuáles perdiendo con reforma combinada de impuestos y prestaciones. Los esfuerzos de cumplimiento de las normativas contra el empleo informal serían un importante complemento de esta mejora de los incentivos a la formalización, y deberían reforzarse simultáneamente.

### *Abordar los severos desafíos de la educación*

El sistema educativo se ha visto muy afectado por la pandemia, lo que ha agravado unos problemas que persisten ya desde hace tiempo. Antes de la pandemia, Colombia ya se enfrentaba a unos bajos resultados educativos en educación secundaria en comparación con el promedio de la OCDE (Gráfico 1.26, Panel A.), y a una alta correlación entre estos resultados y los antecedentes socioeconómicos de los alumnos (Gráfico 1.26, Panel B). Colombia ha implementado uno de los cierres de centros educativos más prolongados de la región y de la OCDE, por lo que es probable que estas desigualdades se amplíen aún más.

En octubre de 2021, cerca del 22 % de los alumnos no habían regresado a las aulas (Fundación Empresarios por la Educación, 2021[33]). En el caso de los estudiantes de hogares vulnerables y de zonas rurales, las aulas virtuales apenas compensaron la ausencia de educación presencial, dadas las marcadas diferencias en el acceso a los recursos y conocimientos digitales. Solo el 32 % de los alumnos más desfavorecidos tiene acceso a Internet en casa, frente al 93 % de los estudiantes de entornos más privilegiados (OECD, 2020[34]). Esto respalda los argumentos a favor de un despliegue más rápido de la conectividad a Internet en todo el país.

## Gráfico 1.26. El rendimiento escolar en Colombia está muy rezagado




1. El panel B muestra el aumento de la probabilidad de que los alumnos del cuarto inferior en materia de situación económica, social y cultural obtengan un puntaje inferior al mínimo en lectura, en comparación con los alumnos no desfavorecidos (los restantes tres cuartos).
Fuente: OCDE; base de datos de PISA 2018.

StatLink https://stat.link/dbfojq

Para abordar el desigual legado que está dejando la pandemia será necesario centrarse de forma más específica en los alumnos más desfavorecidos. Las tasas de abandono escolar en la educación secundaria han aumentado un 25% entre 2019 y 2020, según datos preliminares, sobre todo entre niños de escuelas públicas y en hogares vulnerables de zonas rurales (Ministerio de Educación, 2021[35]). Sería fundamental poner en marcha programas específicos para revertir el impacto negativo del cierre de centros educativos y, en particular, para reintegrar en el sistema escolar a los jóvenes y niños que lo abandonaron durante la pandemia y ayudar a los alumnos a ponerse al día con los contenidos perdidos por el cierre de las escuelas (OECD, 2018[36]; Kraft and Falken, 2021[37]). La evidencia sugiere que la adopción de programas específicos para atraer a los jóvenes que han abandonado el sistema escolar y a los que se quedan rezagados en la escuela y medidas como la ampliación del acceso a los comedores escolares y los programas de escolarización a jornada completa, pueden reducir el abandono escolar, los embarazos en adolescentes, el consumo de drogas y la delincuencia, y fomentar las habilidades socio-emocionales (Llach et al., 2009[38]; Berthelon and Kruger, 2011[39]).

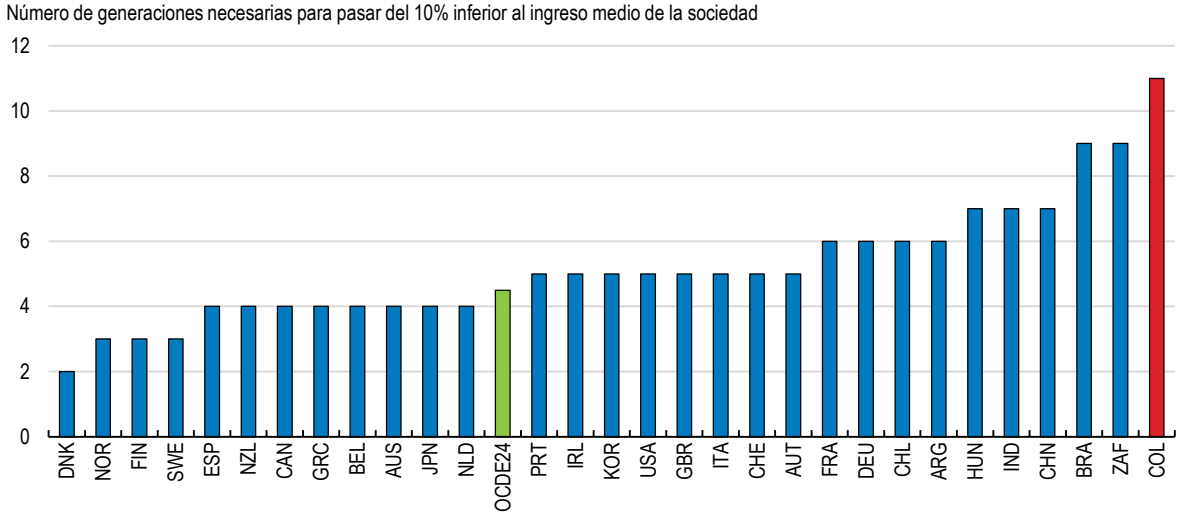
Es necesario priorizar la asignación de más recursos hacia las primeras etapas de la educación, no solo para mitigar los efectos de la pandemia, sino también para que el sistema educativo sea más equitativo. En 2019, algo más del 50 % de los niños de entre 3 y 5 años estaban escolarizados (Fedesarrollo, 2021[40]), frente al 90 %-100 % de la mayoría de los países de la OCDE, lo que refuerza estas

desigualdades desde el inicio. La educación de primera infancia y el cuidado infantil disminuyen de forma considerable la probabilidad de que los alumnos más desfavorecidos abandonen el sistema educativo más adelante (OECD, 2016[41]). Una educación de primera infancia y cuidado infantil de alta calidad también contribuye a mejorar los resultados de los niños en el futuro, como su participación en el mercado laboral, la reducción de la pobreza, el aumento de la movilidad social intergeneracional y la integración social (OECD, 2018[42]). Se calcula que el costo de la cobertura universal para los niños de 3 a 5 años es del 0,3 % del PIB (Forero and Saavedra, 2019[43]).

El aumento de las igualdades de oportunidades en la educación es fundamental para incrementar la movilidad intergeneracional, que ha sido especialmente baja en Colombia (Gráfico 1.27). La reciente decisión de ofrecer enseñanza superior gratuita a 700 000 estudiantes vulnerables (Matrícula Cero) permitirá que un mayor número de alumnos con bajos ingresos accedan a la educación superior. Sin embargo, los beneficios de esta costosa medida dependerán fundamentalmente de que haya una mayor igualdad de oportunidades de educación desde la primera infancia hasta el final de la escuela secundaria. Para los niños de entornos más desfavorecidos, la falta de preparación y las escasas aspiraciones suelen ser un impedimento fundamental para cursar estudios superiores, tanto como los costos de matriculación.

Dado que las zonas geográficas y centros educativos más desfavorecidos suelen carecer de profesores de alta calidad, se deberían mejorar los incentivos para que los docentes más cualificados se trasladen, al menos temporalmente, a estos centros y puedan contribuir a reducir las desigualdades, como ha sucedido en Chile (Bertoni et al., 2018[44]; Elacqua et al., 2019[45]). Sin embargo, la actual bonificación salarial del 15 % que se ofrece en Colombia ha demostrado ser insuficiente para conseguir este objetivo. En función del centro escolar y del grado de lejanía, estas primas salariales podrían aumentarse y combinarse con una aceleración de la carrera profesional y el aumento automático de grado para los profesores que completen al menos 3 años de estancia en zonas desfavorecidas (Forero and Saavedra, 2019[43]). Estas medidas podrían complementarse facilitando el intercambio profesional y la formación de los profesores a través de redes, herramientas y recursos digitales, y mejorando las condiciones contractuales (Radinger et al., 2018[46]).

## Gráfico 1.27. La movilidad social entre generaciones es la más baja de la OCDE



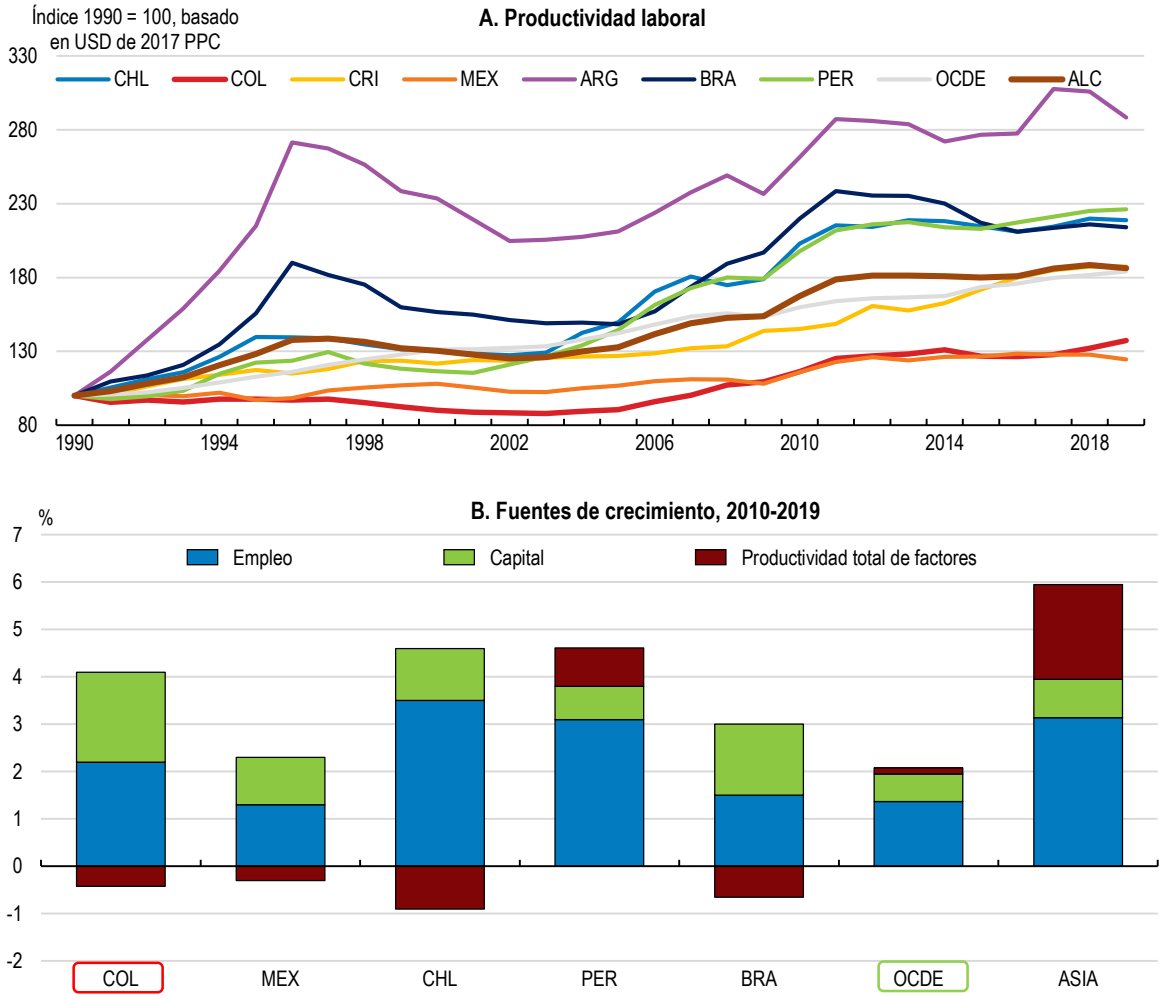

Nota: Estas estimaciones se basan en una simulación y pretenden ser ilustrativas. No deben interpretarse como el periodo de tiempo exacto que necesitará una persona procedente de un hogar con bajos ingresos para alcanzar la renta promedio. Las estimaciones se basan en la persistencia de los ingresos (elasticidad) entre padres e hijos y el nivel actual de los ingresos familiares del decil inferior y la media, asumiendo elasticidades constantes, de acuerdo a lo expuesto por Bowles y Gintis (2002). Se entiende por familia con bajos ingresos aquellos hogares que se sitúan en el primer decil de ingresos, es decir, el 10 % más bajo de la población.
Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos.

StatLink https://stat.link/pvsedh

## Reforzar la productividad, la competencia y la internacionalización

El crecimiento de la productividad ha sido escaso durante dos décadas y Colombia se ha quedado atrás con respecto a sus homólogos regionales en términos de productividad laboral (Gráfico 1.28, Panel A). En la última década, el crecimiento se ha debido en su totalidad a la acumulación de mano de obra y capital, mientras que la productividad total de factores ha restado al crecimiento económico (Gráfico 1.28, Panel B) (Rivera and Robledo, 2021[47]). Estas tendencias se asemejan a las de otras economías latinoamericanas, pero contrasta con las economías de alto crecimiento de Asia. La inmigración y, en particular, la reforma de 2021 que concede la residencia legal a los inmigrantes de la vecina Venezuela, tendrá un efecto positivo en la fuerza laboral y el crecimiento, impulsando los niveles del PIB hasta un 0,4 % (Pulido and Varón, 2020[48]). Sin embargo, el envejecimiento de la población terminará por eliminar durante los próximos años el impulso al crecimiento provocado por el aumento de la fuerza de trabajo y, a menos que la productividad y la inversión compensen esa pérdida, el crecimiento potencial se reducirá drásticamente (Gráfico 1.3).

### Gráfico 1.28. La productividad es inferior a la de sus homólogos regionales y no ha contribuido al crecimiento del PIB



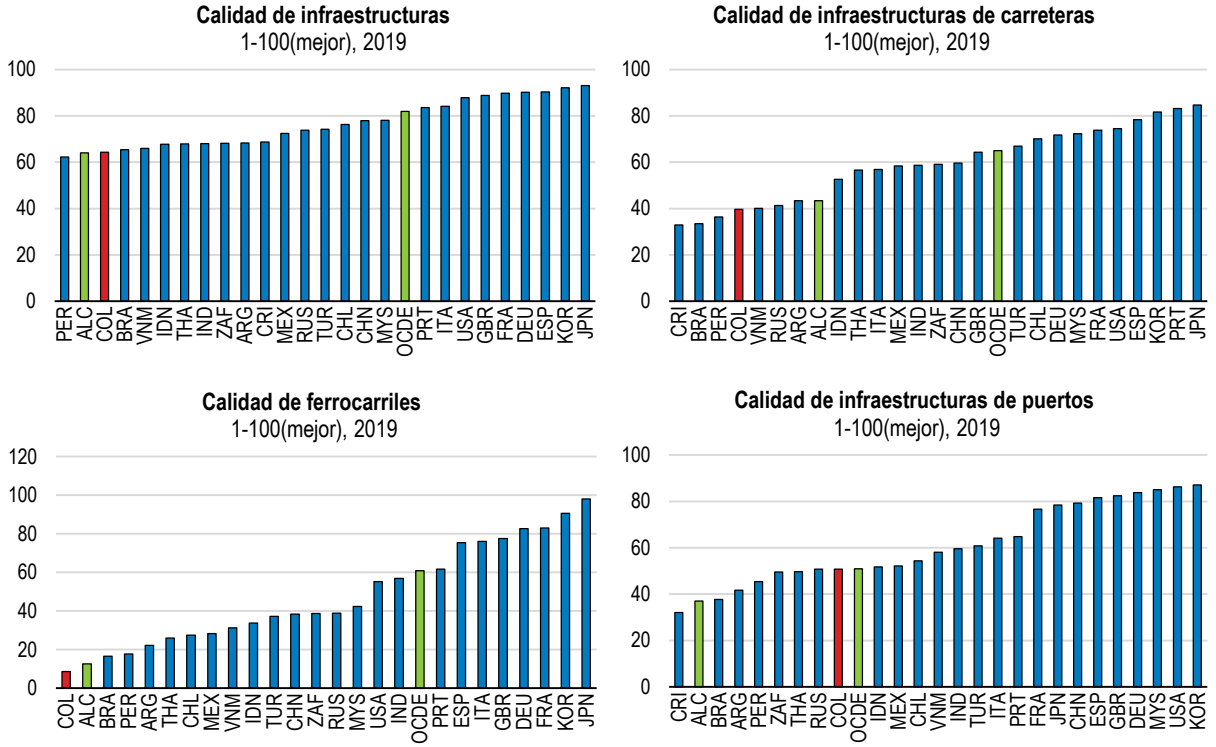

Nota: ASIA, ALC y OCDE son promedios ponderados por el PIB de los países con datos disponibles.
Fuente: Conference Board; Feenstra, Robert C., Robert Inklaar y Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table" American Economic Review, 105(10), 3150-3182, disponible para su descarga en www.ggdc.net/pwt.

StatLink https://stat.link/j7zt96

### *Aumentar la inversión en infraestructuras puede impulsar la productividad*

Una forma en que las políticas pueden impulsar la productividad consiste en aliviar los factores más comunes que determinan los costos de producción, como puedan ser los cuellos de botella existentes en las infraestructuras. En la última década, Colombia ha reducido la brecha con respecto a sus homólogos regionales (Misión de Internacionalización, 2021[49]). Sin embargo, si se mejoran aún más las infraestructuras, se podrían conseguir importantes beneficios para el crecimiento (Ramírez-Giraldo et al., 2021[50]). Siguen existiendo complicaciones importantes en muchos ámbitos, como los puertos marítimos, los aeropuertos, las infraestructuras de comunicación, las carreteras y los ferrocarriles (Gráfico 1.29). Tan solo 25 000 de los 213 000 km de carreteras existentes están pavimentados, y a menudo en mal estado (Misión de Internacionalización, 2021[51]). Esta situación perjudica tanto a las exportaciones como al desarrollo de las regiones más atrasadas, que tienen menos oportunidades de empleo, sobre todo en el sector formal. La adopción de un importante paquete de infraestructuras en respuesta a la pandemia, equivalente a 1,4% del PIB, y una nueva política nacional de logística, aliviará algunas de esta limitaciones, apoyando la recuperación y aprovechando la amplia experiencia de Colombia en materia de asociaciones público-privadas en el sector vial (Misión de Internacionalización, 2021[49]). Estas acciones también conducirán a reducir los tiempos y costos de las operaciones logísticas. Puede llevarse a cabo mayor avance en el desarrollo en el transporte intermodal, como puedan ser las conexiones ferrocarril-carretera, y en la reducción de los tiempos de manipulación en los puertos, incluidos los provocados por las aduanas y otros organismos.

## Gráfico 1.29. Un importante déficit calidad de infraestructuras persiste en varias áreas




Nota: ALC hace referencia al promedio no ponderado de ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, ECU, GTM, HND, MEX, PAN, PER, PRY, URY, VEN.
Fuente: Foro Económico Mundial, conjunto de datos del Índice de Competitividad Mundial, Ginebra.

StatLink https://stat.link/4ki2a6

### *El débil crecimiento de la productividad está relacionado con los bajos niveles de competencia*

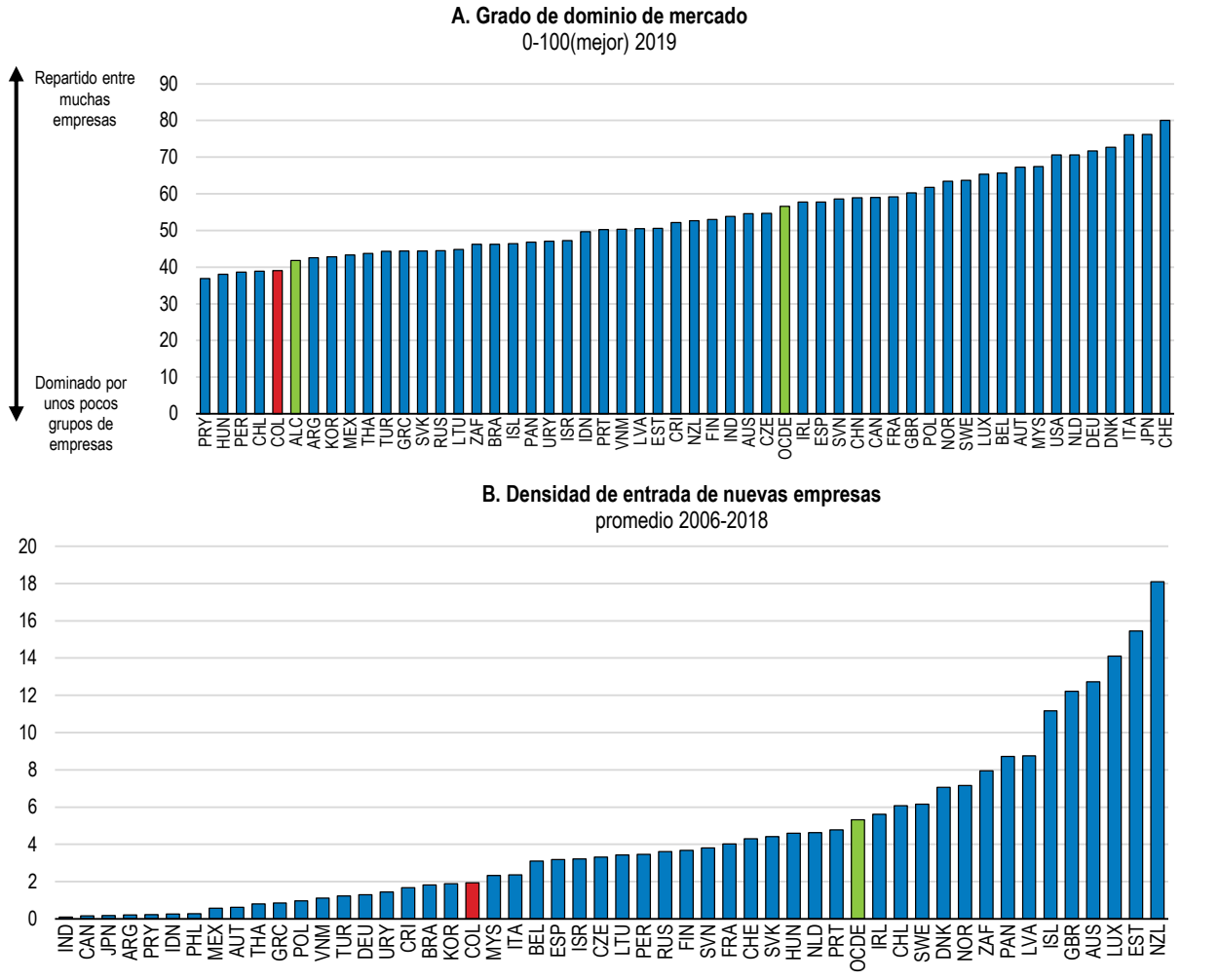
Mejorar los incentivos para las empresas ha de ser otra de las prioridades en materia de políticas públicas para fortalecer la productividad. Muchas de las políticas actuales y de la configuración institucional obstaculizan la competencia, tanto en las empresas existentes como en los nuevos participantes del mercado (Jaramillo Londoño, Gómez Márquez and Rodríguez Reyes, 2021[52]; CONPES, 2020[53]). Este entorno reduce los incentivos tanto para que las empresas existentes innoven y adopten mejores tecnologías, como para que los recursos se desplacen hacia las empresas más productivas, incluidos nuevos participantes del mercado. Dada la actual situación, caracterizada por unos recursos fiscales limitados, avanzar en estas prioridades ha de ser más relevante que nunca, ya que las reformas para reforzar la competencia pueden conllevar fuertes beneficios para el crecimiento económico sin exigir demasiados recursos públicos adicionales.

Son varios los indicadores que sugieren que existen unas presiones competitivas débiles y cada vez menores entre las empresas colombianas. Las percepciones de los directivos empresariales sugieren que muchos mercados de Colombia están dominados por un escaso número de actores, lo que sitúa a Colombia en el puesto 102 de 141 países encuestados (WEF, 2019[54]) (Gráfico 1.30, Panel A). Cuando los mercados están dominados por unas pocas empresas, existe muy poco margen para los nuevos participantes y, de hecho, la incorporación a nuevos mercados es menos frecuente que en otras economías, según los indicadores basados en datos de empresas (Gráfico 1.30, Panel B).

Los nuevos participantes de los mercados en las economías avanzadas suelen enfrentarse a dinámicas «up or out» (o ascienden con fuerza y rapidez o abandonan el mercado) en sus primeros años de existencia, pero en Colombia esta dinámica se ve debilitada por las importantes barreras al emprendimiento y por la supervivencia de pequeñas empresas escasamente productivas (Eslava, Haltiwanger and Pinzón, 2019[55]). Esto puede deberse a la informalidad generalizada existente en empresas y puestos de trabajo, que puede aportar una ventaja competitiva y genera unas condiciones escasamente equitativas para la competencia. La informalidad también frena el crecimiento de las empresas, ya que las entidades informales intentan permanecer pequeñas y al margen del control de los organismos oficiales. Esto refuerza aún más la necesidad de mejorar los incentivos a la formalización, además de las consideraciones sociales expuestas en el Capítulo 2. Evidencia preliminar sugiere que la pandemia puede haber motivado la salida de pequeñas empresas, menos productivas, y haber potenciado también la automatización (Flórez et al., 2020[56]; Bonilla et al., 2021[57]).

Los datos de empresas del censo industrial sugieren que la competencia se ha debilitado aún más entre 2008 y 2018, ya que los márgenes de ganancias, que reflejan la diferencia entre precios y costos, y la rentabilidad operativa, han aumentado un 37 % y un 11 %, respectivamente. Las rentas económicas resultantes tienen efectos regresivos en la distribución de los ingresos y pueden traducirse en poder político que, a su vez, refuerza el poder de los monopolios, generando así un círculo vicioso (UNDP, 2021[58]). Las empresas con mayores márgenes de ganancias han tendido a ganar cuota de mercado a pesar de ser menos productivas y estar menos dispuestas a invertir en tecnologías de la información (Iootty et al., 2021[59]). Estas empresas tienden a estar sobrerrepresentadas en sectores que tienen una elevada protección comercial (García et al., 2019[60]). Los indicios de falta de competencia se extienden también al sector servicios (Iootty et al., 2021[59]). Un ejemplo de ello es la persistencia de los elevados márgenes por tipos de interés existente en los servicios financieros (Gráfico 1.31). El análisis empírico sugiere que la reducción de los márgenes en la industria y los servicios –como resultado de una mayor competencia– generaría un mayor crecimiento de la productividad (Iootty et al., 2021[59]).

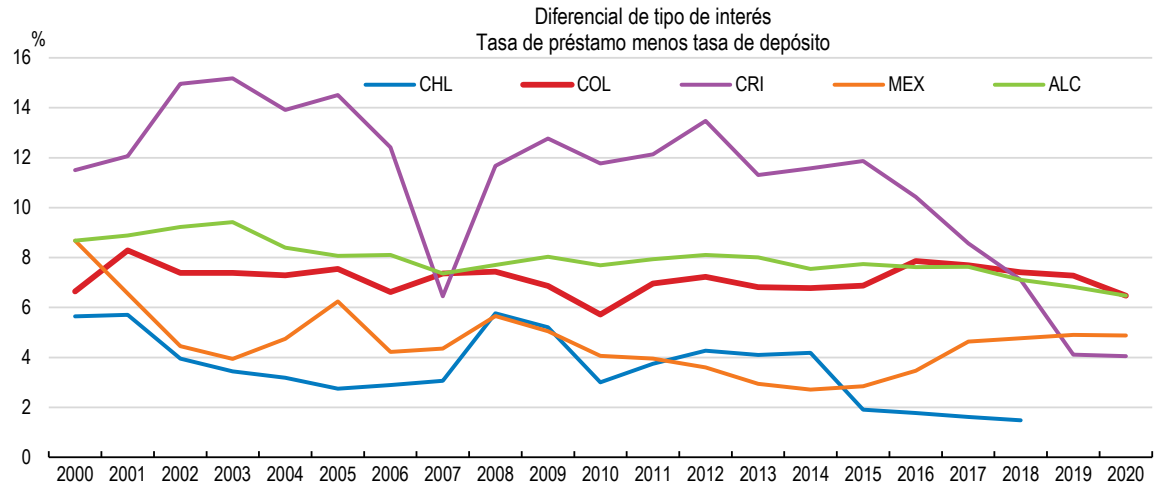
## Gráfico 1.30. La competencia es relativamente débil




Fuente: Foro Económico Mundial. Conjunto de datos del Índice de Competitividad Mundial 4.0 2019, disponible en https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth (Panel A); Encuesta y base de datos sobre emprendimiento del Banco Mundial, disponible en https://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.NDNS.ZS (Panel B).

StatLink https://stat.link/hijfkr

## Gráfico 1.31. Los márgenes en la intermediación financiera son elevados en comparación con otros países




Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial.

StatLink https://stat.link/30rsuk

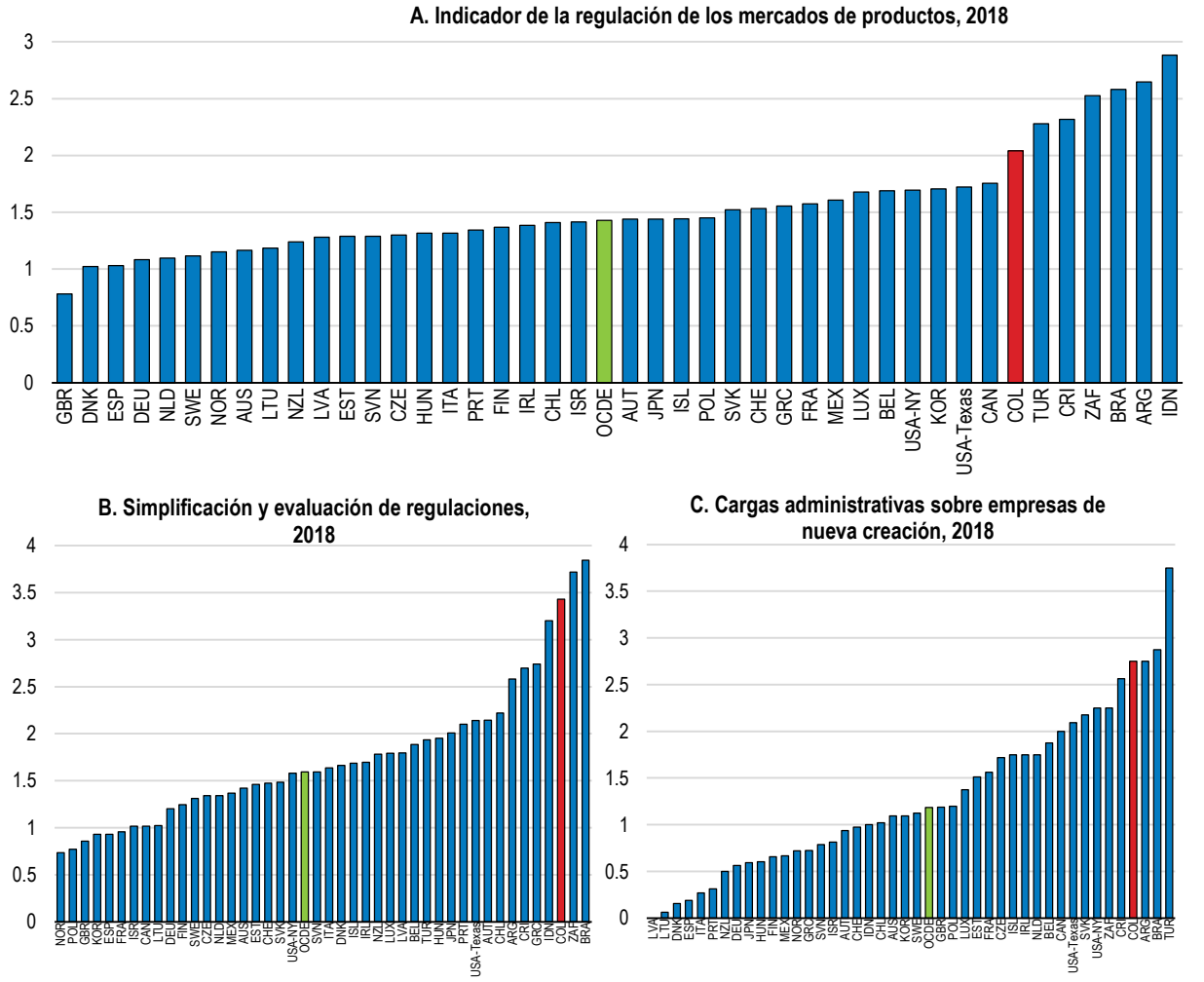
### *Haciendo las regulaciones domésticas más favorables a la competencia*

Las regulaciones pueden restringir la competencia, a menudo como daño colateral al tratar de alcanzar otros objetivos de políticas públicas. Las políticas regulatorias de Colombia son menos favorables a la competencia que en la mayoría de las 46 economías cubiertas por los indicadores de regulación de mercado de productos de la OCDE (Gráfico 1.32). Los subindicadores específicos sugieren que Colombia es mucho más restrictiva por la complejidad de sus procedimientos regulatorios (Gráfico 1.32, Panel B.). Resulta complicado comprender las normas vigentes ya que no existe un registro en línea de la legislación secundaria, y la agenda regulatoria de aprobaciones o modificaciones previstas no se publica con la frecuencia adecuada en línea (OECD, 2018[61]). A diferencia de los demás países de la OCDE, Colombia no concede el derecho a recurrir las decisiones regulatorias.

El Gobierno está realizando una revisión del abanico de regulaciones existentes y de su impacto en la competencia, la cual será un primer paso de gran utilidad, pero que deberá ampliarse y acelerarse. Además, el hecho de evaluar el impacto sobre la competencia de cualquier nuevo proyecto de ley o reglamento debe convertirse en un requisito sistemático, ya que actualmente solo se aplica a determinadas leyes secundarias (Jaramillo Londoño, Gómez Márquez and Rodríguez Reyes, 2021[52]). La autoridad de la competencia (Superintendencia de Indústria y Comercio – SIC) debe desempeñar un papel más importante en la defensa de la competencia y su capacidad podría reforzarse al revisar sus bajas sanciones actuales y ajustarlas con las prácticas internacionales (CPC, 2020[62]).

Las barreras de entrada y las cargas administrativas sobre la creación de empresas son elevadas, lo que refleja los requisitos excepcionalmente onerosos de Colombia en el ámbito de la concesión de licencias y permisos (Gráfico 1.32, Panel C). No se dispone de información completa en Internet sobre los requisitos de licencias y no existe una ventanilla única donde se emitan todas las licencias y autorizaciones. Se ha avanzado en la reducción de las tasas de renovación del registro de empresas, si bien puede que estas tasas sigan siendo uno de los factores que promueven la informalidad en las pequeñas empresas (Salazar et al., 2017[63]). En 2018 se puso en marcha un programa para simplificar algunos procedimientos administrativos en los ámbitos de los distintos ministerios, consiguiendo probablemente efectos positivos en la productividad y el alcance de la corrupción. Además del progresivo despliegue de las ventanillas únicas, este es sin duda un paso importante en la dirección correcta. La política nacional de emprendimiento adoptada en 2020 y la nueva ley aprobada en este ámbito pretenden superar las barreras existentes en el ámbito del emprendimiento (CONPES, 2020[53]).

## Gráfico 1.32. La competencia se ve obstaculizada por las regulaciones nacionales




Fuente: OCDE, base de datos de la regulación de los mercados de productos, disponible en http://oe.cd/pmr.

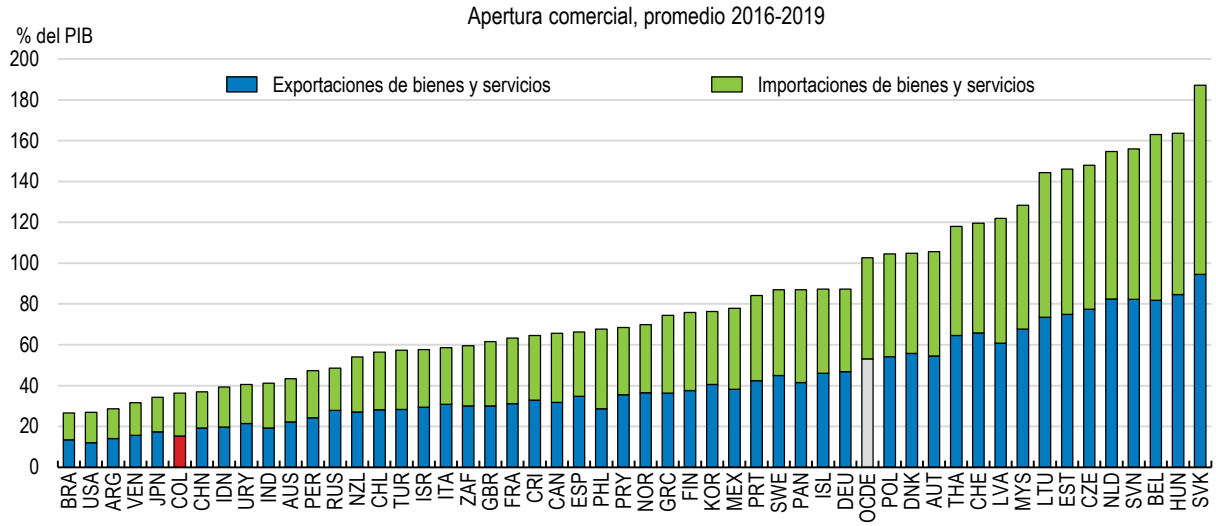
StatLink https://stat.link/smgy9x

### *Impulsar la participación en el comercio internacional y en los flujos de inversión*

Una fuerte participación en el comercio internacional y en los flujos de inversión también es clave para la productividad. El comercio es otra fuente fundamental para establecer presiones competitivas, promover la adopción de técnicas de producción competitivas a nivel internacional y ofrecer oportunidades para explotar las economías de escala a través de las exportaciones. Las llegadas de inversiones no solo constituyen una importante fuente de financiamiento externo, sino que a menudo aportan nuevas tecnologías y generan importantes beneficios indirectos (Javorcik, 2004[64]; Arnold et al., 2016[65]), entre otras razones porque las filiales extranjeras suelen ser más productivas que las empresas domésticas (Arnold and Javorcik, 2009[66]). Tal y como se analiza en el Estudio Económico de 2019 (OECD, 2019[12]), Colombia no ha aprovechado al máximo estas ventajas ya que su participación en el comercio internacional es baja (Gráfico 1.33). Las exportaciones representan el 15 % del PIB, ligeramente por debajo del nivel registrado hace 50 años y, a pesar de las recientes mejoras, siguen muy concentradas en unos pocos productos y mercados, con una fuerte concentración en recursos naturales.

La integración de Colombia en las cadenas de valor mundiales es mínima (García Guzman, Rivera and Robledo, 2021[67]). La llegada de inversiones puede ser clave para aumentar la integración de la economía en las cadenas de valor mundiales. En muchos mercados emergentes, suministrar a las filiales nacionales de multinacionales extranjeras es una de las fórmulas más prometedoras para que muchas pequeñas y medianas empresas aumenten su integración hacia adelante en las cadenas de valor mundiales (López González, 2017[68]). Aunque Colombia impone relativamente pocas restricciones a la llegada de inversión extranjera directa (IED), los flujos de entrada se han estancado desde la crisis de los precios de las materias primas de 2014 (Li and Aranda Larrey, 2021[69]; OECD, 2018[70]). Además, estos flujos se concentran en gran medida en las industrias extractivas, en donde las filiales extranjeras en Colombia son menos productivas, están menos integradas en las cadenas de valor mundiales y son menos propensas a generar efectos indirectos positivos para las empresas nacionales que en la industria manufacturera (Li and Aranda Larrey, 2021[69]). Las filiales extranjeras con sede en Colombia apuntan que los principales desafíos a los que se enfrentan son las tasas de impuestos y la administración tributaria, la corrupción, la electricidad, el transporte, la mano de obra cualificada, las licencias, los tribunales y la competencia de empresas informales (Li and Aranda Larrey, 2021[69]). Según los análisis realizados en varios países latinoamericanos, los factores clave que influyen en el volumen de inversión extranjera directa son los costos laborales, la corrupción, el estado de derecho y las habilidades (Cadestin, Gourdon and Kowalski, 2016[71]). En otras palabras, las mismas mejoras de políticas públicas que pueden impulsar el crecimiento de la productividad de las empresas domésticas también permitirían a Colombia obtener mayores beneficios en el ámbito de la IED.

## Gráfico 1.33. Colombia tiene una participación baja en el comercio internacional




Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, base de datos Perspectivas Económicas de la OCDE.

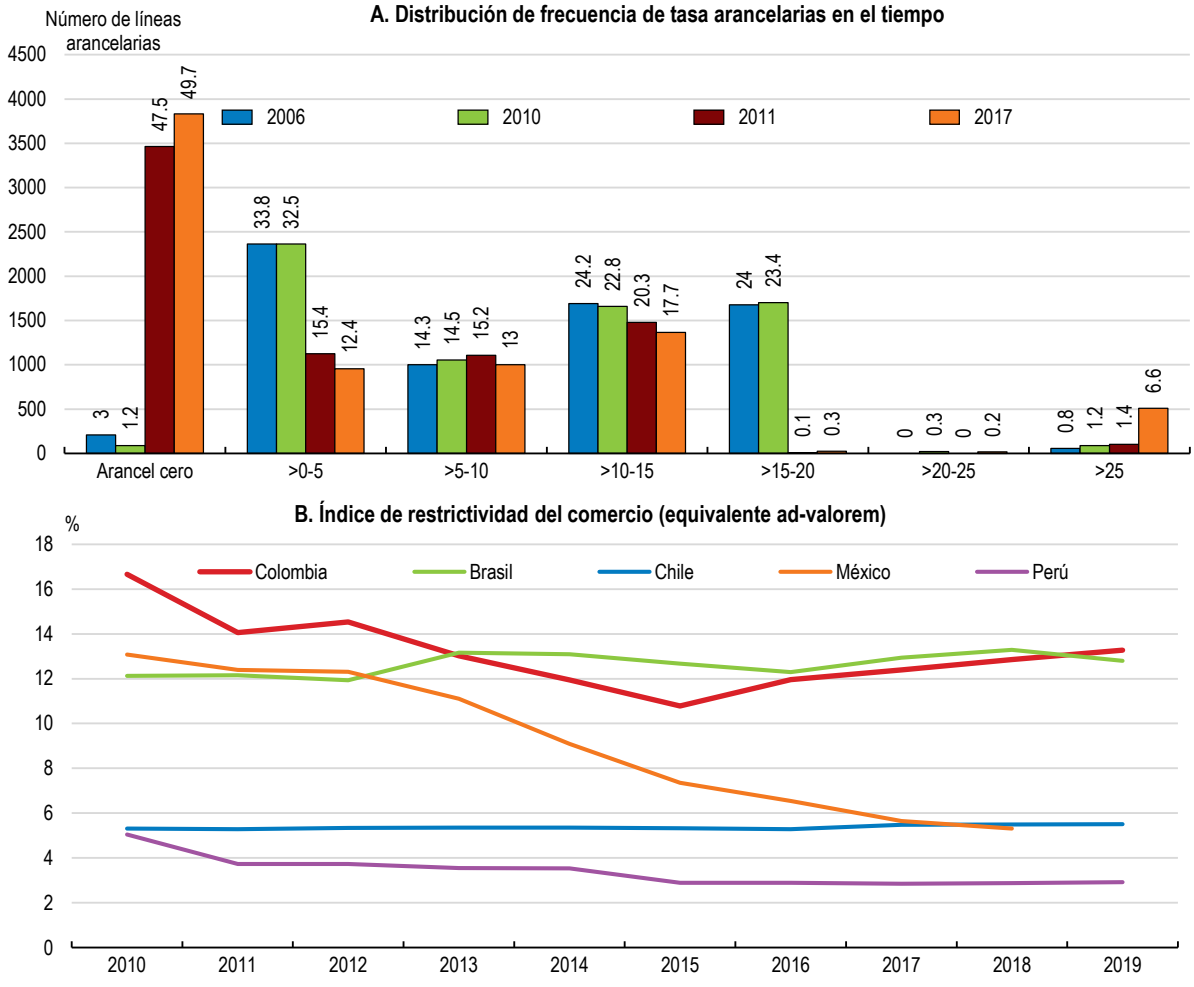
StatLink https://stat.link/0kdxcl

Las importantes barreras comerciales son una explicación de la escasa internacionalización de Colombia, ya que el éxito al exportar exige la exposición a la competencia internacional y el acceso a insumos, sobre todo dentro de las cadenas de valor. Las barreras arancelarias son mayores que las de sus homólogos regionales. Aunque, en promedio, estas barreras se han reducido y el número de tarifas cero ha aumentado, la dispersión arancelaria se ha incrementado (Rivera et al., 2021[72]; García Guzman, Rivera and Robledo, 2021[67]). En consecuencia, los aranceles promedio ocultan unas tasas arancelarias elevadas en sectores clave que tienen una importante producción nacional. Las tasas arancelarias máximas superiores al 25 % son más habituales en los últimos años (Gráfico 1.34, Panel A). Estas tasas se concentran en sectores como el textil, la confección, el calzado, la agricultura y la automoción, y a menudo se aplican solo a líneas arancelarias específicas que son relevantes para determinados

productores nacionales (Echavarría, Giraldo and Jaramillo, 2019[73]; García Guzman, Rivera and Robledo, 2021[67]), lo que sugiere que hay margen para aislar mejor la formulación de la política comercial con respecto a los grupos de intereses especiales del país (véase el apartado siguiente).

Dado que existen unos aranceles tan dispersos, los promedios arancelarios simples o ponderados no resultan fáciles de interpretar. Una forma más ilustrativa de comparar los aranceles con otros países y a lo largo del tiempo es el índice de restrictividad del comercio (Trade Restrictiveness Index, TRI), que mide el arancel uniforme que es equivalente en términos de bienestar a una determinada estructura de protección (Anderson and Neary, 1996[74]). Este índice muestra que el nivel de protección de Colombia está más cerca del de Brasil que del de Chile, México o Perú, con un aumento visible de dicho nivel desde 2015 (Gráfico 1.34, Panel B). Entre los sectores que presentan una protección especialmente elevada se encuentran los alimentos, las bebidas, los aceites naturales y la automoción (Rivera et al., 2021[72]).

## Gráfico 1.34. A pesar de que existe una tendencia general a la baja, la frecuencia de altos aranceles ha aumentado




Nota: A. Las cifras indican el porcentaje de líneas arancelarias nacionales más favorecidas en un rango determinado. El total de líneas arancelarias ascendía a 6 993 en 2006, 7 273 en 2010, 7 292 en 2011 y 7 708 en 2017. B. El índice de restrictividad del comercio representa el arancel uniforme que mantendría el bienestar en su nivel actual dada la estructura arancelaria existente (Anderson y Neary, 1996).
Fuente: (WTO, 2018[75]; Rivera et al., 2021[72]).

StatLink https://stat.link/61huny

La protección arancelaria se ve agravada por las barreras no arancelarias, que han pasado de 300 en la década de 1990 a 5 120 en 2014. El 61 % de los productos y el 64 % de los volúmenes comerciales están actualmente sujetos a barreras no arancelarias (Kee and Forero, 2021[76]). Estas pueden alcanzar equivalentes ad-valorem del 20 % en vehículos, del 40 % en calzado y de hasta el 89 % en el arroz procesado, muy por encima de lo que es habitual en sus homólogos regionales (García Guzman, Rivera and Robledo, 2021[67]; Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[77]). Las barreras no arancelarias aplicadas por Colombia incluyen la exigencia de formalidades de inspección pre-embarque para 1811 productos, mientras que Chile las exige sólo para 720 productos (Kee and Forero, 2021[76]). Las licencias de importación no automáticas se aplican a 1890 productos en Colombia, frente a 136 en Chile. Entre estos productos se encuentran los automóviles, el arroz o la leche en polvo. Por último, una medida muy poco común en la región son los requisitos de puertos de entrada autorizados que Colombia aplica a más de 1700 productos. Un ejemplo de ello es la norma que exige que todas las importaciones de azúcar entren por un puerto del Pacífico, aunque muchos proveedores potenciales podrían acceder más fácilmente a Colombia a través de un puerto de la costa del Caribe. La racionalización de estos requisitos y la eliminación de los que no tienen una justificación técnica, como consideraciones de salud pública o de seguridad, tienen un importante potencial para reducir las barreras de comercio (Kee and Forero, 2021[76]).

El comercio también podría impulsarse abordando las deficiencias en infraestructuras, logística y procedimientos aduaneros. Desde 2004 se ha ido desplegando progresivamente una ventanilla única digital para el comercio exterior y un número cada vez mayor de las 21 entidades del sector público que participan en la compensación de las transacciones de comercio exterior permiten ahora realizar sus trámites por Internet a través de este mecanismo. El programa pretende reducir los retrasos en las importaciones y exportaciones y fomentar la coordinación entre los distintos organismos, incluyendo la realización de inspecciones conjuntas. Con la ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC en 2020, Colombia se ha comprometido a reducir el tiempo de despacho de importaciones, exportaciones y tránsitos a 48 horas. Se tratan sin duda de pasos importantes en los que se pueden basar los esfuerzos que se adopten en el futuro. Sin embargo, a Colombia le queda camino por recorrer para alcanzar las mejores prácticas (CPC, 2020[62]; Misión de Internacionalización, 2021[49]). El proyecto de ventanilla única podría desarrollarse aún más, mejorando la cooperación y el intercambio de información entre las entidades, por ejemplo, garantizando la interoperabilidad de los sistemas de gestión entre la ventanilla única y los organismos aduaneros y fronterizos existentes, o la aplicación de perfiles de riesgo comunes para orientar las inspecciones. Las autoridades han encargado recientemente un análisis detallado en el marco de una «Misión de Internacionalización», que ofrece recomendaciones de utilidad sobre las que poder realizar un seguimiento (DNP, 2021[78]).

La adopción más a fondo de la internacionalización potenciaría la productividad, la adopción de tecnologías y la inclusión social simultáneamente. La evidencia sugiere que las reducciones arancelarias anteriores han impulsado el crecimiento de la productividad en Colombia (Eslava et al., 2013[79]). Al mismo tiempo, las empresas exportadoras tienden a pagar salarios más altos y a contratar más trabajadores que las no exportadoras (Brambilla, Depetris Chauvin and Porto, 2017[80]). Análisis anteriores de la OCDE sugieren que la reducción de los aranceles a la mitad aumentaría el poder adquisitivo de los hogares más desfavorecidos, es decir, los ingresos del decil más bajo, en más de un 10 %, mientras que, en general, el promedio de ingresos de los hogares aumentaría en un 3,5 % (OECD, 2019[12]). Este importante impulso en beneficio de los más desfavorecidos a través de la reducción de los aranceles se explica por el hecho de que los hogares con menores ingresos gastan más en bienes comercializados en proporción a sus ingresos.

Las reformas podrían comenzar con una revisión exhaustiva de las barreras arancelarias y no arancelarias, empezando por las más altas en un intento de reducir la dispersión. Esta revisión podría respaldarse con nuevas mejoras en la facilitación del comercio, incluida una mejor logística aduanera y coordinación entre los distintos organismos, aprovechando los avances realizados anteriormente a través

de la Ventanilla Única. Colombia también puede aprovechar el éxito de las políticas adoptadas recientemente para superar los fallos de coordinación e información, como la promoción de las exportaciones y las mesas redondas sectoriales, así como los servicios de impulso tecnológico a través del programa «Fábricas de Productividad». La adopción de una agenda comercial proactiva, que participe activamente en las negociaciones comerciales plurilaterales y bilaterales, podría reforzar el impulso político para reducir las barreras comerciales nacionales y permitir mejoras en el acceso al mercado para las empresas colombianas. Por ejemplo, mientras que Chile cuenta con acuerdos bilaterales con 32 socios comerciales, Colombia solo tiene 22.

La reducción de las barreras comerciales suele conllevar beneficios a mediano plazo, como puede ser la creación de más y mejores puestos de trabajo, así como una serie de costos de ajuste a corto plazo para los trabajadores, que se producen mientras desaparecen los puestos de trabajo en algunas empresas y surgen en otras. Las políticas pueden contribuir en gran medida a reducir la carga del ajuste para los hogares más desfavorecidos y vulnerables. Redes de protección social sólidas son un amortiguador clave a corto plazo, ya que ayudan a los trabajadores desplazados durante los periodos temporales de desempleo. Por tanto, la ampliación de la cobertura de la protección social, tal y como se analiza en el Capítulo 2 de este Estudio, es una prioridad clave. El ajuste será más rápido, y los costos serán menores, cuanto más acomoden los mercados laborales y de productos estas reasignaciones sin que se produzcan fuertes fricciones que impidan la entrada de nuevas empresas o la creación de nuevos empleos (Winters, McCulloch and McKay, 2004[81]). La reducción de la carga regulatoria en los mercados de productos, como se ha comentado anteriormente en este apartado, y el costo del empleo formal, como se aborda en el Capítulo 2, pueden ayudar en ese sentido.

Por último, pero no por ello menos importante, los movimientos laborales suelen requerir nuevas competencias. La ampliación de las oportunidades de capacitación puede ayudar a los trabajadores a prepararse para los nuevos puestos de trabajo en las empresas en expansión, y facilitar así la transición a empleos mejor remunerados. La evidencia de Brasil sugiere que se producen importantes mejoras en la empleabilidad de los trabajadores desplazados, sobre todo cuando los cursos de formación y capacitación están bien alineados con las necesidades del mercado laboral (Grundke et al., 2021[82]). Los datos de Colombia también indican que los programas de capacitación pueden ofrecen importantes beneficios (Attanasio, Kugler and Meghir, 2011[83]; Attanasio et al., 2017[84]). La reciente creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones puede mejorar la adecuación de los programas de capacitación a las necesidades existentes en materia de competencias.

## Fortalecimiento de las instituciones y lucha contra la corrupción

La existencia de unas instituciones sólidas es fundamental para aumentar la productividad y la competencia, y también para que el crecimiento sea más inclusivo (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005[85]). La debilidad de la gobernanza y la corrupción obstaculizan el crecimiento y las oportunidades de los colombianos de a pie ya que afectan a la calidad y la cobertura de los bienes y servicios públicos, desviando los escasos recursos públicos, distorsionando las asignaciones de los recursos laborales y del capital, erosionando la confianza en las instituciones públicas y debilitando la gobernanza, al tiempo que mantienen una burocracia y una arbitrariedad excesivas (Perry and Saavedra, 2019[86]). Por ejemplo, cuando el acceso a los recursos y a los mercados depende de los contactos y acuerdos individuales que eluden el estado de derecho, en lugar de basarse en los sólidos resultados conseguidos, se pueden poner en peligro las recompensas de los esfuerzos en productividad e innovación de las empresas. La existencia de intereses particulares poderosos de ciertos grupos o personas también puede impedir la viabilidad política de las reformas favorables a la competencia, incluida la reducción de las barreras comerciales.

Colombia ha conseguido importantes avances con la adopción reciente de iniciativas y esfuerzos en materia anticorrupción encaminados a fomentar la integridad y combatir la corrupción en el sector público (OECD, 2017[87]). Sin embargo, los niveles de percepción de corrupción existentes denotan que quedan importantes desafíos por abordar en materia de gobernanza, y superan a otros países de la región como

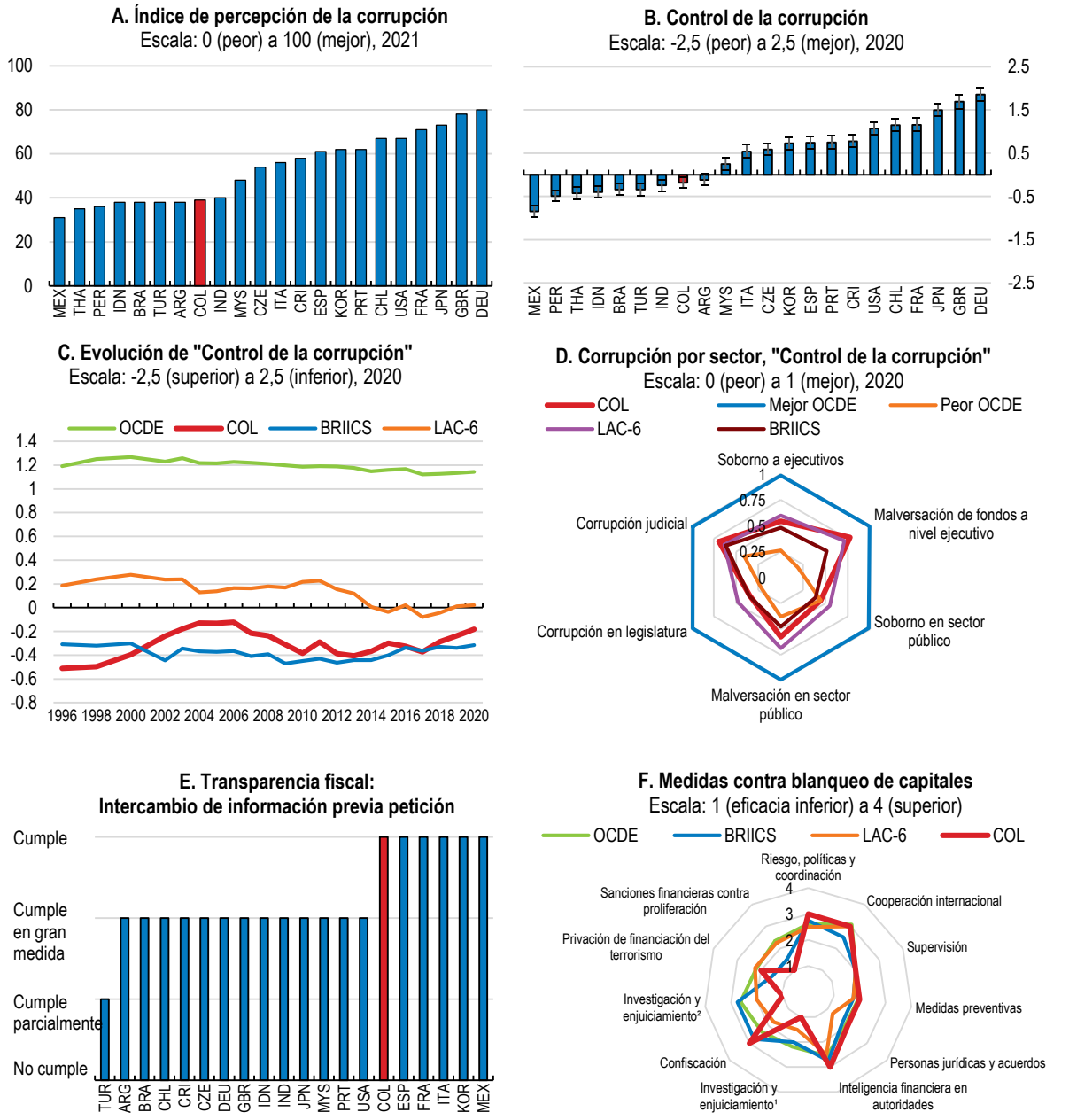
Argentina y Costa Rica. Además, estas percepciones sugieren que la situación se ha deteriorado a lo largo de los años (Gráfico 1.35). El 48 % de los colombianos considera que la corrupción es el principal problema de Colombia (CID Gallup, 2021[88]). El problema es especialmente grave en el ámbito subnacional, donde los indicadores de corrupción tienden a ser más altos en las jurisdicciones locales que reciben mayores transferencias y regalías de fuentes centrales (Alvarez Villa et al., 2019[89]). Existe margen de mejora en una amplia gama de ámbitos, entre los que se incluyen la contratación pública, la protección de los denunciantes, la regulación del financiamiento de campañas, los grupos de presión y la aplicación de la ley, que incluye el funcionamiento del sistema judicial.

La contratación pública y los proyectos de infraestructuras son un ejemplo clásico en el que existe un elevado riesgo de corrupción. Es fundamental que se refuerce la competencia entre los posibles proveedores y para ello es necesario que existan unas condiciones equitativas y una total transparencia. Los datos sugieren que las compras públicas en Colombia suelen caracterizarse por la falta de competencia, una importante concentración de los contratistas, las frecuentes renovaciones y modificaciones de contratos sin que existan nuevas licitaciones, y la falta de claridad de las normas en materia de conflictos de intereses (Zuleta, Saavedra and Medellín, 2018[90]; Zuleta, Ospina and Caro, 2018[91]; Palacios Lleras, 2019[92]). Hay más de 800 proyectos de infraestructuras sin terminar, que a menudo son resultado de irregularidades descubiertas antes de su finalización, y que representan un costo perdido cercano al 2,2 % del PIB (Contraloría General de la República, 2021[93]).

La racionalización de los procedimientos burocráticos y la mejora de la transparencia pueden contribuir a aislar a las instituciones frente a los grupos de interés, al igual que la capacitación sistemática de los funcionarios de contratación pública sobre el diseño eficaz de licitaciones y la detección efectiva de prácticas colusorias (OECD, 2012[94]). Colombia no cuenta con una normativa que exija transparencia en las interacciones entre los grupos de interés y los responsables políticos, como se refleja su bajo puntaje en el indicador de regulación del mercado de productos (PMR por sus siglas en inglés) de la OCDE sobre interacciones con grupos de interés (Gráfico 1.36).

Los organismos de compras centralizadas y de contratación electrónica son un mecanismo eficaz para reducir el alcance de los pagos paralelos y la colusión. Colombia ha conseguido importantes avances en este sentido al establecer una entidad central de compras (Colombia Compra Eficiente), tal como se analizó en el anterior Estudio Económico (OECD, 2019[12]). Aun así, las compras directas seguían representando cerca del 70 % del total de las operaciones de contratación pública en 2019 y 2020 (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2021[95]). El mayor componente es la prestación de servicios personales y el apoyo a la gestión, que tienden a estar correlacionados con el ciclo electoral (Zuleta, Saavedra and Medellín, 2018[90]). Las compras directas y el margen de actuación de los comportamientos ilícitos podrían restringirse mediante una definición más clara de los casos en los que las compras centralizadas son obligatorias, incluido a nivel subnacional.

## Gráfico 1.35. Indicadores de corrupción

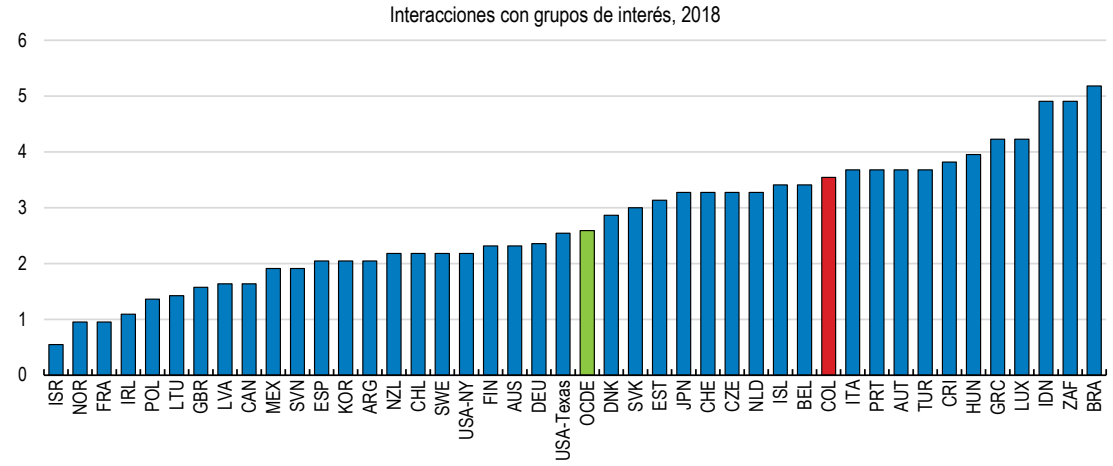



Nota: El panel B muestra la estimación puntual y el margen de error. Panel C: LAC6=Promedio de CHL,CRI,MEX,BRA,ARG,PER. El panel D muestra los subcomponentes sectoriales del indicador "Control de la Corrupción" del proyecto Variedades de Democracia. El panel E resume la evaluación general sobre el intercambio de información en la práctica a partir de las revisiones por pares del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales. Las revisiones por pares evalúan la capacidad de las jurisdicciones miembro para garantizar la transparencia de sus entidades legales y acuerdos y para cooperar con otras administraciones tributarias con arreglo a los estándares acordados internacionalmente. La figura muestra los resultados de la primera ronda; la segunda ronda está en curso. El panel F muestra las calificaciones de las revisiones por pares del GAFI de cada miembro para evaluar los niveles de aplicación de las Recomendaciones del GAFI. Las calificaciones reflejan el grado de eficacia de las medidas de un país en relación con 11 resultados inmediatos. "Investigación y enjuiciamiento¹" se refiere al blanqueo de capitales. "Investigación y enjuiciamiento²" se refiere al financiamiento del terrorismo.

Fuente: Panel A: Transparencia International; Paneles B y C: Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad Mundial; Panel D: Proyecto Variedades de Democracia, conjunto de datos V-Dem v11. Paneles E y F: Cálculos propios de la Secretaría de la OCDE a partir de los materiales del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios; y OCDE, Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

StatLink https://stat.link/d1octe

## Gráfico 1.36. Los grupos de presión y de interés obstaculizan la competencia




Fuente: OCDE, indicadores de la regulación de los mercados de productos, disponible en http://oe.cd/pmr.

StatLink https://stat.link/pgo1tr

Mejoras pueden derivarse de una evaluación exhaustiva de las leyes y regulaciones que afectan a la contratación pública. Una de ellas sería reducir el costo de participación en las licitaciones. Actualmente, solo las empresas que pagan una cuota anual por inscribirse en el Registro Público de Proponentes pueden competir en las licitaciones públicas, lo que limita indebidamente la participación de las empresas más pequeñas en las compras públicas, así como el uso de las compras centralizadas para los contratos más pequeños, a la luz de una cuota anual de inscripción cercana a 150 USD. La Superintendencia de Industria y Comercio ha asumido un papel de liderazgo en el descubrimiento de los cárteles de contratación pública a posteriori, pero sus actuaciones se ven a menudo obstaculizadas por las limitaciones de sus estatutos y de la ley de competencia (Palacios Lleras, 2019[92]). Las multas de la autoridad de la competencia son bajas, al tiempo que carecen de poder para inhabilitar a los implicados en la manipulación de licitaciones a participar en futuros procesos de contratación (Jaramillo Londoño, Gómez Márquez and Rodríguez Reyes, 2021[52]).

La protección a denunciantes es un mecanismo habitual a la hora de detectar cárteles y manipulaciones de licitaciones en casos de contratación pública, pero también en otros casos de corrupción en general. El reciente enjuiciamiento por casos de corrupción a gran escala en Brasil, que han tenido ramificaciones en toda América Latina, puede estar directamente relacionado con las mejoras adoptadas en los incentivos para que los denunciantes presenten informaciones, tal y como se analiza en los Estudios Económicos de la OCDE sobre Brasil (OECD, 2020[96]; OECD, 2018[97]) La mayoría de los países de la OCDE cuentan con leyes dedicadas a la protección de los denunciantes, como la implantada por Australia en 2019, pero no es el caso de Colombia (Sanclemente Arciniegas, 2020[98]; OECD, 2019[99]; OECD, 2016[100]). Las personas sancionadas por fraudes en los procesos de licitación pueden ser juzgadas según el código penal, lo que supone un importante desincentivo. Los esfuerzos realizados para solucionar estas deficiencias no fueron aprobados por el Congreso durante la legislatura 2020-21. En uno de esos intentos, se excluyeron secciones relevantes de un proyecto de ley antes de su aprobación por el Congreso (Ley 341/2020). Asimismo, se archivaron otros proyectos similares que habrían proporcionado protección a los denunciantes (Transparencia por Colombia, 2021[101]; Transparencia por Colombia, 2021[102]; OECD, 2019[99]). Esta falta de ambición constituye una oportunidad perdida en la lucha contra la corrupción.

Regular el financiamiento de los partidos políticos puede evitar que poderosos intereses controlen el diseño de las políticas públicas, lo que hace que el crecimiento resulte menos inclusivo y disminuya la confianza en el Gobierno (OECD, 2016[103]). En vista del limitado financiamiento público existente, en Colombia las campañas dependen en gran medida del financiamiento privado, para el que no hay

limitación (Pachón Buitrago, 2018[104]). El financiamiento privado es especialmente predominante en las elecciones regionales y locales. Esta situación genera incentivos para que los candidatos devuelvan las aportaciones a la campaña a través de favores políticos una vez en el cargo, lo cual afecta la eficiencia del gasto o a la calidad de los funcionarios nombrados (Perry and Saavedra, 2019[86]; Fedesarrollo, 2021[40]). La justicia ha investigado varios casos de gran envergadura que afectan a distintos partidos y sectores políticos (Escallón Arango, 2014[105]; Garay, Salcedo-Albarán and Álvarez, 2020[106]). La rendición de cuentas con respecto al financiamiento de las campañas es especialmente limitado en el caso de los candidatos independientes, cuyas campañas electorales están sujetas a normas más débiles en materia de registro y financiamiento de campañas y están exentas de los plazos habituales de las campañas electorales (Pachón Buitrago, 2018[104]; Fedesarrollo, 2021[40]). La adopción de unos límites y requisitos de transparencia más estrictos para las aportaciones privadas a las campañas, tanto en el caso de los partidos políticos como de candidatos independientes, reduciría los incentivos a la corrupción, entre otras medidas, mediante la sustitución total del financiamiento privado de las campañas por fondos públicos, asignados de forma transparente y con estrictas normas de rendición de cuentas (Fedesarrollo, 2021[40]).

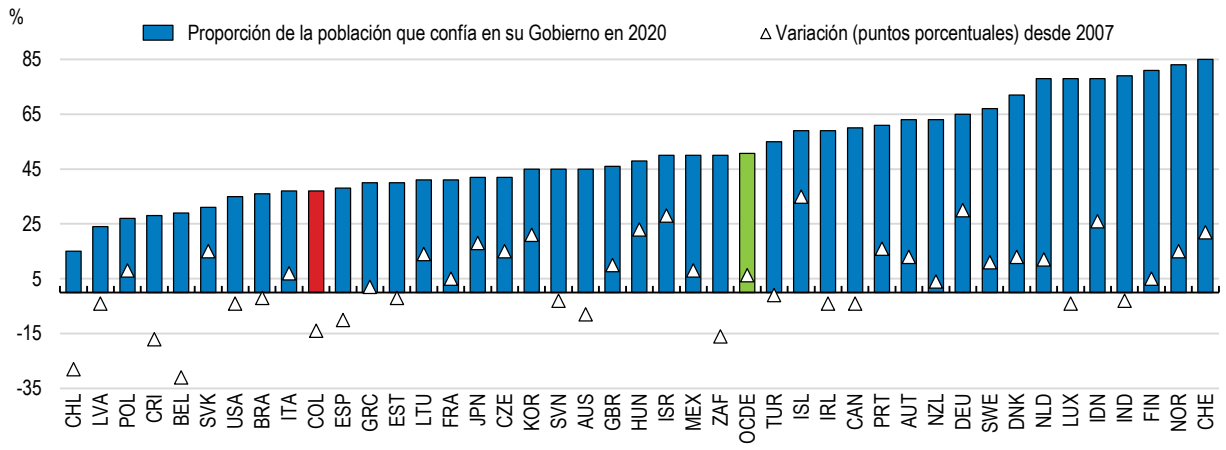
El cumplimiento de las leyes y los contratos privados también depende de la eficacia de las instituciones, sobre todo del funcionamiento del sistema judicial (Perry and Saavedra, 2019[86]). El débil desempeño de Colombia guarda relación con los gravosos requisitos procesales, la baja automatización en los tribunales, la ausencia de un límite en los aplazamientos y los escasos recursos destinados a las herramientas electrónicas para la gestión de casos. También hay margen para mejorar la gobernanza dentro del sistema judicial, reforzar los incentivos a la *performance* de los jueces y mejorar la capacitación de investigadores, abogados, fiscales y jueces, incluido en asuntos económicos y «delitos de guante blanco», además de establecer mecanismos de protección claros frente a la injerencia política para proteger las investigaciones y los enjuiciamientos (Fedesarrollo, 2021[40]; OECD, 2019[99]). Por último, la escasa confianza de los colombianos en la integridad de los jueces, según se recoge en las encuestas, sugiere la necesidad de conseguir una mayor transparencia en materia de conflictos de interés (Villadiego and Hernández, 2018[107]; Pring and Vrushi, 2019[108]).

Colombia ha hecho progresos tangibles en la lucha contra la impunidad en los últimos dos años. La Fiscalía General de la Nación ha priorizado la investigación de la violencia contra sindicalistas y ha introducido una estrategia de investigación dedicada y equipos especializados. Estos esfuerzos dieron como resultado el esclarecimiento del 43% de los homicidios de sindicalistas entre 2017 y 2020. En comparación, solo el 30% de los homicidios dolosos se esclarecieron durante el mismo periodo. A pesar de estos avances, el país sigue sufriendo la violencia contra los sindicalistas, con 22 homicidios de sindicalistas registrados entre abril de 2020 y marzo de 2021.

Las mejoras en la gobernanza son fundamentales para aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, la cual se sitúa en niveles bajos en Colombia (Gráfico 1.37). Por ejemplo, la confianza conduce a un mayor cumplimiento de las normas y del sistema tributario (OECD, 2017[109]; Batrancea et al., 2019[110]). Una mayor confianza en el buen uso de los recursos públicos reforzaría el apoyo político a la captación de recursos públicos adicionales. La escasa confianza en las instituciones públicas también puede disuadir a los denunciantes de comunicar casos de corrupción. El 58 % de los colombianos considera poco probable que las denuncias presentadas tengan alguna consecuencia, mientras que el 78 % indica que sufriría represalias si denuncia (Pring and Vrushi, 2019[108]). La confianza en las instituciones también puede haberse visto afectada negativamente por la violencia policial supuestamente ejercida durante las recientes protestas sociales (OAS/ CIDH, 2021[111]). En mayo de 2021, el 56 % de los encuestados desaprobaba el comportamiento de la policía (Portafolio, 2021[112]). Colombia es uno de los pocos países en los que la policía está subordinada al Ministerio de Defensa, lo que hace evidente la necesidad de adaptar las fuerzas policiales al actual contexto posconflicto. La integración de la policía bajo el Ministerio del Interior, con un mayor hincapié en la formación en derechos humanos y el enjuiciamiento de los agentes de policía en tribunales ordinarios –en lugar de militares– son propuestas útiles que se están debatiendo en la actualidad.

## Gráfico 1.37. La confianza de los ciudadanos en el Gobierno es baja y ha disminuido con el tiempo

Confianza en el gobierno nacional en 2020 y cómo ha cambiado desde 2007




Fuente: Encuesta Mundial Gallup.

StatLink https://stat.link/2ypxmz

La implantación del acuerdo de paz de 2016 también es clave para reforzar las instituciones colombianas y en este ámbito se han conseguido avances continuados (ver Recuadro 1.2). Para completar el acuerdo se requerirán esfuerzos fiscales sustanciales en la próxima década. Los costos totales de implementación entre 2017 y 2031 se esperan alcancen el 12,9% del PIB (Contraloría General de la República, 2021[93]). Luego de cinco años de implementación del acuerdo de paz, el último informe elaborado por los observadores independientes indica que el 30% de las estipulaciones están totalmente implantadas (Instituto Kroc, 2021[113]). Las disposiciones relacionadas con los títulos de propiedad de las tierras, el apoyo a las víctimas del conflicto y la reducción de las drogas ilícitas han mostrado avances significativos en el último año. Ya se han recogido muchos de los frutos más sencillos del acuerdo, y es probable que se necesite una mayor ambición para avanzar en el futuro, sobre todo en lo que respecta al acceso y uso de las tierras (Procuraduría Nacional de la Nación, 2021[114]). La reforma agraria destinada a facilitar el acceso a la tierra de los colombianos que lo necesitan, como los excombatientes, los desplazados por el conflicto interno y los campesinos pobres sin acceso a la tierra, ha avanzado relativamente poco, entre otras cosas porque requiere importantes recursos. Asimismo, algunos compromisos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito aún no se han iniciado o presentan un nivel mínimo de ejecución. Sin embargo, el programa abarca 56 municipios y apoya a cerca de 100.000 familias que participan en el proceso de sustitución voluntaria de cultivos, de las cuales el 70% ha recibido asistencia alimentaria de emergencia. Estas áreas requerirán esfuerzos constantes y a largo plazo para lograr cambios sustantivos que aborden las causas estructurales de la violencia.

El despliegue a nivel nacional del catastro multipropósito favorecería un mejor uso de la tierra, reduciría la inseguridad jurídica, fomentaría la inversión y facilitaría las transacciones (OECD, 2019[12]). De este modo, se conseguiría un entorno de paz más sostenible al dar un impulso al desarrollo rural, además de apoyar la lucha contra la deforestación ilegal (véase el siguiente apartado). Al mismo tiempo, la adopción de este catastro puede enfrentarse a una fuerte oposición de los fuertes intereses específicos de algunos grupos. En enero de 2021, solo el 15,7 % de las tierras tenía información catastral actualizada, frente al 6 % de 2018 (Procuraduría Nacional de la Nación, 2021[114]). Llegar al 60 % en 2022, uno de los objetivos del acuerdo, requerirá intensificar los esfuerzos de manera significativa, sobre todo en los municipios afectados por el conflicto. Además, se podrían tomar medidas adicionales para cumplir el compromiso del acuerdo de distribuir de forma efectiva las tierras entre las víctimas del conflicto que carecen de ellas. Los terrenos cultivables de Colombia no solo están muy concentrados en unas pocas manos, sino que además están infraexplotados.

La corrupción en la implementación del acuerdo podría fomentar la desconfianza y la pérdida de legitimidad en el proceso de transición hacia una paz sostenible (Transparencia por Colombia, 2020[115]). Los recientes escándalos de corrupción en los que funcionarios locales aplicaron cambios en la planificación urbana y territorial para obtener beneficios privados ponen de manifiesto la relevancia de esta amenaza. El fortalecimiento de los comités locales de supervisión ciudadana podría aumentar la transparencia y la legitimidad del proceso.

### Tabla 1.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de políticas estructurales

| Recomendaciones | Medidas adoptadas desde el Estudio 2019 |
|---|---|
| Establecer una estrategia integral para reducir el costo de la formalización, que incluya la reducción de los costos no salariales, la revisión del salario mínimo para lograr un nivel más favorable al empleo, la reducción de los costos de registro de las empresas y la simplificación del alta de los trabajadores. | Se han reducido los costos recurrentes de registro de empresas, pero siguen obstaculizando la formalización de entidades. No se ha avanzado en la reducción de los costos laborales no salariales. |
| Mejorar la focalización y dirigir el gasto a programas sociales destinados a personas con bajos ingresos. Focalizar las transferencias monetarias hacia la población más vulnerable, especialmente en las zonas rurales. | Los hogares más desfavorecidos y vulnerables se han beneficiado de las prestaciones adicionales por transferencias relacionadas con el COVID, pero la focalización sigue siendo escasa en general. |
| Dar prioridad al gasto en educación de forma que permita aumentar la cobertura en la educación de primera infancia. Reasignar más recursos a los territorios más vulnerables. | No se han conseguido avances. |
| Dotar de un mayor atractivo la enseñanza en las zonas rurales, redefiniendo las condiciones laborales y las oportunidades profesionales en estas zonas. | No se han conseguido avances. |
| Introducir procedimientos de protección de los denunciantes. | En 2021 fracasaron los intentos para que el Congreso aprobara una normativa específica para la protección de denunciantes. |
| Gestionar todas las compras de los gobiernos subnacionales desde la entidad central de compras (Colombia Compra Eficiente). | Las compras directas siguen representando cerca del 70 % de las operaciones totales de contratación pública. |
| Regular el financiamiento de campañas y partidos políticos. | Las campañas políticas siguen dependiendo en gran medida del financiamiento privado, lo que genera conflictos de intereses. |
| Conceder a la autoridad de defensa de la competencia la capacidad para imponer sanciones más elevadas y disuasorias. | No se han conseguido avances. |
| Ampliar el alcance de las evaluaciones del impacto de la regulación, incluido el stock de regulaciones. | No se han conseguido avances. |
| Utilizar en mayor medida las ventanillas únicas y las herramientas en línea para los trámites administrativos. | Las ventanillas únicas para las empresas nacionales y las operaciones de comercio exterior se amplían y mejoran continuamente y el programa ESCA iniciado en 2018 ha logrado reducir algunas cargas administrativas. |
| Eliminar progresivamente las restricciones a la importación y revisar otras barreras no arancelarias con vistas a reducirlas. | No se han conseguido avances. |
| Reducir la dispersión arancelaria. | No se han conseguido avances. |
| Dar prioridad a la mejora de la conectividad del transporte multimodal de puertos y aduanas, y reducir las barreras de entrada y la competencia en el transporte. | La inversión en infraestructuras incluye el transporte multimodal, pero sigue habiendo margen para conseguir avances. |
| Mejorar la logística aduanera, en particular aumentando la cooperación interinstitucional y haciendo un mayor uso de soluciones en línea (sin soporte de papel) para la tramitación de permisos y pagos. | No se han conseguido avances. |

Fuente: (OECD, 2019[18]).

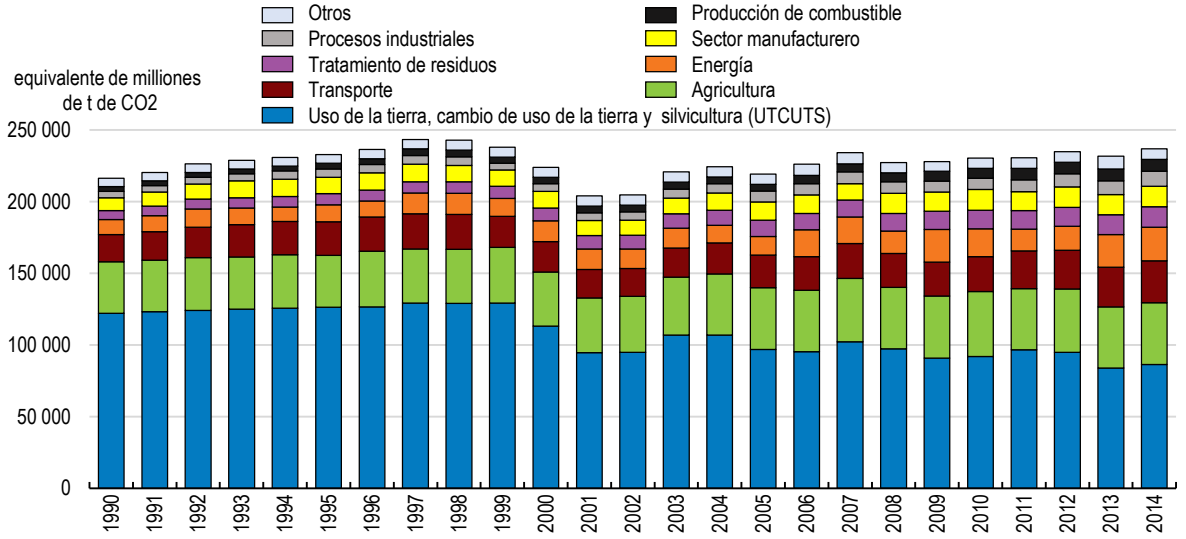
## Fomentar el crecimiento verde y sostenible

### *Objetivos ambiciosos buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero*

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) son relativamente bajas en términos per cápita. Sin embargo, las emisiones netas han tendido a aumentar durante la última década (Gráfico 1.38). Los objetivos de reducción de las emisiones de GEI se han hecho más ambiciosos recientemente, con el fin de lograr una reducción del 51 % con respecto al escenario de referencia para el año 2030 (CAT, 2021[116]; UNEP, 2019[117]). Con ello, se pretende allanar el camino para alcanzar la neutralidad en materia de carbono en 2050, aunque puede que no sea suficiente para lograr dicho objetivo (CAT, 2021[116]).

Históricamente, los sectores más emisores han sido el uso de la tierra y la silvicultura, la agricultura, el transporte y el sector energético. Las emisiones procedentes del uso de la tierra, que es el mayor componente, han disminuido de forma considerable desde los años 90, con altibajos asociados a los cambios en la deforestación, en contraste con la tendencia al alza generalizada en los otros tres sectores.

### Gráfico 1.38. Las emisiones de GEI han dejado de disminuir




Nota: Los datos oficiales solo se han publicado hasta 2014.
Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM, disponible en https://www.datos.gov.co/Ambiente-y-Desarrollo-Sostenible/Reporte-emisiones-y-absorciones-estimadas-para-el-/8u6k-4wrz.

StatLink https://stat.link/gcub27

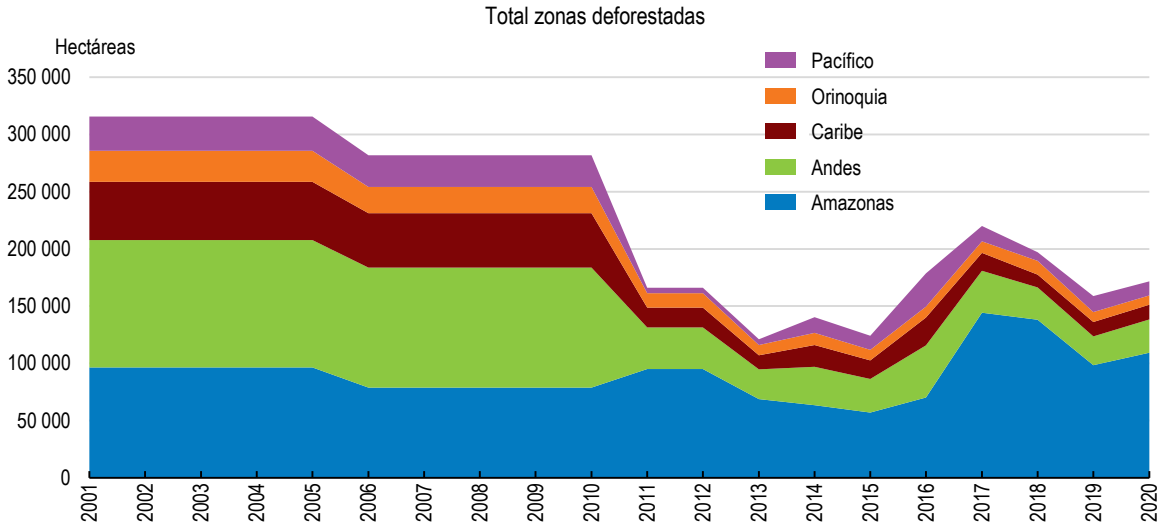
### *Intensificar los esfuerzos para frenar la deforestación*

Alcanzar los objetivos de emisiones dependerá sobre todo de los avances que se consigan en la lucha contra la deforestación, que es la principal actividad generadora de emisiones de GEI. Según los planes del Gobierno, se espera reducir la deforestación en 50 000 hectáreas al año para 2030, frente a las 172 000 hectáreas anuales de 2020 (IDEAM, 2018[118]). Al final de 2021, fue formulado en las reuniones de Glasgow un objetivo más ambicioso de cero deforestación neta en 2030. Los bosques de Colombia son un activo natural de valor incalculable, no solo por su importante papel a la hora de absorber el CO2, sino también por su biodiversidad y el papel clave que desempeñan como medio de vida para las comunidades locales. Las masas boscosas abarcan diversos ecosistemas, desde los bosques andinos hasta la selva amazónica. La deforestación actual genera ganancias privadas a corto plazo que son muy inferiores a su valor social. Entre 2011 y 2015, la deforestación se redujo drásticamente, pero en 2006-2017 experimentó un nuevo repunte (Gráfico 1.39). En el año 2020 se produjo un aumento del 8 % en la deforestación, que se concentró en la región amazónica. Esta evolución pone en peligro los objetivos de protección forestal de Colombia.

Entre las causas de la deforestación se encuentra la expansión de la frontera agrícola –a menudo para ganadería extensiva de baja productividad–, la simple apropiación de tierras –con la esperanza de que en futuro derivará en la concesión de un título de propiedad– y también los cultivos ilícitos. La ganadería extensiva, que se basa en la conversión de bosques en pastizales, es una de las principales causas de la deforestación en la región amazónica (Murcia García et al., 2015[119]). Tanto en la región andina como en la amazónica, gran parte de la deforestación total está relacionada con el cultivo de coca, que agota los recursos del suelo y agua por el excesivo uso de fertilizantes que conlleva (UNODC, 2018[120]). Al mismo tiempo, los intentos de erradicación de la coca a través de la fumigación pueden dañar no solo la salud humana y los ecosistemas, sino que podrían empujar a los cultivadores a zonas más remotas, contribuyendo así a una mayor deforestación. La aplicación de un impuesto sobre los plaguicidas no orgánicos, que se propuso recientemente a una tasa del 8 % pero que no se aplicó, podría contribuir a internalizar más ampliamente los efectos externos de los plaguicidas y a recaudar ingresos adicionales (OECD, Dian and Ministerio de Hacienda, 2021[16]).

La extracción de carbón y minerales, en parte ilegal, también ha impulsado la deforestación y es responsable de grandes emisiones de sustancias químicas peligrosas. Además, la rápida expansión de las infraestructuras secundarias y terciarias ha mejorado el acceso a zonas remotas y, por tanto, ha facilitado la deforestación (IDEAM, 2018[118]).

### Gráfico 1.39. La deforestación ha aumentado y la Amazonia es la región más afectada




Nota: Los datos de 1990 a 2012 corresponden al promedio anual de ese periodo. Después de 2012 los datos se presentan cada año.
Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), disponible en http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/.

StatLink https://stat.link/ozfx2p

Desde 2015 se ha producido un aumento muy significativo de la deforestación en el contexto del acuerdo de paz, que afecta al 80 % de las zonas protegidas y a sus zonas de amortiguamiento tras el fin del conflicto armado (Clerici et al., 2020[121]). Es probable que esta situación tenga que ver con varias razones, entre ellas el repentino repliegue de las fuerzas guerrilleras, las debilidades en el control territorial por parte del gobierno central, el interés de algunos grupos armados de exguerrilleros disidentes por fortalecer su posición en algunos territorios, la extracción ilícita de recursos forestales, la expansión de la frontera agrícola, el acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva y la creciente demanda internacional de cocaína (González et al., 2018[122]).

Los esfuerzos institucionales de Colombia para frenar la deforestación han incluido un sistema de detección temprana basado en imágenes por satélite y la creación de un consejo nacional interinstitucional para combatir la deforestación. La nueva Ley de Delitos Ambientales tipifica como delitos la deforestación, su financiamiento y las apropiaciones ilegales de tierras, y eleva las penas por daños ambientales. Se ha emitido un nuevo documento de política en relación con la lucha contra la deforestación y la gestión forestal sostenible para coordinar las actuaciones de 40 entidades nacionales. Sobre la base de este sólido marco, deben desplegarse recursos adicionales permanentes para acelerar la lucha contra la deforestación, tal y como se recomienda en el Estudio Económico de Colombia de 2019 (Tabla 1.6, (OECD, 2019[18])). En la actualidad, solo se aplican medidas normativas a una parte mínima de los casos que se detectan. A la luz de las externalidades mundiales, los argumentos a favor de conseguir apoyo económico internacional para potenciar esta aplicación normativa son muy sólidos. Además, es necesario resolver las incertidumbres existentes sobre la propiedad de las tierras en relación con la irregular cobertura de los registros de la propiedad en regiones remotas para evitar la deforestación oportunista, sobre todo alrededor de los parques naturales.

### Tabla 1.6. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre el crecimiento verde

| Recomendaciones | Medidas adoptadas desde el Estudio 2019 |
|---|---|
| Garantizar la capacidad técnica y los recursos para permitir su aplicación y una gestión adecuadas de los bosques. | En 2019, se movilizaron temporalmente fuerzas militares y policiales adicionales para luchar contra la deforestación en la denominada «Operación Artemisa». |
| Otorgar el estatus de zonas protegidas a una mayor proporción de la superficie forestal. | Se crearon tres nuevas zonas protegidas, con un total de 26 180 hectáreas en los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Antioquia. |

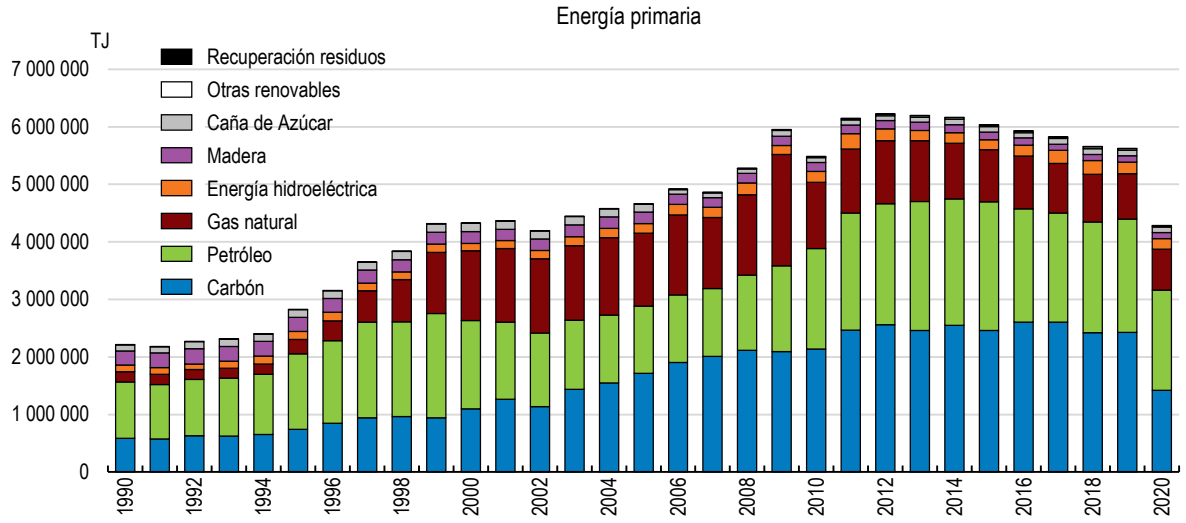
Fuente: (OECD, 2019[18])

El aumento de las emisiones derivadas de la agricultura está relacionado principalmente con el crecimiento de los rebaños de ganado (IDEAM, 2017[123]), que es una de las causas de la deforestación. La deforestación para llevar a cabo ganadería extensiva no solo es perjudicial para los ecosistemas, sino también ineficiente, ya que se lleva a cabo en tierras de baja productividad que no son adecuadas para esta actividad. Si se reorientara parte de esta actividad a terrenos de mayor productividad y se implantaran técnicas modernas de producción se podrían ceder millones de hectáreas a la reforestación y la silvicultura sostenible, recuperando el terreno y actuando como sumidero de carbono. Los acuerdos de deforestación cero procedentes del sector privado, sobre todo en las cadenas de suministro de carne vacuna, productos lácteos, aceite de palma y cacao, pueden formar parte de la estrategia para frenar la deforestación relacionada con la agricultura.

### *Reducir las emisiones de la energía y el transporte*

Las emisiones relacionadas con la energía han aumentado cerca de un 73 % desde 1990, aunque esta tendencia ha empezado a invertirse en los últimos años (Gráfico 1.38). Estas emisiones proceden de la combustión cada vez mayor de combustibles fósiles como el carbón y el petróleo (Gráfico 1.40), sobre todo en el transporte, la producción de energía y la actividades manufactureras. El transporte de superficie es un gran generador de emisiones y la transición a los vehículos eléctricos y a otros modos de transporte sostenibles ayudaría a reducir las emisiones de forma considerable, sobre todo porque la generación de electricidad en Colombia es, en gran medida, limpia y procede de fuentes renovables. Las matriculaciones de vehículos eléctricos e híbridos crecen a buen ritmo, apoyadas por las ventajas fiscales.

## Gráfico 1.40. El consumo de combustibles fósiles ha experimentado un fuerte aumento




Fuente: Unidad de Planeación Minero Energética, disponible en https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Paginas/Petroleo.aspx.

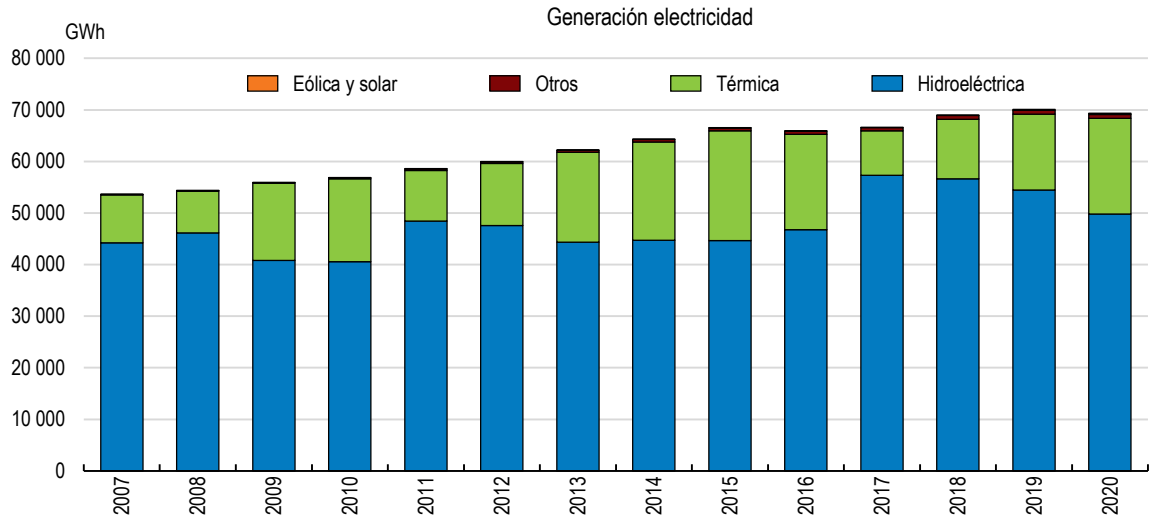
StatLink https://stat.link/pwtz3m

En 2019, casi el 80 % de la electricidad procedía de fuentes hidroeléctricas (Gráfico 1.41), una cifra superior al promedio de la OCDE en generación renovable de electricidad. Las renovables no tradicionales, como la energía solar, donde Colombia tiene un importante potencial (Suri et al., 2020[124]) y la generación eólica, en la que existe un elevado potencial en el departamento de la Guajira (Carvajal-Romo et al., 2019[125]), están menos desarrolladas que en otros países de la OCDE, incluso si la trayectoria reciente es prometedora. Si se consiguieran avances en estos frentes se podría disminuir la exposición a las sequías y se apoyaría la seguridad energética.

Si se deja atrás parte del consumo de energías fósiles, sobre todo carbón, y se adoptan en su lugar fuentes de energía más limpias, se conseguiría materializar una importante reducción de emisiones. Los usuarios industriales tienen margen para sustituir el carbón (30 % del consumo total) por el gas natural, aunque ello requeriría inversiones adicionales en plantas de regasificación. Además, los hogares obtienen el 38 % de su consumo energético de la madera, parte de la cual podría sustituirse por electricidad, gas natural o gas licuado de petróleo (GLP) en las zonas rurales.

Los precios de los combustibles fósiles aplicados en Colombia no logran internalizar –por un amplio margen– los impactos ambientales y sociales relacionados (Fedesarrollo, 2021[40]). Un primer paso importante sería eliminar todas las subvenciones a los combustibles fósiles, que actualmente ascienden al 0,4% del PIB, al tiempo que se aplican medidas para proteger a los hogares de bajos ingresos contra las pérdidas de ingresos reales. En el marco de una estrategia dirigida a modificar los patrones de producción y consumo, debería hacerse un mayor uso del impuesto sobre el carbono introducido. Colombia también fue el tercer país latinoamericano en introducir un impuesto sobre el carbono en 2016, que tiene el potencial de lograr importantes reducciones del CO2 en Colombia (Calderón et al., 2016[126]). El impuesto cubre actualmente alrededor del 25 % de las emisiones nacionales. Los elementos más importantes que no están cubiertos son el carbón, incluidas las centrales térmicas, el gas natural y el GLP para usos no industriales (MADS, 2017[127]).

## Gráfico 1.41. La generación de electricidad procede mayoritariamente de fuentes renovables




Fuente: Unidad de Planeación Minero Energética, disponible en https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Paginas/Petroleo.aspx.

StatLink https://stat.link/8b2jx4

Si se ampliara el impuesto sobre el carbono al carbón y al gas natural se contribuiría a reducir las emisiones y la contaminación atmosférica, facilitando la transición al uso de las energías renovables en la generación de electricidad. A 5 dólares por tonelada de $CO_2$ equivalente, el impuesto sobre el carbono es también mucho más bajo que en otros países con niveles de ingresos similares (Federsarrollo, 2021[128]). Esto explica que los impuestos relacionados con el medio ambiente, que en Colombia también incluyen los impuestos sobre la venta de vehículos, representen tan solo el 0,6 % del PIB, muy por debajo del 1,6 % del promedio de la OCDE. Si se ajustara la tasa impositiva con los niveles promedio actuales de la OCDE durante los próximos años, se podrían generar unos ingresos adicionales cercanos al 0,2 % del PIB, parte de los cuales podrían utilizarse para compensar a los hogares con bajos ingresos por los aumentos de precios asociados (Carbon Pricing Leadership Coalition, 2019[129]). Actualmente no existe un régimen de comercio de derechos de emisión, aunque en 2018 se creó la base jurídica para poder establecerlo (Sousa et al., 2020[130]).

## Tabla 1.7. Recomendaciones de políticas (recomendaciones principales en negrita)

| PRINCIPALES HALLAZGOS | RECOMENDACIONES |
|---|---|
| **Perfeccionar las políticas macroeconómicas y reformar la fiscalidad** | |
| La deuda pública tendrá un nivel permanentemente más alto que antes de la pandemia, lo que reducirá el margen fiscal para reaccionar ante impactos negativos. Aunque la actividad ha experimentado un sólido repunte, el empleo sigue estando por debajo de los niveles de 2019. | **Reducir gradualmente la posición fiscal expansiva a partir de 2022 para reconstruir los colchones fiscales, y al mismo tiempo mantener las ayudas excepcionales a los ingresos hasta que se recupere el mercado laboral.** |
| Los ingresos fiscales de tan solo en el 20 % del PIB son bajos incluso en el contexto de la región y resultan insuficientes para financiar las demandas sociales y la inversión pública.<br>El sistema fiscal contribuye poco a reducir las elevadas desigualdades de ingresos, con un impuesto a la renta de las personas que desempeña un papel menor y una fuerte dependencia del impuesto a la renta de las sociedades. El sistema tributario es excesivamente complejo, con múltiples regímenes especiales y gastos tributarios que provocan importantes pérdidas de ingresos, al tiempo que penalizan el crecimiento y la inversión. | **Recaudar más ingresos procedentes del impuesto a la renta de las personas mediante la reducción del umbral de ingresos a partir del cual los contribuyentes empiezan a tributar, eliminando exenciones y reforzando la progresividad de las tasas impositivas.**<br>**Reducir el gasto por impuestos sobre las empresas al tiempo que se disminuye la presión fiscal y las distorsiones tributarias de las entidades.**<br>**Reducir el alcance de los gastos tributarios en el IVA, compensando al mismo tiempo a los hogares con bajos ingresos mediante prestaciones sociales.** |
| En la actualidad, los ingresos por dividendos solo se gravan al 10 % a nivel personal, con una tasa impositiva del 0 % para los primeros 3 000 dólares, lo que equivale aproximadamente a un salario mínimo anual. | Aumentar el impuesto sobre los dividendos y eliminar la exención básica, trasladando parte la carga fiscal sobre las rentas del capital de las empresas a los accionistas. |

| | |
|---|---|
| El impuesto sobre las transacciones financieras dificulta la recaudación y la inclusión financiera. | Convertir el impuesto sobre las transacciones financieras en un impuesto que grave únicamente los retiros de efectivo. |
| La liquidación de grandes transacciones en efectivo aumenta las posibilidades de que produzcan casos de evasión tributaria. | Considerar la posibilidad de imponer límites a las transacciones en efectivo. |
| Las deficiencias en la recaudación de impuestos provocan unas pérdidas de ingresos anuales superiores al 5 % del PIB. | Reforzar la administración tributaria y reducir la evasión de impuestos mediante un mayor uso de las tecnologías de la información y el cruce de datos entre distintas fuentes. |
| La eficiencia del gasto público es baja y existen una serie de gastos públicos que apenas contribuyen a los objetivos de las políticas. | Realizar revisiones periódicas y sistemáticas del gasto público, incluido de los gastos tributarios. |
| Los subsidios a la electricidad y el gas están mal definidas y reducen los incentivos para el ahorro energético. | Eliminar las subvenciones a la electricidad y al gas, al tiempo que se protegen los hogares a través de beneficios sociales. |
| El nuevo consejo fiscal autónomo carece de independencia presupuestaria y dispone de personal insuficiente. | Mejorar el presupuesto y la independencia financiera del recién creado consejo fiscal autónomo. |
| La inflación ha comenzado a aumentar a pesar de la considerable capacidad ociosa existente y no está claro hasta qué punto estas presiones inflacionistas serán temporales. | **Aumentar gradualmente las tasas de interés si las presiones inflacionistas se intensifican.** |
| Los avances en la vacunación han sido continuos, si bien se sitúan por detrás de otros países de la región. | **Acelerar el ritmo de vacunación contra el COVID-19.** |
| **Fomentar una recuperación más inclusiva** | |
| Un 60% de los trabajadores están en una situación de informalidad laboral, la cual los excluye del acceso a la seguridad social y reduce la productividad y los ingresos tributarios. | **Establecer una estrategia comprensiva para fomentar la formalización, por medio de reducciones en los costos no salariales, una mayor aplicación de las leyes laborales y mejoras en la administración tributaria.** |
| Las elevadas contribuciones sociales sobre el trabajo frenan la creación de empleo formal y mantienen una elevada informalidad laboral. | **Reducir la presión fiscal sobre los ingresos laborales desplazando progresivamente la carga de financiamiento de la protección social hacia los recursos de tributación general.** |
| La pandemia ha puesto de manifiesto la existencia de importantes lagunas en el ámbito de la protección social, sobre todo en los trabajadores informales, y los programas de asistencia a los ingresos están muy fragmentados. | **Fusionar los distintos programas de transferencias monetarias existentes en un único programa para los hogares más desfavorecidos, al tiempo que se mantienen las condicionalidad de acceso en caso que haya niños en el hogar** |
| La mitad de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de pensión. Las prestaciones por pensiones contributivas son regresivas y existen distintos regímenes que proporcionan diferentes prestaciones para una misma trayectoria profesional y ofrecen coberturas especialmente bajas para las mujeres. | **Crear una prestación básica y universal para pensiones no contributivas y fusionar los distintos regímenes de pensiones contributivas existentes en un único régimen contributivo obligatorio que complemente la pensión básica universal** |
| Los trabajadores formales cotizan a un seguro de salud, mientras que los informales obtienen prácticamente el mismo paquete de prestaciones de forma gratuita. | **Fusionar los dos sistemas públicos de salud en uno, financiado con recursos de tributación general.** |
| El abandono escolar ha aumentado considerablemente debido a la pandemia, sobre todo entre alumnos de entornos socioeconómicos desfavorecidos. | **Proporcionar ayudas específicas a los jóvenes no escolarizados y a los que corren el riesgo de quedarse atrás, mediante la escolarización a jornada completa y el acceso a los comedores escolares, entre otras medidas.** |
| La educación de primera infancia y el cuidado infantil disminuyen de forma considerable la probabilidad de que los alumnos más desfavorecidos abandonen el sistema educativo más adelante, pero, en Colombia, apenas la mitad de los niños de 3 a 5 años tienen acceso a ella. | Ampliar el acceso a una educación de primera infancia de calidad para todos los niños de 3 años o más. |
| Las zonas geográficas y centros educativos más desfavorecidos suelen carecer de profesores de alta calidad. | Mejorar los incentivos para que los docentes más cualificados se trasladen a estos centros más desfavorecidos, al menos temporalmente, mediante primas salariales más altas y mejores condiciones contractuales. |
| **Reforzar la productividad y la competencia** | |
| El crecimiento de la productividad se sitúa por detrás del de sus homólogos regionales y la competencia es débil. Las regulaciones sobre mercados de productos y las barreras administrativas restringen la entrada en el mercado y dificultan la competencia. | **Reducir las barreras regulatorias nacionales a la iniciativa empresarial y a la entrada en el mercado.** |
| Las limitaciones existentes en las infraestructuras siguen dificultando la logística y actúan como un generador de costos, reduciendo la productividad de las empresas. | Seguir invirtiendo en la mejora de las infraestructuras, incluidas las instalaciones de transporte intermodal, como las conexiones ferrocarril-carretera. |

| | |
|---|---|
| La logística en los puertos marítimos suele ser lenta y no se garantiza la coordinación entre los procedimientos e inspecciones de los distintos organismos públicos. | Reducir los tiempos de manipulación en los puertos, incluidos los provocados por las aduanas y otros organismos. |
| Las tasas de renovación del registro de empresas son inusualmente altas y contribuyen a la informalidad generalizada entre las entidades, sobre todo las más pequeñas. | Eliminar las tasas recurrentes de registro de empresas. |
| El grado de apertura comercial es bajo. Las barreras no arancelarias han aumentado con fuerza, al tiempo que los elevados aranceles máximos ofrecen una alta protección a algunos productores nacionales, que a menudo se caracterizan por su baja productividad. | **Reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, empezando por aquellos artículos en los que las barreras actuales son más altas.** |
| La reducción de las barreras comerciales puede generar unos costos de ajuste, al provocar la desaparición de determinados puestos de trabajo en algunas empresas y la aparición en otras. | Ampliar los programas de formación y capacitación profesional para ayudar a los trabajadores a adquirir las competencias necesarias para acceder a nuevos empleos. |
| Colombia ha firmado varios acuerdos bilaterales de libre comercio, pero menos que otros países de América Latina. | Participar activamente en la firma de nuevos acuerdos comerciales bilaterales para obtener un mejor acceso al mercado. |
| **Reforzar la gobernanza económica y la lucha contra la corrupción** | |
| La corrupción reduce la eficiencia del gasto público, genera un terreno de juego desigual y potencia las desigualdades. Colombia no cuenta con una ley específica de protección de denunciantes, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE. | **Continuar la lucha contra la corrupción por medio de una ley específica de protección de denunciantes y límites más estrictos a las contribuciones privadas a las campañas electorales.** |
| La fuerte dependencia de las aportaciones privadas a las campañas genera incentivos para que los candidatos devuelvan las contribuciones a través de favores políticos una vez en el cargo. | Establecer límites y requisitos de transparencia más estrictos para las aportaciones privadas a las campañas, tanto en el caso de los partidos políticos como de los candidatos independientes. |
| Se ha creado una organismo centralizado de compras públicas, si bien las compras directas siguen representando cerca del 70 % del total de las operaciones de contratación pública. | Definir mejor el alcance del recurso obligatorio a las compras centralizadas, incluido a nivel subnacional. |
| Actualmente, solo las empresas que pagan una cuota anual por inscribirse en el Registro Público de Proponentes pueden competir en las licitaciones públicas y pocas empresas pequeñas participan en las compras públicas. | Eliminar las cuotas anuales fijas para participar en licitaciones públicas. |
| Colombia no cuenta con una normativa que exija la transparencia en las interacciones entre los grupos de interés y los responsables políticos | Legislar disposiciones para enmarcar las actividades de los grupos de presión. |
| Los tribunales tardan mucho en resolver los conflictos civiles y en hacer cumplir los contratos, y los requisitos procesales son muy gravosos. | Reforzar el funcionamiento del sistema judicial mejorando la automatización en los tribunales y las herramientas electrónicas de gestión de casos y reduciendo los aplazamientos. |
| **Conseguir un crecimiento más sostenible y ecológico** | |
| La deforestación ha aumentado y, para alcanzar los objetivos actuales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, será necesaria una mayor reducción de la deforestación. | **Aumentar los recursos dedicados a las actividades de aplicación normativa contra la deforestación y efectuar un seguimiento de un mayor número de los casos de deforestación detectados.** |
| La existencia de un registro del suelo escasamente uniforme es uno de los motivos de la deforestación, que a menudo se acomete con el objetivo de obtener un título de propiedad en el futuro. | **Acelerar los avances en la ampliación del registro del suelo, sobre todo en zonas remotas.** |
| Los subsidios a los combustibles fósiles representan actualmente el 0,4% del PIB. | Eliminar los subsidios a los combustibles fósiles y ayudar a los hogares vulnerables a hacer frente a los cambios de precios resultantes. |
| El impuesto sobre el carbono de 2017 deja fuera importantes fuentes de emisión y se recauda con arreglo a una tasa relativamente baja. | Ampliar el impuesto sobre el carbono para que cubra todos los usos del carbón, el gas natural y el GLP y considerar la posibilidad de ajustar su tasa a los promedios de la OCDE. |

## References


Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Part A, pp. 385-472, https://ideas.repec.org/h/eee/grochp/1-06.html (accessed on 1 July 2019). [85]

Agencia Nacional de Contratación Pública (2021), *Datos abiertos | Colombia Compra Eficiente*, https://colombiacompra.gov.co/transparencia/gestion-documental/datos-abiertos (accessed on 9 September 2021). [95]

Alvarez Villa, D. et al. (2019), "Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia", *Documentos CEDE*, No. 42, Universidad de los Andes, Bogotá, http://dx.doi.org/10.2139/SSRN.3487609. [89]

Anderson, J. and J. Neary (1996), "A New Approach to Evaluating Trade Policy", *The Review of Economic Studies*, Vol. 63/1, pp. 107-125, http://dx.doi.org/10.2307/2298117. [74]

Arnold, J. et al. (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal*, Vol. 121/550, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x. [17]

Arnold, J. and B. Javorcik (2009), "Gifted kids or pushy parents? Foreign direct investment and plant productivity in Indonesia", *Journal of International Economics*, Vol. 79/1, http://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2009.05.004. [66]

Arnold, J. et al. (2016), "Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India", *Economic Journal*, Vol. 126/590, http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12206. [65]

Attanasio, O. et al. (2017), "Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 9/2, pp. 131-43, http://dx.doi.org/10.1257/APP.20150554. [84]

Attanasio, O., A. Kugler and C. Meghir (2011), "Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3/3, pp. 188-220, http://dx.doi.org/10.1257/APP.3.3.188. [83]

Banco de la República (2021), *Informe de Política Monetaria Julio 2021*, https://www.banrep.gov.co/es/informe-de-politica-monetaria (accessed on 1 October 2021). [9]

Banco de la República (2021), *Reporte de Estabilidad Financiera - I semestre de 2021*, https://www.banrep.gov.co/es/estabilidad-financiera/reporte-estabilidad-financiera (accessed on 11 July 2021). [6]

Banco de la República (2021), *Reporte de la Situación del Crédito en Colombia*, Banco de la República, Bogotá, https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-serie/2040 (accessed on 17 September 2021). [8]

Barreix, A. and R. Zambrano (eds.) (2018), *Electronic Invoicing in Latin America | Publications*, Inter-American Center of Tax Administrations, Inter-American Develoment Bank, https://publications.iadb.org/publications/english/document/Electronic-Invoicing-in-Latin-America.pdf (accessed on 21 September 2021). [22]

Batrancea, L. et al. (2019), "Trust and power as determinants of tax compliance across 44 nations", *Journal of Economic Psychology*, Vol. 74, p. 102191, http://dx.doi.org/10.1016/J.JOEP.2019.102191. [110]

Bernal, R. et al. (2017), "Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms, Employment and Wages after the 2012 Colombian Tax Reform", *Economía Journal*, Vol. Volume 18 Number 1/Fall 2017, pp. 41-74, https://ideas.repec.org/a/col/000425/015828.html (accessed on 20 October 2021). [31]

Bernal, R. et al. (2018), *Comisión del Gasto y la Inversión Pública*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3516 (accessed on 19 July 2021). [27]

Berthelon, M. and D. Kruger (2011), "Risky behavior among youth: Incapacitation effects of school on adolescent motherhood and crime in Chile", *Journal of Public Economics*, Vol. 95/1-2, pp. 41-53, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2010.09.004. [39]

Bertoni, E. et al. (2018), "Teacher Policies, Incentives, and Labor Markets in Chile, Colombia, and Perú: Implications for Equality", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0001319. [44]

Bonilla, L. et al. (2021), *Moderada recuperación del empleo en 2021 y dinámica de las vacantes en oficios automatizables durante la pandemia*, Banco de la República - Reportes del Mercado Laboral, Bogotá, https://www.banrep.gov.co/es/moderada-recuperacion-del-empleo-2021-y-dinamica-las-vacantes-oficios-automatizables-durante (accessed on 20 October 2021). [57]

Brambilla, I., N. Depetris Chauvin and G. Porto (2017), "Examining the Export Wage Premium in Developing Countries", *Review of International Economics*, Vol. 25/3, pp. 447-475, http://dx.doi.org/10.1111/roie.12231. [80]

Cadestin, C., J. Gourdon and P. Kowalski (2016), "Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy", *OECD Trade Policy Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en. [71]

Cadot, O., J. Gourdon and F. van Tongeren (2018), "Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures: Combining Price-Based and Quantity-Based Approaches", *OECD Trade Policy Papers*, No. 215, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f3cd5bdc-en. [77]

Calderón, S. et al. (2016), "Achieving CO2 reductions in Colombia: Effects of carbon taxes and abatement targets", *Energy Economics*, Vol. 56, pp. 575-586, http://dx.doi.org/10.1016/J.ENECO.2015.05.010. [126]

Carbon Pricing Leadership Coalition (2019), *Report of the High-Level Commission on Carbon Pricing and Competitiveness*, http://dx.doi.org/10.1596/32419. [129]

Carvajal-Romo, G. et al. (2019), "Assessment of solar and wind energy potential in La Guajira, Colombia: Current status, and future prospects", *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, Vol. 36, p. 100531, http://dx.doi.org/10.1016/J.SETA.2019.100531. [125]

CAT (2021), *Colombia | Climate Action Tracker*, https://climateactiontracker.org/countries/colombia/ (accessed on 9 November 2021). [116]

CID Gallup (2021), *Encuesta de Opinión Pública*, CID Gallup, Sanjosé, Costa Rica, https://www.cidgallup.com/uploads/publication/publication_files/publication_1627568481000.pdf (accessed on 13 September 2021). [88]

Clerici, N. et al. (2020), “Deforestation in Colombian protected areas increased during post-conflict periods”, *Scientific Reports 2020 10:1*, Vol. 10/1, pp. 1-10, http://dx.doi.org/10.1038/s41598-020-61861-y. [121]

CONPES (2020), *Política Nacional de Emprendimiento*, CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf (accessed on 21 October 2021). [53]

Contraloría General de la República (2021), *Comunicado de Prensa No. 53*, Boletines de Prensa - 2021, https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2021/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/revela-el-contralor-general-361-entidades-han-reportado-a-la-contraloria-1-061-obras-publicas-sin-uso-e-inconclusas-por-6-7-billones (accessed on 2 October 2021). [93]

CPC (2020), *Informe Nacional de Competitividad 2020-2021*, Consejo Privado de Competitividad, Bogotá, https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2020-2021/ (accessed on 21 October 2021). [62]

DNP (2021), *Misión de internacionalización*, https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Paginas/default.aspx (accessed on 21 October 2021). [78]

Echavarría, J., I. Giraldo and F. Jaramillo (2019), “Cadenas globales de valor, crecimiento y protección arancelaria en Colombia | Banco de la República (banco central de Colombia)”, *Borradores de Economía*, No. 1080, Banco de la República, Bogotá, https://www.banrep.gov.co/es/borrador-1080 (accessed on 15 September 2021). [73]

Elacqua, G. et al. (2019), “Can Financial Incentives Help Disadvantaged Schools to Attract and Retain High-performing Teachers?: Evidence from Chile”, *IDB WORKING PAPER SERIES*, No. 1080, Inter-American Development Bank, Washington, DC, https://publications.iadb.org/publications/english/document/Can_Financial_Incentives_Help_Disadvantaged_Schools_to_Attract_and_Retain_High-performing_Teachers_Evidence_from_Chile_en.pdf (accessed on 21 September 2021). [45]

Escallón Arango, D. (2014), “Reacción del Estado colombiano frente al carrusel de la contratación en Bogotá: ¿eficacia o discurso?”, *Revista de Derecho Público* 32, pp. 1-26, http://dx.doi.org/10.15425/REDEPUB.32.2014.12. [105]

Eslava, M. et al. (2013), “Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia”, *Review of Economic Dynamics*, Vol. 16/1, pp. 135-158, http://dx.doi.org/10.1016/J.RED.2012.10.009. [79]

Eslava, M., J. Haltiwanger and A. Pinzón (2019), “Job creation in Colombia vs the U.S.: “up or out dynamics” meets “the life cycle of plants”.”, *NBER Working Papers*, No. 25550, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/W25550. [55]

Federsarrollo (2021), *Descifrar el futuro*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.penguinlibros.com/co/tematicas/243219-descifrar-el-futuro-9789585132214 (accessed on 21 July 2021). [128]

Fedesarrollo (2021), *Descifrar el futuro : la economía colombiana en los próximos diez años*, Penguin, Bogotá, https://www.penguinlibros.com/co/tematicas/243219-descifrar-el-futuro-9789585132214 (accessed on 9 September 2021). [40]

Fernandez, C. and L. Villar (2017), “The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia”, *Economía Journal*, Vol. Volume 18 Number 1/Fall 2017, pp. 125-155, https://ideas.repec.org/a/col/000425/015830.html (accessed on 20 October 2021). [30]

Flórez, L. et al. (2020), *Recuperación gradual del mercado laboral y efectos de la crisis sanitaria sobre las firmas formales*, Banco de la República, RML No. 16, https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/reporte-mercado-laboral/article/view/21056 (accessed on 20 October 2021). [56]

Forero, D. and V. Saavedra (2019), *Los 10 pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Latina*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3761 (accessed on 17 September 2021). [43]

Fundación Empresarios por la Educación (2021), *Datos - Observatorio a la gestión Educativa*, Regreso a la presencialidad, https://www.obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/regreso-a-la-presencialidad/datos/ (accessed on 21 September 2021). [33]

Garay, L., E. Salcedo-Albarán and D. Álvarez (2020), “Macro-Corrupción y Cooptación Institucional en el departamento de Córdoba, Colombia”*, Instituciones y Justicia*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3929 (accessed on 9 September 2021). [106]

García Guzman, J., C. Rivera and J. Robledo (2021), “Summary of International Trade in Goods”*, Policy Notes, Internationalisation Mission*, Departamento Nacional de Planeación, Sub-directorate for Productivity, Internationalisation and Competition, https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/English_Politics_Notes/International_trade_in_goods.pdf (accessed on 17 September 2021). [67]

García, J. et al. (2019), *Comercio exterior en Colombia: política, instituciones, costos y resultados*, Banco de la República de Colombia, http://dx.doi.org/10.32468/L.664-406-8. [60]

Gobierno de México (2021), *Restricción de uso de efectivo y metales*, Portal de Prevención de Lavado de Dinero, https://sppld.sat.gob.mx/pld/interiores/restriccion.html (accessed on 15 September 2021). [24]

González, J. et al. (2018), *Caracterización de las principales Causas y Agentes de la Deforestación a Nivel Nacional*, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM-. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa ONU-REDD Colombia, https://www.fao.org/publications/card/es/c/I9618ES/ (accessed on 22 October 2021). [122]

Grundke, R. et al. (2021), “Improving skills to harness the benefits of a more open economy in Brazil”*, OECD Economics Department Working Papers*, No. 1661, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/222c1741-en. [82]

Guillemette, Y. and D. Turner (2018), “The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060”*, OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b4f4e03e-en. [1]

IDEAM (2018), *Segundo Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)*, http://www.ideam.gov.co/documents/24277/77448440/PNUD-IDEAM_2RBA.pdf/ff1af137-2149-4516-9923-6423ee4d4b54 (accessed on 21 September 2021). [118]

IDEAM (2017), *Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático*, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, http://www.cambioclimatico.gov.co/resultados (accessed on 21 September 2021). [123]

IMF (2021), *Colombia : 2021 Article IV Staff Report*, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/23/Colombia-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50301 (accessed on 20 September 2021). [3]

IMF (2021), *World Economic Outlook, April 2021: Managing Divergent Recoveries*, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021 (accessed on 20 September 2021). [11]

Instituto Kroc (2021), *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: Apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*, Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, University of Notre Dame, http://dx.doi.org/10.7274/R0-86HG-JH77. [113]

Iootty, M. et al. (2021), "Competition, Productivity and Exports: A quick assessment of underlying trends and policy drivers for Colombia", *Note prepared for the Internationalisation Mission*, World Bank, https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/English_version_studies/Competition_Productivity_and_Exports.pdf (accessed on 16 September 2021). [59]

Jaramillo Londoño, A., A. Gómez Márquez and J. Rodríguez Reyes (2021), "Política de Libre Competencia Económica en Colombia: Diagnóstico y recomendaciones de política pública", *ARCHIVOS DE ECONOMÍA*, No. 525, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/525.pdf (accessed on 21 October 2021). [52]

Javorcik, B. (2004), "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages", *American Economic Review*, Vol. 94/3, pp. 605-627, http://dx.doi.org/10.1257/0002828041464605. [64]

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2015), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *Hague Journal on the Rule of Law 2011 3:2*, Vol. 3/2, pp. 220-246, http://dx.doi.org/10.1017/S1876404511200046. [2]

Kee, H. and A. Forero (2021), "Non-Tariff Measures of Colombia", *Internationalisation Mission Colombia*, World Bank, Washington, DC, https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/English_version_studies/NTMs_of_Colombia.pdf (accessed on 2 October 2021). [76]

Kraft, M. and G. Falken (2021), "A Blueprint for Scaling Tutoring and Mentoring Across Public Schools", *AERA Open*, Vol. 7, p. 233285842110428, http://dx.doi.org/10.1177/23328584211042858. [37]

Kugler, A., M. Kugler and L. Herrera-Prada (2017), "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform", *Economía Journal*, Vol. Volume 18 Number 1/Fall 2017, pp. 3-40, https://ideas.repec.org/a/col/000425/015827.html (accessed on 20 October 2021). [32]

Levy, S. and G. Cruces (2021), "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America", *UNDP Latin America and the Caribbean Working Paper Series*, No. 24, United Nations Development Programme, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/time-for-a-new-course--an-essay-on-social-protection-and-growth-.html (accessed on 21 September 2021). [25]

Li, Y. and Y. Aranda Larrey (2021), *Foreign Direct Investment and Investment Promotion: An Analysis for Colombia to Support the Internationalization Mission*, World Bank Group, Washington, DC, https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/English_version_studies/FDI_and_Investment_Promotion_in_Colombia.pdf (accessed on 21 September 2021). [69]

Llach, J. et al. (2009), "Do Longer School Days Have Enduring Educational, Occupational, or Income Effects? A Natural Experiment in Buenos Aires, Argentina [with Comment]", *Economía*, Vol. 10/1, pp. 1-43, http://www.jstor.org/stable/40608333. [38]

López González, J. (2017), "Mapping the participation of ASEAN small- and medium- sized enterprises in global value chains", *OECD Trade Policy Papers*, No. 203, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/2dc1751e-en. [68]

Lora, E. and L. Mejía (eds.) (2021), *Reformas para una Colombia Post-Covid 19: Hacia un nuevo contrato social*, Fedesarrollo, Bogotá. [19]

MADS (2017), *Principales preguntas frente al impuesto nacional al carbono y la solicitud de no causación por carbono neutralidad (Decreto 926 de 2017)*, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible , Bogotá. [127]

Meléndez, M., F. Alvarado and M. Pantoja (2021), "Mercados laborales fragmentados y sistema de protección social en Colombia", UNDP, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/poverty/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-proteccion-social-.html (accessed on 17 September 2021). [28]

Minhacienda (2021), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*, Ministerio de Hacienda y crédito público, Bogotá, Colombia, https://bit.ly/3vnymzP (accessed on 13 July 2021). [10]

Ministerio de Educación (2021), *Matrícula estadística educación preescolar, básica y media - EPBM - Ministerio de Educación Nacional de Colombia*, https://www.mineducacion.gov.co/portal/363297: (accessed on 17 September 2021). [35]

Misión de Internacionalización (2021), "Infrastructure and Logistics Policies in Colombia", DNP, MinCIT, Vicepresidency Colombia and World Bank, https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Paginas/estudios.aspx (accessed on 16 September 2021). [51]

Misión de Internacionalización (2021), "Mejora de la Facilitación del Comercio, la Logística y la Conectividad: desafíos y recomendaciones", DNP, MinCIT, World Bank, https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Paginas/estudios.aspx (accessed on 16 September 2021). [49]

Morales, L. and C. Medina (2017), "Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia", *Economía Journal*, Vol. Volume 18 Number 1/Fall 2017, pp. 75-124, https://ideas.repec.org/a/col/000425/015829.html (accessed on 20 October 2021). [29]

Murcia García, U. et al. (2015), *MONITOREO DE LOS BOSQUES Y OTRAS COBERTURAS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA, A ESCALA 1:100.000*, Instituto SINCHI. [119]

OAS/ CIDH (2021), *Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*, Organization of American States, Washington, DC, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf (accessed on 10 September 2021). [111]

OECD (2021), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/2d810e01-en. [26]

OECD (2021), *Tackling coronavirus: Contributing to a global effort. OECD Country Policy Tracker*, https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/ (accessed on 30 September 2021). [5]

OECD (2020), *Learning remotely when schools close: How well are students and schools prepared? Insights from PISA*, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/learning-remotely-when-schools-close-how-well-are-students-and-schools-prepared-insights-from-pisa-3bfda1f7/#figure-d1e108 (accessed on 17 September 2021). [34]

OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/250240ad-en. [96]

OECD (2019), *IMPLEMENTING THE OECD ANTI-BRIBERY CONVENTION - PHASE 3 REPORT Colombia*, https://www.oecd.org/corruption/Colombia-Phase-3-Report-ENG.pdf (accessed on 25 October 2021). [99]

OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*, OECD, http://dx.doi.org/10.1787/e4c64889-en. [18]

OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e4c64889-en. [12]

OECD (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f3d8ea10-en. [21]

OECD (2018), *Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264085145-en. [42]

OECD (2018), *FDI Regulatory Restrictiveness Index*, https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm (accessed on 2 October 2021). [70]

OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Brazil 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2018-en. [97]

OECD (2018), *Product Market Regulation Country Note : Colombia*, https://issuu.com/oecd.publishing/docs/col_country_note_-_tot_final?fr=sYjA3MjkzNTk1MQ (accessed on 17 September 2021). [61]

OECD (2018), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en. [36]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en. [13]

OECD (2017), *OECD Integrity Review of Colombia: Investing in Integrity for Peace and Prosperity*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264278325-en. [87]

OECD (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en. [109]

OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en. [100]

OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en. [103]

OECD (2016), *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en. [41]

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en. [14]

OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en. [15]

OECD (2012), *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, https://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm (accessed on 8 January 2020). [94]

OECD, Dian and Ministerio de Hacienda (2021), *Tax Expenditures Report by the tax experts commission - Colombia 2021*, https://www.oecd.org/tax/tax-policy/country-reviews-advice/tax-expenditures-report-by-the-tax-experts-commission-colombia-2021.pdf (accessed on 14 September 2021). [16]

Pachón Buitrago, M. (2018), "Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político", *Instituciones y Justicia*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3548 (accessed on 9 September 2021). [104]

Palacios Lleras, A. (2019), "La lucha contra los carteles empresariales en la contratación estatal en Colombia", *Latin American Law Review* 3, pp. 117-134, http://dx.doi.org/10.29263/LAR03.2019.06. [92]

Pérez, C. and B. Pacheco (2016), *Beneficios potenciales de un incremento en el uso de los medios de pago electrónicos en Colombia*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2947 (accessed on 19 July 2021). [23]

Perry, G. and V. Saavedra (2019), "Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia", *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, Vol. 49/1-2, pp. 263-288, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3977 (accessed on 8 September 2021). [86]

Pinto López, F. and K. Tibambre (2019), *Determinantes de la evasión de impuestos en Colombia 2007 - 2017*, Universidad de La Salle. Facultad de Ciencias Administrativas y Contables. Contaduría Pública. [20]

Portafolio (2021), "Encuesta Invamer: imagen de Iván Duque, Policía, el paro y las empresas", https://www.portafolio.co/economia/gobierno/encuesta-invamer-imagen-de-ivan-duque-policia-el-paro-y-las-empresas-552303 (accessed on 10 September 2021). [112]

Pring, C. and J. Vrushi (2019), *GLOBAL CORRUPTION BAROMETER LATIN AMERICA & THE CARIBBEAN 2019: CITIZENS' VIEWS AND EXPERIENCES OF CORRUPTION on JSTOR*, Transparency International, https://www.jstor.org/stable/resrep20575 (accessed on 10 September 2021). [108]

Procuraduría Nacional de la Nación (2021), *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del acuerdo de paz*, https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer informe Acuerdo de Paz 2021 .pdf (accessed on 10 September 2021). [114]

Pulido, J. and A. Varón (2020), "Misallocation of the Immigrant Workforce: Aggregate Productivity Effects for the Host Country - Banco de la República (banco central de Colombia)", *Borradores de Economía*, No. 1135, Banco de la República, Bogotá, https://www.banrep.gov.co/en/misallocation-immigrant-workforce-aggregate-productivity-effects-host-country (accessed on 20 October 2021). [48]

Radinger, T. et al. (2018), *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264303751-en. [46]

Ramírez-Giraldo, M. et al. (2021), "La inversión en infraestructura de transporte y la economía colombiana", *Ensayos sobre Política Económica* 99, pp. 1-134, http://dx.doi.org/10.32468/ESPE.99. [50]

Rivera, C. et al. (2021), "A note on the tariff structure of Colombia", *Archivos de Economía*, No. 528, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/528.pdf (accessed on 15 September 2021). [72]

Rivera, C. and J. Robledo (2021), "Review of firm productivity in Colombia", *Note prepared for the Internationalisation Mission*, DNP, Bogotá. [47]

Salazar, N. et al. (2017), "La estructura de las tarifas de registro en las Cámaras de Comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial", *Desarrollo Productivo*, Fedesarrollo, Bogotá, http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3445 (accessed on 17 September 2021). [63]

Sanclemente Arciniegas, J. (2020), "La protección jurídica de los denunciantes de actos de corrupción", *Criterio Libre Jurídico*, Vol. 17/2, p. 6260, http://dx.doi.org/10.18041/1794-7200/CLJ.2020.V17N2.6260. [98]

Sousa, R. et al. (2020), "Emissions trading in the development model of Colombia", *https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1808436*, Vol. 20/9, pp. 1161-1174, http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2020.1808436. [130]

Superintendencia Financiera de Colombia (2021), *Evolución cartera de créditos*, https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/cifras/establecimientos-de-credito/informacion-periodica/mensual/evolucion-cartera-de-creditos-60950 (accessed on 20 September 2021). [7]

Suri, M. et al. (2020), *Global Photovoltaic Power Potential by Country*, World Bank Group, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/466331592817725242/Global-Photovoltaic-Power-Potential-by-Country (accessed on 21 September 2021). [124]

Transparencia por Colombia (2021), *¿Qué balance dejó la legislatura 2020-2021 para los proyectos anticorrupción?*, Comunicado de Prensa 004/2021, https://transparenciacolombia.org.co/2021/07/22/que-balance-dejo-la-legislatura-2020-2021-para-los-proyectos-anticorrupcion/ (accessed on 10 September 2021). [101]

Transparencia por Colombia (2021), *Congreso vuelve a fallar en proteger a denunciantes de corrupción*, Comunicado de prensa 003-2021, https://transparenciacolombia.org.co/2021/06/17/congreso-vuelve-a-fallar-en-proteger-a-denunciantes-de-corrupcion/ (accessed on 10 September 2021). [102]

Transparencia por Colombia (2020), *Informe Riesgos de Corrupción en la Implementación del Acuerdo de Paz*, Transparencia por Colombia, Bogotá, https://transparenciacolombia.org.co/2020/11/25/informe-riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/ (accessed on 13 September 2021). [115]

UNDP (2021), *Covid-19, mercado laboral y pobreza monetaria en Colombia: Efecto potencial de las transferencias del gobierno a los hogares*, United Nations Development Program, https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/covid-19--mercado-laboral-y-pobreza-monetaria--efecto-potencial-.html (accessed on 23 September 2021). [4]

UNDP (2021), *Regional Human Development Report 2021 | Trapped: High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean*, United Nations Development Program, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html (accessed on 26 October 2021). [58]

UNEP (2019), *Emissions Gap Report 2019*, UNEP - UN Environment Programme, https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019?__cf_chl_managed_tk__=pmd_G.QwTwSU_TtrVC_6IXNvViJyAinCVoQ_Z_d0VlKpwhY-1632227393-0-gqNtZGzNAxCjcnBszQdl (accessed on 21 September 2021). [117]

UNODC (2018), *Comunidad, bosque y coca: un camino para la acción*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Bogotá, https://danet.unodc.org.co/assets/giz_map/documentos/Bosque_y_Coca_un_camino_para_la_accion.pdf (accessed on 21 September 2021). [120]

Villadiego, C. and J. Hernández (2018), "Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama Judicial colombiana", *Instituciones y Justicia*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3547 (accessed on 10 September 2021). [107]

WEF (2019), *Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Geneva, https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth (accessed on 10 November 2021). [54]

Winters, L., N. McCulloch and A. McKay (2004), "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far", *Journal of Economic Literature*, Vol. 42/1, pp. 72-115, http://dx.doi.org/10.1257/002205104773558056. [81]

WTO (2018), *WTO Trade policy review - Colombia 2018*, World Trade Organisation, Geneva, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp472_e.htm (accessed on 15 September 2021). [75]

Zuleta, M., S. Ospina and C. Caro (2018), "Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad", *Instituciones y Justicia*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3872?locale-attribute=en (accessed on 9 September 2021). [91]

Zuleta, M., V. Saavedra and J. Medellín (2018), "Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción", *Instituciones y Justicia*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3544 (accessed on 9 September 2021). [90]

# 2 Llenar los vacíos: ampliar la protección social en Colombia

Paula Garda, OCDE

Jens Matthias Arnold, OCDE

La pandemia ha puesto de manifiesto importantes lagunas en el ámbito de la protección social, sobre todo entre los trabajadores informales. Dado que cerca del 60 % de los trabajadores tiene un empleo informal, una buena parte de los más necesitados de protección social carecen de ella. El Gobierno ha intentado llenar este vacío con prestaciones no contributivas, pero la cobertura y los niveles de las prestaciones son escasos. Por el contrario, los trabajadores formales tienen acceso a toda una serie de prestaciones de protección social, que incluyen subsidios públicos generalizados para los más acomodados. La informalidad laboral y la cobertura de la protección social están interrelacionadas, ya que las elevadas cotizaciones sociales son uno de los principales obstáculos a la creación de empleo formal. Si se garantizara una cierta cobertura de protección social básica para todos los ciudadanos, al tiempo que se reduce el costo del empleo formal, se reduciría la informalidad laboral, se aumentaría la productividad y se disminuiría la pobreza y la desigualdad, todos ellos desafíos que persisten en Colombia desde hace tiempo.

## Introducción

La pandemia de COVID-19 ha sacado a la luz una serie de lagunas del sistema de protección social y está dando marcha atrás a décadas de avances en la erradicación de la pobreza y en la reducción de las desigualdades. Algunos de los principales problemas estructurales –como la elevada proporción de trabajadores informales sin protección social y la escasa cobertura de los programas de asistencia social– se han agravado y se han hecho más visibles con la pandemia, cuando los ingresos de los hogares situados en la parte inferior de la distribución del ingreso cayeron tres veces más que los de los hogares con mayores ingresos. Colombia puso en marcha amplias medidas de emergencia social que han sido cruciales para evitar una mayor caída de los ingresos, sobre todo entre los más vulnerables. Dichas medidas incluyeron la ampliación de programas existentes y el establecimiento de programas nuevos, incluido un programa de transferencias monetarias no condicionadas y subsidios salariales. Estas medidas de emergencia social evitaron que 4 millones de colombianos cayeran en la pobreza en 2020, mitigando el incremento de la tasa de pobreza en 3,6 puntos porcentuales. Aun así, lamentablemente, unos 3,5 millones de colombianos se adentraron en ella, lo que eleva la cifra total a 21 millones de personas en situación de pobreza (42,5 % de la población).

Las características estructurales del mercado laboral colombiano son responsables, al menos en parte, del gran impacto de la pandemia en materia social. Casi dos de cada tres trabajadores en Colombia son informales y no tienen acceso a seguridad social contributiva, como el seguro de desempleo, las pensiones por jubilación o las bajas por enfermedad y maternidad remuneradas. Los trabajadores informales suelen tener ingresos bajos y más inestables y carecen de ahorros, lo que los hace especialmente vulnerables en las crisis. En cambio, los trabajadores formales se benefician de la protección del empleo, salarios mínimos regulados y regímenes de protección social contributiva. La informalidad también tiende a mantener a las empresas en un tamaño ineficientemente reducido y su productividad suele ser baja (Loyaza, 2018[1]). Con un menor acceso a las soluciones digitales, las empresas informales han tenido dificultades para acceder a las políticas de ayuda puestas en marcha durante la pandemia, como los subsidios salariales y los préstamos garantizados por el Estado. La informalidad generalizada también reduce las bases del impuesto corporativo y del impuesto a la renta de las personas, lo que a su vez limita la cantidad y calidad de los servicios públicos y la capacidad del sector público.

Entre las múltiples raíces de la informalidad –que incluyen el bajo acceso a la educación y formación de alta calidad y el débil marco institucional y de aplicación normativa– cabe destacar el diseño del sistema de protección social como factor clave. Uno de los principales impedimentos para la creación de empleo formal son las costosas cotizaciones sociales obligatorias y otros impuestos sobre la remuneraciones que financian las prestaciones del sector formal (IMF, 2021[2]; Meléndez et al., 2021[3]; Levy and Cruces, 2021[4]; Loyaza, 2018[1]). La suma de las obligaciones de los empleadores puede alcanzar el 53 % de la retribución en el caso de trabajadores con ingresos equivalentes al salario mínimo. Dado que la regulación se aplica de forma imperfecta, las empresas suelen eludir los costos de la seguridad social y contratar a trabajadores asalariados de forma informal. Los trabajadores con bajos ingresos o trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores al salario mínimo se enfrentan a unos costos de formalización prohibitivos y se ven obligados a permanecer en la informalidad, lo que se refleja en la baja cobertura de la seguridad social. Estos elevados costos no salariales, unidos a un salario mínimo relativamente alto cuyo nivel se aproxima al salario mediano, dejan a muchos trabajadores en la informalidad.

Para hacer frente a la falta de cobertura en la protección social de los trabajadores informales, a lo largo de los años se han establecido una serie de pilares no contributivos en materia de pensiones y salud. Estos pilares se financian a través del presupuesto con recursos de la tributación general, es decir, con recursos no asignados procedentes de diferentes impuestos y, en ocasiones, con las cotizaciones sociales de los trabajadores formales. Asimismo, se han complementado con otros programas de asistencia social, como las transferencias monetarias condicionadas, que han contribuido a reducir la pobreza. Pero estos

programas de pensiones no contributivas y de transferencias monetarias tienen dos características comunes: una baja cobertura, lo que significa que no llegan a una buena parte de los más necesitados, y unos bajos niveles de prestaciones, que en el caso de las pensiones no contributivas apenas ascienden a la mitad del umbral de la pobreza extrema (la cual refleja el costo de la ingesta calórica necesaria para la supervivencia). En general, las transferencias monetarias y los regímenes de pensiones no contributivas se dirigen al extremo más bajo de la distribución de los ingresos, dejando desprotegidos a muchos trabajadores informales y vulnerables. El sistema no contributivo de salud ha alcanzado casi su plena cobertura, pero su financiamiento fomenta la informalidad, ya que los trabajadores informales reciben las mismas prestaciones que sus homólogos formales, pero de forma gratuita. Por estas razones, el régimen no contributivo apenas ha reducido la enorme brecha existente entre los trabajadores formales y los informales. Esta situación ha sido especialmente visible en 2020, cuando los ingresos cayeron en la parte inferior de la distribución de ingresos mucho más que en la parte superior.

La erradicación de la pobreza absoluta está al alcance de un país de rentas medianas como Colombia, y supondría una enorme mejora para el bienestar del país. Si bien el crecimiento ha demostrado ser el motor más eficaz de la reducción de la pobreza en las últimas décadas, la protección social también ha desempeñado un papel importante, a pesar de todas las deficiencias de la actual configuración institucional. Será fundamental aprovechar estos avances para conseguir una recuperación más inclusiva y más justa tras las profundas cicatrices que ha dejado tras de sí la pandemia de COVID-19.

Contar con una protección social eficaz es fundamental para proteger a los trabajadores frente a shocks idiosincrásicos y frente a la pobreza en la tercera edad, pero también para adaptarse a disrupciones y cambios. La pandemia ha sido el ejemplo más visible, pero es probable que otras cuestiones como la transformación digital, el cambio climático, el envejecimiento de la población, la migración y las catástrofes naturales también desencadenen procesos de ajuste que requerirán una mayor protección social. Este escenario implica que sea necesario reforzar y adaptar el sistema de protección social para que pueda cumplir su función clave de reducir la pobreza y la desigualdad. Una protección social eficaz sienta las bases para que los trabajadores y sus familias puedan acceder a empleos de mayor calidad. Al mismo tiempo, permitirá a los trabajadores con bajos ingresos invertir más en su salud, en su capital humano y en el de sus hijos, y generará importantes beneficios para la productividad y el crecimiento a largo plazo (UNDP, 2021[5]).

El objetivo a largo plazo de lograr la formalización universal y la cobertura de protección social universal exigirá la implementación de profundas reformas de los regímenes de seguridad social y asistencia social, así como ajustes en las políticas del mercado laboral. Las reformas para reducir las cotizaciones sociales y otros impuestos sobre las remuneraciones pueden ser una poderosa herramienta para reducir la informalidad, tal y como lo hizo evidente la reforma Colombiana en 2012. Estas reformas deben ir acompañadas de un enfoque prudente de los futuros ajustes del salario mínimo, ya que ambas cosas afectan al diferencial de costos entre el empleo formal y el informal.

La reducción de las cotizaciones sociales requiere el desarrollo de mecanismos aseguradores que no estén ligados al empleo formal y que no se financien con cargos al mismo. Debería ponerse a disposición de todos los ciudadanos un nivel básico de protección social, que incluya pensiones y un seguro de desempleo, mientras que, aquellos que puedan contribuir más, podrán disponer de un conjunto más amplio de prestaciones contributivas. El principal desafío para romper la actual dualidad de ingresos y calidad del empleo pasa por desvincular el acceso a la protección social de la condición del trabajador en el mercado laboral y requiere el desplazamiento de la financiación de la protección social desde las cotizaciones a la seguridad social que gravan los ingresos laborales formales a los recursos presupuestarios generales, que provienen en su mayoría de los impuestos sobre la renta y el consumo. Aunque estos recursos presupuestarios generales incluyen los impuestos sobre la renta de las personas físicas, éstos son económicamente diferentes de las cotizaciones a la seguridad social en este contexto, aunque ambos sean pagados en gran medida por los hogares. Los impuestos sobre la renta personal cubren todas las fuentes de ingresos, no sólo los ingresos laborales del sector formal, y permiten

esquemas de tipos progresivos que incluyen tipos cero para las rentas bajas. Unificar los programas de asistencia social en un único régimen de prestaciones económicas, al tiempo que se incrementan la cobertura y las prestaciones y se incentiva el acceso al empleo formal, será clave para atajar la pobreza y aumentar la inclusión productiva. Deberán adoptarse esfuerzos continuos para mejorar la aplicación de la legislación laboral y tributaria, que complementarán las mejoras en los incentivos a la formalización.

El principal beneficio de estas profundas reformas sería iniciar un círculo virtuoso entre la reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad y la mejora de las perspectivas del crecimiento. Los trabajadores que se sitúan en la mitad inferior de la distribución de ingresos se beneficiarían claramente de la mejora de oportunidades en empleo formal y de la remuneración neta que dichas reformas podrían aportar. En el caso de los trabajadores formales actuales, a excepción de los individuos con altos ingresos, la carga fiscal efectiva no cambiaría mucho, ya que la reducción de los impuestos sobre las remuneraciones y las cotizaciones sociales se sustituiría por aumentos de los impuestos a la renta de las personas y, posiblemente, del impuesto sobre el valor añadido. En el caso de los trabajadores formales con ingresos relativamente más altos, la adopción de un régimen del impuesto a la renta más progresivo implicaría una mayor carga fiscal que en la actualidad.

El financiamiento de las reformas requerirá aumentar los recursos adicionales permanentes en torno al 1 % del PIB. Esta estimación es un límite superior, ya que no se tiene en cuenta el aumento de la formalización y el crecimiento, y la consiguiente recaudación de ingresos derivada de estas reformas. Colombia tiene margen para conseguirlo, ya que los ingresos fiscales son bajos en comparación con los estándares internacionales (véase el Capítulo 1) y el gasto puede reasignarse interrumpiendo los subsidios que están mal focalizados y los programas de política social menos eficientes.

En muchos aspectos, los costos serán más de naturaleza política que económica. No se deben subestimar las dificultades que conlleva encontrar el consenso político necesario para acometer las profundas reformas analizadas en este capítulo. La economía política que implica la profunda revisión de las instituciones existentes que Colombia necesita, así como las reformas fiscales necesarias para garantizar ingresos adicionales, probablemente sea sinuosa y complicada. Sin embargo, el grave impacto de la pandemia del COVID-19 sobre la inclusión social y el crecimiento potencial podría generar el impulso necesario y desencadenar un debate político que está pendiente desde hace tiempo, y que el Gobierno entrante que asuma el poder en 2022 podría impulsar y liderar.

Para que un programa de reformas resulte políticamente viable es fundamental encontrar una secuencia temporal y un orden de prioridades adecuados. Avanzar de forma gradual podría ayudar a incrementar la aceptación política. En este sentido, una de las primeras prioridades debería ser reforzar los programas de asistencia social y consolidarlos en un único programa de lucha contra la pobreza. Este nuevo programa debería financiarse con ingresos tributarios adicionales, y en un primer paso deberían abordarse cambios en deducciones básicas y las exenciones en el impuesto a la renta de las personas, además de la reducción de las exenciones y de las tasas especiales del IVA. En un segundo paso, podría abordarse la reducción de los costos laborales no salariales, desplazando gradualmente una mayor carga de financiamiento de las cotizaciones a la seguridad social hacia recursos tributarios generales. De este modo, se reduciría la informalidad y, por tanto, sería beneficioso para la productividad, la equidad y las finanzas públicas al mismo tiempo. A continuación, debería llevarse a cabo una reforma del sistema de pensiones profunda para abordar las desigualdades existentes, que incluya una prestación por jubilación básica universal. La implementación gradual de estas reformas puede ser decisiva al tiempo que deben llevarse a cabo de forma coordinada. Los pequeños parches que se han aplicado anteriormente a problemas puntuales no han tenido en cuenta el conjunto de la situación y a menudo han generado nuevos problemas.

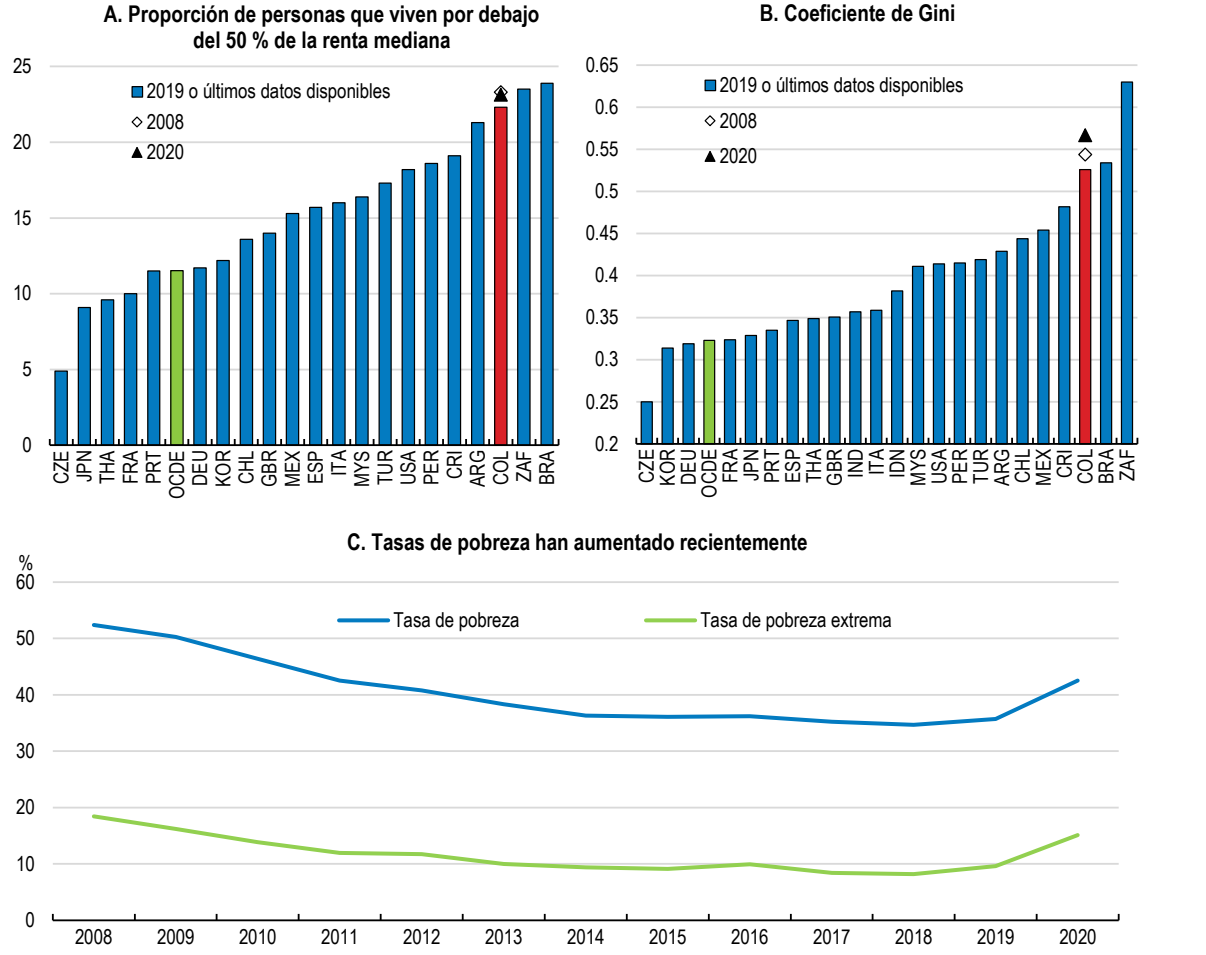
En este capítulo se analizan los desafíos y las deficiencias del actual sistema de protección social y se analizan una serie de opciones de políticas para ampliar la cobertura al tiempo que se impulsa el empleo formal, que es una de las prioridades políticas más importantes para Colombia. Los beneficios de la

reforma de la protección social deberían potenciarse mediante la adopción simultánea de medidas en otros ámbitos de políticas, incluidas reformas para impulsar la productividad estructuralmente baja y estancada de las empresas y el escaso acceso a la educación y formación de alta calidad, como se ha analizado en el Capítulo 1 y en anteriores Estudios Económicos (OECD, 2019[6]; OECD, 2017[7]).

## La COVID-19 está dando marcha atrás a los avances conseguidos en la reducción de la pobreza y la desigualdad

La pobreza y la desigualdad disminuyeron con fuerza durante las últimas dos décadas en Colombia, pero siguen siendo de las más altas de la OCDE (Gráfico 2.1). Entre 2001 y 2015, la pobreza disminuyó rápidamente en unos 22 puntos porcentuales (1,6 puntos porcentuales al año, en promedio), según la definición nacional de pobreza.

### Gráfico 2.1. La pobreza y la desigualdad han aumentado durante la pandemia de COVID-19




Nota: En el panel A, la pobreza se define como la proporción de personas que viven en un hogar con menos del 50% de los ingresos medianos disponibles per cápita del hogar (o, en algunos casos, del gasto en consumo). Esta medida de pobreza es diferente de la definición nacional de pobreza del DANE, que se utiliza en el Panel C. El índice de Gini mide el grado en que la distribución de los ingresos (o, en algunos casos, el gasto en consumo) entre los individuos u hogares de una economía se desvía de una distribución perfectamente igualitaria. El Panel C muestra la pobreza utilizando la definición nacional en base al cálculo de la cesta básica de alimentos.
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial; DANE.

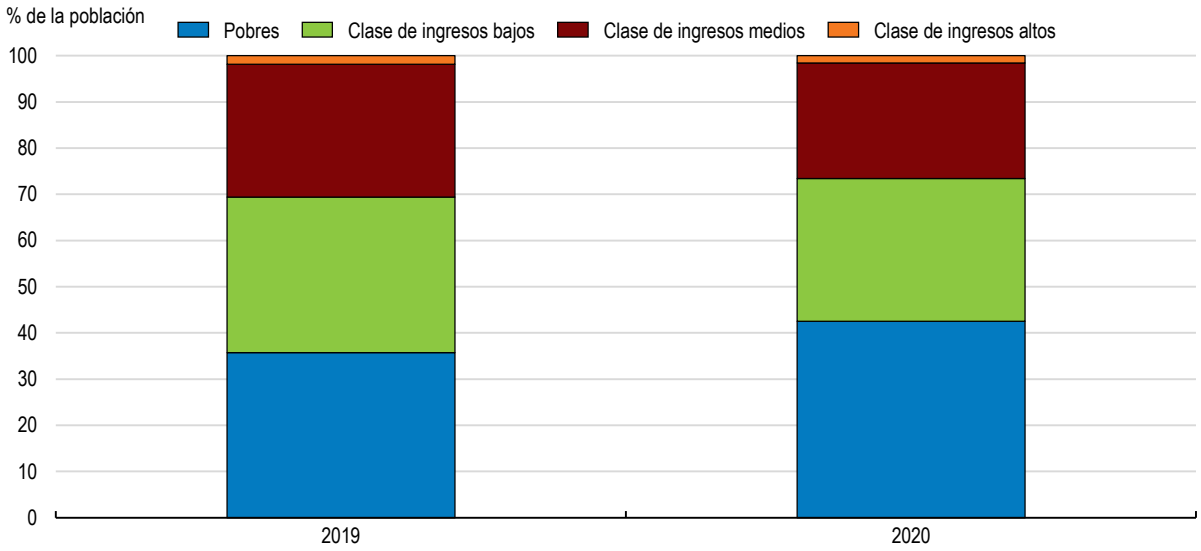
StatLink https://stat.link/d7eb0o

La clase media también creció considerablemente durante el mismo periodo, en unos 20 puntos porcentuales hasta alcanzar el 40% de la población (De la Cruz, Manzano and Loterszpil, 2020[8]). Pero el descenso de la pobreza se desaceleró y finalmente comenzó a aumentar de nuevo a partir de 2017, lo que se explica en parte por el menor crecimiento económico tras la fuerte crisis del petróleo de 2014. El

crecimiento económico fue el principal motor de reducción de la pobreza y la desigualdad (Joumard and Londoño Vélez, 2013[9]), y del aumento de la clase media durante la última década. Sin embargo, más allá del crecimiento, los nuevos programas de asistencia social y el aumento de la redistribución desempeñaron un papel importante (Messina and Silva, 2019[10]). Las transferencias en especie, sobre todo los servicios de educación y de salud, también han contribuido considerablemente a la reducción de la desigualdad y la pobreza en las dos últimas décadas (Nuñez et al., 2020[11]; Lustig, 2016[12]). Sin embargo, el impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias sigue siendo relativamente bajo en comparación con los países avanzados e incluso con otros países en desarrollo (Lustig, 2016[12]).

La pandemia de Covid-19 ha generado un profundo impacto en las vidas y los medios de subsistencia, aumentando la pobreza del 36 % al 42,5 % en 2020 (Gráfico 2.1, Panel C). Muchos de estos nuevos hogares pobres sufrieron un fuerte descenso de los ingresos y 1,7 millones de personas abandonaron la clase media (Gráfico 2.2). A finales de 2020, más del 70 % de la población vivía en la pobreza o corría el riesgo de caer en ella. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, aumentó en 1,8 puntos porcentuales durante 2020. Todo esto sucedió a pesar de una fuerte respuesta de política que incluyó una importante ampliación de los programas de transferencias monetarias existentes y la creación de otros nuevos.

## Gráfico 2.2. Los pobres y la clase media se han visto muy afectados por la pandemia



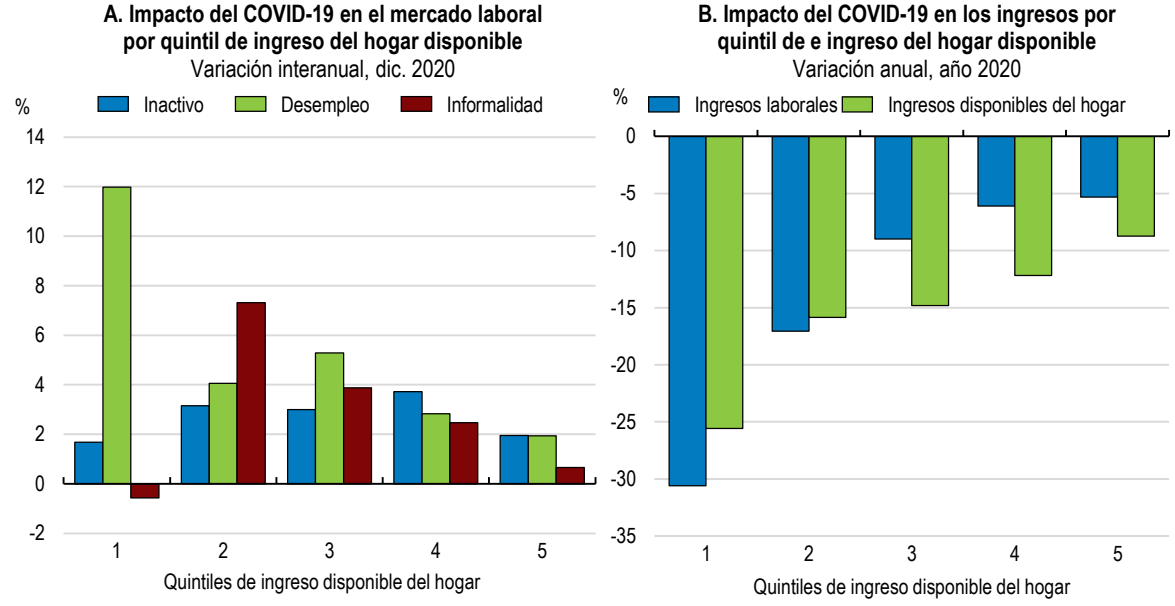

Nota: Se considera pobres a aquellos individuos que viven en hogares con ingresos per cápita por debajo del umbral de la pobreza según la definición nacional; la clase de ingresos bajos comprende los individuos de hogares con ingresos per cápita entre el umbral de pobreza y 2 umbrales de pobreza; la clase de ingresos medios comprende los individuos de hogares con ingresos per cápita entre 2 y 10 umbrales de pobreza; y la clase de ingresos altos está formado por individuos de hogares con ingresos superiores a 10 umbrales de pobreza.
Fuente: Cálculos de la OCDE utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019 y 2020.

StatLink https://stat.link/j0q8cm

Las pérdidas masivas de puestos de trabajo y medios de vida han sido los principales impulsores del aumento de la pobreza y la desigualdad durante la pandemia de COVID-19 (Gráfico 2.3). Este fuerte impacto tiene sus raíces en las desigualdades ya existentes impulsadas por una elevada proporción de empleos informales (Recuadro 2.1), la resultante baja cobertura de la protección social y el elevado desempleo, ambos concentrados en la parte más baja de la distribución de los ingresos (Gráfico 2.4). A ello se suma una cobertura tradicionalmente incompleta de las transferencias monetarias, que deja fuera a muchos hogares necesitados, a pesar del importante aumento de las prestaciones de programas nuevos y existentes adoptado en respuesta al COVID-19. Conscientes de los numerosos desafíos, las autoridades

encargaron a mediados de 2020 una revisión y un análisis detallados en el contexto de la «Misión de Empleo», que proporciona un diagnóstico útil y recomendaciones sobre las que poder realizar un seguimiento (Levy and Maldonado, 2021[13]). Además, una reducción temporal de los costes laborales no salariales dirigida a los jóvenes y a las mujeres pretende apoyar a estos grupos, especialmente afectados por la pandemia.

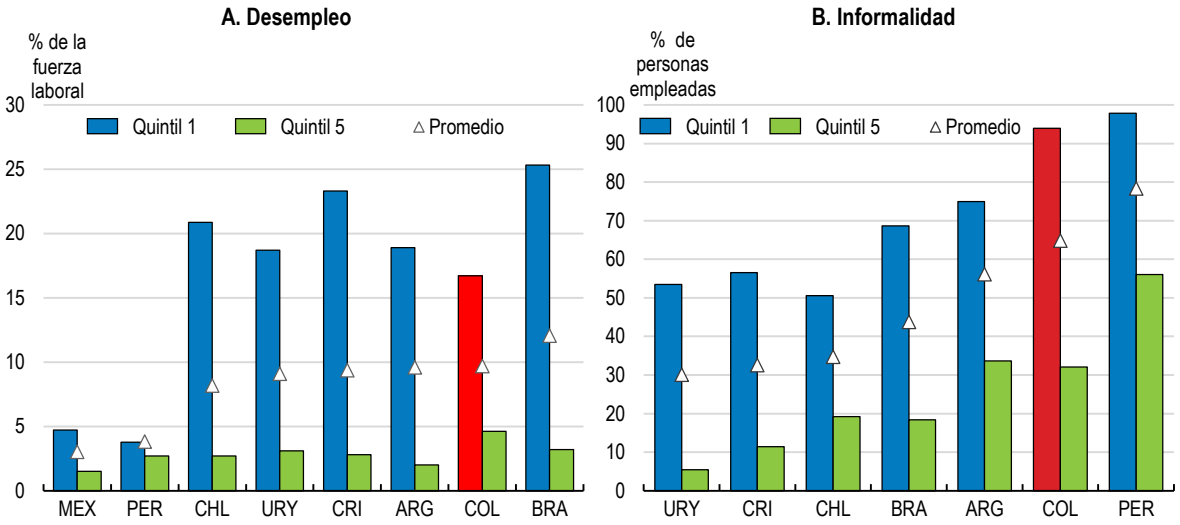
## Gráfico 2.3. Las masivas pérdidas de empleo e ingresos explican el fuerte impacto del COVID-19




Nota: Los quintiles de ingresos se basan en los ingresos disponibles per cápita de los hogares.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019 y 2020.

StatLink https://stat.link/kfx2e0

## Gráfico 2.4. La informalidad y el desempleo son elevados y se concentran en los más vulnerables




Nota: Año 2019. Se definen como trabajadores informales aquellos que no cotizan en el sistema pensional.
Fuente: Base de datos SIMS del BID.

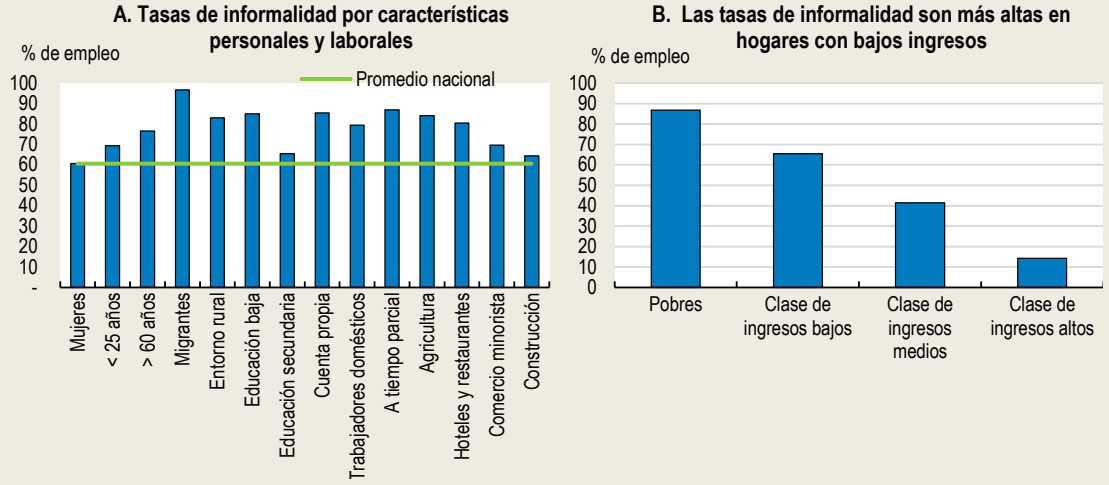
StatLink https://stat.link/ny8bd0

## Recuadro 2.1. ¿Quiénes son los trabajadores informales?

No existe una definición única del empleo informal. Sin embargo, una forma generalmente aceptada de definirlo sería el empleo que no paga impuestos, registrado por el gobierno o que no cumple la normativa laboral. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la informalidad en el caso de los trabajadores asalariados como aquellos cuyos empleadores no contribuyen a los sistemas de protección social. La OIT utiliza una definición diferente en el caso de los trabajadores por cuenta propia (o trabajadores autónomos) dependiendo del carácter informal del negocio o el tamaño de la empresa (menos de 5 trabajadores). Esta distinción hace que ambas categorías no sean comparables. En este capítulo se define el empleo informal como todo tipo de trabajador que no cotiza a la seguridad social, es decir, al sistema de pensiones. El pago de las cotizaciones a la pensión está muy relacionado con el resto de las cotizaciones sociales (como la salud) o el incumplimiento de otras normas laborales.

El empleo informal está muy segmentado por características socioeconómicas (Gráfico 2.5, panel A). La mayoría de los trabajadores migrantes y rurales tienen habitualmente empleos informales, al igual que sucede con los trabajadores jóvenes, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores a tiempo parcial. La baja cualificación y la informalidad están fuertemente relacionadas, ya que la informalidad disminuye a medida que los trabajadores alcanzan niveles de educación más elevados. El sector agrícola, el comercio minorista, la hostelería y la construcción concentran a una gran parte de los trabajadores informales. Las tasas de pobreza son más elevadas entre los trabajadores con empleo informal y existe una fuerte correlación entre los ingresos de los hogares y la informalidad (Gráfico 2.5, panel B). Además, los trabajadores informales suelen tener ingresos más bajos (Gráfico 2.6) y más inestables, lo que limita su capacidad para hacer frente a posibles alteraciones de sus ingresos. En Colombia, muchos trabajadores transitan en multitud de ocasiones entre la formalidad y la informalidad a lo largo de su trayectoria laboral (Meléndez et al., 2021[3]). Esta situación provoca que algunos trabajadores, aunque coticen durante algún tiempo, no suelan cumplir los requisitos necesarios para acceder al seguro de desempleo o a las pensiones contributivas.

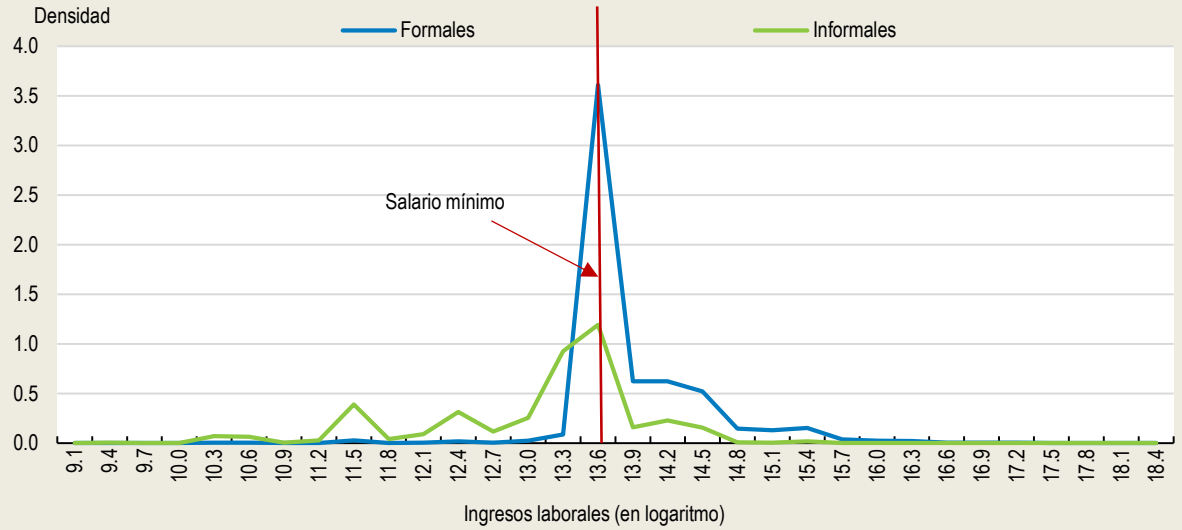
### Gráfico 2.5. Las tasas de informalidad varían mucho según las características socioeconómicas




Nota: Año 2019. En el panel B: Se considera pobres a aquellos individuos que viven en hogares con ingresos per cápita por debajo del umbral de la pobreza; la clase de ingresos bajos comprende los individuos de hogares con ingresos per cápita entre el umbral de pobreza y 2 umbrales de pobreza; la clase de ingresos medios comprende los individuos de hogares con ingresos per cápita entre 2 y 10 umbrales de pobreza; y la clase de ingresos altos está formado por individuos de hogares con ingresos superiores a 10 umbrales de pobreza.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

StatLink https://stat.link/19ynjx

### Gráfico 2.6. Los trabajadores informales ganan menos que sus homólogos formales




Nota: Estimaciones Kernel de los ingresos promedio mensuales equivalentes del mercado laboral para trabajadores formales o informales (que no cotizan al sistema de pensiones) en 2019. La línea vertical roja representa el salario mínimo en 2019.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

StatLink https://stat.link/zt9jga

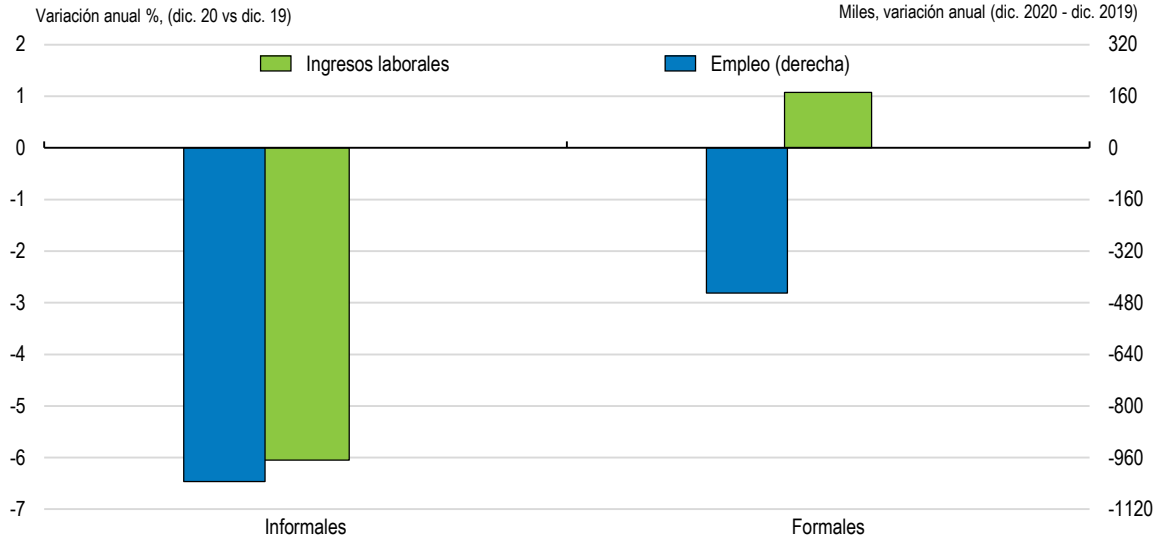
Colombia también tiene altos niveles de informalidad empresarial. Cerca del 76% de las microempresas no están registradas con la administración tributaria y 89% no están registradas en las cámaras de comercio, de acuerdo a la encuesta de microemprendimientos del DANE. Esto está fuertemente correlacionado con un bajo cumplimiento de la contratación de trabajadores formales y estándares sanitarios, una baja implementación de la contabilidad formal así como de la declaración y pago de impuestos (DNP, 2019[14]). De hecho, 88% de las microempresas no contribuyeron al sistema de pensiones o salud y 95% no contribuyeron por riesgos profesionales. La mayoría de los empleos informales se concentran en pequeñas empresas que tienen una alta incidencia de ocupaciones de baja cualificación y baja productividad (Eslava, Haltiwanger and Pinzón, 2019[15]).

Los trabajadores informales fueron los que más padecieron las consecuencias económicas de la pandemia, ya que las pérdidas de empleo en los trabajadores informales fueron casi el doble que en los trabajadores formales (Gráfico 2.7). Esto marca un quiebre con respecto a recesiones anteriores, cuando la informalidad solía amortiguar la caída del empleo y actuaba como colchón anticíclico. Durante la pandemia, los confinamientos y las restricciones a la movilidad obligaron a muchos trabajadores informales a quedarse en casa y a abandonar la fuerza laboral. Mientras que los trabajadores informales experimentaron un descenso de sus ingresos laborales promedio del 6% en 2020, motivado principalmente por la caída de las horas trabajadas, en el caso de los trabajadores formales los ingresos laborales promedio aumentaron ligeramente (Gráfico 2.7). Esto último se explica por efectos de composición, ya que en el empleo formal el ajuste se hizo principalmente a expensas de los trabajadores temporales (ILO, 2021[16]). Precisamente porque los empleos informales están fuera del alcance del Gobierno, por lo general, las políticas de estímulo en forma de créditos, subsidios salariales o programas de ajuste temporal de empleo no beneficiaron a los trabajadores informales. Una excepción es el programa Unidos por Colombia, en el cual empresas informales podían acceder a créditos con garantías estatales. Además, como los trabajadores informales no suelen tener acceso a ahorro ni a ningún tipo de protección social, dependieron de las transferencias monetarias del Gobierno, que solo compensaron parcialmente

su pérdida de ingresos (Busso et al., 2020[17]). A medida que la economía ha repuntado, la recuperación del empleo se ha visto impulsada por los empleos informales, lo cual amenaza con generar un aumento permanente de la informalidad, que ampliaría las brechas de ingresos y la calidad del empleo (Maurizio, 2021[18]).

Las grandes empresas, en las que existe una elevada incidencia de empleos formales, han podido hacer frente a la situación sin reducir su tamaño gracias a su mayor patrimonio y margen financiero. Muchas de ellas han podido beneficiarse de facilidades como el aumento de la liquidez, préstamos garantizados por el Estado y subvenciones salariales, algunas de las cuales estaban condicionadas al mantenimiento de la plantilla. En cambio, las microempresas y pequeñas empresas, que son mucho más numerosas, que presentan una baja productividad y una elevada incidencia de empleos informales, no han podido acceder a este tipo de ayudas a la liquidez. Asimismo, estas empresas estaban menos preparadas para adoptar soluciones digitales como la venta por Internet o el teletrabajo (OECD, 2019[19]).

### Gráfico 2.7. Los trabajadores informales han sufrido grandes pérdidas de empleo e ingresos durante la pandemia

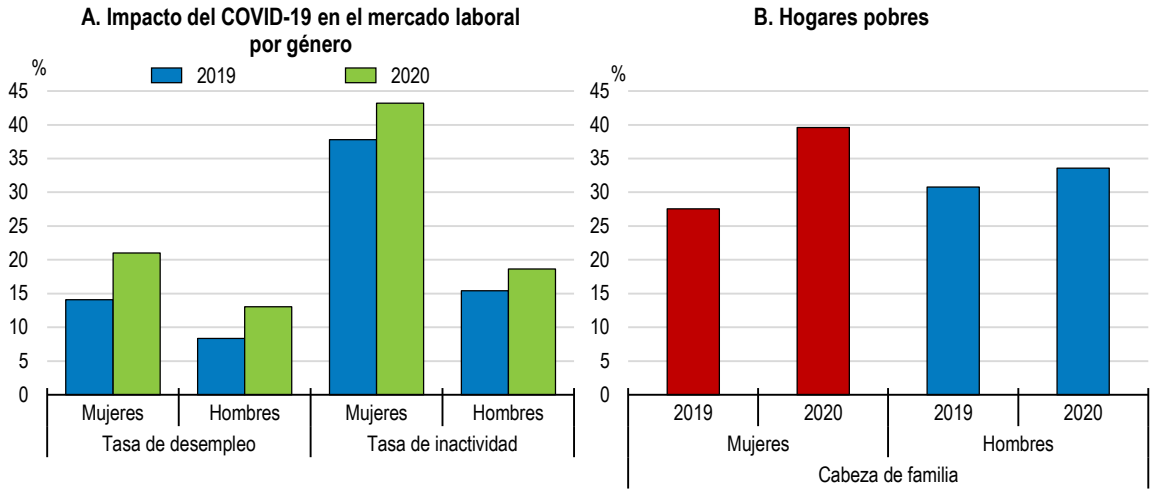



Fuente: Cálculos basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019 y 2020, DANE.

StatLink https://stat.link/sdou0h

Las mujeres también se han visto más afectadas por el COVID-19, en parte debido a las grandes diferencias ya existentes en materia de empleo y salarios, que se ampliaron en 2020 (Gráfico 2.8, Panel A). La participación de mujer en la fuerza laboral ha registrado una caída sin precedentes durante 2020, y a medida que la economía se recupera, el repunte ha sido más lento que en los hombres. Esto se debe, al menos en parte, al cierre de las escuelas, que se prolongó durante unas 30 semanas en 2020, uno de los más extensos del mundo. Los hogares que tienen a una mujer como cabeza de familia se vieron desproporcionadamente afectados por el aumento de la pobreza en 2020 (Gráfico 2.8, Panel B). El impacto de la crisis también varió enormemente entre ciudades y regiones, reflejando las importantes discrepancias existentes en la informalidad, la disponibilidad y la calidad de los servicios públicos.

## Gráfico 2.8. La pandemia ha ampliado las desigualdades de género ya existentes




Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019 y 2020.

StatLink https://stat.link/dbytzj

La población migrante también se ha visto fuertemente afectada por la pandemia del COVID-19, ya que se enfrenta a diversas vulnerabilidades. Sólo el 25% de los migrantes venezolanos tienen un contrato de trabajo estándar, y alrededor del 90% de los trabajadores venezolanos tienen un empleo informal y carecen de cobertura de seguridad social (Farné and Sanín, 2020[20]). Los migrantes quedaron cubiertos por la respuesta política a la pandemia, en particular en los programas de transferencias monetarias. Sin embargo, los requisitos adicionales, como un período mínimo de residencia o estar inscrito en el registro social de beneficiarios, llevaron a la exclusión de facto de muchas familias venezolanas.

Conscientes de estos retos, las autoridades colombianas mejoraron el acceso de los inmigrantes a la protección social en 2021 desarrollando una regularización migratoria sin precedentes para los migrantes venezolanos. En marzo de 2021, Colombia anunció un Permiso de Protección Temporal por 10 años para los migrantes venezolanos residentes en Colombia, otorgándoles un estatus legal temporal. Se espera que más de 2 millones de venezolanos se beneficien de la medida, lo que la convierte en una de las mayores regularizaciones jamás emprendidas en la OCDE (OECD, 2021[21]). El acceso a este mecanismo garantiza el estado de residencia regular, incluida la posibilidad de acceder a un empleo formal, a la educación y a la asistencia sanitaria. Sin embargo, una integración efectiva de los inmigrantes requerirá una estrategia global con acciones que abarquen varios ámbitos de políticas, como la educación, la normativa empresarial, las pensiones y las políticas del mercado laboral para eliminar las barreras de integración que aún existen y mejorar el acceso a la protección social.

Las minorías étnicas también se han visto muy afectadas por la pandemia. Las tasas de pobreza eran más altas entre esos grupos antes de la pandemia y el acceso a la protección social muy bajo (ANDI, 2019[22]). El Gobierno aumentó el apoyo a través de las transferencias montearías para las minorías étnicas durante la pandemia. Sin embargo, la falta de estadísticas oportunas impide un análisis más detallado de su integración en el mercado laboral y del acceso a la protección social de estos grupos, lo que plantea retos para el diseño y la aplicación de políticas públicas.

## La protección social está fragmentada, el gasto es escaso y su focalización es deficiente

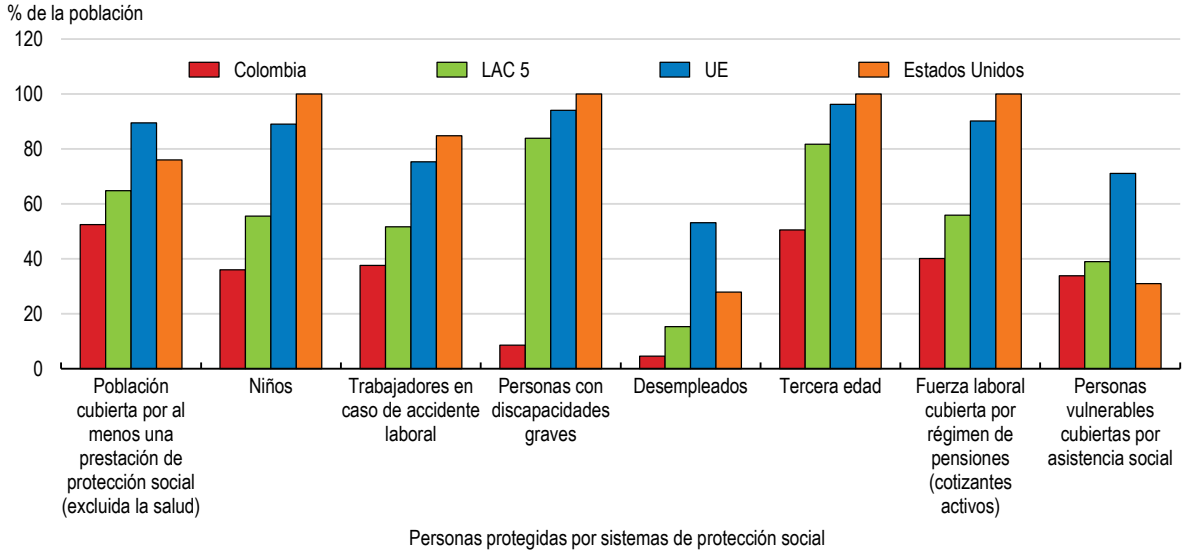
El sistema de protección social en Colombia está fragmentado y los derechos vienen determinados en su mayoría por la situación del individuo en el mercado laboral (Recuadro 2.2). Por un lado, las prestaciones de «seguridad social» están asociadas al trabajo formal y, por otro, las «políticas de asistencia social», dirigidas a la población más desfavorecida, constituyen un sistema paralelo no contributivo.

El resultado de esta configuración es una segmentación de la fuerza laboral en dos categorías: los trabajadores formales, por un lado, cubiertos por los programas contributivos y las regulaciones del salario mínimo, y los trabajadores informales, por otro, algunos de los cuales tienen acceso a programas de asistencia social no contributivos. Los trabajadores informales tienen unos ingresos promedio inferiores a los de los trabajadores formales; sin embargo, algunos trabajadores informales cuentan con ingresos superiores al umbral de pobreza, lo que generalmente les impide acceder a las prestaciones no contributivas. Otros trabajadores informales pueden simplemente no estar cubiertos por el sistema de seguridad social porque la ley les impide cotizar si sus ingresos son inferiores al salario mínimo mensual. Los trabajadores por cuenta propia pueden cotizar aunque ganen menos que el salario mínimo, pero sus cotizaciones sociales deben basarse en un salario mínimo mensual. Esta dualidad ha dado lugar a una baja cobertura de la protección social (Gráfico 2.9)

Esta fragmentación no solo es una fuente de desigualdad, sino también un importante factor que contribuye al bajo crecimiento de la productividad (Levy and Schady, 2013[23]; Levy and Maldonado, 2021[13]). Cuando las prestaciones contributivas del sistema de seguridad social no son plenamente valoradas por los trabajadores, tienden a actuar como un impuesto implícito para el empleo formal. Al mismo tiempo, las prestaciones no contributivas pueden actuar como un subsidio a la informalidad cuando se percibe que son similares a las que obtienen los trabajadores formales, que pagan por ellas. Además, las empresas tienden a mantener un tamaño ineficientemente pequeño para no estar sujetas a las inspecciones del mercado laboral.

### Gráfico 2.9. La cobertura de la protección social es escasa

2020 o último año disponible




Nota: Se entiende por personas vulnerables todos los niños más los adultos no cubiertos por prestaciones contributivas y aquellas personas que hayan superado la edad de jubilación y que no reciban prestaciones contributivas (pensiones). LAC 5 es el promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.

Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre la protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); ILOSTAT; fuente nacional.

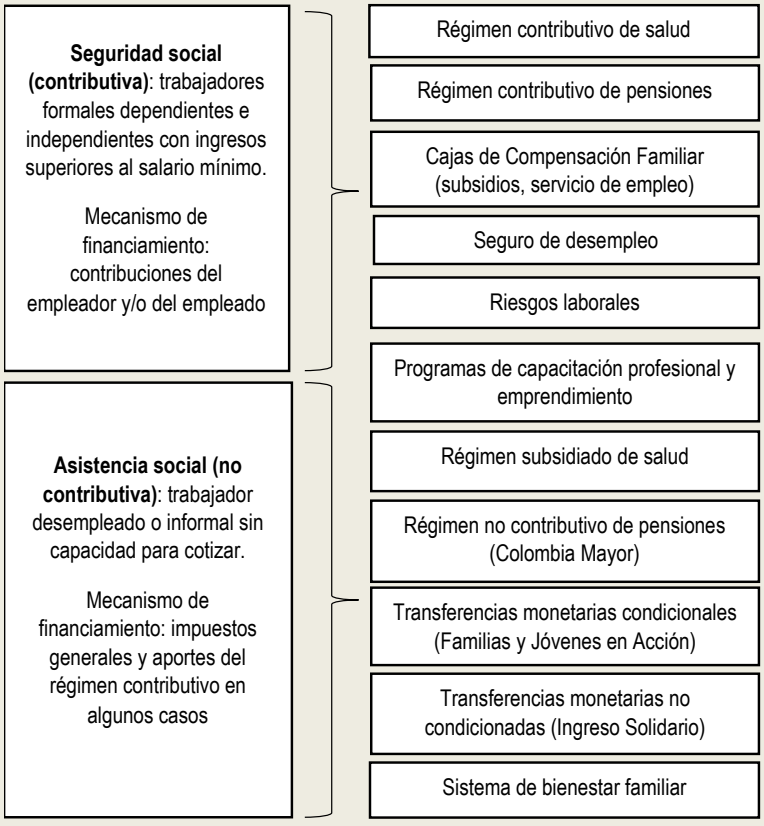
StatLink https://stat.link/s46890

## Recuadro 2.2. El sistema de protección social en Colombia

El sistema de seguridad social comprende los seguros de salud, pensiones y desempleo, así como la cobertura de los riesgos laborales (Gráfico 2.10). El sistema se financia a través de las cotizaciones aportadas por los empleadores y/o los empleados, que son proporcionales a los sueldos o salarios de los trabajadores, de ahí el nombre de «régimen contributivo de la seguridad social». Los trabajadores cubiertos por este sistema también están sujetos a la normativa sobre protección del empleo y salarios mínimos.

El sistema de asistencia social se creó para asegurar a los que quedaban fuera del sistema de seguridad social contributiva y se financia generalmente a través de los impuestos generales, de ahí el nombre de «régimen no contributivo». Abarca principalmente el régimen de salud no contributivo (subsidiado); un pequeño régimen de pensiones no contributivas, que es un programa de transferencias monetarias para ayudar a los ancianos en situación de pobreza (Colombia Mayor); programas de transferencias monetarias condicionadas (como Familias en Acción); y una estrategia integrada de ayuda a las personas en situación de pobreza (Estrategia Unidos). El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que ofrece formación profesional universal, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ayudan a los hogares más vulnerables y desfavorecidos. Existen otros programas importantes, como Familias en su Tierra, que atienden a las víctimas de desplazamientos forzados que han regresado o se han reubicado en sus tierras y que les ayuda a mejorar sus condiciones de vida mediante el acceso a alimentos, la promoción de iniciativas productivas y la mejora de sus condiciones de vida. Otros programas dirigidos a la población más desfavorecida tienen como objetivo reforzar el espíritu empresarial y promover actividades productivas con las que puedan generar sus propios ingresos.

### Gráfico 2.10. El sistema de protección social en Colombia



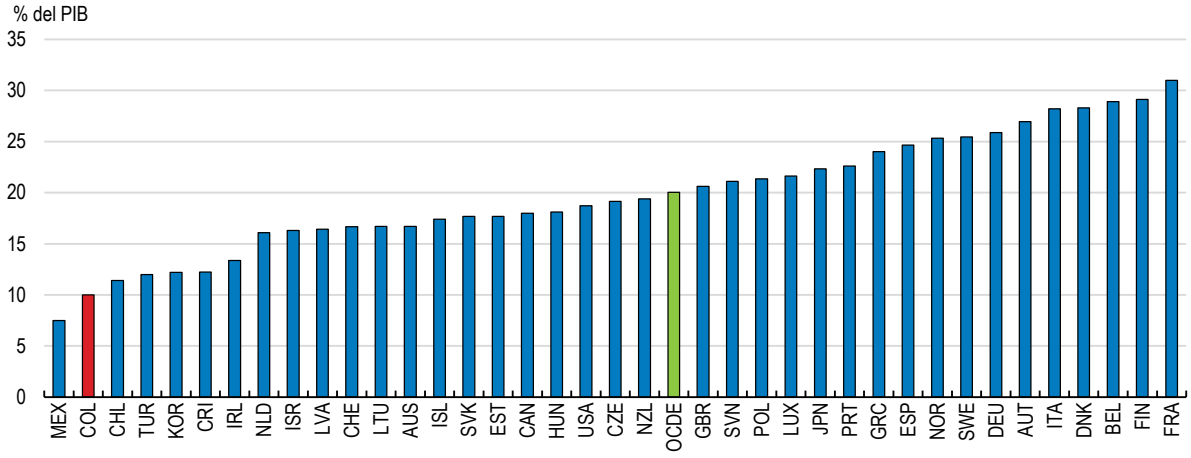

Fuente: Secretaría de la OCDE

Las deficiencias existentes en la cobertura están asociadas a un bajo gasto en protección social. Aunque el gasto social ha aumentado considerablemente en las dos últimas décadas, pasando del 5,7% del PIB en 1990 (Melo-Becerra and Ramos-Forero, 2017[24]) al 10% del PIB en 2019, sigue siendo bajo desde una óptica internacional (Gráfico 2.11). El gasto en protección social se sitúa en torno al 8% del PIB, pero el 60% de este gasto se destina a las pensiones, mientras que menos del 3% se dirige a los programas de asistencia social que ayudan a los más desfavorecidos.

Además, la focalización del gasto es deficiente, ya que una parte importante del gasto público social beneficia a hogares que no se consideran pobres (Tabla 2.1). Esta situación se produce sobre todo en el caso de las pensiones, la vivienda, los subsidios a la educación y los servicios públicos, como la electricidad o las telecomunicaciones. El gasto en pensiones es el peor focalizado: El 73% de los subsidios se destinan a hogares con altos ingresos, mientras que solo el 5 % va a parar a los hogares más desfavorecidos. De hecho, Colombia es el único país de la región en el que las pensiones contributivas aumentan la desigualdad (Lustig, 2016[12]). Esto se debe a la elevada proporción de empleos informales que carecen de cobertura del sistema contributivo de pensiones. El gasto en educación preescolar y primaria está bien focalizado en los más desfavorecidos, si bien las prestaciones de gasto público en educación superior van a parar sobre todo a hogares con altos ingresos (Joumard and Londoño Vélez, 2013[9]). Las partidas mejor definidas son los programas de asistencia social, como Familias en Acción, y aunque en 2016 casi el 40 % del gasto se destinó a hogares que no se consideraban pobres (Fedesarollo, 2021[25]), su focalización ha mejorado recientemente.

Los subsidios a los servicios públicos son la segunda partida peor focalizada, ya que el 80% del gasto público se destina a hogares que no se consideran pobres. Por lo general, los subsidios a los servicios públicos no son eficientes, ya que distorsionan las señales de precios y pueden dar lugar a decisiones de consumo perjudiciales, como la disminución de los incentivos para ahorrar energía. Se podría realizar un análisis de costos y beneficios de cada subsidio de servicios públicos y eliminar aquellas que sean perjudiciales de un punto de vista social y ambiental. Se podría ayudar mejor a los hogares vulnerables mediante transferencias monetarias. Si no se pueden eliminar los subsidios, se podría mejorar su focalización y aumentar al menos la eficiencia del gasto público de manera que ayuden a los que más lo necesitan (véase el apartado 0). Por ejemplo, el 90% de los hogares reciben subsidios para financiar su consumo de electricidad y el 60% para el gas (Eslava, Revolo and Ortiz, 2020[26]).

## Gráfico 2.11. El gasto social es escaso




Nota: Año 2019. El gasto social comprende las transferencias monetarias, la provisión directa de bienes y servicios en especie y las exenciones fiscales con fines sociales. En la base de datos de gasto social de la OCDE, Colombia presentaba un gasto social equivalente al 13,1 % del PIB en 2018.
Fuente: DNP y base de datos de gasto social de la OCDE.

StatLink https://stat.link/k6e1io

### Tabla 2.1. El gasto social presenta una focalización deficiente

| | Quintil de ingreso per cápita del hogar | | | | | Gasto en hogares no considerados pobres, % del total | Presupuesto (% PIB) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Educación | 42,2 | 25,2 | 16,9 | 10,6 | 5,1 | 46,4 | 3,7 |
| Pensiones | 5 | 9,2 | 12,7 | 18,9 | 54,2 | 89,8 | 2,6 |
| Salud | 48,8 | 26,1 | 14,7 | 7,9 | 2,5 | 42,6 | 1,9 |
| Programas para víctimas del conflicto | 43,2 | 22,9 | 12,9 | 17,3 | 3,7 | 51,5 | 1,5 |
| Servicios públicos | 21,9 | 20,6 | 19,4 | 20,1 | 17,9 | 81 | 0,5 |
| Vivienda | 7,1 | 18,9 | 23,1 | 24,8 | 26,1 | 93,2 | 0,4 |
| Familias en Acción | 56,2 | 24,7 | 12 | 5,5 | 1,6 | 38,4 | 0,2 |
| Ayudas en educación | 10,3 | 18,9 | 7,9 | 28,1 | 34,8 | 59,5 | 0,1 |
| Colombia Mayor | 51,2 | 23,8 | 15,1 | 7,1 | 2,8 | 42 | 0,1 |
| Subsidio de desempleo | 15,1 | 25,4 | 21 | 18,4 | 20,1 | 66,7 | 0,02 |
| Jóvenes en acción | 39,5 | 23 | 21,3 | 13,3 | 2,8 | 51,7 | 0,02 |
| Familias en su Tierra | 41,6 | 30,7 | 16,6 | 9,2 | 1,9 | 45,2 | 0,01 |
| Otras transferencias | 27,6 | 23,9 | 16,9 | 28,6 | 2,9 | 67,2 | |
| **Total sin pensiones** | **39,6** | **24,3** | **16,6** | **12,1** | **7,4** | **50** | |
| **Total** | **31,1** | **20,6** | **15,6** | **13,7** | **18,8** | **59,8** | **11,1** |

Nota: Año 2017. La noción de «pobre» se define con arreglo al umbral de pobreza nacional. El valor indicado en la tabla para las pensiones refleja únicamente el subsidio implícito. La noción de «educación» incluye todas las instituciones educativas públicas, mientras que las «ayudas en educación» se refieren a los subsidios y becas educativas. La noción de «servicios públicos» incluyen los subsidios a servicios públicos básicos como la energía, el agua, el alcantarillado y las comunicaciones.
Fuente: (Fedesarollo, 2021[25]) Basado en la ENPH (DANE).

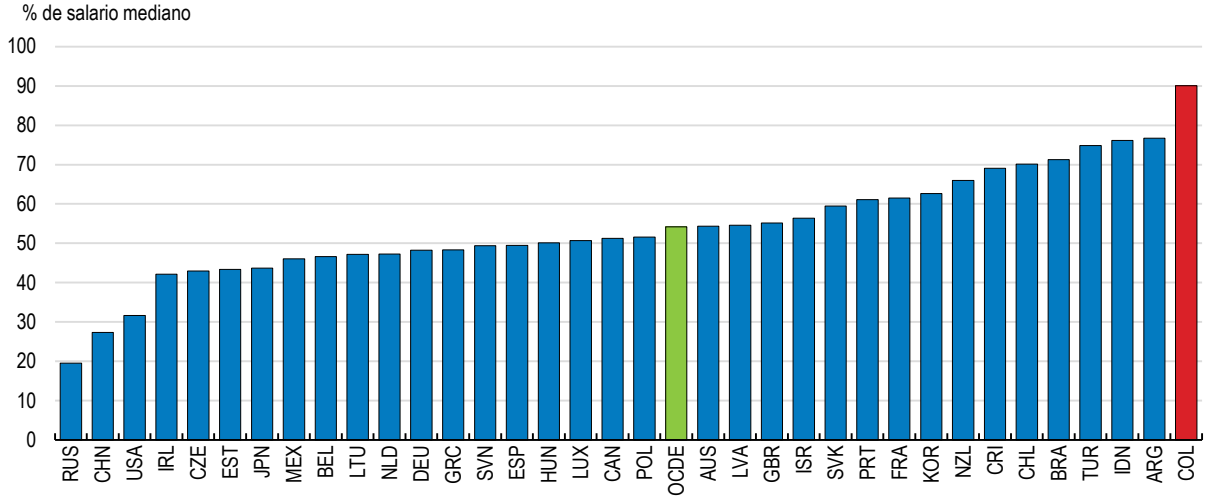
## Los elevados costos de la mano de obra formal explican las grandes deficiencias existentes en la cobertura de la seguridad social

### *El salario mínimo relativamente alto aumenta los salarios formales pero agrava la informalidad*

El salario mínimo de Colombia –que equivale al 90% del salario mediano y al 62% del salario mediano de los empleados formales a tiempo completo– es elevado en comparación con los países de la OCDE (Gráfico 2.12). La evidencia internacional sobre el impacto de los salarios mínimos en el empleo no es concluyente (Broecke, Forti and Vandeweyer, 2017[27]). Sin embargo, los datos de Colombia indican claramente que el salario mínimo es relativamente alto y tiene un efecto negativo sobre el empleo, sobre todo en el caso de los trabajadores cuyo sueldo se sitúa cerca del salario mínimo (Maloney and Nuñez, 2000[28]; Pérez Pérez, 2020[29]; Mora and Muro, 2019[30]), e induce a la informalidad (Arango, Flórez and Guerrero, 2020[31]; Mondragón-Vélez et al., 2010[32]; OCDE, 2019[33]; Arango and Flórez, 2017[34]; Olarte Delgado, 2018[35]). Este elevado salario mínimo relativo es, al menos en parte, sintomático de una parte significativa de trabajadores que tienen una productividad laboral inferior al salario mínimo, lo cual hace que resulte poco atractivo para las empresas contratarlos como empleados formales.

## Gráfico 2.12. El salario mínimo es el más alto de la OCDE

Como porcentaje del salario mediano de los trabajadores a tiempo completo en 2019




Nota: La mitad de los trabajadores tienen sueldos inferiores o superiores al salario mediano. Porcentaje del salario mínimo con respecto al salario mediano en 2017 para China, Indonesia y la Federación Rusa.
Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas de empleo de la OCDE; Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de China, Oficina Nacional de Estadística; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios); base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre condiciones de trabajo y leyes de empleo; Ministerio de Mano de Obra y Transmigración de la República de Indonesia y Estadísticas de Indonesia (BPS); Servicio Federal de Estadística de Rusia; Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina.

StatLink https://stat.link/w04pt8

Es probable que este elevado salario mínimo haya empujado a muchos trabajadores a empleos informales, a empleos por cuenta propia y al desempleo. Casi la mitad de la mano de obra obtiene un sueldo inferior al salario mínimo, y esta cifra es mayor en el caso de los trabajadores por cuenta propia, las mujeres, los trabajadores informales, los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y los empleos rurales (Gráfico 2.13), cuya productividad laboral es probablemente menor. Tal y como se indica en este informe de la OCDE (2016[36]), el elevado salario mínimo debe considerarse en el contexto del escaso papel que desempeña la negociación colectiva en Colombia. Dado que el salario mínimo es una de las pocas variables que tienen los sindicatos para mejorar las condiciones de trabajo de sus afiliados, tienden a ejercer una fuerte presión para aumentarlo. Estos intentos pueden que no tengan en cuenta el efecto que generan los aumentos del salario mínimo en los trabajadores informales. En vista de su elevado nivel actual, es probable que los aumentos marginales del salario mínimo tengan efectos regresivos sobre los ingresos, ya que reducirían las perspectivas de empleo formal de los trabajadores poco cualificados, los jóvenes y las personas situadas en regiones rurales y menos desarrolladas (OECD, 2015[37]).

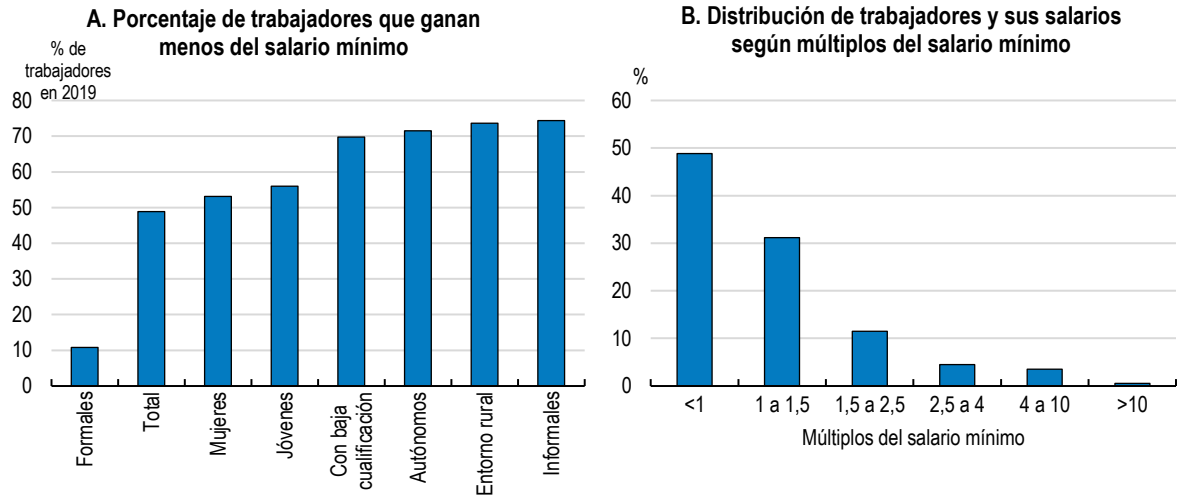
Con el paso del tiempo, el valor del salario mínimo ha aumentado más rápidamente que los precios al consumo y la productividad laboral. Entre 2011 y 2019, el aumento promedio anual del salario mínimo superó la inflación en cerca de 1,6 puntos porcentuales. La productividad laboral creció un promedio anual del 0,3 % durante el mismo periodo. Para 2022, el salario mínimo se ha incrementado en un 10%, mientras que la inflación en 2021 fue del 5,6%.

El salario mínimo se utiliza en Colombia como puerta de acceso al sistema de seguridad social contributiva. Únicamente los trabajadores asalariados que perciben al menos el salario mínimo pueden cotizar al sistema contributivo de pensiones. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, las cotizaciones sociales no pueden basarse en unos ingresos mensuales inferiores al salario mínimo. En consecuencia, las cotizaciones a la seguridad social suponen una proporción de la remuneración mucho mayor para quienes ganan menos del salario mínimo que para los demás trabajadores, lo que se suma

al carácter regresivo de las disposiciones actuales. Si se permitiera que los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo participaran en la seguridad social, y se calcularan las bases de cotización en función de sus ingresos reales, se mejorarían los incentivos para que los trabajadores con bajos ingresos y vulnerables consigan un empleo formal y accedan a la seguridad social.

En el contexto de la crisis actual, que ha afectado de forma desproporcionada a los jóvenes y a los trabajadores poco cualificados, los futuros aumentos del salario mínimo deberían abordarse con cautela, evaluando tanto los efectos sobre los trabajadores formales como sobre los trabajadores informales, una cuestión que se ha abordado en anteriores Estudios Económicos (OECD, 2015[37]; OECD, 2019[38]). Teniendo en cuenta el nivel actual del salario mínimo, un enfoque razonable de cara a los próximos años sería ajustarlo únicamente para reflejar las variaciones de precios, tal y como se recomendó en el pasado Estudio Económico de Colombia (OECD, 2019[39]).

## Gráfico 2.13. El salario mínimo es relativamente alto e impide a muchos colombianos acceder a empleos de calidad




Nota: La informalidad se define como aquellos individuos que no cotizan al sistema de pensiones.
Fuente: Cálculos de la OCDE con arreglo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) elaborada por el DANE.

StatLink https://stat.link/3uqxg0

A mediano plazo, podría establecerse una comisión permanente e independiente que ofrezca recomendaciones sobre la fijación de aumentos en el salario mínimo, como sucede en otros países de la OCDE. Por ejemplo, el proceso de fijación de los salarios mínimos en Alemania y el Reino Unido incluye un seguimiento sistemático de su posible impacto por parte de organismos independientes específicos que tienen el mandato de evaluar y ofrecer recomendaciones (Low Pay Commission UK, 2018[40]; Eurofound, 2018[41]; Vacas-Soriano, 2019[42]). En el Reino Unido, la Low Pay Commission está formada por expertos y académicos, y tiene el mandato de evaluar y asesorar al gobierno sobre el impacto del aumento del salario mínimo. Esta comisión lleva a cabo estudios y publica informes anuales para alimentar el debate sobre los niveles de los salarios mínimos y su impacto en el empleo. En Colombia, podría crearse una comisión independiente de este tipo que asesorara sobre el impacto de los aumentos de los salarios mínimos en el empleo formal e informal. Este asesoramiento podría dotar de información las decisiones de la comisión existente que se encarga de fijar el salario mínimo a través del diálogo social y las negociaciones.

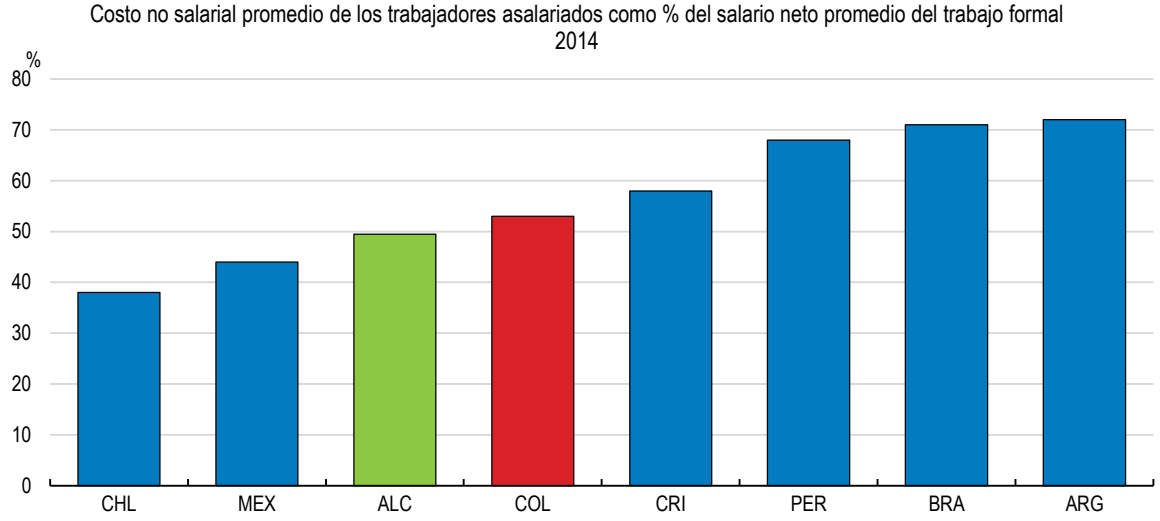
Colombia también podría considerar la posibilidad de diferenciar el salario mínimo por edad (OECD, 2015[37]) o por región (OECD, 2017[7]), tal y como se ha propuesto en anteriores Estudios Económicos. Estas medidas contribuirían especialmente a la formalización en las zonas rurales. En el caso de los

trabajadores más jóvenes, la existencia de un salario mínimo diferenciado facilitaría su incorporación al mercado laboral y reduciría el desempleo en este grupo. Aunque un salario mínimo nacional único es más fácil de implementar, comunicar y hacer cumplir, ofrece un menor margen para reflejar las circunstancias específicas de los distintos grupos de edad o regiones, como el costo de la vida y la productividad laboral.

### *Los costos laborales no salariales son elevados y aumentan la informalidad*

Además del elevado salario mínimo, los costos laborales no salariales añaden un 50% al costo laboral de un trabajador que tenga un salario promedio (Gráfico 2.14). Sin embargo, en el caso de los trabajadores informales, los costos laborales no salariales suelen suponer un costo de hasta un 120% del salario promedio (Alaimo et al., 2017[43]). Estos elevados costos perpetúan la alta incidencia de la informalidad, el autoempleo y el desempleo.

## Gráfico 2.14. Existe margen para reducir los costos laborales no salariales

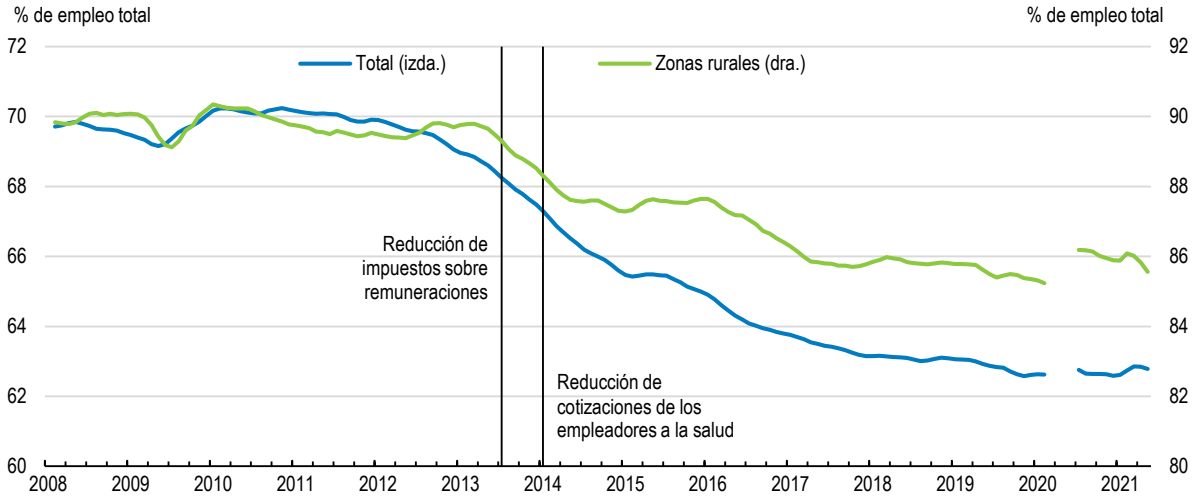



Nota: ALC se refiere al promedio de 20 países de la región. Las estimaciones incluyen las cotizaciones obligatorias (como las contribuciones a la seguridad social en el ámbito de la salud y las pensiones, los riesgos laborales, el subsidio de transporte), el decimotercer salario en forma de prima, las vacaciones anuales, la indemnización por despido y la notificación de despido.
Fuente: Alaimo et al. (2017), «Measuring the Cost of Salaried Labour in Latin America and the Caribbean», nota técnica del BID N. 1291, https://publications.iadb.org/handle/11319/8430.

StatLink https://stat.link/2c4we0

La reforma tributaria de 2012 –que redujo los impuestos sobre las remuneraciones y las contribuciones a la salud por parte del empleador (Recuadro 2.3)– puso de manifiesto que al reducir los costos laborales no salariales se contribuye a reducir la informalidad. Tras acometerse esta reforma, la informalidad laboral disminuyó de forma considerable (Gráfico 2.15). Las evaluaciones disponibles sobre el impacto conseguido indican que la reforma conllevó una reducción de entre 2 y 4 puntos porcentuales de la tasa de informalidad (Kugler et al., 2017[44]; Morales and Medina, 2017[45]; Fernández and Villar, 2017[46]; Bernal et al., 2017[47]). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la reforma no supuso ningún cambio en las cotizaciones sociales, lo cual explica que el efecto sobre el aumento de la formalidad fuera mayor entre los asalariados que entre los autónomos (Gráfico 2.16). La formalización aumentó más entre los trabajadores de las empresas más pequeñas, ya que las empresas más grandes se vieron más afectadas por el aumento simultáneo del impuesto corporativo (Bernal et al., 2017[47]). Las estimaciones de los efectos salariales varían, desde un efecto reducido (Morales and Medina, 2017[45]), hasta un efecto positivo del 2,7 % sobre los salarios promedio (Bernal et al., 2017[47]). Los efectos de la reforma han sido amplios y duraderos, y los sectores manufacturero, servicios y agrícola han experimentado una reducción de las tasas de la informalidad (Garlati-Bertoldi, 2018[48]).

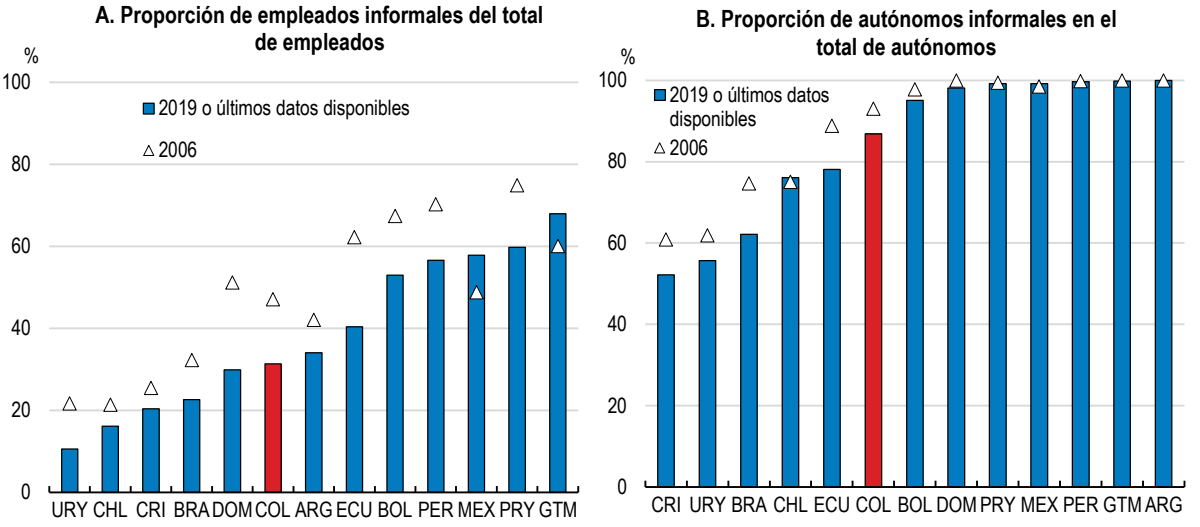
## Gráfico 2.15. La informalidad ha disminuido pero sigue siendo elevada




Nota: Promedios de 12 meses. La informalidad se define como el porcentaje de trabajadores ocupados que no cotizan al sistema de pensiones. La definición estadística difiere de la que sigue el DANE. Faltan los meses de abril a agosto de 2020 porque, debido a la pandemia, no se formularon algunas preguntas en las encuestas a los hogares.
Fuente: DANE.

StatLink https://stat.link/afi5nb

## Gráfico 2.16. La disminución de la informalidad ha sido mucho mayor en los asalariados que en los autónomos




Nota: Se considera que un trabajador tiene un empleo informal si no cotiza a la seguridad social.
Fuente: Base de datos SIMS del BID.

StatLink https://stat.link/6zwygq

A pesar de la reforma tributaria de 2012, las cotizaciones sociales siguen siendo elevadas (Recuadro 2.3) e impiden a los trabajadores, sobre todo los que tienen bajos ingresos, acceder al empleo formal. En el caso de un trabajador formal dependiente que gane el salario mínimo, el costo para el empleador de las cotizaciones y otros impuestos sobre la remuneración asciende al 53%. Entre las partidas más costosas se encuentra el subsidio del transporte, que solo es obligatorio para los trabajadores que ganen menos de dos salarios mínimos, y que no se tiene en cuenta en el cálculo de las cotizaciones sociales. La única razón de ser de este subsidio es su exención de las cotizaciones sociales, pero constituye un gran desincentivo para la contratación formal.

## Recuadro 2.3. La reforma tributaria de 2012 y los costos laborales no salariales

En diciembre de 2012, el Congreso de Colombia aprobó una reforma que redujo los impuestos sobre las remuneraciones en 13 puntos porcentuales de los ingresos salariales. En particular, eliminó las contribuciones de los empleadores al SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) y al ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), que anteriormente ascendían al 2% y al 3% de las nóminas de las empresas, respectivamente. La reforma también eliminó las contribuciones de los empleadores al sistema de salud, que ascendían al 8,5% de la nómina. Estas reducciones solo se aplicaron a trabajadores con salarios inferiores a diez salarios mínimos mensuales (cerca del 98% de los trabajadores formales). Las cotizaciones al SENA y al ICBF se eliminaron a mediados de 2013, mientras que los aportes al sistema de salud se eliminaron a partir de enero de 2014.

Para financiar esta reducción de los impuestos sobre las remuneraciones, las autoridades aplicaron un nuevo impuesto a la renta de las sociedades (el "CREE") del 9% sobre el total de los beneficios, al tiempo que redujeron el impuesto existente a la renta de las sociedades del 33% al 25%. El objetivo de la reforma era estimular el empleo formal, manteniendo inalterados los ingresos fiscales. La reducción de los impuestos sobre las remuneraciones no se aplicó a los empleadores no sujetos al impuesto a la renta de las sociedades, incluidas las empresas del régimen fiscal especial, y en particular, las organizaciones sin ánimo de lucro, principalmente en el sector de la educación y la salud.

La tabla 2.2. muestra todos los costos laborales no salariales que asumen los empleadores, los asalariados y los autónomos tras la reforma tributaria de 2012. Las partidas más importantes de la cuña fiscal son las cotizaciones a las pensiones (12% para el empleador), las indemnizaciones por transporte y por despido (11,7% y 8,3%, respectivamente) también para el empleador, y las prestaciones de jubilación y salud (8%) para el empleado.

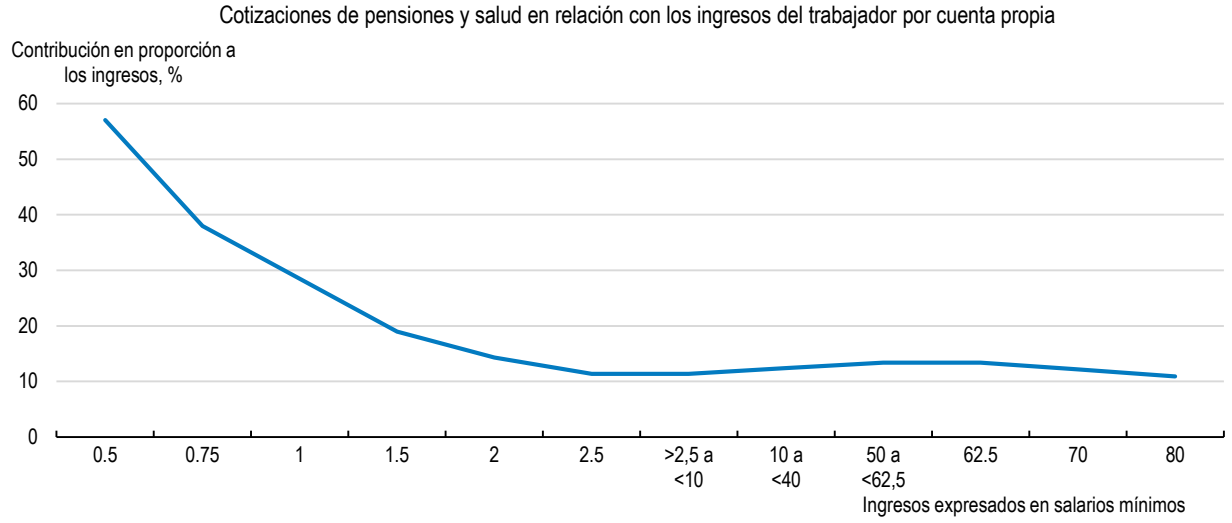
### Tabla 2.2. Detalle de costos laborales no salariales

| % del salario | Empleador | | Empleado | Cuenta propia |
|---|---|---|---|---|
| Pensiones | 12 % | | 4 % | 16 % |
| Seguro de salud | 0% para los empleados que ganen menos de diez salarios mínimos | 8,5% solo para los empleados que ganen más de 10 veces el salario mínimo o para las empresas del régimen fiscal especial | 4 % | 12,5 % |
| Cotizaciones por riesgos profesionales | Del 0,522% al 6,960% según el perfil de riesgo de la ocupación | | - | Entre el 0,522% y el 6,960% |
| Cajas de compensación familiar | 4% | | - | - |
| SENA | 0% para empleados que ganen menos de diez salarios mínimos | 2% solo para empleados que ganen más de 10 veces el salario mínimo o para las empresas del régimen fiscal especial | | |
| IBF | 0% para empleados que ganen menos de diez salarios mínimos | 3% solo para empleados que ganen más de 10 veces el salario mínimo o para las empresas del régimen fiscal especial | | |
| Indemnización por despido | 8,3% | | | |
| Intereses sobre indemnización por despido | 1% | | | |
| Subsidio de transporte | 11,7% (para aquellos con sueldo menor a dos salarios mínimos) | | | |
| Vacaciones | 4,2% | | | |
| Calzado y ropa | 3% | | | |
| Primas por servicios | 8,3% | | | |

Fuente: Ministerio del Trabajo de Colombia.

Existe una enorme evidencia que muestra que estas altas cotizaciones obligatorias a la seguridad social pueden explicar la elevada informalidad de Colombia (Camacho, Conover and Hoyos, 2013[49]; Cuesta and Olivera, 2014[50]; Kugler, Kugler and Prada, 2017[51]; Kugler and Kugler, 2008[52]). Los elevados costos actuales del trabajo formal también explican la gran proporción de cuenta propia existente en Colombia, ya que las empresas suelen evadir las cotizaciones sociales cuando estas van unidas a estrictas regulaciones laborales o a elevados salarios mínimos (Levy, 2019[53]). Las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia se calculan siempre sobre la base del salario mínimo, aun cuando sus ingresos sean inferiores. En consecuencia, sus cotizaciones sociales son más elevadas cuando el trabajador tiene ingresos bajos (Gráfico 2.17). Esta situación constituye un claro impedimento a la hora de convertirse en trabajadores formales (Meléndez et al., 2021[3]).

## Gráfico 2.17. Las elevadas cotizaciones sociales dejan a muchos autónomos sin más opción que operar en el mercado informal




Fuente: (Meléndez et al., 2021[3]).

StatLink https://stat.link/subek1

Otros costos laborales no salariales están relacionados con las gravosas y complejas regulaciones empresariales que dificultan la formalización de empresas y empleos. El Gobierno ha puesto en marcha un mecanismo de ventanilla única para todos los procedimientos de registro (Ventanilla Única Empresarial), y debería mantener los esfuerzos para integrar todos los trámites comerciales, fiscales y de seguridad social necesarios para la puesta en marcha de empresas y el registro de trabajadores formales (véase el Capítulo 1). El aumento del uso de herramientas digitales también ofrecería un doble dividendo, al reducir la carga regulatoria y también las oportunidades de corrupción e incumplimiento. La simplificación del sistema tributario, en particular para las pymes, también puede ser una poderosa herramienta para aumentar la formalización de las empresas y, por tanto, del empleo. Se han realizado esfuerzos en este sentido con el nuevo régimen fiscal SIMPLE, que no sólo reducirá la carga fiscal, sino que facilitará el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las micro y pequeñas empresas. Las autoridades también han puesto en marcha programas, como el Programa para la Formalización y Crecimiento Empresarial, destinados a formalizar las micro y pequeñas empresas.

## El sistema de pensiones necesita un rediseño integral

### *El sistema de pensiones tiene una escasa cobertura y es un factor clave de la elevada desigualdad*

El sistema de pensiones colombiano es complejo y su cobertura es baja, ya que el 45 % de los mayores de 65 años no recibe ningún tipo de pensión por jubilación. El sistema de pensiones consta de un pilar contributivo formado por un sistema público de prestaciones definidas y un sistema privado paralelo que se basa en la capitalización y las aportaciones definidas (Tabla 2.3). Solo los trabajadores del sector formal que ganan al menos un salario mínimo pueden contribuir a estos dos planes. Colombia destaca en la región por ser uno de los dos únicos países (junto con Perú) en los que operan simultáneamente planes de aportaciones definidas y de prestaciones definidas. Un trabajador individual solo puede cotizar o recibir prestaciones de un sistema a la vez, pero la coexistencia de dos regímenes que operan bajo reglas diferentes significa que dos trabajadores con idéntico historial de cotizaciones pueden adquirir diferentes derechos de pensión en el momento de la jubilación. Además, existe un pequeño pilar no contributivo (Colombia Mayor) que proporciona pequeñas transferencias monetarias a los ancianos más desfavorecidos.

### Tabla 2.3. El sistema de pensiones colombiano

| | Sistema contributivo | | | No contributivo |
|---|---|---|---|---|
| | **Prestación definida pública** | **Capitalización privada** | **Beneficios económicos periódicos (BEPS)** | **Colombia Mayor** |
| Contribuciones | 16 % del salario base (75 % por el empleador y 25 % por el trabajador, 100 % si es un cuenta propia que gana más de un salario mínimo) | | Voluntario para todos los trabajadores por cuenta propia que ganen menos del salario mínimo; obligatorio para los trabajadores a tiempo parcial, los empleadores contribuyen el 14 % del salario (piso de protección social) | |
| Requisitos para obtener pensión o prestación | Edad de jubilación de 57 años en mujeres y 62 en hombres y 1 300 semanas trabajadas | Capital suficiente para recibir una pensión equivalente al 110 % de un salario mínimo o alcanzar la edad de jubilación (57/62) y 1 150 semanas trabajadas | Llegar a la edad de jubilación (57/62) | Situación de extrema pobreza y con más de 54 años en mujeres y 59 en hombres. Prioridad a los mayores de 65 años. |
| Prestación | Por constitución, las pensiones contributivas no pueden ser inferiores al salario mínimo | | Ahorro acumulado más subvención del Estado (20 % del stock de ahorro acumulado en el momento de la jubilación) | 80 000 COP mensuales (25 USD o 60 % del umbral de pobreza extrema en 2019) |
| | Porcentaje sobre los últimos 10 años de ingresos. Pensión máxima de 20 salarios mínimos. | Se basa en el ahorro acumulado. Si la pensión calculada es inferior al salario mínimo, los trabajadores pueden acceder a un fondo para alcanzar el salario mínimo, que se financia destinando un promedio del 1,5 % de las cotizaciones de los trabajadores afiliados con ingresos superiores a 4 salarios mínimos. | | |
| Si no se cumplen los requisitos | Se devuelven los saldos ajustados a la inflación sin intereses acumulados en los ahorros (indemnización sustitutiva) | Recupera el capital con rendimientos financieros | -- | -- |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Cobertura | 6,5 millones de afiliados (pero menos de un tercio son cotizantes activos); 1,2 millones de pensionistas | 14 millones de afiliados (pero menos de un tercio son cotizantes activos); 120 000 pensionistas | 667 000 son cotizantes activos y 13 000 recibieron anualidades en 2019 | 2 millones de beneficiarios, alrededor del 25 % de ellos, mayores de 65 años |
| Administración | Gobierno (Colpensiones) | Fondos de pensiones privados | Gobierno (Colpensiones) | Fondo de Solidaridad Pensional; Ministerio del Trabajo |

Fuente: Secretaría de la OCDE.

El sistema de pensiones contributivas agrava las desigualdades de ingresos principalmente por la baja cobertura existente entre las personas con bajos ingresos (Gráfico 2.18, Paneles A y B). En la actualidad, el 25 % de los colombianos en edad de jubilación recibe una pensión contributiva y, según los requisitos actuales, para el año 2050, se espera que menos del 20 % de los ancianos accedan a este tipo de pensiones (Bosch et al., 2015[54]). Existen grandes diferencias entre los grupos de población. Las mujeres tienen una cobertura del 21 %, mientras que en el caso de los hombres la cobertura ronda el 30 %. En las zonas rurales, menos del 10 % de los ancianos están cubiertos.

La baja cobertura del sistema de pensiones contributivas refleja la escasa proporción de trabajadores que cotizan en un contexto de informalidad generalizada. Muchos trabajadores que han cotizado al menos en algún momento de su trayectoria laboral no consiguen obtener una pensión contributiva. Uno de los desincentivos adicionales para cotizar es que, cuando los trabajadores recuperan sus ahorros, suelen obtener una rentabilidad menor que si los hubieran ahorrado en el sistema financiero. Esto se debe a las elevadas comisiones que aplican los fondos privados y al hecho de que los ahorros devueltos solo se ajusten a la inflación en el sistema público.

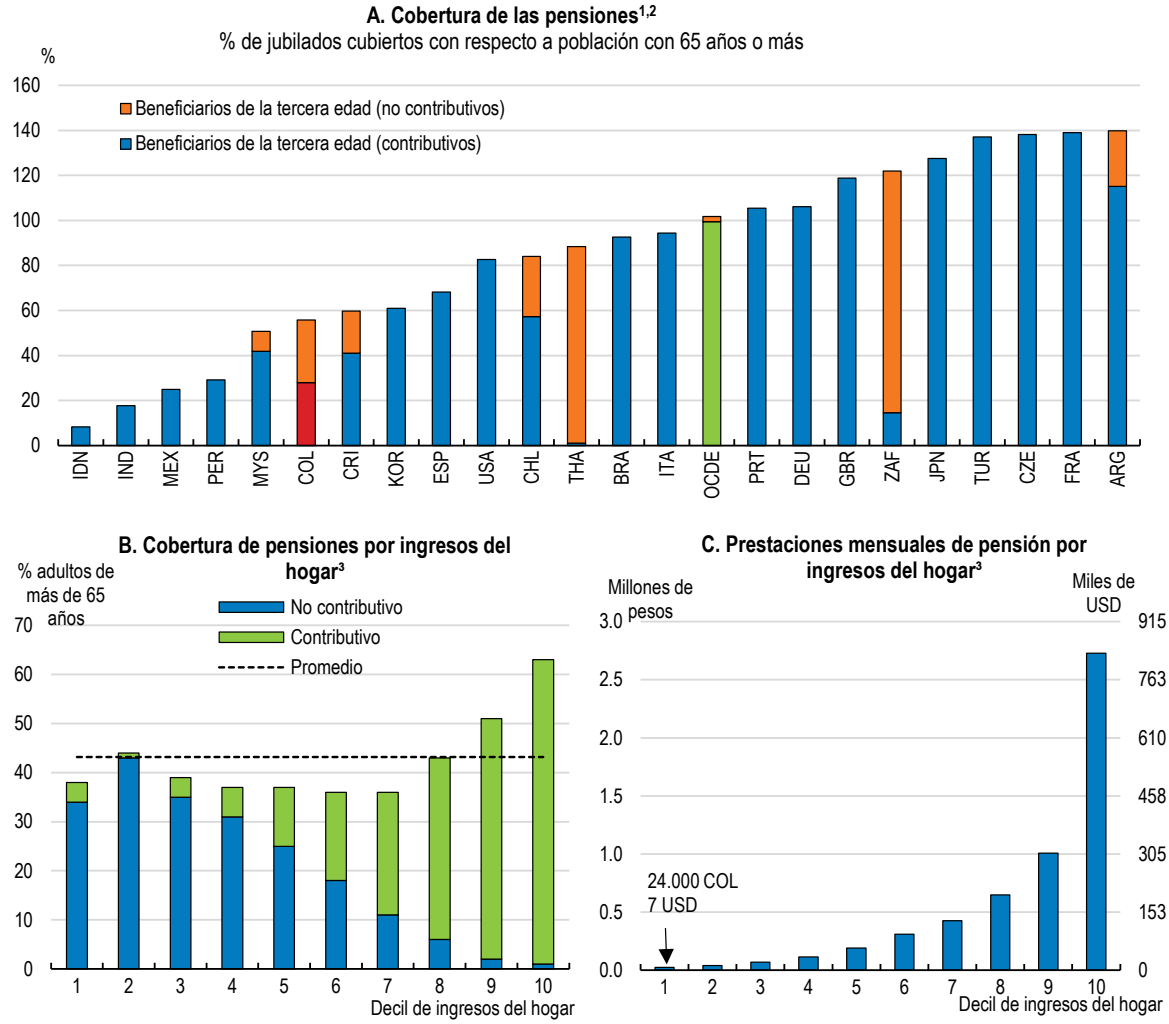
En los últimos años se ha ampliado el régimen no contributivo Colombia Mayor, contribuyendo así a reducir la pobreza en la tercera edad (DNP, 2016[55]; Econometria, 2017[56]). Sin embargo, este programa solo cubría en 2019 al 39 % de los mayores de 65 años que no tenían pensiones contributivas, o al 29 % de la población de 65 años o más. Las prestaciones promedio son bajas, en torno al 60 % del umbral de pobreza extrema (25 USD al mes) lo que convierte a Colombia Mayor en uno de los sistemas de pensiones no contributivas menos generosos de las economías de mercado emergentes (ILO, 2021[57]). Los beneficiarios de Colombia Mayor se sitúan en el 10 % más pobre de la distribución de los ingresos de los hogares y reciben, en promedio, solo el 0,9 % de lo que reciben los adultos mayores del 10 % más rico (Gráfico 2.18, Panel C). Durante 2020 y debido a la pandemia, Colombia Mayor llegó a 1,7 millones de beneficiarios y se duplicó el monto de las transferencias efectuadas. Adicionalmente, la reforma tributaria de 2021 establece una convergencia gradual de las prestaciones con el umbral nacional de pobreza extrema, si las finanzas públicas lo permiten, lo que aumentaría el presupuesto para las pensiones no contributivas en un 50 %.

Las desigualdades del sistema de pensiones también vienen motivadas por los importantes subsidios existentes para personas con altos ingresos. En el régimen público, el gobierno cubre la diferencia existente cuando las cotizaciones son inferiores a los desembolsos, lo que da lugar a elevados subsidios implícitos para los beneficiarios con ingresos relativamente altos. De hecho, el 51% de las personas con pensiones contributivas pertenece al 20% de la población más adinerada (Fedesarollo, 2021[25]). La tasa promedio de sustitución en el régimen público de prestaciones definidas, del 73%, es muy superior al 39% del régimen privado de capitalización (López and Sarmiento, 2019[58]), frente al promedio del 58% de la OCDE. El costo fiscal del sistema de pensiones, que incluye varios regímenes especiales para el sector público, las fuerzas armadas y los profesores, es también elevado en relación con su cobertura: el 3,9 % del PIB en 2019, casi el 30% de los ingresos fiscales del Gobierno, y casi tres cuartas partes del mismo subvencionan el régimen público.

Un tercer pilar que fomenta el ahorro voluntario de los colombianos con bajos ingresos es el llamado programa BEPS (Beneficios Económicos Periódicos). Sin embargo, los problemas de diseño y el hecho de que el programa dependa del ahorro voluntario de una población con bajos ingresos y sin apenas

capacidad de ahorro, han limitado su impacto y desarrollo. Aunque la cobertura del programa ha aumentado, el número de personas que son capaces de ahorrar (cerca del 1,6 % de la población de la tercera edad en 2020) y los montos ahorrados son bajos (16% del umbral de pobreza extrema).

## Gráfico 2.18. El sistema de pensiones se caracteriza por una baja cobertura y una elevada desigualdad




1. OCDE ha referencia al promedio no ponderado de los últimos datos disponibles de sus países miembros, excepto Australia, Israel y Suiza.
2. En el caso de Colombia, los datos se refieren a 2018. Últimos datos disponibles para el resto de países.
3. Año 2019 basado en la GEIH.

Fuente: Colpensiones; Ministerio de Hacienda de Brasil; Ministerio de Economía de Argentina; OCDE, Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean (2014); OCDE, Pensions at a Glance 2019; OCDE, estadísticas del gasto en pensiones; OCDE/BID/Banco Mundial (2014), Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean and Fedesarrollo (2021).

StatLink https://stat.link/ls7y06

Para aumentar la cobertura de las pensiones, el Gobierno puso en marcha en 2020 un nuevo régimen que permite a los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo cotizar al programa BEPS. Este régimen, denominado "piso de protección social", permite a los trabajadores a tiempo parcial que ganen menos del salario mínimo acceder a pensiones de jubilación a través del programa BEPS en lugar del régimen contributivo, además de contar con la cobertura de salud en el régimen no contributivo y una cobertura de seguro adicional frente a riesgos laborales (por la que el empleador aporta el 1% del salario). El sistema es obligatorio para los trabajadores dependientes e independientes que presten servicios y ganen menos del salario mínimo. Las autoridades están trabajando en un sistema de equivalencias entre el régimen contributivo y el programa BEPS para que los trabajadores puedan ahorrar en los dos sistemas y transferir los ahorros de uno a otro.

La cobertura potencial del piso de protección social obligatorio, el 27% de los trabajadores informales que ganaron menos del salario mínimo en 2019, es bastante limitada. Para el resto, el piso de protección social es voluntario, especialmente para los trabajadores autónomos con ingresos inferiores al salario mínimo. Tras un año de aplicación, solo 7 000 de los 9 millones de trabajadores potenciales han empezado a cotizar a través de este sistema (El Tiempo, 2021[59]). El hecho de haber añadido este tercer elemento como un régimen contributivo con diferentes tasas de cotización y reglas añade complejidad al sistema de pensiones. Además, crea incentivos potencialmente complicados, ya que los trabajadores formales también deben pagar la contribución del 4% de asistencia en salud una vez que su sueldo alcance el salario mínimo. Al mismo tiempo, no resuelve el problema de la insuficiencia de las prestaciones de jubilación y de la escasa cobertura.

### *Lograr la cobertura universal de las pensiones*

Una cobertura universal de pensiones mínimas permitiría a Colombia lograr unas reducciones significativas en las desigualdades de ingresos. La cobertura universal de las pensiones podría lograrse reformando el complejo sistema de pensiones actual y adoptando en su lugar un sistema más sencillo basado en tres componentes. Un primer componente universal no contributivo que atendería a todos los residentes de 65 años o más. Los niveles de prestaciones se centrarían en reducir la pobreza en la tercera edad, dejando los objetivos de suavización del consumo para los otros componentes. Más allá de los beneficios obvios de mejorar la equidad y la cohesión social, los datos procedentes de Bolivia muestran que las pensiones universales no contributivas ayudaron a muchos hogares a evitar la pobreza durante la crisis derivada de la pandemia (Recuadro 2.4).

La necesidad de reforzar los incentivos para potenciar la creación de empleo formal exige desplazar la carga de financiamiento de las pensiones desde el ámbito laboral (formal) hacia otras fuentes de financiamiento más amplias. Esencialmente, esto implica financiar la pensión universal a partir de los ingresos tributarios generales, y no a través de cargas laborales. Para ello, sería necesario movilizar ingresos tributarios adicionales, lo cual es una prioridad clave para Colombia. A medida que se reduzcan las cargas laborales, los ingresos tributarios adicionales podrían provenir principalmente del impuesto a la renta de las personas –que actualmente es aplicable a un reducido número de colombianos y cuya progresividad potencial se ve mermada por una amplia gama de exenciones y regímenes especiales– y del impuesto sobre el valor agregado, cuya recaudación se ve mermada por las exenciones y las tasas reducidas (véase el Capítulo 1).

#### Recuadro 2.4. Programa de pensiones universales no contributivas en Bolivia

Bolivia es el único país de América Latina que creó un programa de pensiones no contributivas casi universal en 2008 (Renta Dignidad). Se trata del primer componente de un sistema de pensiones que incluye un régimen obligatorio de cuentas individuales y de un régimen solidario. El programa desembolsa alrededor de 50 USD cada mes a las personas de 60 años o más, con independencia de sus ingresos, y llega a alrededor del 28 % de los hogares. Los desembolsos por beneficiario representan cerca del 80 % del umbral de la pobreza.

Los datos demuestran que este programa ha reducido de manera considerable la pobreza y ha aumentado la seguridad de los ingresos (UDAPE, 2013[60]). Durante la pandemia, el programa fue fundamental para evitar el deterioro de la seguridad alimentaria, reducir la inseguridad financiera y el estrés, y generó un mayor impacto en los hogares de bajos ingresos y en los más afectados por las alteraciones del mercado laboral. La evidencia disponible sugiere que, durante una crisis económica, la existencia de un programa de pensiones no contributivas casi universal puede proteger a los hogares más desfavorecidos y vulnerables frente a los peores efectos económicos (Bottan, Hoffmann and Vera-Cossio, 2021[61]).

El segundo componente del sistema de pensiones sería un régimen contributivo obligatorio, financiado por las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores. Las prestaciones de este régimen completarían las del primer componente universal. Este segundo componente debería ser obligatorio, ya que los trabajadores no suelen ahorrar lo suficiente para suavizar el consumo a lo largo de su vida. Las tasas contributivas obligatorias podrían ser progresivas, comenzando por un nivel cero para personas con ingresos inferiores o cercanos al salario mínimo, e iría aumentando gradualmente para los salarios más altos. Para garantizar unas pensiones adecuadas y la sostenibilidad fiscal, podrían calibrarse las tasas de cotización de manera que se logren unas tasas de sustitución de al menos 50% de los ingresos previos a la jubilación, lo cual se situaría en el entorno de la tasa de sustitución promedio de la OCDE en el caso de los hombres (59%). Por último, podría establecerse un tercer nivel de ahorro voluntario individual para complementar los otros dos componentes.

Este segundo componente podría basarse en el actual sistema de pensiones contributivas. Pero esto requeriría una profunda reforma del actual sistema de pensiones contributivas, que es excesivamente complejo, tal y como se analiza en un capítulo temático del Estudio Económico de Colombia elaborado por la OCDE en 2015 (OECD, 2015[37]). Esta necesidad de llevar a cabo una reforma integral también ha sido reconocida en varias propuestas de reforma presentadas en Colombia, procedentes de instituciones nacionales importantes como ANIF, Colpensiones, Fedesarrollo y por Bernal, et al. (2017[62]). La evidencia sobre la coexistencia de sistemas paralelos de reparto y capitalización es bastante débil, ya que añade complejidad y distorsiones, sobre todo cuando los beneficiarios pueden alternar entre los sistemas mediante frecuentes oportunidades para cambiar de uno a otro. Si el régimen público de prestaciones definidas sigue existiendo, sería fundamental que se eliminaran gradualmente las subsidios mal focalizadas y que se suprimiera la competencia entre los regímenes privado y público a fin de garantizar la equidad y sostenibilidad fiscal. El actual sistema se beneficiaría de una reforma paramétrica que vincule la edad de jubilación a la esperanza de vida y determine las prestaciones sobre la base de los salarios durante la vida laboral completa en lugar de basarse en los últimos diez años, dado que este último enfoque genera elevados subsidios implícitos.

Una alternativa sería implementar un régimen de pensiones de aportaciones definidas basado en cuentas nocionales. Un régimen de este tipo reduciría la incertidumbre fiscal y respaldaría la sostenibilidad financiera, ya que no sería vulnerable a posibles desequilibrios derivados de cambios demográficos o económicos (Lora, 2014[63]). Las cuentas serían "nocionales" en el sentido de que los saldos únicamente existen en la contabilidad de la institución gestora y, al jubilarse, el capital nocional acumulado se convierte en un flujo de pagos por pensiones. Sistemas de cuentas nocionales existen en cinco países de la OCDE (Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia). Estos sistemas han demostrado ser eficaces a la hora de ayudar a algunos países a adoptar reformas de los sistemas de reparto que, de lo contrario, afrontarían una mayor resistencia política a través de una reforma paramétrica tradicional de las fórmulas de prestaciones definidas. Los resultados de este tipo de reforma incluyen el uso de los salarios de la vida laboral completa para determinar las prestaciones, ajustes para reflejar la creciente longevidad de la población y la disminución de la fertilidad, e incentivos para que los trabajadores de más edad permanezcan en la fuerza laboral y sigan cotizando.

Por otro lado, mantener el régimen de capitalización privada conllevaría la ventaja de poder establecer un vínculo claro entre las cotizaciones y las prestaciones, incentivando que los trabajadores coticen regularmente. Dado que el primer componente del sistema se financia a través de los impuestos generales, el segundo tramo basado en la capitalización privada permitiría diversificar las fuentes de financiamiento, lo que generalmente se considera una ventaja (OECD, 2016[64]). Sin embargo, en los regímenes de capitalización privada, los trabajadores tienden a enfrentarse a cierta incertidumbre sobre sus futuras pensiones, ya que estas se definen en el momento de la jubilación y son sensibles a las rentabilidades actuales del capital.

El sistema de pensiones chileno constituye un modelo interesante que tener en cuenta (Recuadro 2.5), ya que sería eficiente a la hora de redistribuir los recursos entre los más vulnerables al tiempo que

minimiza las distorsiones en el mercado laboral (Morales and Olate, 2021[65]). Colombia podría considerar una reforma en la que el primer componente de pensión básica universal se integrara con las cuentas individuales, al tiempo que contara con subsidios públicos para aquellas personas con bajas cotizaciones acumuladas, a fin de asegurarles una pensión mínima garantizada. Otro buen ejemplo en los países de la OCDE es el sistema de pensiones australiano. Tiene tres componentes: un componente no contributivo condicionado (es decir, sujeto a la comprobación de ingresos, llamado "Age Pension") que alcanza al 75% de las personas mayores; una garantía de jubilación (*superannuation*) con una contribución obligatoria del empresario al ahorro privado de jubilación; y una contribución voluntaria y otros ahorros privados de los trabajadores (OECD, 2021[66]). El ahorro para la jubilación se fomenta mediante incentivos fiscales. La pensión de jubilación está concebida para proporcionar una red de seguridad a quienes no pueden ahorrar lo suficiente durante su vida laboral y para complementar los ahorros de jubilación de los demás. Este sistema de *superannuation*, un sistema de contribución definida, no está sujeto a problemas de sostenibilidad financiera y, a medida que el sistema alcance su plena madurez, menos personas dependerán de la red de seguridad del primer componente (“Age Pension”).

### Recuadro 2.5. El sistema de pensiones de Chile

El sistema de pensiones chileno cuenta con tres componentes: un primer nivel redistributivo, un segundo nivel de cuentas individuales obligatorias y un tercer nivel voluntario. Estos componentes se complementan entre sí y actúan como una pensión mínima garantizada. El sistema de cuentas individuales se introdujo en 1981, mientras que el nivel redistributivo se implantó en 2008 para ampliar la cobertura y dotar de una prestación básica a una mayor parte de la población.

En Chile, las pensiones se basan en aportaciones definidas, pero el Gobierno proporciona subsidios para garantizar que todos los jubilados reciban una pensión de al menos un umbral predefinido, la pensión básica solidaria. La pensión básica solidaria se paga a partir de los 65 años al 60% más pobre de la población. Para aquellos ciudadanos que no tengan ahorros acumulados en sus cuentas individuales, la pensión mínima equivale a un tercio del salario mínimo (150 USD equivalentes al 60% del umbral de pobreza). Para aquellos que tengan al menos algún ahorro acumulado, el Gobierno aporta subsidios que van disminuyendo a medida que aumenta el valor de la pensión obtenida con recursos propios del trabajador, hasta otro umbral, la pensión máxima con aporte solidario (equivalente a 450 USD o 1,2 salarios mínimos). El mecanismo es progresivo porque, aunque los trabajadores tengan los mismos períodos de formalidad a lo largo de su vida, los trabajadores con bajos ingresos acumularían, en términos absolutos, menos que los de altos ingresos y, por tanto, recibirían mayores subsidios (UNDP, 2021[5]). Los trabajadores nunca pierden sus cotizaciones y las pensiones aumentan con el ahorro individual. El sistema también proporciona a las mujeres con hijos una transferencia monetaria única a la edad de jubilación.

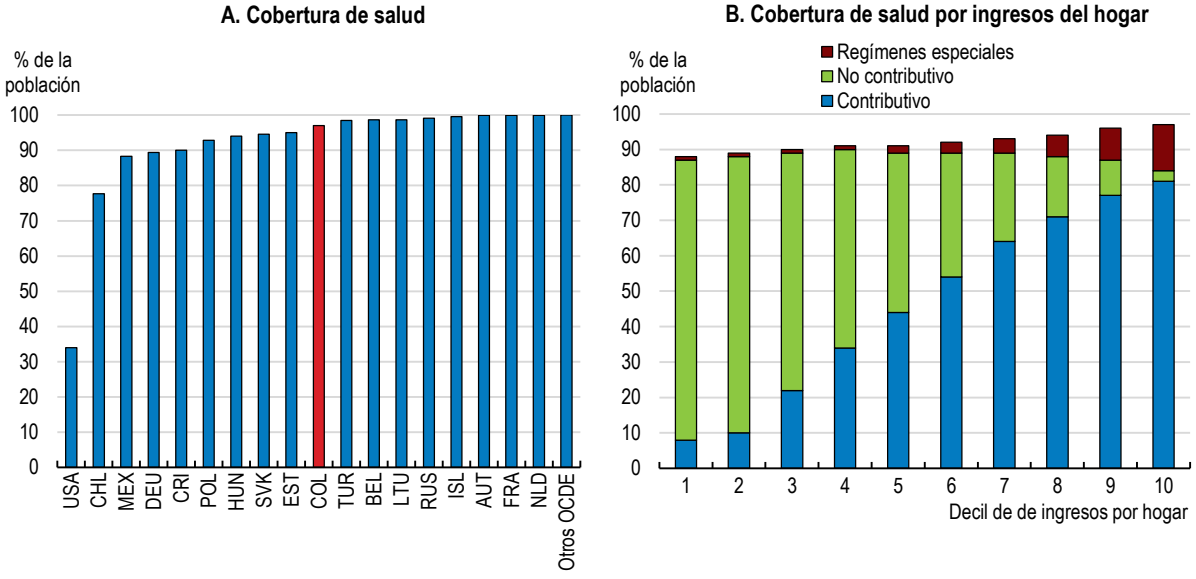
El sistema chileno adolece de unas bajas tasas de sustitución que rondan el 52% en el caso de los hombres y el 29 % en las mujeres, al incluir el pilar solidario (Morales and Olate, 2021[65]). Esta situación se relaciona en parte con unas cotizaciones totales relativamente bajas durante la vida laboral. El Gobierno destinó el 0,7% del PIB a subsidiar las pensiones de 1,5 millones de jubilados en 2018. Recientemente, las autoridades han aumentado las cuantías de las pensiones solidarias (en un 50% en el caso de la pensión básica y en un 34 % en las que reciben subsidios) en respuesta a las protestas sociales experimentadas a finales de 2019. Se trata de un primer paso para mejorar las cuantías de las pensiones de la población que tiene menores ingresos. El gasto en subsidios a las pensiones aumentó hasta el 0,9% del PIB en 2020. Desde hace tiempo se plantea la posibilidad de llevar a cabo una reforma de las pensiones que aumente la contribución de los empleadores, que actualmente no cotizan (solo los trabajadores aportan el 10% de su salario), a las cuentas individuales de los trabajadores. Según esta propuesta de reforma, la tasa de contribución total será del 16% de los salarios (OECD, 2021[67]).

## El sistema de salud público dual logra una cobertura casi universal pero su financiamiento induce a la informalidad

Colombia ha logrado una cobertura casi universal en salud, con un 97% de la población cubierta por el sistema público en 2020. Este sistema logra una protección financiera muy elevada, con unos gastos de bolsillo inferiores al promedio de la OCDE y los más bajos de la región de ALC. Se trata de un logro notable y de una de las tasas de cobertura más elevadas de la región (Gráfico 2.19).

Sin embargo, el sistema público de salud consta de dos regímenes paralelos, uno contributivo para los trabajadores formales y otro no contributivo, lo que incentiva la informalidad por varias razones. En primer lugar, el sistema no contributivo ofrece casi los mismos servicios que el contributivo, con la excepción del subsidio por discapacidad y la baja por maternidad, pero es gratuito. En segundo lugar, una parte de las cotizaciones de salud de los trabajadores formales se utiliza para financiar el sistema no contributivo y, por tanto, es una carga tributaria. Por último, los trabajadores se enfrentan a una discontinuidad temporal en la cobertura de salud cuando una persona pasa de un sistema a otro como consecuencia de un cambio de situación laboral. Estos cambios también pueden afectar a la calidad de la asistencia, ya que los expedientes e historiales médicos no suelen compartirse entre los dos sistemas.

### Gráfico 2.19. La cobertura de salud es casi universal pero su financiamiento incentiva la informalidad




Fuente: OCDE, Education at a Glance (2020) y (Fedesarollo, 2021[25]).

StatLink https://stat.link/j18gp9

### *Promover la formalización sin poner en peligro la cobertura de salud universal*

Para mejorar los incentivos a la formalización, al tiempo que se mantiene una buena cobertura de salud, sería necesario desplazar gran parte del financiamiento del sistema de salud desde las contribuciones laborales formales hacia impuestos generales, sobre todo cerca del el salario mínimo, donde los desincentivos son mayores.

Si se avanza hacia un sistema de salud único y universal financiado a través de recursos de la tributación general, se podría reducir en 4 puntos porcentuales el diferencial de costos entre el empleo formal y el informal, que actualmente paga en su totalidad el trabajador. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, esta reforma reduciría el costo del trabajo formal en 12,5 puntos porcentuales, o incluso más en

aquellos autónomos cuyos ingresos sean inferiores al salario mínimo. Al no discriminar entre trabajadores formales e informales, cotizantes o no cotizantes, este tipo de financiamiento del sistema de salud impulsaría la formalidad (Levy, 2019[53]).

Una segunda opción que podría aplicarse sin costo fiscal consiste en unificar los dos sistemas y mantener el financiamiento a través de las cargas laborales, pero trasladando una mayor carga de las cotizaciones a los rangos de ingresos más altos, y eximiendo de ello a los ingresos cercanos al salario mínimo, donde los incentivos a la informalidad son mayores. Una propuesta reciente consiste en fijar una tasa de cotización inicial para los trabajadores asalariados o cuenta propia equivalente a cero cuando sus ingresos equivalgan al salario mínimo o menos, y aumentar la tasa gradualmente hasta un máximo para aquellos trabajadores cuyos ingresos equivalgan a 25 salarios mínimos (Fedesarollo, 2021[25]). Esta propuesta dejaría la tasa promedio de cotización del régimen contributivo en torno al 4% de los salarios, lo que implica un costo fiscal nulo pero unas cotizaciones progresivas.

Las contribuciones a la salud generan unos desincentivos aún mayores a la creación de empleo formal en las empresas sujetas a «regímenes fiscales especiales». Este régimen fiscal cuenta con una cotización adicional del 8,5% por parte del empleador, ya que el régimen no se incluyó en la reforma de 2012 debido a su exención del impuesto sobre sociedades. La reducción de las cargas laborales relacionadas con la salud y las distorsiones asociadas es especialmente importante en estas empresas, que representan el 16% del empleo formal, sobre todo en los sectores de la educación y la salud. Dado que estos sectores dan trabajo al 26 % de las mujeres trabajadoras, su reforma contribuiría a mejorar la igualdad de género.

## Las cajas de compensación familiar podrían reorganizarse

Además de las cotizaciones para la pensión y la salud, los empleadores pagan una cuota del 4% para financiar las Cajas de Compensación Familiar, que ofrecen un amplio abanico de servicios para los afiliados que van desde la vivienda, la educación y los programas de capacitación hasta los deportes y el ocio. Por mandato del Gobierno, las cajas de compensación familiar tienen que ofrecer cada vez más prestaciones y servicios también a los no afiliados. Sin embargo, su financiamiento sigue dependiendo exclusivamente de las cargas laborales del sector formal (OECD, 2016[36]). Además, muchos de los servicios de estas cajas están ubicados en las capitales regionales y no están disponibles para empleados formales de ciudades más pequeñas o que vivan en la periferia. En consecuencia, una parte cada vez mayor de la contribución es, en realidad, un impuesto sobre el trabajo formal, que se utiliza para financiar programas de política social a los que los trabajadores formales no tienen derecho. Para la mayoría de los trabajadores formales, las prestaciones percibidas son inferiores a los costos de las cotizaciones, lo que incentiva la informalidad (Levy, 2019[53]).

Los servicios que actualmente prestan estas cajas de compensación familiar podrían someterse a una evaluación exhaustiva de la relación costo/beneficio y del impacto que generan, a fin de determinar qué servicios aportan valor suficiente como para mantenerlos, sobre todo a la luz del resto de cambios en las prestaciones sociales. Posteriormente, estos servicios podrían estar disponibles con independencia de la situación laboral y de forma equitativa en todo el país, ya que la elevada variación de la calidad de los servicios ofrecidos por las diferentes cajas agrava actualmente las desigualdades.

Al igual que en el caso de las pensiones, las consecuencias no deseadas de las cargas laborales no salariales sobre la creación de empleo formal exigen un enfoque más amplio con respecto a la recaudación para financiar servicios y prestaciones sociales generales, incluidas las prestaciones de las cajas de compensación familiar. Si se consiguiera financiar solo aquellos servicios que se consideren dignos de ser mantenidos a través de recursos de la tributación general, se podría restar 4 puntos porcentuales a las cargas laborales y reforzar con creces los incentivos a la creación de empleo formal.

Si esto resultara demasiado difícil desde un punto de vista político, podría aplicarse una mejora temporal consistente en transformar la actual tasa fija de cotización en una tasa progresiva que dejara fuera a los trabajadores con bajos ingresos, para quienes resultan más relevantes los incentivos a la formalización.

Una propuesta presentada recientemente, que consigue un efecto neutro en materia fiscal, sugiere una cotización cero en torno al salario mínimo que vaya aumentando junto con los ingresos, pero que siga siendo baja para ingresos inferiores a dos salarios mínimos (Fedesarollo, 2021[25]). En este caso, un sistema centralizado de recaudación de cotizaciones transferiría recursos a las cajas en función de los servicios realmente prestados a los afiliados con salarios bajos y según el número de afiliados, y a la calidad de los servicios prestados. De este modo, se conseguiría un primer paso fundamental para asegurar la progresividad de las cajas y reforzar la posición del Gobierno en el uso de los recursos.

## Reforzar la protección frente a la pobreza

### *Los programas de asistencia social presentan una baja cobertura*

Debido a la escasa cobertura de los regímenes contributivos de la seguridad social, los programas de transferencias monetarias tienen como objetivo proteger a los que quedan fuera de los regímenes de la seguridad social, normalmente trabajadores informales de los hogares más desfavorecidos. En 2019, el 83% de los hogares considerados pobres tenía a todos sus miembros empleados trabajando de manera informal. Los principales programas (Tabla 2.4) son Familias en Acción, un programa de transferencias monetarias condicionadas para luchar contra la pobreza; Jóvenes en Acción, que proporciona incentivos a los jóvenes para que accedan y completen la educación superior; y Colombia Mayor, el régimen de pensiones no contributivas descrito anteriormente.

### Tabla 2.4. Principales programas de transferencias monetarias condicionadas previos al COVID en Colombia

| | Familias en Acción | Jóvenes en Acción |
|---|---|---|
| Población objetivo | Hogares por debajo del umbral de pobreza, familias desplazadas por el conflicto y familias indígenas con hijos menores de 18 años | Jóvenes estudiantes vulnerables (16-24 años) |
| Condicionalidad | Asistencia a la educación y chequeos de salud en los niños | Continuación con éxito de los estudios en la educación posterior a secundaria |
| Prestaciones | Varían según el número de hijos y su nivel de educación. En promedio, un hogar recibe 145 000 COL (56 USD) cada dos meses, es decir, el equivalente mensual al 22 % del umbral de pobreza | Aportaciones a matrículas escolares y pagos directos en efectivo. En promedio, 365 000 COL (141 USD) |
| Cobertura | 2,3 millones de hogares; 3,7 millones de niños y adolescentes en 2019 | 270 000 jóvenes en 2019 |
| Presupuesto | Costo anual de ambos programas 2,4 billones de COL (0,3 % del PIB). | |
| Administración | Departamento para la Prosperidad Social de Colombia | |

Fuente: OCDE a partir del Informe de Gestión del Departamento para la Prosperidad Social (2019).

Las evaluaciones realizadas indican que estos programas sociales han contribuido a reducir la pobreza y a aumentar el bienestar de los hogares. Familias en Acción genera un impacto considerable en dimensiones como el nivel educativo, la nutrición y otras dimensiones de la calidad de vida (Angulo, 2016[68]), además de reducir la pobreza extrema, la pobreza y la pobreza multidimensional (DNP, 2008[69]; DPS, 2020[70]). Por otro lado, algunas evidencias sugieren que ser beneficiario de Familias en Acción puede aumentar la probabilidad de operar en el sector informal, ya que tener un trabajo en el sector formal aumenta los ingresos individuales y reduce la probabilidad de ser elegible para este programa (Saavedra-Caballero and Ospina Londoño, 2018[71]). Jóvenes en Acción ha tenido efectos positivos sobre los ingresos y las perspectivas de empleo, incluida la formalidad, a corto y largo plazo, y ha aumentado la educación de los participantes y sus familiares (Attanasio, Kugler and Meghir, 2011[72]; Attanasio et al., 2017[73]; Kugler et al., 2020[74]).

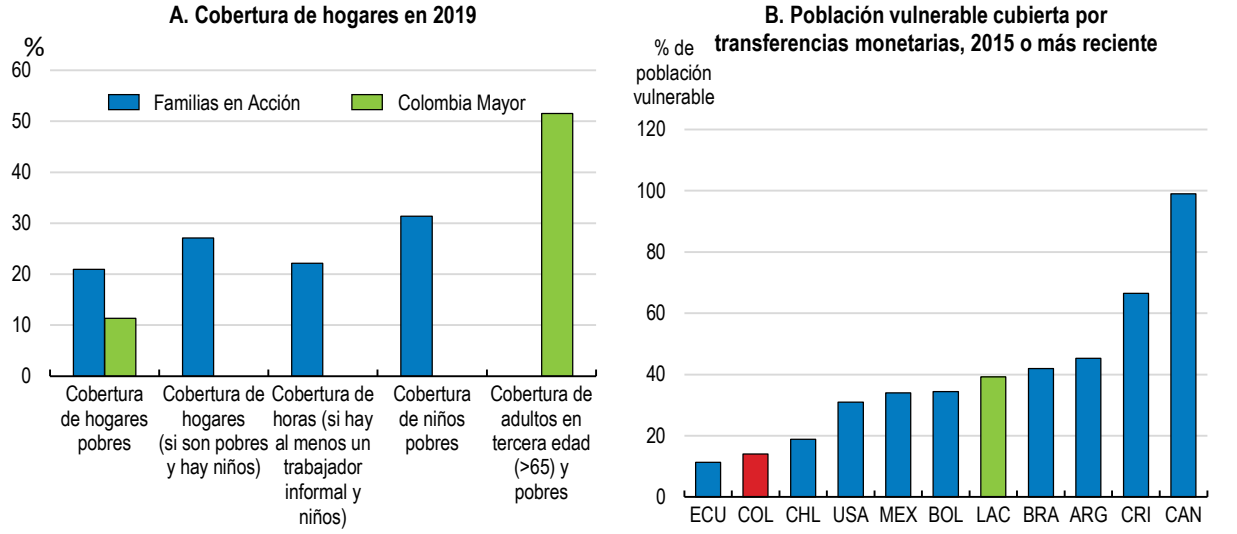
La cobertura de los programas de transferencias monetarias es baja, y deja a muchos hogares pobres sin ayuda (Gráfico 2.20). El 52% de los hogares desfavorecidos no reciben ningún tipo de ayuda del Estado. Solo el 13 % de los hogares que tienen a todos sus miembros trabajando de manera informal pudieron

acceder al programa Familias en Acción en 2019. La insuficiencia de recursos del programa es la principal razón de esta baja cobertura. En 2019, solo 2,7 millones de familias fueron atendidas, de los 4,3 millones de hogares en situación de pobreza. La cobertura es similar en las zonas rurales y urbanas, pero la pobreza es mayor en las zonas rurales y resulta más difícil llegar a los hogares menos educados de las zonas remotas del país. Además, el sistema carece de políticas que protejan a la clase media de los impactos temporales negativos que puedan afectar a sus bienes o ingresos.

Los niveles de prestaciones de las transferencias de asistencia social son bajos. El programa Familias en Acción proporciona una ayuda económica equivalente a menos del 5% del PIB per cápita mensual promedio en 2019 (23 USD o el 22 % del umbral de pobreza), uno de los niveles más bajos de los mercados emergentes (ILO, 2017[75]), donde el promedio es del 15% (Gentilini et al., 2021[76]).

Otros programas de asistencia social están diseñados para apoyar la inclusión productiva y el espíritu empresarial, o para cubrir necesidades específicas de determinados grupos de población. El diseño de estos programas pretende cubrir todas las etapas de la vida y las condiciones necesarias para que una persona o familia se incorpore al mercado laboral, generando sus propios ingresos y mejorando su calidad de vida. Sin embargo, existe una escasa coordinación en estos esfuerzos y una falta de exhaustividad en las estrategias definidas para cubrir los diferentes riesgos, lo que reduce la eficiencia del sistema de asistencia social. Conscientes de estas dificultades, las autoridades crearon en 2019 una Mesa de Equidad formada por el presidente y todos los ministerios, para coordinar y priorizar la oferta de programas sociales entre todas las instituciones que ofrecen servicios sociales y la aplicación de una vía de alivio de la pobreza. En 2020, la gestión de todos los programas de transferencias monetarias se centralizó en una única entidad pública, lo que constituye un paso positivo para reducir la fragmentación.

## Gráfico 2.20. Los programas de transferencias monetarias dejan a muchos hogares pobres sin ninguna ayuda



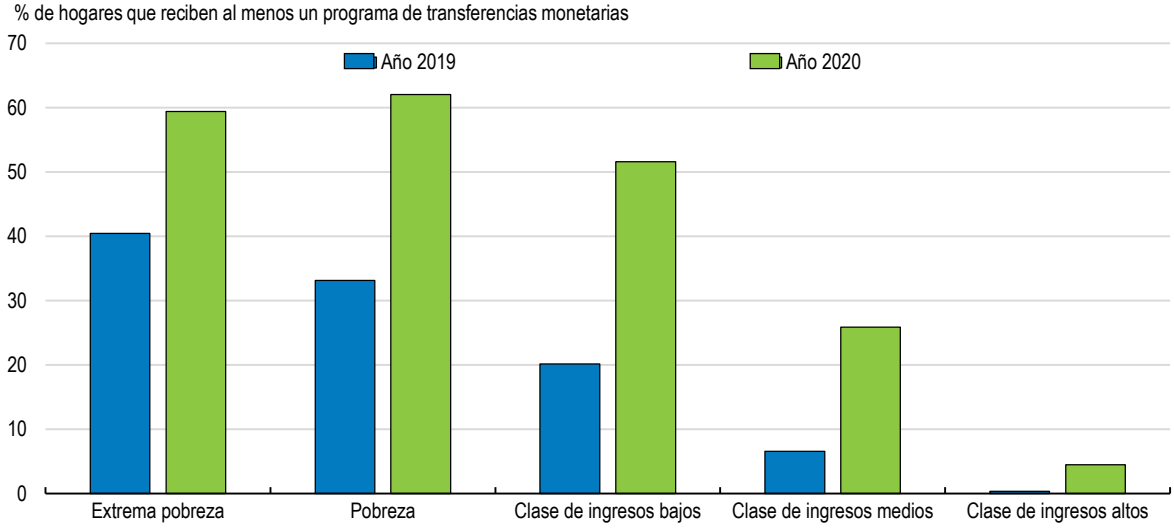

Nota: en el panel B, se define la población vulnerable como (a) todos los niños; (b) las personas en edad de trabajar que no cotizan a un régimen de seguridad social ni reciben prestaciones contributivas; y (c) las personas por encima de la edad de jubilación que no reciben prestaciones contributivas (pensiones). Se define la asistencia social como todas las formas de transferencias monetarias no contributivas financiadas por los impuestos generales u otras fuentes (distintas de la seguridad social).
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la GEIH 2019 y OIT, Base de datos mundial sobre la protección social.

StatLink https://stat.link/7l49w6

### *La pandemia de COVID-19 ha acelerado algunos cambios importantes en las políticas sociales*

En respuesta a la pandemia, las autoridades lanzaron una respuesta social integral para proteger a la población más desfavorecida y vulnerable (Gráfico 2.21). Entre las políticas adoptadas se incluyeron una serie de transferencias monetarias adicionales de emergencia a través de los programas ya existentes (Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción) y dos programas nuevos: Ingreso Solidario y un programa de devolución del IVA. Además, se han implantado descuentos en el pago de servicios básicos, así como de otras medidas presupuestarias y financieras para proteger los ingresos de los hogares. Algunos gobiernos locales también han puesto en marcha programas de ayuda a los hogares vulnerables, como en Bogotá, Bucaramanga o Medellín. El gasto en programas de emergencia social, hechos a través del Fondo de mitigación de emergencias, se incrementó en un 0,8% del PIB en 2020 y en un 0,5% del PIB en 2021 (Ministry of Finance, 2021[77]).

## Gráfico 2.21. La pandemia de COVID-19 generó una respuesta social integral para proteger a los más necesitados

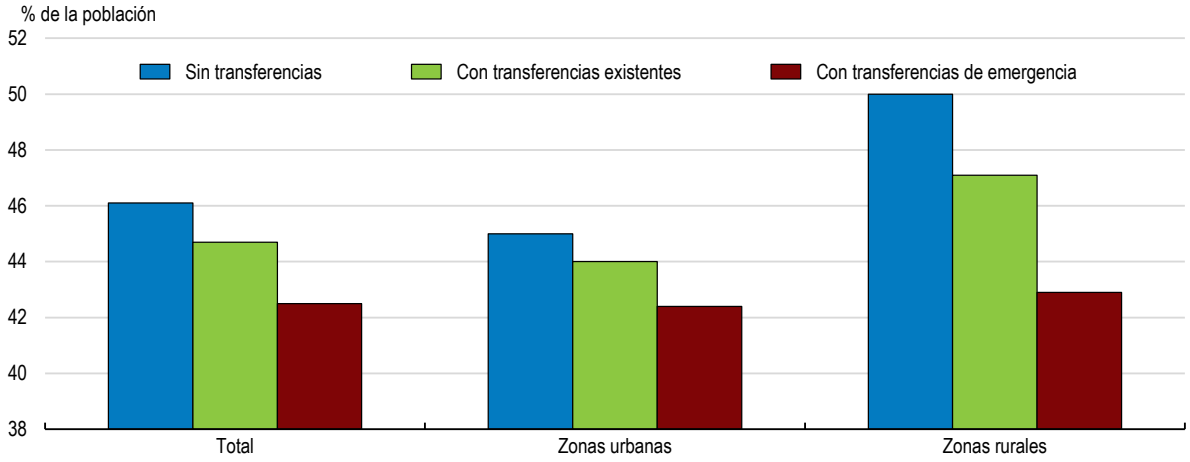



Nota: Los hogares en situación de extrema pobreza son los que tienen ingresos familiares per cápita por debajo del umbral de pobreza extrema; los hogares en situación de pobreza son los que tienen ingresos familiares per cápita entre el umbral de pobreza extrema y el umbral de pobreza; la clase de ingresos bajos comprende los hogares con ingresos familiares per cápita entre el umbral de pobreza y 2 umbrales de pobreza; la clase de ingresos medios comprende los hogares con ingresos familiares per cápita entre 2 y 10 umbrales de pobreza, y la clase de ingresos altos está formada por hogares con ingresos familiares de más de 10 umbrales de pobreza.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de los datos de la GEIH 2019 y 2020, DANE.

StatLink https://stat.link/7paqfh

La respuesta social fue fundamental para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 en los ingresos de los hogares y en la pobreza (Gráfico 2.22). Al ampliar el número de beneficiarios y aumentar el nivel de los beneficios, los programas sociales respaldaron los ingresos de los hogares, incluido en algunos hogares de altos ingresos. En particular, estas ayudas compensaron completamente el efecto de la crisis en los hogares de las zonas rurales, que registraron un incremento de sus ingresos reales. Las transferencias de emergencia mitigaron el aumento de la pobreza a nivel nacional en 2,2 puntos porcentuales durante 2020.

## Gráfico 2.22. Las transferencias monetarias de emergencia mitigaron el impacto del COVID-19 en la pobreza




Nota: Se basa en la definición nacional de pobreza.
Fuente: DANE.

StatLink https://stat.link/p07kfx

Durante 2020, los principales programas registraron un aumento de las prestaciones y la cobertura, con los hogares recibiendo pagos extraordinarios a través de los programas existentes. Se amplió el umbral de elegibilidad de Familias en Acción, incorporando a muchos hogares identificados como económicamente vulnerables. Las familias que habían sido excluidas por no cumplir las condiciones fueron rápidamente readmitidas. El programa también renunció temporalmente a su condicionalidad habitual, ya que las medidas de confinamiento hicieron que estas condiciones fueran mucho más difíciles de cumplir. Jóvenes en Acción amplió su cobertura de edad para llegar a nuevos beneficiarios (actualmente, entre 14 y 28 años). Aunque esta medida se planificó antes de la pandemia, su puesta en marcha se aceleró y está prevista una nueva ampliación que incorporará a otros 200 000 jóvenes.

Se ha diseñado y puesto en marcha en tiempo récord un nuevo programa de transferencias monetarias llamado Ingreso Solidario para ayudar a los trabajadores informales. Este nuevo programa ofrece una transferencia monetaria sin condiciones a los hogares más desfavorecidos y de bajos ingresos que no sean beneficiarios de los programas existentes de asistencia social. El programa asistió a hasta 3 millones de hogares con 160 000 COL (40 USD, en torno a la mitad del umbral pobreza en 2020) desde marzo de 2020. El programa fue diseñado inicialmente para que tuviera una duración de tres meses, pero posteriormente se amplió varias veces. En la reforma tributaria de 2021, las autoridades lo volvieron a ampliar hasta finales de 2022, aumentando la cobertura a 3,6 millones de personas en situación de pobreza extrema, llegando así a 4,1 millones de hogares. En 2021, se espera que el Ingreso Solidario cueste 7,2 billones de COP (alrededor del 0,6 % del PIB) y que reduzca la pobreza a los niveles anteriores a la pandemia, según las estimaciones del Gobierno. A partir de julio de 2022, los criterios de elegibilidad serán más estrictos, ya que la prestación debe tener en cuenta el tamaño y la vulnerabilidad del hogar.

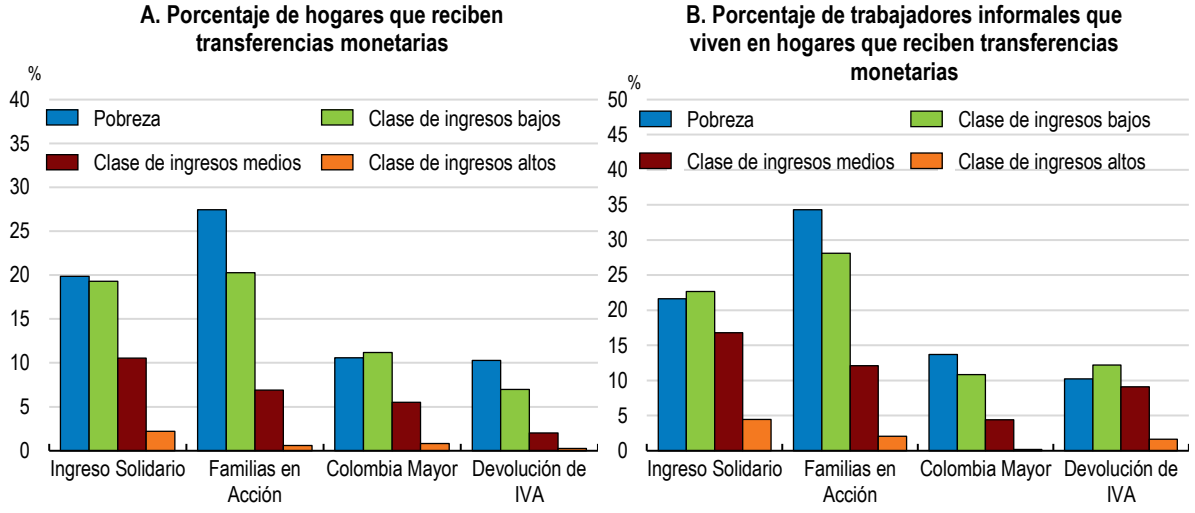
Una de las principales innovaciones del programa Ingreso Solidario es el uso de cuentas bancarias y billeteras móviles para el desembolso de las prestaciones, lo cual ha contribuido a promover la inclusión financiera (Gallego et al., 2021[78]). El uso de las billeteras móviles creció en más del doble durante 2020 y 2,6 millones de beneficiarios de transferencias monetarias recibieron sus pagos a través de canales digitales, un 21 % más que en 2019. Si se profundiza en estos avances, se pueden obtener mayores oportunidades de ahorro y un mejor acceso a créditos asequibles y a otros servicios financieros para muchos hogares que, antes del programa, estaban fuera de las redes de seguridad social y al margen del sistema financiero. Para ello, sería necesario facilitar de forma efectiva el acceso a la educación financiera a fin de garantizar que ese acceso se traduzca en un uso eficaz y seguro.

Según las primeras evaluaciones, Ingreso Solidario ha tenido efectos positivos en los ingresos de los hogares, el consumo de alimentos y la educación (Gallego et al., 2021[78]). El programa aumentó los ingresos de los más afectados por la pandemia, sin desincentivar la participación en el mercado laboral. Asimismo, aumentó el gasto de los hogares en educación y el tiempo dedicado por los niños a actividades escolares.

En marzo de 2020 se introdujo otro nuevo programa de transferencias monetarias no condicionadas y sujetas a comprobación de recursos, que consiste en la devolución del IVA a los hogares vulnerables, con el fin de hacer que el IVA resulte menos regresivo. Originalmente, la implementación del programa estaba prevista durante 2020 como programa piloto para 100 000 familias pero, con la pandemia, su despliegue se aceleró y se amplió a un millón de hogares. La transferencia consiste en 75 000 COP (20 USD o 55 % del umbral de pobreza extrema en 2019) distribuidos cada 5-8 semanas a los beneficiarios de dos programas de bienestar social existentes, que se dirigen a familias de bajos ingresos y a ancianos: 700 000 hogares en Familias en Acción y 300 000 hogares inscritos en Colombia Mayor. Las primeras evaluaciones sugieren que la transferencia ha tenido efectos positivos (aunque moderados) en las medidas de bienestar para los hogares, como la salud financiera y el acceso a alimentos (Londoño-Vélez and Querubín, 2020[79]).

La respuesta de Colombia frente al COVID-19 marca un punto de inflexión para Colombia y el futuro de las prestaciones monetarias. La respuesta a la crisis representa una oportunidad para consolidar el acceso y aumentar la cobertura de los programas sociales para los más vulnerables. Sin embargo, incluso ahora, la cobertura de hogares que reciben transferencias monetarias sigue siendo baja (Gráfico 2.23) y el Ingreso Solidario solo cubre a cerca del 20 % de los trabajadores informales (Blofield, Lustig and Trasberg, 2021[80]), dejando a muchos desprotegidos.

## Gráfico 2.23. La cobertura de los programas de transferencias monetarias sigue siendo baja




Nota: Las estadísticas cubren los meses de abril a diciembre de 2020.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la GEIH 2020 y de los microdatos de los registros administrativos del DANE.

StatLink https://stat.link/t54z06

### *De ayuda de emergencia a ayuda permanente: un único programa de transferencias monetarias para los más desfavorecidos*

La protección contra la pobreza y la pérdida de ingresos podría mejorarse unificando e integrando los programas de transferencias monetarias existentes en un único programa. Una opción consistiría en establecer un programa de ingresos mínimos garantizados para la población menor de 65 años, que complementaría los ingresos de quienes viven en la pobreza. Este programa podría convertirse en el principal instrumento de lucha contra la pobreza y ofrecer un respaldo a quienes pierden temporalmente sus medios de vida en caso de despido o pérdida de ingresos. Podría complementarse con otros programas sociales dirigidos a mejorar los activos de los hogares y el capital humano.

Un ingreso mínimo garantizado es una transferencia monetaria periódica para complementar los ingresos que reciben los hogares más desfavorecidos, de manera que puedan alcanzar un determinado nivel de ingresos mínimos. Financiado con recursos de la tributación general, este programa podría basarse en las transferencias monetarias condicionadas y sin condiciones que ya existen para los más desfavorecidos y vulnerables (Familias en Acción e Ingreso Solidario). La cuantía entregada a cada hogar dependería de los propios ingresos del hogar (tanto de trabajos formales como informales) y de sus activos antes de realizar la transferencia. Si el hogar no tuviera ingresos, la transferencia se haría por la totalidad del ingreso mínimo. La transferencia monetaria disminuiría gradualmente a medida que aumentaran los ingresos del hogar, hasta llegar al punto en que el hogar no recibiera ninguna transferencia. Los cambios previstos en el Ingreso Solidario a partir de julio de 2022 van en esta dirección, ya que la cuantía de la prestación tendrá en cuenta el tamaño y la vulnerabilidad del hogar. Esta prestación es diferente de las transferencias monetarias existentes que proporcionan un nivel fijo de dinero en efectivo a los hogares más desfavorecidos, con independencia de los ingresos del hogar o del individuo (lo que normalmente se conocen como programas de renta básica). También es diferente de la Renta Básica Universal, que concede una cuantía idéntica a todos los ciudadanos, con independencia de sus ingresos (Recuadro 2.6).

#### Recuadro 2.6. Pros y contras de una Renta Básica Universal

Una renta básica universal (RBU) es una transferencia monetaria sin condiciones concedida a intervalos regulares a todos los residentes, con independencia de su riqueza, ingresos o situación laboral. La principal ventaja de un programa de este tipo es su sencillez de aplicación, ya que no se aplican condiciones ni requisitos.

La principal desventaja de una RBU es que podría resultar enormemente costosa. Para poder llevar a cabo un pago sin condiciones a todos los individuos, con niveles significativos pero fiscalmente realistas, requeriría fuertes incrementos de impuestos y posiblemente reducciones de las prestaciones existentes, y no suele ser una herramienta eficaz para reducir la pobreza de ingresos (OECD, 2017[81]). Algunos grupos desfavorecidos saldrían perdiendo cuando se sustituyeran las prestaciones existentes (normalmente, todos los demás programas sociales) por una renta básica universal, lo que muestra los inconvenientes de una protección social sin ningún tipo de focalización.

La Renta Básica Universal es fiscalmente inviable en Colombia y puede generar controversia, ya que implicaría que se hicieran transferencias a personas con altos ingresos. Establecer una transferencia monetaria para cada miembro del hogar que aborde el umbral de pobreza extrema y asegurar que se cumplan las necesidades más básicas de todos los colombianos, aunque no se disponga de otros ingresos, tendría un costo del 8,7% del PIB en 2020. Este nivel de RBU seguiría dejando a muchos hogares en la pobreza, sobre todo a individuos de la tercera edad que no reciben ninguna pensión o a los desempleados o inactivos. Si la transferencia se fija en el umbral de pobreza, el costo sería del 20% del PIB, casi equivalente a la recaudación tributaria de Colombia (19,7% del PIB en 2019).

El programa entregaría transferencias monetarias sin condiciones para cada adulto que viva en un hogar pobre, en coherencia con el programa Ingreso Solidario. En caso de que hubiera niños en el hogar, la transferencia de efectivo podría estar condicionada a la acumulación de capital humano y a los comportamientos de salud deseados, como en el programa Familias en Acción, a fin de generar incentivos para invertir en educación y salud. En línea con el actual programa Familias en Acción, los niveles de las prestaciones pueden tener en cuenta la edad y el nivel educativo de los niños.

Existe evidencia que sugiere que las transferencias monetarias sin condiciones pueden lograr reducciones significativas de la pobreza. Estas transferencias pueden promover el acceso al crédito, la mejora de hábitos alimenticios, la asistencia a la escuela, mejores resultados académicos, mejor desarrollo cognitivo, reducción de la violencia doméstica y empoderamiento de la mujer (Banerjee, Niehaus and Suri, 2019[82]). Los datos existentes sobre el impacto de estas transferencias monetarias en la participación laboral y el empleo formal es mixta. Mientras hay evidencia que sugiere que las transferencias monetarias no desalientan –y en algunos casos incluso fomentan– la participación laboral de los beneficiarios (Banerjee et al., 2017[83]), otra evidencia de la región apunta q que las transferencias pueden disminuir los incentivos a participar en el empleo formal (Bergolo and Cruces, 2021[84]). Este tipo de situaciones suelen estar vinculadas al retiro abrupto de las prestaciones en el caso de beneficiarios que encuentran un empleo o elevan sus ingresos, lo cual puede conllevar unas elevadas tasas impositivas implícitas para aquellos trabajadores que dejen de percibir las transferencias al obtener ingresos adicionales que los eleven por encima del umbral estipulado en el mecanismo de admisibilidad.

Para mantener los incentivos al trabajo (formal), es importante que el programa tenga una fase de graduación, en la que el valor de la transferencia a la que se renuncia sea menor que el ingreso adicional. Esto es importante para fortalecer los incentivos al trabajo y la graduación del programa ya que, de lo contrario, los beneficiarios podrían ser reticentes a comenzar a trabajar por temor a perder sus prestaciones. El diseño podría incluir una fase en la que, por cada peso adicional que gane el hogar o el individuo, solo se tenga en cuenta una parte de los ingresos adicionales declarados por el beneficiario (incluidos tanto ingresos formales como informales) para calcular la prestación monetaria, hasta llegar gradualmente a un punto en el que ya no se disponga de ningún subsidio (Reyes, 2020[85]). Deberían realizarse sistemáticamente evaluaciones de impacto preliminares y a posteriori para valorar los efectos sobre la participación de la fuerza laboral (formal) y ajustar el diseño en caso necesario. España introdujo una medida similar en 2020 con el nuevo Ingreso Mínimo Vital, un esquema de ingresos mínimos garantizados. Los adultos sin empleo deben inscribirse en los servicios públicos de empleo y, cuando encuentren un trabajo, parte de su salario quedará temporalmente exento del cálculo de la prestación. Para los adultos que ya trabajan, se fomenta que trabajen más horas y consigan un mejor empleo, y por cada ingreso extra que obtengan la prestación se reduce en una cantidad menor.

El nivel de la renta mínima garantizada deberá tener en cuenta al menos el umbral de pobreza para garantizar que ningún hogar quede en situación de pobreza. Al calcular la transferencia monetaria como la diferencia entre el nivel de ingresos per cápita del hogar y su distancia del umbral de pobreza, el programa garantizaría que ningún hogar o individuo quede en situación de pobreza. Al elegir la definición nacional de umbral de pobreza, la renta mínima también se adapta a los costos de la vida de los distintos territorios y se ajusta con el tiempo a los cambios de precios. Por tanto, la forma más eficaz de luchar contra la pobreza sería establecer una renta mínima garantizada equivalente al menos al umbral de pobreza, eliminando al mismo tiempo todos los demás subsidios o exenciones fiscales. Al unificar todas las ayudas a la renta en un solo programa, la ayuda sería más eficiente y transparente, lo que podría aumentar el apoyo a la reforma.

El programa debe ir acompañado del refuerzo de las capacidades del Estado para examinar la veracidad de la información y proporcionar incentivos para que los individuos reporten sus ingresos y riqueza de manera veraz. Las redes locales y los asistentes sociales pueden desempeñar un papel clave a la hora de comprobar la veracidad de la información declarada por los beneficiarios. Es importante diseñar

incentivos para fomentar la responsabilidad de los ciudadanos, por ejemplo, aplicando algún tipo de sanción a quienes aporten información inexacta o falsa (Andes University, 2020[86]).

Una alternativa casi equivalente a este tipo de ingreso mínimo garantizado sería la adopción de un impuesto negativo a la renta o un crédito tributarios contra el impuesto a la renta. En dicho programa, el subsidio disminuye gradualmente a medida que el individuo incrementa sus ingresos a través de su trabajo, hasta que la persona finalmente comienza a tributar por los ingresos percibidos. La evidencia demuestra que, en Estados Unidos, el crédito tributario sobre ingresos ha aumentado la participación de la fuerza laboral, sobre todo en el caso de las madres solteras, un grupo que anteriormente se enfrentaba a grandes desincentivos a la hora de trabajar (Hoynes and Patel, 2017[87]). También tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza, ya que el programa recompensa el trabajo y complementa los ingresos de los trabajadores que tienen salarios bajos. Estos programas también han reducido el empleo informal en los países en desarrollo (Gunter, 2013[88]). La diferencia más destacada entre un ingreso mínimo garantizado y el impuesto negativo a la renta es que, en el caso de este último, su financiamiento se realiza directamente a través de un impuesto progresivo a la renta. Otra diferencia importante es que una parte de las transferencias monetarias pueden estar condicionadas a la adopción de comportamientos educativos y de salud adecuados por parte de los beneficiarios, como se propone en el presente informe. Por último, en el caso de las transferencias monetarias, es una red de trabajadores sociales que se encarga de verificar y mejorar constantemente la base de datos de los hogares más desfavorecidos, al tiempo que da a conocer las prestaciones disponibles. Con un impuesto negativo a la renta, los inspectores fiscales son quienes se encargan de este trabajo, lo que podría dificultar su labor.

### *La focalización de los principales programas sociales puede mejorarse aún más a partir de los avances recientes*

Colombia cuenta con diferentes instrumentos para la focalización de las políticas sociales. Por un lado, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) es el principal instrumento de focalización de este tipo de programas. El Sisbén es un sistema multidimensional de comprobación de medios, implantado a través de una encuesta nacional de ingresos y activos que establece si un beneficiario potencial cumple o no los requisitos para la mayoría de los programas de ayudas sociales, incluidos los programas de lucha contra la pobreza y el régimen de salud no contributivo. Por otro lado, actualmente, algunos subsidios se focalizan con un instrumento más antiguo que se denomina «estratificación socioeconómica». Se trata de una clasificación de los inmuebles residenciales con el objetivo de imitar la vulnerabilidad económica en función de las características de las viviendas y su entorno urbano/rural, pero se encuentra desactualizada y más del 90% de las viviendas se clasifican como vulnerables. Este instrumento se emplea, por ejemplo, para focalizar los subsidios de los servicios públicos (energía, vivienda, telecomunicaciones, agua y saneamiento básico), cuya focalización es deficiente. Por ejemplo, en 2017, el 81% de los subsidios a los servicios públicos en los hogares y el 93% de los subsidios a la vivienda fueron a parar a los dos quintiles de ingresos más altos (Tabla 2.1).

Para mejorar la focalización del gasto social, sería fundamental unificar los mecanismos de focalización en uno solo. Utilizar el Sisbén como mecanismo único de focalización, fusionándolo con la información actualizada de la estratificación socioeconómica, contribuiría a mejorar la definición de las políticas sociales y a ayudar a los que más lo necesitan. Por ejemplo, las autoridades han adoptado recientemente una medida, muy bienvenida, que consiste en utilizar el Sisbén (en lugar de la estratificación socioeconómica como hasta ahora) para seleccionar a los beneficiarios del nuevo programa de matrícula gratuita para la educación superior (Matrícula Cero), previsto para 2023.

El Sisbén ha experimentado recientemente una profunda transformación, mejorando la focalización de las políticas sociales. En 2017, el Gobierno inició un censo completo (Sisbén IV) con el objetivo de mejorar la calidad y la puntualidad del suministro de información en el registro, reduciendo así las posibilidades de manipulación y fraude (Conpes, 2016[89]). Además, en 2020, las autoridades pusieron en marcha un

ambicioso proceso de consolidación y ampliación de un registro social para integrar las versiones anteriores del Sisbén con el nuevo Sisbén y otras bases de datos administrativas, incluidos el registro civil, la seguridad social y el supervisor del sector financiero, aumentando así su interoperabilidad. Este registro cuenta ahora con un componente de georreferencia y aspira a actualizar la información con mayor frecuencia y reducir los tiempos de respuesta para los ciudadanos, convirtiéndose así en un registro social actualizado con regularidad (Conpes, 2016[89]). El rápido despliegue de Ingreso Solidario ha sido posible gracias al desarrollo de este registro social, que ha permitido, por primera vez, identificar a los hogares con bajos ingresos y vulnerables que no recibían prestaciones de ningún programa social, así como sus datos de contacto y cuentas bancarias. Los beneficiarios no han tenido que solicitar las prestaciones, sino que el Gobierno se puso en contacto con ellos de forma individual, principalmente a través de SMS. Se espera que este nuevo registro social aporte importantes beneficios en términos de impacto del gasto social, incluyendo una mejor focalización en los más pobres y tiempos de respuesta más rápidos, especialmente en caso de crisis.

Si se consiguieran avances continuados en este registro social, mediante la fusión de otras bases de datos administrativas y el aumento de la interoperabilidad entre ellas, se podría mejorar aún más el diseño y la aplicación de las políticas sociales. Lo ideal sería que el sistema de información social incorporara información sobre todo el ciclo vital de los individuos desde su nacimiento (con información del registro civil), siguiendo su trayectoria vital y la de su hogar (salud, trabajo, educación y otras características), incorporando así los registros sociales y otro tipo de información, como puedan ser los derechos sociales que haya recibido.

El registro del Sisbén ha ampliado su cobertura y contiene información de 28 millones de personas en 2021, lo que cubre casi el 90% de la población en situación de pobreza (Tabla 2.5). Se continúan esfuerzos para alcanzar el 98% de las población pobre en 2022 y se deben continuar ampliando para cubrir a toda la población, lo cual se considera fundamental para proporcionar una mejor información socioeconómica de cara al diseño e implantación de nuevos programas sociales y derechos, así como para el seguimiento de los existentes (Berner and Van Hemelryck, 2021[90]).

### Tabla 2.5. La cobertura del Sisbén ha mejorado

| | | Personas (millones) | |
|---|---|---|---|
| | | **Sisbén III** | **Sisbén IV (Diciembre 2021)** |
| Cubierto por Sisbén IV | Pobreza extrema | 4,6 | 7,7 |
| | Pobreza moderada | 7,0 | 10,0 |
| En situación de pobreza (2021) | | 19,7 | 19,7 |
| ***Cobertura del Sisbén de personas en situación de pobreza (%)*** | | ***58,7*** | ***89,2*** |
| Personas vulnerables | | | 7.7 |
| No pobres ni vulnerables | | | 2.4 |
| ***Cobertura de la población total (%)*** | | | ***55*** |

Nota: Pobreza para 2021 es estimada.
Fuente: OCDE, Reporte de Gastos Tributarios (2021) y DNP.

El método de focalización también se ha actualizado y actualmente tiene en cuenta la capacidad de generación de ingresos de los hogares en función de su situación socioeconómica, reflejando a la vez las especificidades regionales y locales. El método de focalización actual mide la situación estructural de los hogares, es decir, el nivel de ingresos del hogar a largo plazo. Sin embargo, para mejorar la capacidad de respuesta antes posibles crisis, sería importante seguir mejorando el componente de tiempo real de la base de datos y desarrollar un instrumento de focalización que capte los cambios repentinos o a corto plazo en los ingresos de los individuos y los hogares (Berner and Van Hemelryck, 2021[90]). Por ejemplo,

Brasil utiliza la renta per cápita de los hogares que los propios beneficiarios declaran para entregar las prestaciones del programa Bolsa Familia, el principal programa de transferencias monetarias, y ha demostrado ser un buen instrumento de focalización (WWP, 2017[91]). Otro ejemplo es el de Chile, que desarrolló un instrumento de focalización para la entrega de las medidas de emergencia relacionadas con la pandemia (aunque finalmente no se llegó a aplicar) basado en los ingresos del hogar en el último mes antes de solicitar dicha prestación de emergencia. Este instrumento requiere un rápido cruce de datos de ingresos con otras fuentes de información y una elevada interoperabilidad entre registros para reflejar inmediatamente los cambios que se produzcan en la situación del mercado laboral o en los ingresos del hogar. Esto permitiría que las políticas sociales protegieran a quienes afronten importantes impactos negativos en sus ingresos, aunque no vivan en la pobreza estructural.

Sería importante reforzar las redes locales y las redes de asistentes sociales para poder realizar actualizaciones, buscar otros posibles beneficiarios aún no incluidos y verificar la información declarada por los propios beneficiarios de manera más oportuna y precisa. Las entidades territoriales son las encargadas de actualizar la información que alimenta el Sisbén. Sin embargo, los tiempos de respuesta, a pesar de que hayan mejorado, son largos. En otros países, los mecanismos de comprobación de recursos se basan en redes locales muy atomizadas de asistentes sociales o funcionarios, como es el caso del CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) en Brasil. Estos puntos de contacto locales recopilan la información oportuna mediante visitas periódicas y/o comprobaciones de las informaciones declaradas por los beneficiarios. En Costa Rica, el programa Puente al Desarrollo cuenta con una participación más activa de los trabajadores sociales y con imágenes por satélite para aumentar la aceptación de los programas de asistencia social.

La adopción de una declaración fiscal universal del impuesto a la renta y su fusión con el registro social permitiría disponer de información más fiable sobre los ingresos y cruzar mejor datos relacionados. Las declaraciones de impuestos suelen utilizarse en los países avanzados de la OCDE para focalizar mejor las prestaciones sociales. Aunque muchos colombianos no pagan impuestos, el hecho de que rellenen una declaración fiscal podría aumentar su sensibilización al respecto y ayudar a fortalecer una cultura de cumplimiento tributario. Un ejemplo de este tipo de sistema en la región es el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social de Argentina, que coordina los datos fiscales, sociales, de riqueza y de consumo, contribuyendo así a una focalización eficiente para su aplicación y seguimiento en las prestaciones sociales (OECD, 2019[92]). La función principal de este sistema es lograr la identificación de las personas mediante la coordinación del intercambio de las numerosas bases de datos que existen a nivel nacional, provincial y municipal.

Este Sisbén mejorado podría ser un instrumento eficaz para definir el importe que sería necesario para complementar los ingresos de cada hogar hasta llegar al ingreso mínimo garantizado, el nuevo programa único de prestaciones monetarias propuesto en el subapartado anterior. Toda la información del Sisbén, incluidos los ingresos que declaran los propios beneficiarios, el dinero en el sistema financiero, las características del hogar, y toda la información disponible y los cruces de datos realizados en este registro social, se utilizarían para determinar las transferencias que se realizarían en cada hogar.

## La protección contra el riesgo de pérdida de empleo es precaria

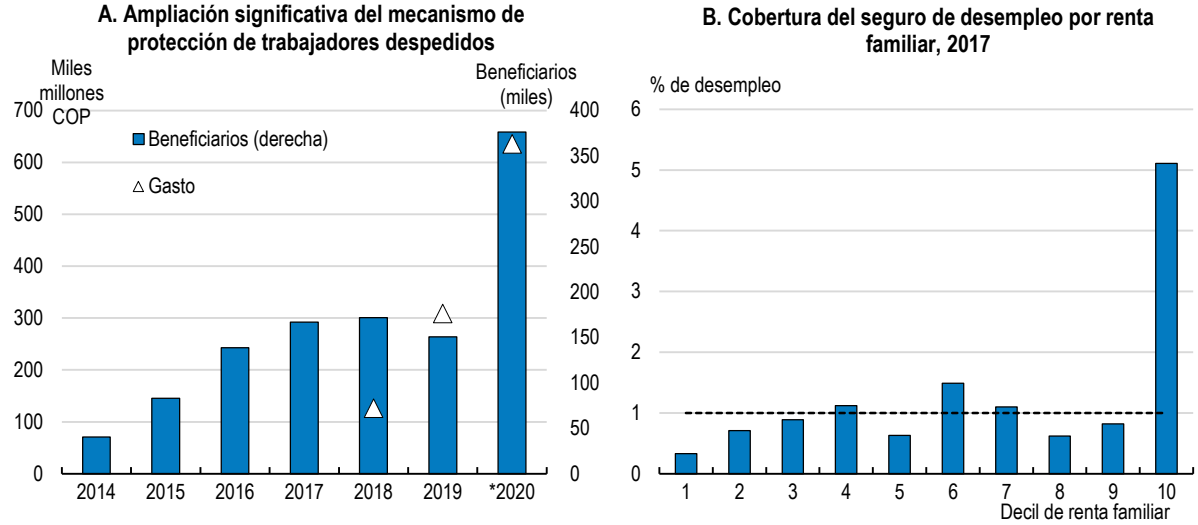
En Colombia, los riesgos derivados de la pérdida de empleo se cubren a través de diferentes instrumentos para los trabajadores formales. El primero de ellos es la indemnización por despido, que consiste en un pago único y fijo que el empresario abona al trabajador en el momento del despido. La cuantía depende del salario del trabajador y oscila entre un mes y un año. El segundo instrumento es un régimen de protección por desempleo que se basa en cuentas individuales y se financia con el ahorro individual acumulado por los trabajadores formales. El tercero es una prestación de seguro de desempleo concedida a los trabajadores formales que pierden su empleo para reemplazar parcialmente los salarios perdidos.

El sistema de cuentas individuales de ahorro para el desempleo no ofrece una protección adecuada de los ingresos de los trabajadores desempleados. En marzo de 2021, había alrededor de 9 millones de personas afiliadas a las cuentas individuales de cesantía, lo que corresponde al 95 % de los trabajadores asalariados formales. Solo el 8 % de los trabajadores autónomos cotizan en este sistema. Con el paso de los años, el sistema ha perdido su propósito de proteger los ingresos en caso de desempleo, ya que los trabajadores pueden retirar los ahorros antes de perder el trabajo por diversas razones: por ejemplo, con fines educativos, para comprar una casa o para renovar su vivienda. En 2017, dos tercios de los fondos se retiraron por motivos distintos al desempleo (ACRIP and Fedesarrollo, 2018[93]). Para reorientar el sistema de cuentas individuales de cesantía hacia la prestación de ayudas a los ingresos en caso de desempleo, en 2013 el Gobierno introdujo una bonificación proporcional al importe ahorrado para quienes mantuvieran al menos el 10 % de sus ahorros en el fondo, y el 25 % para quienes ganaran más del doble del salario mínimo (OECD, 2016[36]).

Como complemento a las cuentas individuales de ahorro, en 2013 se creó un seguro de desempleo denominado el Mecanismo de Protección al Cesante, financiado a través de las Cajas de Compensación Familiar. Este seguro de desempleo es de financiamiento privado, está descentralizado y cuenta con recursos limitados. El sistema garantiza el mantenimiento de las cotizaciones de pensiones y de salud durante seis meses, el apoyo a los ingresos de las familias con hijos y el acceso a los servicios públicos de empleo y a las ofertas de capacitación profesional y empleo.

Aunque el mecanismo del seguro de desempleo se ha ampliado de forma considerable desde su introducción (Gráfico 2.24, Panel A), la mayoría de los desempleados no cumplen los requisitos, ya que han sido trabajadores informales o su empleador no ha cotizado el tiempo suficiente. Solo cubre a los trabajadores formales cuyo empleador ha contribuido con el 4 % de su nómina a una caja de compensación familiar durante al menos 12 meses en los tres años anteriores a la pérdida del empleo (24 meses en el caso de los trabajadores autónomos). Esto explica la deficiente focalización de este mecanismo de protección (Gráfico 2.24, Panel B): el 82 % de los recursos se destina a hogares que no se consideran pobres y el 53 % a los dos quintiles de hogares con mayores ingresos (Fedesarollo, 2021[25]).

## Gráfico 2.24. La cobertura del seguro de desempleo es escasa y los que más lo necesitan no tienen acceso




Nota: El año 2020 fue un año atípico debido a la pandemia y, dado que se agotaron los recursos del 4 % del sistema de subsidio familiar, el Gobierno Nacional realizó transferencias desde el presupuesto general.
Fuente: (Fedesarollo, 2021[25]).

StatLink https://stat.link/24o138

El seguro de desempleo resultó insuficiente para compensar a los trabajadores formales por las pérdidas de ingresos durante la pandemia. Durante los periodos de confinamiento, el Gobierno implantó una transferencia equivalente a dos salarios mínimos durante un período de tres meses para aquellos que ganaran menos de cuatro salarios mínimos. A finales de junio de 2020, se habían recibido cerca de 800 000 solicitudes de seguro de desempleo, pero solo se había concedido a 109 000 personas. Para diciembre de 2020, se habían aprobado algo más de 400 000 subsidios de desempleo. Ante el elevado número de nuevos trabajadores desempleados en lista de espera, el Gobierno inyectó al mecanismo de protección al desempleo recursos adicionales del presupuesto general y autorizó a principios de junio que algunas de estas personas fueran incluidas en un nuevo programa de transferencias monetarias diseñado para trabajadores vulnerables (el programa Ingreso Solidario) (Blofield, Lustig and Trasberg, 2021[80]).

### *Mejorando el seguro de desempleo*

La puesta en marcha del programa único de transferencias monetarias para los más desfavorecidos, del que hemos hablado anteriormente, podría suponer un respaldo para aquellos que pierdan su empleo o sus ingresos, y podría servir de pilar universal del sistema de seguro de desempleo. En el caso de los trabajadores que perciben el salario mínimo, una transferencia monetaria equivalente al umbral de pobreza implicaría una tasa de remplazo del 40%. Su aplicación solo será posible si el sistema de focalización y el *Sisbén* aumentan su agilidad y son capaces de detectar o al menos verificar los cambios en la situación del mercado laboral y los ingresos de los trabajadores de manera ágil y sin mayores retrasos.

Los beneficiarios de este seguro de desempleo se registrarían automáticamente en los servicios de intermediación del mercado laboral para apoyar la búsqueda de empleo y la formación. Como parte de la estrategia para aumentar la formalización del empleo y la productividad, y tal como se ha recomendado en anteriores Estudios Económicos de Colombia (OECD, 2019[39]), será clave el fortalecimiento de la capacidad institucional del Servicio Público de Empleo para mejorar la calidad de los servicios prestados y los emparejamientos entre los demandantes de empleo y las vacantes. También será esencial mejorar la calidad y la pertinencia de la capacitación laboral. En Colombia, la brecha entre las cualificación demandadas y ofrecidas es amplia, y las deficiencias del sistema de formación laboral afectan la eficacia del sistema para cerrar esta brecha. Alrededor del 50% de las empresas consideran que la formación inadecuada es una limitación muy grave para sus operaciones (Andrián and Hirs, 2020[94]). Avanzar hacia una gobernanza eficaz del sistema de capacitación y formación con un marco normativo nacional y un plan nacional claros, reduciendo al mismo tiempo la fragmentación de la oferta de cursos, sería de gran ayuda. Un sistema nacional de garantía de calidad y pertinencia que utilice criterios unificados para todos los proveedores ayudaría a aumentar la transparencia y la calidad del sistema (OECD, 2019[39]). Se ha dado un primer paso en esta dirección a través del Sistema Nacional de Cualificaciones. Si se diseñara de esta manera, el programa de transferencias monetarias tendría varias ventajas. La más importante es que permitiría reducir las cotizaciones sociales al tiempo que aumentaría los incentivos a la formalidad y garantizaría la cobertura de los seguros sociales, sobre todo en casos de desempleo, discapacidad o de baja por maternidad. Asimismo, permitiría a los demandantes de empleo buscar trabajo sin la preocupación inmediata por conseguir una mínima supervivencia. De este modo, el programa aumentaría el poder de negociación de los trabajadores a la hora de obtener salarios justos sin depender del salario mínimo, lo cual genera distorsiones frente a la generación de trabajo formal.

Dado que este pilar está diseñado para evitar la pobreza, podría existir un segundo pilar contributivo para suavizar el consumo y mantener el nivel de vida de los trabajadores por encima del salario mínimo. Este segundo pilar proporcionaría prestaciones complementarias y se basaría en las actuales cuentas individuales de desempleo, financiadas con el ahorro individual acumulado por los trabajadores, para lograr una tasa de sustitución más acorde con otros países de la OCDE (de 60% en promedio).

Una de las ventajas de las cuentas individuales de ahorro para el desempleo sobre otros sistemas de seguro de desempleo es que limitan significativamente el riesgo moral (ILO, 2019[95]). Al permitir que los trabajadores agoten sus ahorros personales durante los períodos de desempleo, los trabajadores internalizan el costo de las prestaciones, reforzando así los incentivos de los empleados para evitar la pérdida de sus trabajos y de los desempleados para volver a trabajar con rapidez. Las cuentas individuales de ahorro para el desempleo también pueden reforzar los incentivos para trabajar formalmente, ya que las cotizaciones a la seguridad social se perciben en menor medida como un impuesto sobre el trabajo y en mayor medida como un pago aplazado (OECD, 2018[96]). La desventaja de los sistemas de cuentas individuales de ahorro para el desempleo es que, por lo general, las personas con menor capacidad contributiva, que también suelen tener un mayor riesgo de desempleo, suelen recibir una protección insuficiente. Por eso, estos sistemas suelen complementarse para ayudar a los individuos con menor capacidad contributiva. El programa de ingreso mínimo garantizado del que se ha hablado anteriormente actuaría como el piso mínimo de protección en caso de desempleo.

El actual sistema de cuentas individuales de desempleo necesitaría mejoras para funcionar correctamente y recuperar su papel de protección de ingresos durante los períodos de desempleo. Un primer paso importante consiste restringir los retiros de dinero sólo a situaciones de despidos. Si el trabajador no retira en su totalidad las cotizaciones acumuladas durante la trayectoria laboral por despido, los excedentes podrían abonarse en forma de derechos de pensiones en el momento de la jubilación, imitando así la práctica actual que se adopta en Chile. En el sistema chileno, los trabajadores deben cumplir ciertos requisitos para retirar el dinero del sistema de cuentas individuales de ahorro para el desempleo, en función del número de meses que han estado cotizando (Sehnbruch, Carranza and Prieto, 2018[97]). Los aportes a las cuentas de cesantía pueden limitarse a un determinado máximo de años que permita acumular recursos suficientes para cubrir la eventualidad del desempleo. En Chile, este máximo es de 11 años.

Dado que las prestaciones recibidas de las cuentas de cesantía actuarían como complementos del programa de ingreso mínimo garantizado, las contribuciones a las cuentas individuales pueden reducirse sustancialmente. En la actualidad, los empleadores están obligados a aportar a la cuenta de cesantía del trabajador alrededor del 8,5% del salario y el 12 % de intereses sobre el importe anual de la indemnización por despido. Estos porcentajes de contribución son elevados incluso en comparación con países avanzados (ILO, 2019[95]). En Chile, las tasas de contribución para un régimen similar son del 3% de los salarios (financiado por el empleador en caso de contrato de duración determinada o el 0,6% por los empleados y el 2,4% por los empleadores en caso de contrato indefinido).

## La ampliación de la protección social conlleva amplios beneficios a un costo asequible

### *Estimación de los costos fiscales y el impacto sobre la pobreza y la desigualdad*

Simulaciones ilustrativas, basadas en los microdatos de la encuesta de hogares colombianos (GEIH) para 2020, permiten comparar los costos y los beneficios de las reformas de la protección social en Colombia, estimando el costo fiscal probable de las diferentes reformas y calibrando el impacto sobre la pobreza y la desigualdad. Estas estimaciones de costos solo pueden proporcionar un límite superior a corto plazo, ya que se basan en la situación actual y no tienen en cuenta los beneficios a mediano plazo de las mejoras en los ingresos laborales, en la desigualdad y en la productividad. Estos últimos son notoriamente difíciles de estimar de forma fiable, pero son la principal razón, en última instancia, por la que debería emprenderse reformas de este tipo.

Una pensión básica, no contributiva y universal para los mayores de 65 años costaría el 1,6 %del PIB en 2020 (Tabla 2.6). La prestación supondría multiplicar por 4 el actual programa no contributivo de Colombia Mayor e implicaría una tasa de remplazo de alrededor del 50% en el caso de un individuo que gane el

salario mínimo. Teniendo en cuenta la demografía y manteniendo la prestación a este nivel, el costo de la pensión básica universal alcanzaría un máximo del 2,6% del PIB en 2030 y descendería hasta cerca del 1,8% del PIB en 2060 y del 0,7% del PIB a finales del siglo (Fedesarollo, 2021[25]).

Un programa de ingreso mínimo garantizado como el descrito anteriormente, que complemente los ingresos de los individuos menores de 65 años, neto de las transferencias gubernamentales actuales, hasta el umbral de pobreza, costaría el 4% del PIB en 2020. Esta cifra es claramente superior a los costos esperados en el futuro, dado el extraordinario aumento de las tasas de pobreza durante 2020. Cuando las tasas de pobreza vuelvan a los niveles prepandémicos de 2019, se estima que el costo sería de alrededor del 2,5% del PIB. Una estimación razonable y conservadora del costo a mediano plazo podría ser de alrededor del 3% del PIB en el caso del programa de ingreso mínimo garantizado (Tabla 2.6). Un programa alternativo con un costo fiscal similar, pero con un menor impacto en los resultados sociales, sería un programa de renta básica, similar a los programas sociales actuales, que ofreciera una prestación fija a todos los hogares en situación de pobreza, con independencia de sus ingresos o de su riqueza (Recuadro 2.7).

### Recuadro 2.7. Un programa de ingreso mínimo garantizado o de renta básica

Una alternativa al programa de ingreso mínimo garantizado es un programa de renta básica, similar a Ingreso Solidario y Familias en Acción. Un programa de renta básica proporcionaría una transferencia de una cantidad fija de dinero en efectivo a todos aquellos que viven en situación de pobreza. Para aumentar la cobertura y los niveles de prestación de los programas de transferencias monetarias existentes, la renta básica proporcionaría una prestación equivalente al umbral de pobreza extrema a cada miembro del hogar menor de 65 años que viva en hogares considerados pobres. El costo fiscal sería del 3,9% del PIB en 2020, similar al del ingreso mínimo garantizado. Por un costo similar, el ingreso mínimo garantizado proporciona un piso mínimo de ingresos más alto, asegurando que nadie quede en situación de pobreza. La ventaja de la renta básica es que es más sencilla de aplicar, ya que necesita menos información y es menos propensa a generar errores en la cuantía a proporcionar. Sin embargo, dado que el Sisbén está experimentando importantes mejoras y podría transformarse fácilmente en una base de datos de información en tiempo real, el ingreso mínimo garantizado no solo no debería descartarse, sino que debería preferirse dado que el impacto sobre la pobreza y la desigualdad es mayor (Gráfico 2.25***).***

El impacto de la pensión básica universal y del ingreso mínimo garantizado sobre la pobreza y la desigualdad es significativo (Gráfico 2.25, Paneles A y B). Por su propia definición, la combinación de estos dos programas lograría sacar al conjunto de la población de la pobreza, en caso de alcanzar su plena acogida. Los beneficios de estas reformas se concentran claramente en la parte inferior de la distribución de ingresos (Gráfico 2.25, Panel C). Esto no tiene en cuenta los posibles errores de inclusión, que en 2017 eran del 38% (Tabla 2.1). Dado que el Sisbén está experimentando importantes mejoras, los errores de inclusión serían mucho menores, aunque probablemente no serán nulos. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se reduciría en 13 puntos porcentuales, lo que dejaría a Colombia alrededor de 7 puntos porcentuales por encima del promedio de la OCDE de 2019. La verdadera disminución de la desigualdad probablemente sea mayor, ya que no se tiene en cuenta el efecto de retroalimentación sobre la formalidad laboral, que posiblemente llevaría a una convergencia de los ingresos entre los trabajadores formales e informales. Además, la adopción de una reforma aportaría un margen importante para hacer más progresivo el sistema tributario, lo que todavía no se tiene en cuenta en estas estimaciones.

Encontrar mecanismos de financiamiento alternativos para las contribuciones sociales de los trabajadores al régimen contributivo de salud y los parafiscales a las Cajas de Compensación Familiar implicaría necesidades de financiamiento equivalentes al 2,2% del PIB, según los datos de los hogares de 2019.

Los trabajadores con mayores ingresos, es decir, por encima de 1,5 salarios mínimos, representan el 1,4% del PIB, y para estos trabajadores, estas contribuciones podrían sustituirse sencillamente por impuestos personales a la renta de la misma cuantía. De este modo, quedaría un remanente cercano al 0,8% del PIB que se financiaría a través de los recursos de la tributación general en lugar de las contribuciones sociales, ya que es poco probable que los trabajadores con ingresos cercanos al salario mínimo pasen a estar sujetos al impuesto a la renta de las personas en un futuro próximo.

Estas reformas, en conjunto, costarían inicialmente el 5,4% del PIB, pero el costo neto, tras la eliminación de los actuales programas de transferencias monetarias y subvenciones a servicios públicos, sería inferior, del 3,7% del PIB (Tabla 2.6). Este escenario tiene en cuenta el ahorro previsto en el gasto de los actuales programas de asistencia social, como Familias en Acción, Ingreso Solidario y Colombia Mayor, cuyas transferencias a los ciudadanos más desfavorecidos supusieron el 1,2% del PIB en 2020, además de los subsidios públicos de alrededor del 0,5% del PIB. A más largo plazo, a medida que el actual sistema de pensiones sea sustituido por uno nuevo, los actuales subsidios implícitos a los pensionistas de altos ingresos, por valor del 2,6% del PIB, convergerían gradualmente hacia cero, dependiendo de los detalles exactos de cómo se organice la transición en la reforma de las pensiones. De este modo, se reduciría el costo neto a largo plazo de esta profunda reforma de la protección social a alrededor del 1% del PIB. Incluso a corto plazo, una parte del ahorro en pensiones podría adelantarse sometiendo las altas pensiones del sistema actual al impuesto a la renta de las personas físicas. Todos los cálculos de este apartado son un ejercicio ilustrativo, y el costo final dependerá de muchos detalles de la reforma y de su aplicación.

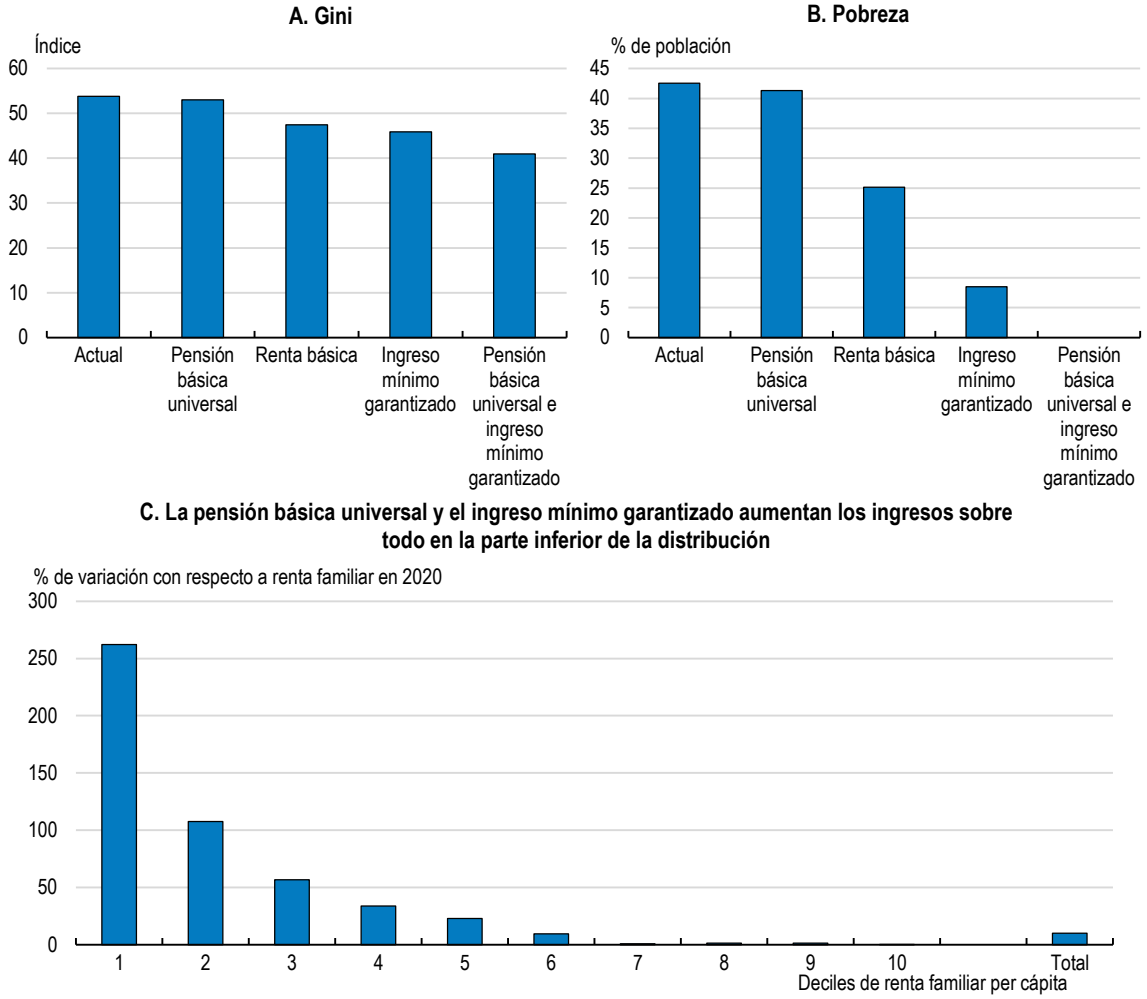
### Tabla 2.6. Costos fiscales ilustrativos de conseguir una protección social universal

| Nuevo programa | Costo (% del PIB) | Costo de programas a suprimir (% del PIB) | Supuestos |
|---|---|---|---|
| Pensión básica universal | 1,6 | | Transferencia monetaria equivalente a 1,3 umbrales de pobreza, que cubra al 75 % de los mayores de 65 años en 2020 (el 25 % restante son los actuales beneficiarios del sistema de pensiones contributivas) |
| Renta mínima garantizada equivalente al umbral de pobreza | 3,0 | | Transferencia monetaria para complementar los ingresos hasta el umbral de pobreza para toda la población menor de 65 años que viva en hogares pobres |
| Eliminación progresiva de cotizaciones a salud y a Cajas de Compensación Familiar para trabajadores con bajos ingresos | 0,8 | | En el caso de los trabajadores con ingresos por encima de 1,5 salarios mínimos, las actuales cotizaciones a la salud y a las Cajas de Compensación Familiar se sustituyen por impuestos personales a la renta de la misma cuantía |
| **Costo neto de corto plazo** | **3,6** | Programas de transferencia monetarias existentes: 1,2; Colombia Mayor: 0,1; Subsidios para servicios públicos: 0,5 | El costo neto de corto plazo incluye la sustitución de los programas de transferencias monetarias existentes por el nuevo programa de ingreso garantizado mínimo y la eliminación de los subsidios a los servicios públicos. La reforma de las pensiones se aplicaría de forma gradual sin afectar a los derechos de pensión adquiridos. |
| **Costo neto de largo plazo** | **1,0** | Subsidios sobre las pensiones: 2,6 | A largo plazo, el impacto de la reforma de las pensiones se materializa plenamente al haber eliminado los subsidios implícitos a las pensiones. No se tiene en cuenta el efecto de crecimiento y formalización de empleo de las reformas. |

Nota: Los cálculos implican restar, de los ingresos de los hogares, los programas existentes, como Colombia Mayor, Familias en Acción e Ingreso Solidario, y sustituirlos por los nuevos programas propuestos.
Fuente: OCDE, cálculos de la Secretaría basados en datos de la GEIH (DANE).

La aplicación de estas reformas puede ser gradual y debería ir acompañada de una reforma tributaria integral para lograr una mayor recaudación y redistribución de los impuestos (véase el Capítulo 1). Para ello, sería necesario combinar la reducción de las numerosas exenciones existentes, que merman la recaudación y la progresividad del sistema tributario; aumentar los tipos impositivos sobre las rentas altas; y ampliar las bases imponibles del impuesto de sociedades y del impuesto a la renta de las personas. A modo de comparación, Colombia recauda actualmente cerca de un 1,9% del PIB menos en ingresos públicos que la economía promedio de América Latina, y un 12,4 % del PIB menos que la economía promedio de la OCDE (véase el Capítulo 1). El aumento de la formalización del empleo y del crecimiento impulsados por estas reformas también incrementarían la recaudación de impuestos. El impulso a la recuperación a través de las reformas estructurales, que se analiza en el Capítulo 1, se traduciría en un aumento del empleo y de los ingresos para la ciudadanía y, por tanto, en un incremento de la recaudación tributaria.

## Gráfico 2.25. Impacto estimado sobre la pobreza y la desigualdad de los programas propuestos de protección social




Nota: La situación actual incluye los programas actuales, como Colombia Mayor, Familias en Acción e Ingreso Solidario. Los cálculos asumen que cuando se introduzca un nuevo programa se sustituirá el programa ya existente. Colombia Mayor es sustituido por el programa de pensión básica universal y el resto de programas de transferencias monetarias se sustituyen por el nuevo programa social (ingreso mínimo garantizado o renta básica).
Fuente: OCDE, cálculos de la Secretaría basados en datos de la GEIH (DANE).

StatLink https://stat.link/08kz9m

### *Debate sobre el impacto en el empleo formal y el crecimiento*

Las reformas propuestas a las cotizaciones sociales y a los impuestos sobre las remuneraciones impulsarían el empleo formal de forma permanente, debido al menor costo del empleo formal en relación con el empleo informal y el capital. Estas reformas inducirían a empresas de todos los tamaños a contratar más trabajadores formales y a los cuenta propia a operar en el sector formal.

Las contribuciones de los empleadores al sistema de seguridad social se reducirían de forma considerable para aquellos empleados con bajos ingresos, sobre todo en el caso de los trabajadores por cuenta propia. Para calibrar la magnitud del impacto sobre el empleo formal, es interesante hacer una comparación con la reforma de 2012, que redujo los costos laborales no salariales en unos 13 puntos porcentuales en trabajadores con sueldos de hasta 10 salarios mínimos. La reforma aumentó en 3,5 puntos porcentuales la probabilidad de que los trabajadores informales o desempleados con ingresos inferiores a 10 salarios mínimos pasaran a la formalidad (Kugler, Kugler and Prada, 2017[51]). Por tanto, la semielasticidad del empleo formal con respecto a cada punto de reducción de los costos no laborales sería de 0,26. Utilizando esta semielasticidad, el impacto estimado de la reducción de las cargas laborales sería un aumento de 303 000 trabajadores formales con bajos ingresos, es decir, un aumento del 5,5% de los individuos que ganen menos de 1,5 salarios mínimos.

Sin embargo, estos simples cálculos constituyen un límite inferior, ya que el impacto esperado en la formalización es mucho mayor por varias razones. En primer lugar, después de la reforma de 2012, otros factores, como el rápido aumento del salario mínimo, contrarrestaron el impacto sobre la formalidad, y los efectos específicos son difíciles de determinar. En segundo lugar, en la reforma de 2012 no se modificaron las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia y no se dispone de estimaciones para esta población. Además, la reducción de los costos laborales no salariales, sobre todo en el caso de los cuenta propia, sería mucho mayor que en la reforma de 2012, lo que probablemente invalida el uso de la elasticidad. Con estas reformas, los trabajadores por cuenta propia sólo tendrían que cotizar por riesgos laborales, lo que hace muy probable una formalización universal de este grupo, sobre todo en el caso de los que ganan menos de 1,5 salarios mínimos. En tercer lugar, las cotizaciones que pagan los asalariados también se reducirían (el 4 % que pagan al sistema de pensiones y el 4 % que abonan al sistema de salud) induciendo a la formalidad, aunque el impacto esperado es difícil de predecir. Por último, los elevados costos laborales son un factor importante que induce a la informalidad, pero hay otros elementos, como el escaso acceso a una educación y formación de calidad y la baja productividad de las empresas y la calidad de la gestión. Las reformas en estos ámbitos también contribuirían a reducir la informalidad y el autoempleo, al tiempo que impulsarían la productividad.

Además del impacto sobre la formalización, las reformas analizadas en este capítulo aumentarían los salarios reales, la renta disponible de los hogares y, por lo tanto, el crecimiento. En primer lugar, el salario real disponible de los empleados formales aumentaría, ya que los trabajadores recibirían parte de la reducción de las cotizaciones sociales (al menos las que pagan los trabajadores a las pensiones y a la salud). En segundo lugar, todos los ancianos, excepto los que se encuentren en el régimen de transición en la reforma de pensiones, recibirían la renta básica universal, aumentando los ingresos disponibles. Asimismo, es razonable asumir que se consumiría en su totalidad, aumentando así la demanda agregada. Por último, aumentaría la renta disponible de los hogares más desfavorecidos, ya que el ingreso mínimo garantizado implica un aumento de la cobertura y de las prestaciones con respecto a las transferencias monetarias actuales.

## Garantizar la aplicación efectiva de la legislación laboral y tributaria

La lucha contra la informalidad requiere también de una mejor aplicación de la legislación laboral y tributaria, sobre todo después de la importante reducción de los costos laborales. La dificultad para el Gobierno consiste en garantizar que todos los trabajadores, con independencia del tipo de contrato, tengan acceso a los derechos y protecciones adecuados, y que no se cometan abusos de la legislación

vigente. Por ejemplo, cuando las empresas clasifican equivocadamente y a propósito a sus trabajadores como autónomos o utilizan contratos de servicios para eludir obligaciones regulatorias y tributarias. Las autoridades también deben intensificar los esfuerzos de aplicación normativa para garantizar que los trabajadores, incluidos los autónomos, y las empresas paguen sus impuestos. Aunque Colombia ha realizado esfuerzos considerables para reducir la evasión tributaria, incluidas mejoras continuas en el sistema digital de la autoridad tributaria y en la facturación electrónica, todavía hay margen para mejorar la fiscalización.

Para evitar la informalidad laboral y la subcontratación es fundamental contar con un poder judicial eficaz y una inspección de trabajo bien equipada. En la última década, Colombia ha adoptado un número muy significativo de medidas para mejorar su sistema de inspecciones laborales (OECD, 2016[36]). El número de inspectores de trabajo se ha multiplicado por más de dos entre 2011 y 2019, el presupuesto ha aumentado de forma considerable y el sistema de recaudación de multas se ha revisado y reforzado. El Gobierno también ha incrementado los salarios de los inspectores de trabajo para atraer a mejores candidatos y ha creado y mejora la carrera profesional de los inspectores para mejorar la seguridad del empleo y limitar la rotación. La oferta de formación y los procesos de cualificación de los inspectores se han reforzado de manera considerable para garantizar los derechos de los trabajadores y llevar a cabo las investigaciones laborales de forma adecuada. Para poder llevar a cabo una aplicación eficaz de la normativa, es fundamental contar con inspectores de trabajo debidamente formados. En España, la Escuela de Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene como objetivo reforzar las capacidades de la unidad española de inspección de trabajo mediante la organización de programas y actividades de capacitación para todo el personal. A través de la investigación de las nuevas tendencias del trabajo no declarado y la formación continua, la escuela permite a los inspectores de trabajo detectar y prevenir el trabajo no declarado con mayor eficacia. La recopilación de datos y el cruce de diferentes fuentes, como la seguridad social, la agencia tributaria, el sistema de salud, y su análisis es esencial para que el trabajo de los inspectores sea eficaz y les ayude a comprender qué sectores o regiones parecen ser más problemáticos en cuanto al cumplimiento de una determinada ley. Las intervenciones deben incluir no solo visitas de inspección, sino también actividades y campañas preventivas, de sensibilización y educativas.

Es necesario continuar con los esfuerzos para garantizar recursos suficientes a las inspecciones de trabajo, que deben contar con inspectores bien formados y con capacidad para recoger y analizar datos e información relevante, agilizando la recaudación de multas y mejorando su presencia en las zonas rurales. El control externo de los inspectores de trabajo, que está garantizado por la Procuraduría, podría reforzarse. Se ha avanzado en la supervisión de los acuerdos de formalización laboral, se ha incrementado la eficacia y los avances en la recaudación de multas y se ha continuado la lucha contra las formas de subcontratación que vulneran los derechos laborales (Ministerio del Trabajo, 2021[98]). Sin embargo, información reciente sugiere que la recaudación de multas ya se estaba debilitando antes de la pandemia, ha caído en picada durante 2020 (Ministerio del Trabajo, 2021[98]). Asimismo, es necesario mejorar la recopilación de datos para las inspecciones y garantizar que se disponga de las capacidades necesarias para evaluarlos en el momento oportuno (Levy and Maldonado, 2021[13]). También es necesario aumentar las actuaciones para informar a los empleadores y a los trabajadores sobre los beneficios de la formalización y estimular el empleo formal, sobre todo en las zonas rurales. Proporcionar información y asistencia técnica durante las inspecciones sería especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas y les ayudaría a cumplir la regulación. Las autoridades han desarrollado recientemente las inspecciones laborales móviles, cuyo objetivo es llevar el sistema de inspección laboral a todas las regiones del país. Este sistema se centra sobre todo en las zonas rurales y en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

## Las reformas necesarias y su viabilidad política

No será fácil encontrar el consenso político necesario para llevar a cabo unas reformas tan ambiciosas como las que se analizan en este capítulo. Estas reformas implican una revisión del sistema de protección

social y de las políticas del mercado laboral, acompañadas de reformas tributarias para garantizar su financiamiento, y la economía política de dichas reformas suele ser complicada. Los beneficios de estas reformas tienden a percibirse de manera gradual y a largo plazo, mientras que los posibles costos políticos de realizar cambios que recorten la generosidad del sistema de pensiones o los salarios mínimos son percibidos de forma inmediata por los afectados. A esto se suma el hecho de que los principales beneficiarios de estas reformas suelen ser trabajadores vulnerables, jóvenes, niños y generaciones que aún no han nacido, mientras que las personas con mayores ingresos del mercado laboral formal son las más afectadas por estos cambios y, por tanto, las que potencialmente se opongan.

El fuerte impacto negativo de la pandemia de COVID-19 sobre la inclusión social y el crecimiento potencial podría generar el impulso y promover el necesario debate político. Existe amplia evidencia que demuestra las razones políticas por las que las reformas estructurales, incluidas las relacionadas con la protección social, pueden emprenderse en tiempos de dificultades económicas (Sturzenegger and Tommasi, 1998[99]; Drazen and Grilli, 1993[100]).

Para impulsar la viabilidad de las reformas propuestas, es fundamental que exista un debate político. Este debate político debe basarse en evidencia, con una clara identificación de quiénes se verán más afectados –positiva y negativamente– por las reformas, y con una adecuada cuantificación de los costos y del posible impacto en los diferentes grupos de población. Asimismo, un análisis de la secuencia y la temporalidad de las reformas desempeñará un papel clave. También sería importante contar con un mandato claro y un adecuado liderazgo político por parte del Gobierno que demuestre la voluntad y el compromiso de actuar (Tompson, 2009[101]).

Asimismo, será fundamental contar con una estrategia de comunicación eficaz sobre la necesidad de las reformas y su impacto en los diferentes grupos de población y en la sociedad en general, a fin de lograr la aceptación de la población y evitar percepciones erróneas sobre el impacto de las reformas. Un ejemplo claro de la importancia de la comunicación se pudo ver en la reforma tributaria retirada en mayo de 2021, que incluía un intento bienvenido de movilizar más ingresos públicos mediante la ampliación de las bases imponibles del impuesto a la renta de las personas y del IVA. Una estrategia de comunicación eficaz puede incluir el suministro de información, así como la consulta y el diálogo con las partes interesadas. Sin embargo, para aprovechar todo su potencial, las autoridades han de establecer un diálogo bidireccional con el público (OECD, 2020[102]).

Otro aspecto clave para el éxito de la adopción y aplicación de algunas de estas reformas es la incorporación de mecanismos de transición gradual, que pueden reducir la resistencia a los cambios propuestos (CAF, 2020[103]), por ejemplo, en el caso de la reforma de las pensiones. Para implantar un profundo cambio en el sistema de pensiones, se necesita un período de transición prolongado, en el que no se vean afectadas las personas más próximas a la jubilación ni las ya jubiladas. Estas personas difícilmente podrían tomar decisiones a corto plazo que pudieran amortiguar el impacto que dichas reformas tendrían en sus ingresos. Las recomendaciones de reforma de este capítulo pueden aplicarse gradualmente, pero de forma coordinada, aplicando un enfoque integral del Gobierno. Los pequeños parches que en años anteriores se han adoptado a problemas puntuales, no han tenido en cuenta el conjunto de la situación y a menudo han generado otros problemas nuevos.

Asimismo, será fundamental incrementar la confianza en el Gobierno para diseñar, aprobar y aplicar con éxito las reformas. La desconfianza en el Gobierno en Colombia se sitúa en niveles altos, como en gran parte de América Latina, lo que reduce el apoyo a las reformas tributarias para financiar la educación, la protección social, la adopción de políticas y la redistribución (IADB, 2018[104]). La reducción de la corrupción y el aumento de la transparencia y la asunción de responsabilidades por parte del Gobierno, tal y como se indica en el Capítulo 1 de este Estudio, aumentarían la confianza en el Gobierno (Scartascini and Valle Luna, 2020[105]).

Para optimizar la implementación de reformas y garantizar el cumplimiento de sus objetivos, será necesario realizar un continuo seguimiento y una evaluación periódica de su impacto y su evolución. La

adopción de un marco sólido de seguimiento y evaluación aumentaría la confianza en las reformas y apoyaría el sistema de protección social, al tiempo que constituiría la herramienta más eficaz para evaluar simultáneamente la eficacia del programa y proporcionar orientación para futuras mejoras. Colombia ya cuenta con un marco avanzado de seguimiento y evaluación implantado por Sinergia, una agencia del Departamento Nacional de Planeación. Los continuos esfuerzos adoptados para mejorar este proceso, unos mayores vínculos entre la planificación, el presupuesto y la evaluación, una toma de decisiones más frecuente y ágil vinculada a los resultados, y una mejor calidad de los datos desde el principio de la aplicación del programa, contribuirían a mejorar la implementación de la política social y a aumentar la viabilidad de las reformas.

## Tabla 2.7. Principales hallazgos y recommendaciones de este capítulo

| PRINCIPALES HALLAZGOS | RECOMENDACIONES (las recomendaciones principales figuran en negrita) |
|---|---|
| **Ampliar la cobertura de la protección social** | |
| La pandemia ha puesto de manifiesto la existencia de importantes lagunas en el ámbito de la protección social, sobre todo en los trabajadores informales, y los programas de asistencia a los ingresos están muy fragmentados. | **Fusionar los distintos programas de transferencias monetarias existentes en un único programa para los hogares más desfavorecidos, al tiempo que se mantienen las condicionalidades de acceso en caso que haya niños en el hogar.** |
| Parte del gasto público social presenta una focalización deficiente y la evaluación de las políticas públicas es esporádica y se ve obstaculizada por la falta de datos. | Mejorar el seguimiento y la evaluación periódica de los programas sociales y eliminar gradualmente las ayudas mal focalizadas, incluidos los subsidios a los servicios públicos. |
| Existe una falta de estadísticas oportunas sobre la integración en el mercado laboral de los minorías étnicas y su acceso a la protección social. | Recoger sistemáticamente datos sobre las minorías étnicas, incluso en las encuestas de hogares y de trabajo. |
| El sistema de focalización, Sisbén, se ha mejorado, pero debe actualizarse con más frecuencia para reflejar cambios en tiempo real. | Seguir mejorando el Sisbén, fusionando bases de datos administrativas, convirtiéndolo en un registro social en tiempo real y asignar todos los beneficios y transferencias basados en este sistema. |
| La mitad de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de pensión. Las prestaciones por pensiones contributivas son regresivas y existen distintos regímenes que proporcionan diferentes prestaciones para una misma trayectoria profesional y ofrecen coberturas especialmente bajas para las mujeres. | **Crear una prestación básica y universal para pensiones no contributivas y fusionar los distintos regímenes de pensiones contributivas existentes en un único régimen contributivo obligatorio que complemente la pensión básica universal.** |
| El sistema de pensiones contributivas es complejo y escasamente equitativo, y existen dos regímenes que compiten entre sí y que ofrecen prestaciones diferentes a trabajadores con el mismo historial profesional. | Eliminar los subsidios a las pensiones. |
| **Reformas del mercado laboral para impulsar la formalidad** | |
| Un 60% de los trabajadores están en una situación de informalidad laboral, la cual los excluye del acceso a la seguridad social y reduce la productividad y los ingresos tributarios. | **Establecer una estrategia comprehensiva para fomentar la formalización, por medio de reducciones en los costos no salariales, una mayor aplicación de las leyes laborales y mejoras en la administración tributaria.** |
| Las elevadas contribuciones sociales sobre el trabajo frenan la creación de empleo formal y mantienen una elevada informalidad laboral. | **Reducir la presión fiscal sobre los ingresos laborales desplazando progresivamente la carga de financiamiento de la protección social hacia los recursos de tributación general.** |
| Los trabajadores formales cotizan a un seguro de salud, mientras que los informales obtienen prácticamente el mismo paquete de prestaciones de forma gratuita. | **Fusionar los dos sistemas públicos de salud en uno, financiado con recursos de tributación general.** |
| La contribución obligatoria del empleador a las cajas de compensación familiar aumenta los costos laborales e induce a la informalidad laboral, sobre todo en el caso de los trabajadores con bajos ingresos. | Evaluar sistemáticamente los costos y beneficios de los servicios prestados por las cajas de compensación familiar.<br>Financiar las cajas de compensación familiar a través de recursos de tributación general, en lugar de gravar los ingresos laborales. |
| El salario mínimo es relativamente alto y reduce las perspectivas de los trabajadores de bajos ingresos de obtener un empleo formal, sobre todo en el caso de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores rurales. | Ajustar el nivel del salario mínimo en función del aumento de los precios en los próximos años.<br>Crear una comisión permanente que evalúe periódicamente las modificaciones al salario mínimo, en función de la evolución de las condiciones del mercado laboral y de la productividad. |
| **Garantizar una ayuda adecuada a los trabajadores durante el desempleo** | |
| Son pocos los trabajadores que cuentan con un seguro de desempleo. | Complementar el nuevo programa de transferencias monetarias para los más desfavorecidos con cuentas individuales contributivas para el desempleo que proporcionen prestaciones complementarias. |
| El sistema de ahorro individual para el desempleo de los trabajadores formales no ofrece una protección adecuada de los ingresos en los trabajadores desempleados. | Restringir los retiros de las cuentas individuales de cesantía sólo a casos de despido. |

## Referencias


ACRIP and Fedesarrollo (2018), “Informe mensual del mercado laboral: Mecanismos de proteccion al desempleo”, No. junio, http://www.acrip.org. [93]

Alaimo, V. et al. (2017), *Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0000758. [43]

Alejandro Izquierdo, C. (ed.) (2018), *Shortchanging the Future: The Short-Term Bias of Politics*, InterAmerican Development Bank. [104]

Andes University (2020), *Ingreso Básico Garantizado: ¿es el momento ideal de implementarlo?*, https://uniandes.edu.co/es/noticias/economia-y-negocios/ingreso-basico-garantizado-es-el-momento-ideal-de-implementarlo. [86]

ANDI (2019), *La inclusión de minorías étnicas: una ventaja competitiva para las empresas en Colombia*, http://www.andi.com.co/Uploads/Paper%20Minorias%20Etnicas%20Lectura_637068180307564233.pdf. [22]

Andrián, L. and J. Hirs (2020), *Colombia: Desafíos del desarrollo en tiempos de COVID-19*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0003000. [94]

Andrián, L. and J. Hirs (eds.) (2020), *Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Colombia*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0002784. [8]

Angulo, R. (2016), *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*, IDB División de Protección Social y Salud Nota Técnica. [68]

Arango, L. and L. Flórez (2017), “Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia”, *Borradores de Economía*, No. 1023, Banco de la República, http://www.banrep.gov.co/es/borrador-1023. [34]

Arango, L., L. Flórez and L. Guerrero (2020), *Minimum wage effects on informality across demographic groups in Colombia*, Banco de la República de Colombia, http://dx.doi.org/10.32468/be.1104. [31]

Attanasio, O. et al. (2017), “Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: A long-term follow-up”, *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 9/2, pp. 131-143, http://dx.doi.org/10.1257/app.20150554. [73]

Attanasio, O., A. Kugler and C. Meghir (2011), “Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial”, *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3/3, pp. 188-220, http://dx.doi.org/10.1257/app.3.3.188. [72]

Banerjee, A. et al. (2017), “Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 32/2, pp. 155-184, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lkx002. [83]

Banerjee, A., P. Niehaus and T. Suri (2019), “Universal Basic Income in the Developing World”, *Annual Review of Economics*, Vol. 11/1, pp. 959-983, http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-080218-030229. [82]

Bergolo, M. and G. Cruces (2021), "The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high", *Journal of Public Economics*, Vol. 193, p. 104313, http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104313. [84]

Bernal, Raquel; González, Jorge Iván ; Henao, Juan Carlos; Junguito, Roberto; Meléndez, Marcela; Montenegro, Armando; Ramírez, Juan Carlos; Uribe, José Darío; Villar, L. (2017), *Informe final de la Comisión del Gasto y La Inversión Pública*, Fedesarrollo, https://www.fedesarrollo.org.co/content/informe-final-de-la-comisi%C3%B3n-del-gasto-y-la-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica. [62]

Bernal, R. et al. (2017), "Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform", *IDB Technical Note*, No. 1268, Inter-American Development Bank. [47]

Berner, H. and T. Van Hemelryck (2021), *Social information systems and registries of recipients of non-contributory social protection in Latin America in response to COVID-19*, https://www.cepal.org/en/publications/46868-social-information-systems-and-registries-recipients-non-contributory-social. [90]

Blofield, M., N. Lustig and M. Trasberg (2021), *Social Protection During the Pandemic: Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*, https://www.cgdev.org/sites/default/files/Note-Blofield-Lustig-Trasberg-Social-Protection-During-the-Pandemic.pdf. [80]

Bosch, M. et al. (2015), "Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma", *Nota técnica*, No. 825, Interamerican Development Bank, https://publications.iadb.org/handle/11319/6976. [54]

Bottan, N., B. Hoffmann and D. Vera-Cossio (2021), "Stepping up during a crisis: The unintended effects of a noncontributory pension program during the Covid-19 pandemic", *Journal of Development Economics*, Vol. 150, p. 102635, http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102635. [61]

Broecke, S., A. Forti and M. Vandeweyer (2017), "The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis", *Oxford Development Studies*, Vol. 45/3, pp. 366-391, http://dx.doi.org/10.1080/13600818.2017.1279134. [27]

Busso, M. et al. (2020), *Social Protection and Informality in Latin America during the COVID-19 Pandemic*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0002865. [17]

CAF (2020), *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*, http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652. [103]

Camacho, A., E. Conover and A. Hoyos (2013), "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment", *The World Bank Economic Review*, Vol. 28/3, pp. 446-466, http://dx.doi.org/10.1093/wber/lht028. [49]

Conpes (2016), *Declaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)*. [89]

Cuesta, J. and M. Olivera (2014), "The impact of social security reform on the labor market: The case of Colombia", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 36/6, pp. 1118-1134, http://dx.doi.org/10.1016/j.jpolmod.2014.10.002. [50]

DNP (2019), *Política de Formalización Empresarial*. [14]

DNP (2016), *Realizar una Evaluación de Impacto del Programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Colombia_Mayor_Producto_4_Informe%20final.pdf (accessed on 13 September 2018). [55]

DNP (2008), *Evaluación de Impacto de Políticas Públicas. Programa Familias en Acción. Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-costo.*. [69]

DPS (2020), *Informe de Gestón 2019 - Departamento de Prosperidad Social de Colombia*. [70]

Drazen, A. and V. Grilli (1993), "The Benefit of Crises for Economic Reforms", *American Economic Review*, Vol. 83/3, pp. 598-607. [100]

Econometria (2017), *Evaluación de Impacto Programa Colombia Mayor*. [56]

El Tiempo (2021), *Amas de casa, entre las que más aportan al piso de protección social*, https://www.eltiempo.com/economia/sectores/piso-de-proteccion-social-amas-de-casa-entre-las-que-mas-aportan-622553 (accessed on 4 October 2021). [59]

Eslava, M., J. Haltiwanger and A. Pinzón (2019), *Job creation in Colombia vs the U.S.: "up or out dynamics" meets "the life cycle of plants"*., National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w25550. [15]

Eslava, M., M. Revolo and R. Ortiz (2020), *Cierre de brechas, mejora de la calidad y diseño y formulación eficiente de subsidios. Misión de transformación energética y modernización de la industria eléctrica: hoja de ruta para la energía del futuro.*. [26]

Eurofound (2018), *Wage developments in the EU and the impact of Germany's minimum wage*, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef18051.pdf. [41]

Farné, S. and C. Sanín (2020), *Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019*, https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-laboral-de-los-migrantes.pdf. [20]

Fedesarollo (2021), *Reformas para una Colombia Post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social.*, https://www.fedesarrollo.org.co/es/content/reformas-para-una-colombia-post-covid-19-hacia-un-nuevo-contrato-social. [25]

Gallego, J. et al. (2021), *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0003261. [78]

Garlati-Bertoldi, P. (2018), "Payroll Taxes, Social Security and Informality. The 2012 Tax Reform in Colombia", http://www.dotec-colombia.org/index.php/series/416-universidad-javeriana-bogota/vniversitas-economica/16722-pablo-adrian-garlati-bertoldi. [48]

Gentilini, U. et al. (2021), *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures*. [76]

Gunter, S. (2013), "STATE EARNED INCOME TAX CREDITS AND PARTICIPATION IN REGULAR AND INFORMAL WORK", *National Tax Journal*, Vol. 66/1, pp. 33-62, http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2013.1.02. [88]

Hoynes, H. and A. Patel (2017), "Effective Policy for Reducing Poverty and Inequality?", *Journal of Human Resources*, Vol. 53/4, pp. 859-890, http://dx.doi.org/10.3368/jhr.53.4.1115.7494r1. [87]

ILO (2021), *Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo colombiano y recomendaciones para la reactivación económica de la OIT*. [16]

ILO (2021), *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*. [57]

ILO (2019), *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*. [95]

ILO (2017), *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. [75]

IMF (2021), *Colombia : 2021 Article IV Staff Report*, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/23/Colombia-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50301. [2]

Joumard, I. and J. Londoño Vélez (2013), "Income Inequality and Poverty in Colombia - Part 2. The Redistributive Impact of Taxes and Transfers", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1037, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k487n4r0t8s-en. [9]

Kugler, A. and M. Kugler (2008), *Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w13855. [52]

Kugler, A. et al. (2017), "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform", *NBER Working Paper Series*, http://www.nber.org/papers/w23308. [44]

Kugler, A., M. Kugler and L. Prada (2017), *Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w23308. [51]

Kugler, A. et al. (2020), "Long-Term Educational Consequences of Vocational Training in Colombia: Impacts on Young Trainees and their Relatives", *Journal of Human Resources*, pp. 0518-9528R2, http://dx.doi.org/10.3368/jhr.57.1.0518-9528r2. [74]

LACEA, T. (ed.) (2017), "The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia", *Economia Journal*, Vol. 18/Fall 2017, pp. 125-155, https://muse.jhu.edu/article/676998/pdf. [46]

Levy, S. (2019), "Social Insurance, Human Development and Social Cohesion", *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 20/3, pp. 280-296, http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2019.1612548. [53]

Levy, S. and G. Cruces (2021), "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America", *UNDP Latin America and the Caribbean Working Paper Series*, No. 24, United Nations Development Programme, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/time-for-a-new-course--an-essay-on-social-protection-and-growth-.html (accessed on 21 September 2021). [4]

Levy, S. and D. Maldonado (2021), *Misión de Empleo. Reporte resumen*. [13]

Levy, S. and N. Schady (2013), "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27/2, pp. 193-218, http://dx.doi.org/10.1257/jep.27.2.193. [23]

Londoño-Vélez, J. and P. Querubín (2020), *El Impacto de Transferencias Monetarias de Emergencia durante una Pandemia: Evidencia Experimental para Colombia*, https://www.poverty-action.org/publication/el-impacto-de-transferencias-en-efectivo-para-asistencia-de-emergencia-durante-la. [79]

López, M. and E. Sarmiento (2019), *El Sistema Pensional en Colombia*. [58]

Lora, E. (2014), *Beyond Pay-As-You-Go and FullCapitalization Pension Systems: Why Notional Accounts Are a Suitable*. [63]

Low Pay Commission UK (2018), *National Minimum Wage: Low Pay Commission 2018 Report*, https://www.gov.uk/government/publications/national-minimum-wage-low-pay-commission-2018-report. [40]

Loyaza, N. (2018), *Informality : Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced?*, http://documents.worldbank.org/curated/en/130391545228882358/Informality-Why-Is-It-So-Widespread-and-How-Can-It-Be-Reduced. [1]

Lustig, N. (2016), "Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa", *Journal of Globalization and Development*, Vol. 7/1, http://dx.doi.org/10.1515/jgd-2016-0015. [12]

Maloney, W. and J. Nuñez (2000), *Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America*, The World Bank, http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2597. [28]

Maurizio, R. (2021), *Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas*. [18]

Meléndez, M. et al. (2021), *Mercados laborales fragmentados y sistema de orotección social en Colombia*, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/poverty/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-proteccion-social-.html. [3]

Melo-Becerra, A. and E. Ramos-Forero (2017), *El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura*. [24]

Messina, J. and J. Silva (2019), *Twenty Years of Wage Inequality in Latin America*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0001806. [10]

Ministerio del Trabajo (2021), *First post accession report of Colombia to ELSAC-OECD February 2021*, https://www.oecd.org/colombia/First-post-accession-report-of-colombia-to-elsac-feb-2021.pdf. [98]

Ministry of Finance (2021), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*. [77]

Mondragón-Vélez, C. et al. (2010), "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia [with Comment].", *Economía*, Vol. 11/1, pp. 65-101, http://www.jstor.org/stable/25800055. [32]

Mora, J. and J. Muro (2019), *The long run wage-employment elasticity: Evidence from Colombia*, https://ideas.repec.org/p/alc/alcamo/1901.html. [30]

Morales, L. and C. Medina (2017), “Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia”, *Economia Journal*, Vol. 18/1, pp. 75-124, https://muse.jhu.edu/article/676997/pdf. [45]

Morales, M. and C. Olate (2021), *Cuán eficaz es la protección social en Chile?*. [65]

Nuñez, J. et al. (2020), *The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia*. [11]

OCDE (2019), *OECD Economic Surveys: Colombia 2019.*, OECD Publishing. [33]

OECD (2021), *International Migration Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/29f23e9d-en. [21]

OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Chile 2021*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/79b39420-en. [67]

OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/ca401ebd-en. [66]

OECD (2020), *Communicating Open Goverment. A How to Guide.*, https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf. [102]

OECD (2019), *Digital Government Review of Argentina: Accelerating the Digitalisation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/354732cc-en. [92]

OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e4c64889-en. [6]

OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e4c64889-en. [38]

OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/e4c64889-en. [39]

OECD (2019), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia*, OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/781185b1-en. [19]

OECD (2018), *Good jobs for all in a changing world of work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris. [96]

OECD (2017), *Basic Income as a Policy Option: can it add up?*. [81]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en. [7]

OECD (2016), *OECD Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en. [64]

OECD (2016), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264244825-en. [36]

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en. [37]

Olarte Delgado, M. (2018), "Indicios de recuperación en un mercado laboral aún holgado", *Reportes del Mercado Laboral*, Vol. 6, http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9382/RML_06.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [35]

Pérez Pérez, J. (2020), "The minimum wage in formal and informal sectors: Evidence from an inflation shock", *World Development*, Vol. 133, p. 104999, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104999. [29]

Reyes, J. (2020), *El costo y la factibilidad de la renta básica en Colombia*. [85]

Saavedra-Caballero, F. and M. Ospina Londoño (2018), "Asistencia social e informalidad: analizando la relación en Colombia", *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 21/1, http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.6801. [71]

Scartascini, C. and J. Valle Luna (2020), *The Elusive Quest for Growth in Latin American and the Caribbean: The Role of Trust*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0002522. [105]

Sehnbruch, K., R. Carranza and J. Prieto (2018), "The Political Economy of Unemployment Insurance based on Individual Savings Accounts: Lessons from Chile", *Development and Change*, Vol. 50/4, pp. 948-975, http://dx.doi.org/10.1111/dech.12457. [97]

Sturzenegger, F. and M. Tommasi (1998), *The Political Economy of Reform*, The MIT Press. [99]

Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264073111-en. [101]

UDAPE (2013), *El impact de la Renta Dignidad. Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores*. [60]

UNDP (2021), *Trapped: High Inequality and Low Economic Growth in Latin America and the Caribbean*, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home.html. [5]

Vacas-Soriano, C. (2019), *Labour market change Spain's minimum wage hike: Context and possible effects*, Eurofound, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef19063.pdf. [42]

WWP (2017), *How does the Bolsa Família Program target and identify people in a situation of poverty and extreme poverty?*, https://wwp.org.br/en/publication/how-does-the-bolsa-familia-program-target-and-identify-people-in-a-situation-of-poverty-and-extreme-poverty/. [91]

## Estudios Económicos de la OCDE

# COLOMBIA

La economía colombiana se ha recuperado de manera notable de la crisis del COVID-19, y una fuerte respuesta de las políticas monetarias y fiscales ha logrado evitar una mayor contracción de los ingresos. Políticas macroeconómicas sólidas están sentando las bases para una recuperación continuada, si bien serán necesarias medidas adicionales para garantizar la sostenibilidad de las cuentas fiscales. Sin embargo, a más largo plazo, tanto el crecimiento como la inclusión social se ven atrapados por debilidades en materia de políticas estructurales, que impiden que más de la mitad de la población activa acceda a empleos formales y a la protección social, al mismo tiempo que impiden que las empresas crezcan y mejoren su productividad. Romper este círculo vicioso permitiría a Colombia dar un salto significativo en sus niveles de bienestar. Fortalecer la transparencia de las regulaciones y reforzar la competencia serían otros factores clave para impulsar la productividad, al mismo tiempo que se busque una mayor internacionalización, inclusive mediante una reducción de las barreras comerciales. Esfuerzos para fortalecer las instituciones públicas podrían incluir una protección más efectiva de los denunciantes y una reforma del financiamiento de la campañas políticas. Alcanzar los ambiciosos objetivos en materia de protección del clima requiere esfuerzos más contundentes para limitar la deforestación.

**CAPÍTULOS ESPECIALES: EXPANDIR LA PROTECCIÓN SOCIAL, REDUCIR LA INFORMALIDAD LABORAL, FORTALECER LA PRODUCTIVIDAD**

**IMPRESA ISBN 978-92-64-35420-3**
**PDF ISBN 978-92-64-75340-2**

**Volumen 2022/6**
**Febrero 2022**