Estudios Económicos de la OCDE

COLOMBIA

OCTUBRE 2019



OCDE

Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019

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.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2019), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/805f2a79-es*.

ISBN 978-92-64-55665-2 (impresa)
ISBN 978-92-64-86994-3 (pdf)

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.

Imágenes: Cover © Inmagine.

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

© OCDE 2019

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

Índice

Resumen ejecutivo **13**

Perspectivas de las principales políticas **19**

El crecimiento se reafirma 23
Las políticas macroeconómicas son sólidas pero el marco fiscal podría reforzarse 35
Los indicadores sociales han mejorado, pero Colombia sigue siendo un país muy desigual 49
Reforzar el crecimiento de la productividad 61
Los indicadores de crecimiento verde son positivos pero la deforestación, la producción y el uso de hidrocarburos plantean dificultades 72
Referencias 77
Annexo 1.A. Avances en otras reformas estructurales 83

Capítulos temáticos **85**

Capítulo 1. Impulsar las exportaciones y la integración en la economía mundial **87**

Colombia no está sacando el máximo partido del comercio internacional 88
El costo del comercio es muy alto 103
Reducir los costos de los insumos para los exportadores 116
Estimular la innovación 125
Facilitar el acceso al financiamiento 128
Referencias 135

Capítulo 2. Fomentar empleos de calidad para todos los colombianos **141**

El escenario: La calidad del empleo en Colombia 142
Implementar la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE 143
Frenar la informalidad 145
Ofrecer un apoyo adecuado a los trabajadores en un mercado laboral flexible 155
Mejorar la igualdad de oportunidades 161
Promover el desarrollo de competencias 169
References 183
Anexo 2.A. Indicadores de la Estrategia de Empleo de la OCDE 189

Tablas

Tabla 1. Las reformas estructurales impulsarían el crecimiento 24
Tabla 2. Proyecciones 32
Tabla 3. Posibles shocks para la economía de Colombia 32
Tabla 4. El déficit del gobierno ha descendido 37
Tabla 5. Recomendaciones anteriores sobre la mejora del marco macroeconómico 41
Tabla 6. Impacto estimado sobre la pobreza y la desigualdad 53
Tabla 7. Hay margen para mejorar la focalización de los programas y prestaciones sociales 54
Tabla 8. Efectos ilustrativos de larga duración de algunas recomendaciones de la OCDE 54
Tabla 9. Recomendaciones anteriores de la OCDE para la reforma de las pensiones 55

Tabla 10. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de educación 60
Tabla 11. Recomendaciones anteriores de la OCDE para mantener un sólido crecimiento económico 67
Tabla 12. Una gran proporción de las empresas son pequeñas 67
Tabla 13. La informalidad se concentra en las pequeñas empresas 67
Tabla 14. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la reducción de la informalidad 69
Tabla 1.1. Las medidas no arancelarias son frecuentes en todos los sectores 122
Tabla 2.1. El costo de crear una empresa en Colombia es elevado 148
Tabla 2.2. Tipo de vacantes registradas en el servicio público de empleo en 2017 158
Tabla 2.3. Las minorías étnicas suelen enfrentarse a obstáculos para acceder a empleos de calidad . 166

Gráficos

Gráfico 1. El crecimiento económico se ha mostrado resiliente pero se ha ralentizado..... 20
Gráfico 2. Los indicadores sociales están mejorando, pero la desigualdad sigue siendo elevada..... 21
Gráfico 3. Colombia ha perdido algo de terreno 22
Gráfico 4. El shock de los términos de intercambio fue considerable y el ajuste no experimentó sobresaltos 25
Gráfico 5. La inflación está en torno a su meta del 3%..... 26
Gráfico 6. El crecimiento se recupera 27
Gráfico 7. El mercado de trabajo se ha mantenido rezagado 29
Gráfico 8. El déficit por cuenta corriente se ha reducido durante 2016-2017..... 29
Gráfico 9. Colombia se ha mostrado resiliente ante los episodios recientes de incertidumbre financiera..... 30
Gráfico 10. Las tasas de cambio se han mantenido relativamente estables desde 2016..... 30
Gráfico 11. Deuda y reservas de divisas..... 31
Gráfico 12. Los indicadores financieros siguen siendo sólidos..... 34
Gráfico 13. La posición monetaria se ha vuelto más acomodaticia 35
Gráfico 14. La deuda pública ha aumentado 38
Gráfico 15. Los ingresos y gastos públicos son inferiores a los de los países de la OCDE 39
Gráfico 16. La carga tributaria está desbalanceada 42
Gráfico 17. Hay margen para ampliar la base del impuesto a la renta de las personas de forma progresiva 43
Gráfico 18. La tasa del impuesto corporativo sigue siendo elevada..... 44
Gráfico 19. Los ingresos del IVA podrían ser más elevados 45
Gráfico 20. Se percibe que el gobierno tiene una eficiencia limitada 46
Gráfico 21. La administración tributaria podría reforzarse 46
Gráfico 22. Las metas de déficit estructural se revisan con frecuencia..... 47
Gráfico 23. Existe un escaso margen para el gasto discrecional 49
Gráfico 24. La pobreza ha disminuido, pero las disparidades territoriales siguen siendo considerables 50
Gráfico 25. El aumento de las transferencias monetarias dirigidas a las regiones más necesitadas reduciría la desigualdad..... 52
Gráfico 26. El sistema de pensiones se caracteriza por una escasa cobertura, una elevada desigualdad y problemas de sostenibilidad 58
Gráfico 27. Los resultados académicos han mejorado, pero la equidad y las disparidades regionales siguen siendo un reto..... 60
Gráfico 28. El crecimiento potencial está descendiendo..... 61
Gráfico 29. La productividad laboral se ha estancado..... 62

Gráfico 30. La productividad es escasa en todos los sectores 63
Gráfico 31. Las empresas colombianas crecen menos 64
Gráfico 32. Los mercados están dominados principalmente por un reducido número de empresas 64
Gráfico 33. Las regulaciones suponen una carga excesiva 65
Gráfico 34. La exposición al comercio es baja 66
Gráfico 35. La informalidad ha disminuido pero sigue siendo elevada 69
Gráfico 36. Las reformas estructurales pueden reducir la informalidad e impulsar así el crecimiento 70
Gráfico 37. Poner en marcha una empresa resulta costoso 71
Gráfico 38. La deforestación va en aumento 73
Gráfico 39. Indicadores de crecimiento verde: Colombia 75
Gráfico 1.1. La exposición al comercio es baja 89
Gráfico 1.2. Las exportaciones se han mantenido débiles desde 2013 90
Gráfico 1.3. La evolución de las exportaciones ha empeorado 90
Gráfico 1.4. Los precios son altos 91
Gráfico 1.5. Las exportaciones se concentran en unos pocos productos y destinos 92
Gráfico 1.6. La proporción de bienes primarios es muy alta 93
Gráfico 1.7. Las exportaciones están concentradas por productos 94
Gráfico 1.8. Las exportaciones también están concentradas por destinos 95
Gráfico 1.9. Las exportaciones están concentradas en productos cuya demanda está disminuyendo 96
Gráfico 1.10. La IED se ha diversificado más 97
Gráfico 1.11. La integración en las cadenas globales de valor es escasa 97
Gráfico 1.12. Colombia se ha mantenido en los márgenes de las cadenas globales de valor 98
Gráfico 1.13. El comercio de servicios es escaso 99
Gráfico 1.14. Existe margen para impulsar las exportaciones de servicios intensivos en conocimiento 99
Gráfico 1.15. Los acuerdos comerciales existentes son amplios 100
Gráfico 1.16. La proporción de exportaciones de productos agrícolas elaborados continúa siendo baja 101
Gráfico 1.17. La participación de Colombia en las CGV agrícolas es pequeña 102
Gráfico 1.18. El comercio es costoso en Colombia 103
Gráfico 1.19. La calidad de las infraestructuras es relativamente baja 104
Gráfico 1.20. Las exportaciones se concentran en unas pocas regiones 105
Gráfico 1.21. La lentitud del transporte nacional en Colombia supera en más del doble a la de sus países vecinos 106
Gráfico 1.22. Los puertos son más lentos que otros equivalentes en la región 109
Gráfico 1.23. La manipulación portuaria y la gestión fronteriza son las principales responsables del retraso en el procesamiento de exportaciones 109
Gráfico 1.24. Las operaciones logísticas en Colombia se perciben como mediocres 111
Gráfico 1.25. El desempeño logístico ha empeorado 112
Gráfico 1.26. Exportaciones reales colombianas frente a exportaciones sintéticas 113
Gráfico 1.27. Existe margen para mejorar la facilitación del comercio 114
Gráfico 1.28. Las restricciones en algunos sectores de servicios clave son altas 115
Gráfico 1.29. Los aranceles son más altos que en los países vecinos 117
Gráfico 1.30. Los aranceles han bajado 118
Gráfico 1.31. La dispersión arancelaria se ha incrementado a lo largo del tiempo 119
Gráfico 1.32. Los aranceles más altos se aplican a los alimentos y algunos sectores manufactureros 120
Gráfico 1.33. Reducir las barreras comerciales beneficiaría especialmente a los hogares de bajos ingresos 121
Gráfico 1.34. Las restricciones cuantitativas a la importación son frecuentes en todos los sectores 123

Gráfico 1.35. Las barreras no arancelarias implican altos aranceles adicionales sobre las importaciones 124
Gráfico 1.36. El gasto en I+D es bajo 126
Gráfico 1.37. Existe margen para impulsar la adopción de las TIC, especialmente en las zonas rurales 128
Gráfico 1.38. Existe margen para desarrollar los mercados financieros 129
Gráfico 1.39. Los diferenciales de tipos de interés son altos 131
Gráfico 1.40. Son pocas las empresas que participan en el mercado de valores 132
Gráfico 2.1. Colombia obtiene débiles resultados en diversos indicadores del mercado laboral 142
Gráfico 2.2. Colombia debe centrarse en mejorar la calidad del empleo y las competencias 144
Gráfico 2.3. El descenso de la informalidad ha sido mucho mayor entre trabajadores asalariados que entre trabajadores por cuenta propia 147
Gráfico 2.4. Descenso en el uso de contratos no estándar, 2010-17 147
Gráfico 2.5. El salario mínimo es alto en comparación con el salario mediano 149
Gráfico 2.6. Cursar estudios durante más tiempo reduce de forma radical la probabilidad de ocupar un empleo informal 150
Gráfico 2.7. La disminución de los costos laborales no salariales y del salario mínimo relativo reduciría de forma significativa la informalidad 151
Gráfico 2.8. Existe margen para reducir los costos laborales no salariales en Colombia 152
Gráfico 2.9. El presupuesto para inspección de trabajo ha aumentado de forma exponencial en los últimos años 154
Gráfico 2.10. La mejora en la recaudación de multas parece haberse invertido en 2018 155
Gráfico 2.11. Aumento sustancial del mecanismo de protección al cesante 157
Gráfico 2.12. El gasto en políticas activas de empleo es bajo 160
Gráfico 2.13. Las brechas de género todavía son considerables 162
Gráfico 2.14. La brecha de género en el empleo de calidad y la participación es considerable 163
Gráfico 2.15. Obstáculos al empleo en Colombia 164
Gráfico 2.16. La cobertura de la negociación colectiva en Colombia ha aumentado de forma importante 167
Gráfico 2.17. La violencia contra los sindicalistas ha disminuido pero todavía está presente, 2010-18 168
Gráfico 2.18. Sistema de educación y formación profesional (EFP) en Colombia 170
Gráfico 2.19. La matriculación en títulos de EFP de educación secundaria es baja aunque sus resultados son buenos 171
Gráfico 2.20. La educación superior conduce a empleos formales 173
Gráfico 2.21. La falta de adecuación de las competencias es elevada en Colombia 174
Gráfico 2.22. Es necesario ampliar la cobertura de la formación a los más vulnerables 176
Gráfico 2.23. El sistema de prácticas de aprendizaje está desarrollado en Colombia 180

Recuadros

Recuadro 1. Principales elementos del programa del gobierno de Duque 23
Recuadro 2. Un ajuste sin sobresaltos ante un shock importante de los términos de intercambio 25
Recuadro 3. La migración procedente de Venezuela conlleva desafíos pero también oportunidades 28
Recuadro 4. Se ha avanzado en la implantación del proceso de paz 39
Recuadro 5. Principales medidas incluidas en la Ley de Financiamiento 41
Recuadro 6. Impacto potencial de las reformas de política social en la pobreza y la desigualdad 53
Recuadro 7. El pilar contributivo del sistema de pensiones en Colombia 57
Recuadro 8. Regulaciones, informalidad y productividad en Colombia 70

Recuadro 1.1. Hacer realidad el potencial del sector agrícola 101
Recuadro 1.2. El pago de impuestos en especie: obras por impuestos 108
Recuadro 1.3. Evaluar el impacto de la logística sobre las exportaciones: un enfoque basado en el método de control sintético 112
Recuadro 1.4. Recomendaciones para estimular las exportaciones y la integración en la economía mundial 134
Recuadro 2.1. Prioridades del Gobierno en materia de inclusividad del mercado laboral 143
Recuadro 2.2. Empleos de calidad para todos en un mundo laboral en cambio: La Estrategia de Empleo de la OCDE 145
Recuadro 2.3. Factores determinantes de la informalidad en Colombia 150
Recuadro 2.4. Dos ejemplos de distorsiones entre contribuciones sociales y prestaciones en Colombia 152
Recuadro 2.5. Colombia ha realizado importantes mejoras en la inspección de trabajo, aunque es necesario continuar los esfuerzos 154
Recuadro 2.6. El Bono de Impacto Social para el Desarrollo de la Fuerza Laboral en Colombia 161
Recuadro 2.7. Menos violencia, pero persistente, contra los sindicalistas 168
Recuadro 2.8. Aprender de sistemas de EFP dual con buenos resultados de los países de la OCDE . 177
Recuadro 2.9. Principales recomendaciones para el fomento del empleo de calidad para todos en Colombia 182

Este estudio fue preparado para el Comité por Alberto González Pandiella y Paula Garda bajo la supervisión de Piritta Sorsa. La asistencia en la investigación estadística fue proporcionada por Marnix Dek y la asistencia editorial por Carolina González. El estudio también se benefició de las contribuciones de Andrew Chapman Julien Gordon y Daniela Rodríguez en el capítulo 1 y Veerle Miranda como co-autora en el capítulo 2.

El estudio se discutió en una reunión del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo (EDRC) el 29 de noviembre de 2018 y se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

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 http://dx.doi.org o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

Estadísticas básicas de Colombia, 2018

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)*

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones)	48,3		Densidad de población por km² (2017)	44,2	(35,6)
Menores de 15 años (%, 2017)	23,4	(17,9)	Esperanza de vida (años, 2017)	74,6	(80,7)
Mayores de 65 años (%, 2017)	7,6	(16,8)	Hombres	71,0	(78,1)
			Mujeres	78,2	(83,4)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	0,5	(0,6)	Última elección general	Junio 2018	
ECONOMÍA					
Producto interior bruto (PIB)			Participación de valor agregado (%)		
En precios corrientes (mil millones de USD)	331,5		Sector primario	6,9	(2,5)
En precios corrientes (billones de COP)	978,5		Industria, incluida la construcción	29,4	(27,0)
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	2,7	(2,3)	Servicios	63,7	(70,5)
Per cápita, PPC (miles de USD)	15,3	(45,8)			
GOBIERNO GENERAL Porcentaje del PIB					
Gasto	27,4	(40,6)	Deuda financiera bruta (OCDE: 2017)	52,6	(112,3)
Ingreso	25,2	(40,2)	Deuda financiera neta (OCDE: 2017)	36,2	(69,8)
CUENTAS EXTERNAS					
Tasa de cambio (COP por USD)	2 951,3		Principales exportaciones (% de exportaciones totales de mercancías)		
Tasa de cambio PPC (EEUU = 1)	1 322,2		Combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados	57,9	
Porcentaje del PIB			Alimentos y animales vivos	12,1	
Exportaciones de bienes y servicios	15,9	(56,2)	Productos químicos y productos conexos, n.e.p.	7,7	
Importaciones de bienes y servicios	20,8	(52,0)	Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías)		
Saldo por cuenta corriente	-3,9	(0,3)	Maquinaria y equipo de transporte	33,9	
Saldo neto de la posición de inversión internacional	-46,4		Productos químicos y productos conexos, n.e.p.	20,3	
			Productos manufacturados	15,6	
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN					
Tasa de empleo para personas de 15 a 64 años de edad (%)	66,4	(68,4)	Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (personas de 15 años y más) (%)	9,7	(5,3)
Hombres	78,6	(76,0)	Jóvenes (de 15 a 24 años de edad, %)	19,7	(11,1)
Mujeres	54,6	(60,9)	Desempleados de largo plazo (1 año y más, %)	0,9	(1,5)
Tasa de participación para personas de 15 a 64 años de edad (%)	73,8	(72,4)	Población de 25 a 64 años de edad con educación superior (%, 2017)	22,5	(36,5)
Promedio de horas trabajadas por año	2 236	(1 734)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2017)	0,2	(2,4)
MEDIO AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (toe, 2016, OCDE: 2017)	0,8	(4,1)	Emisiones de CO_2 por combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2016)	1,8	(9,0)
Renovables (%, 2016, OCDE: 2017)	24,1	(10,2)	Extracciones de agua per cápita (1 000 m³, 2012, OCDE: 2016)	0,8	(0,8)
Exposición a contaminación del aire (más de 10 µg/m³ de PM2,5, % de población, 2017)	93.2	(58,7)	Desechos municipales per cápita (toneladas, 2015, OCDE: 2017)	0,2	(0,5)
SOCIEDAD					
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, 2017)	0,476	(0,317)	Resultados educativos (puntaje de PISA, 2015)		
Índice de pobreza relativa (%, 2017)	19,3	(11,8)	Lectura	425	(492)
Renta bruta mediana de los hogares (PPC (miles de USD)[a]	6,3	(23,3)	Matemáticas	390	(490)
Gasto público y privado (% del PIB)			Ciencias	416	(493)
Salud (2017)	7,2	(8,8)	Proporción de mujeres en el Congreso (%)	18,1	(29,7)
Pensiones (OCDE: 2015)	3,5	(8,5)	Ayuda oficial al desarrollo neta (% del ingreso nacional bruto, INB, 2017)	-0,3	(0,4)
Educación (primaria, secundaria, post secundaria no superior, 2016)	4,0	(3,5)			

***** El año indicado en paréntesis si se desvía del año en el título de la tabla. 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 29 países miembros.
a. Los datos se refieren a un valor preliminar de la renta bruta (es decir, antes de restar impuestos) mediana de los hogares de Colombia de 2015-16. Los datos se refieren a la renta disponible (es decir, neta de impuestos) mediana de los hogares de la OCDE para 2016.
Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía, UNESCO, UN Comtrade, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Unión Interparlamentaria, DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE, Banco de la República.

Resumen ejecutivo

El crecimiento se está fortaleciendo

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

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

Tabla A. Se prevé un crecimiento robusto

Variación porcentual a menos que se indique

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

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

Las políticas macroeconómicas consiguen el equilibrio adecuado. Se espera que la política fiscal sea moderadamente contractiva para reducir el déficit fiscal estructural al 1% del PIB para 2022, en línea con la regla fiscal. Se consigue así un equilibrio adecuado entre la satisfacción de las necesidades sociales, el apoyo a una recuperación gradual, la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la deuda y la dotación de un margen suficiente para hacer frente a futuros shocks. La política monetaria sigue siendo moderadamente acomodaticia, ya que la inflación se encuentra cerca de la meta y las expectativas de inflación están ancladas.

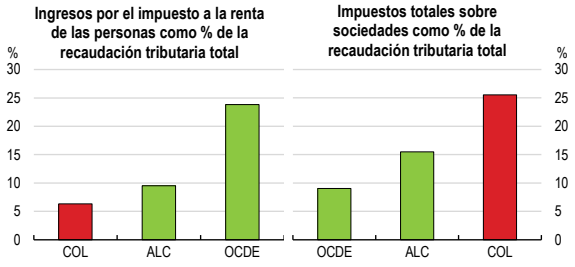
El efecto colateral de la volatilidad financiera que experimentan algunos mercados emergentes es un riesgo a la baja clave para las perspectivas. La volatilidad internacional provocada por tensiones comerciales y políticas podrían impactar el crecimiento. Precios más fuertes (débiles) del petróleo o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

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

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

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

Gráfico A. La carga tributaria está desbalanceada



Nota: La OCDE se refiere al año 2016 y el resto a 2017.
Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de ingresos mundiales.

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

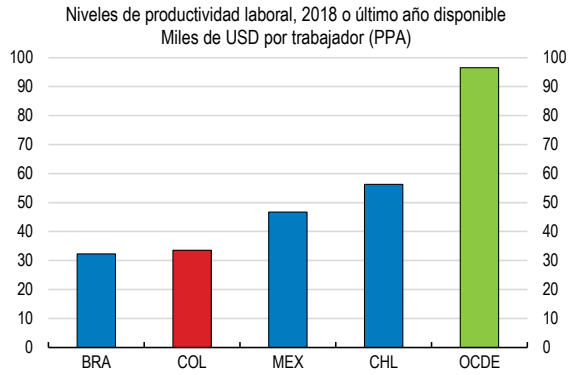
Los programas sociales y las exenciones tributarias que benefician a los hogares y a las empresas contribuyen poco a impulsar la equidad o la productividad. Un análisis del gasto ayudaría a identificar los programas con falta de rentabilidad en términos de impacto sobre la equidad o la productividad,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

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

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

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

Gráfico B. La productividad laboral es baja



Fuente: OCDE, base de datos de productividad.

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

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

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

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

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

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

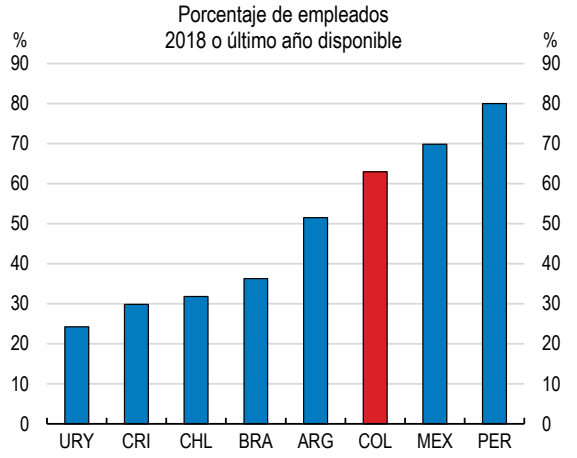
La reducción de la informalidad es beneficiosa para la inclusión y la productividad

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

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

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

Gráfico C. La informalidad sigue siendo elevada



Nota: Se entiende por trabajadores informales aquellos que no contribuyen al sistema de pensiones.
Fuente: BID; base de datos SIMS.

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

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

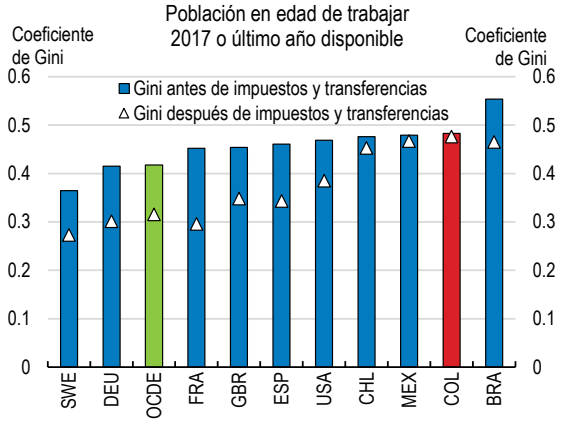
La mejora del sistema de educación vocacional y capacitación puede impulsar las competencias y la inclusión. El fortalecimiento de la gobernanza del sistema de educación vocacional y capacitación aumentaría su calidad y pertinencia. Para ello, sería necesario reducir la fragmentación y desarrollar un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

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

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

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

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



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012066

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

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

Perspectivas de las principales políticas

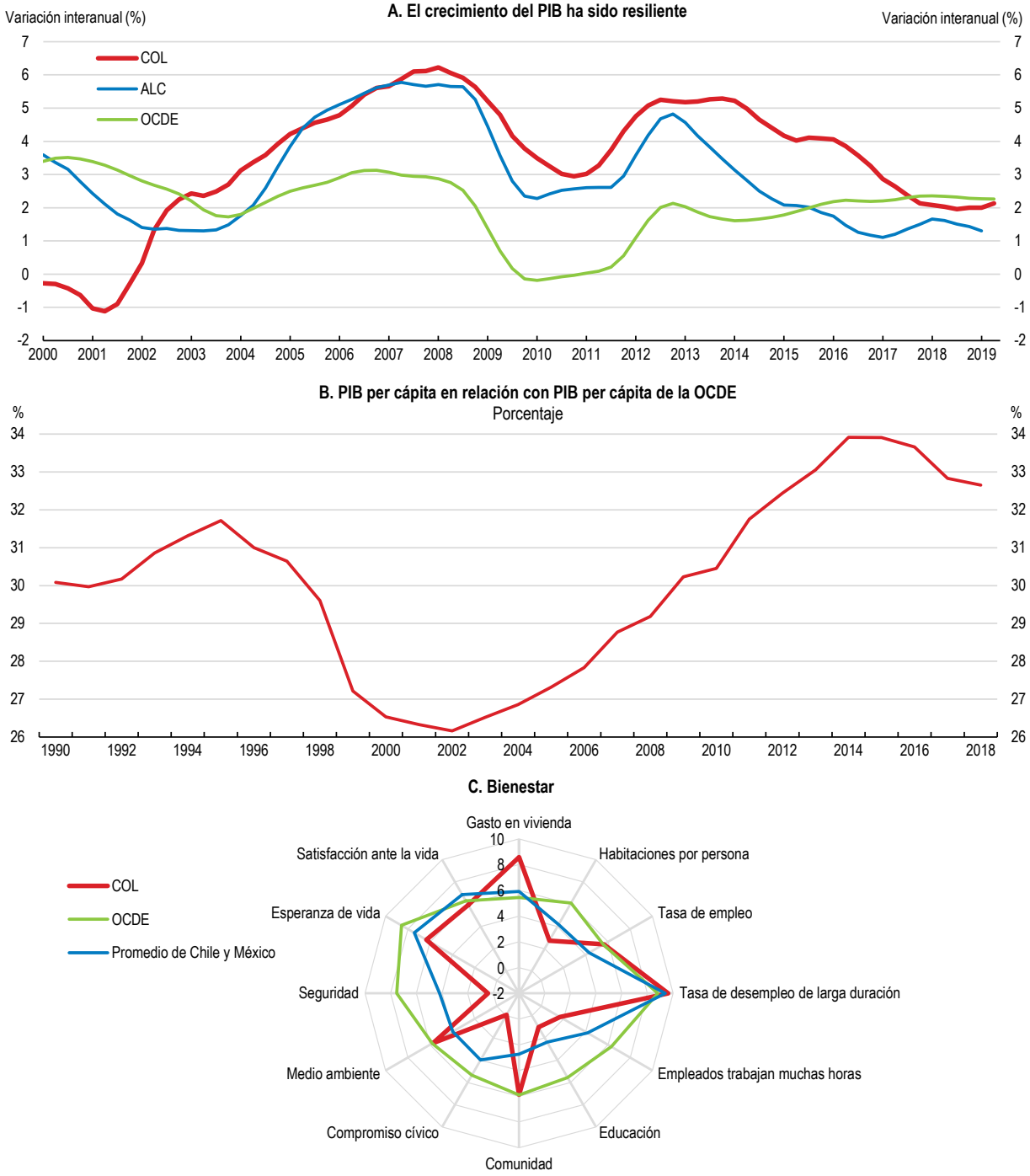
Colombia ha logrado importantes avances económicos y sociales en las últimas dos décadas. La adopción de unas sólidas políticas macroeconómicas ha fomentado la confianza, lo cual, unido a unas condiciones externas y demográficas favorables, ha sustentado un resiliente crecimiento económico (Gráfico 1,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

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

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

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

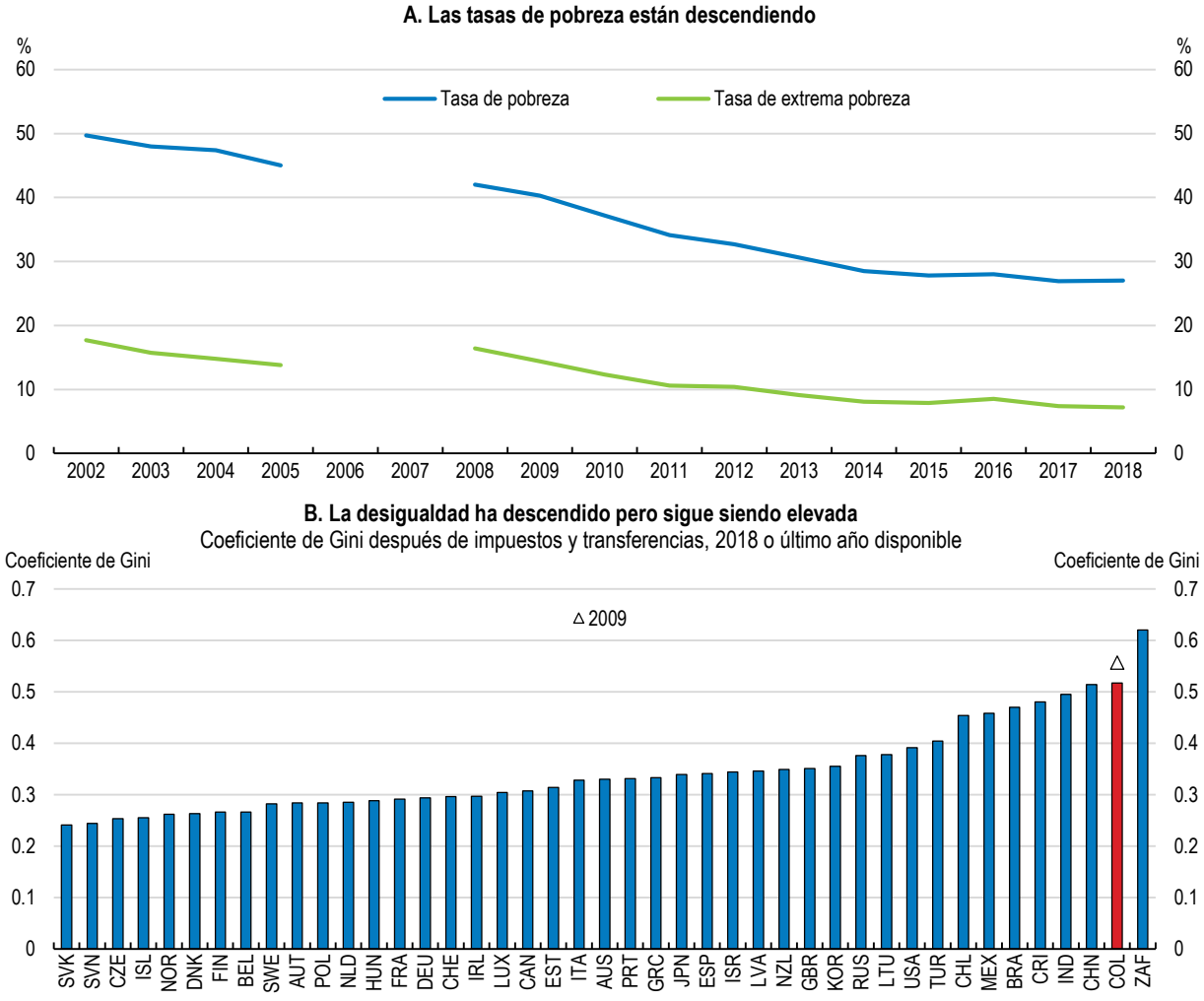
Gráfico 1. El crecimiento económico se ha mostrado resiliente pero se ha ralentizado



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

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

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



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

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

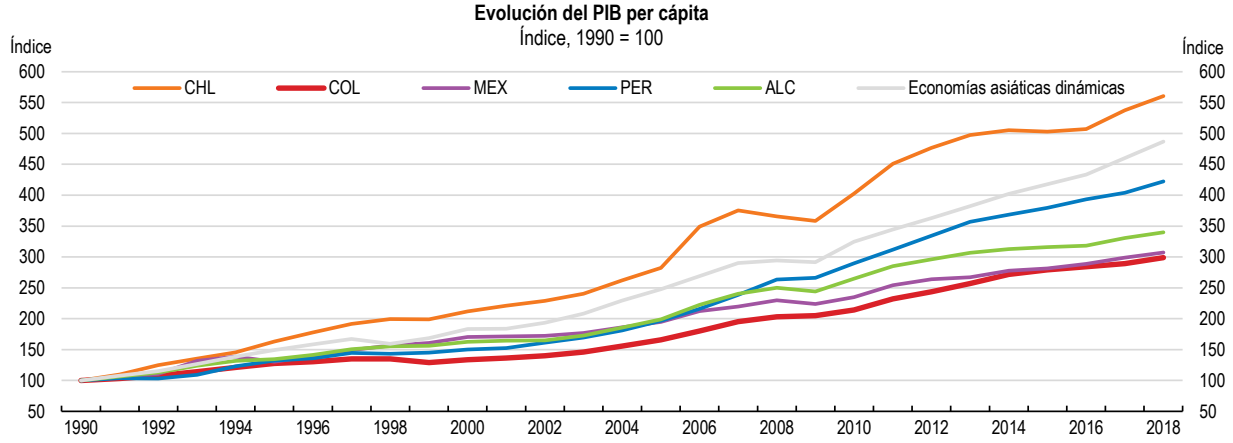
El nuevo gobierno ha identificado el fomento del crecimiento económico como una de sus prioridades clave (Recuadro 1), como se refleja en el último Plan de Desarrollo Nacional. La OCDE estima que reformas estructurales en ámbitos clave podrían aumentar el PIB per cápita un 11% en 10 años (Tabla 1). Los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

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

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

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

Gráfico 3. Colombia ha perdido algo de terreno



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

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

Recuadro 1. Principales elementos del programa del gobierno de Duque

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

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

El crecimiento se reafirma

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

Tabla 1. Las reformas estructurales impulsarían el crecimiento

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

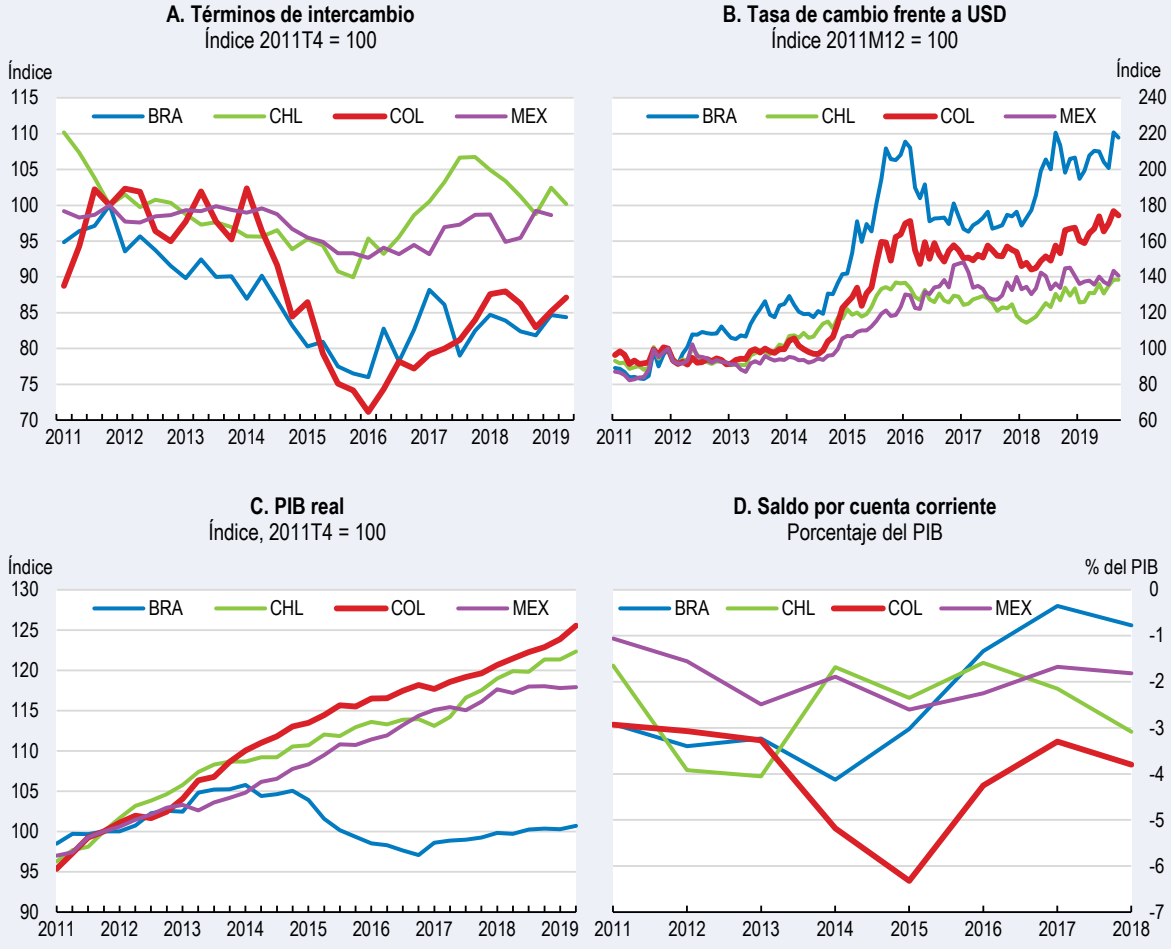
Política estructural	Cambio de política		Efectos sobre el nivel de ingreso per cápita (%)			
	Último dato	Después de la reforma	2 años	5 años	10 años	Efecto a largo plazo
Reglamentación empresarial						
Reducir el costo de la creación de empresas	85	78	0,1	0,3	0,4	0,4
Canales intermedios de políticas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

Nota: Las reformas implican reducir a la mitad la diferencia con respecto al promedio de la OCDE. Estas estimaciones se han obtenido a partir de indicadores numéricos de la posición de Colombia en cada ámbito de políticas, tomados de los Indicadores de Gobernabilidad Mundial, Doing Business y World Development del Banco Mundial; y las bases de datos de la OCDE. Estas cuantificaciones son ilustrativas, ya que están sujetas a incertidumbre tanto sobre su tamaño como sobre el horizonte temporal de su materialización. La cobertura de las reformas difiere de la tabla 8, dependiendo de la disponibilidad de las herramientas de cuantificación.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Balázs Égert and Peter Gal (2017), "The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework", OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2016/1 y Balázs Égert (2017), "The quantification of structural reforms: taking stock of the results for OECD and non-OECD countries", *Documentos de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE, próxima publicación*.

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

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

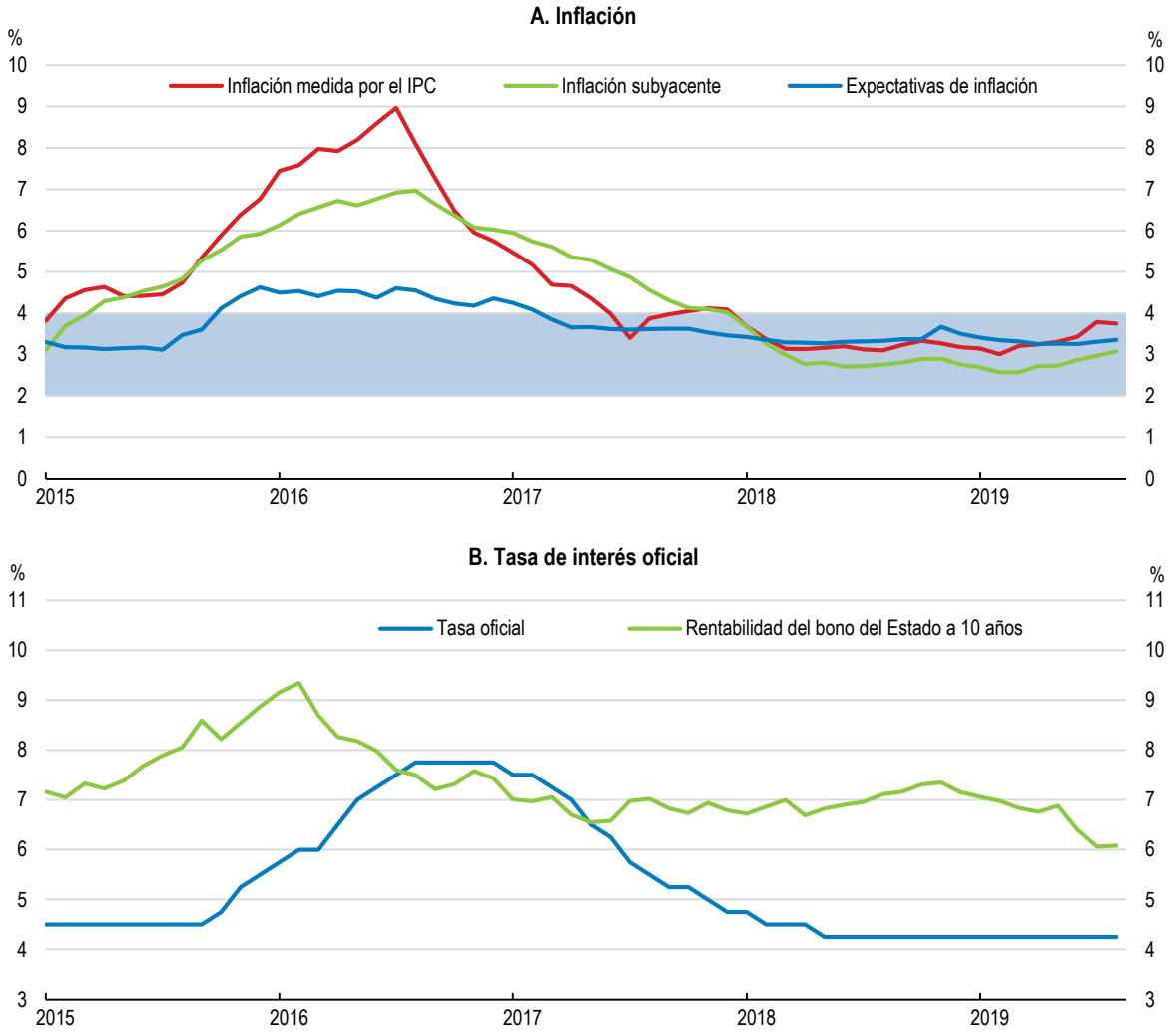
Gráfico 4. El shock de los términos de intercambio fue considerable y el ajuste no experimentó sobresaltos



Nota: Se entiende por cuenta corriente todas las transacciones distintas de las de las partidas financieras y de capital. Las principales clasificaciones corresponden a bienes y servicios, ingresos y transferencias corrientes. La balanza de pagos se centra en las transacciones (entre una economía y el resto del mundo) de bienes, servicios e ingresos.
Fuente: OCDE, base de datos analíticos; Thomson Reuters; FMI, base de datos de perspectivas económicas mundiales de abril de 2019.

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

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

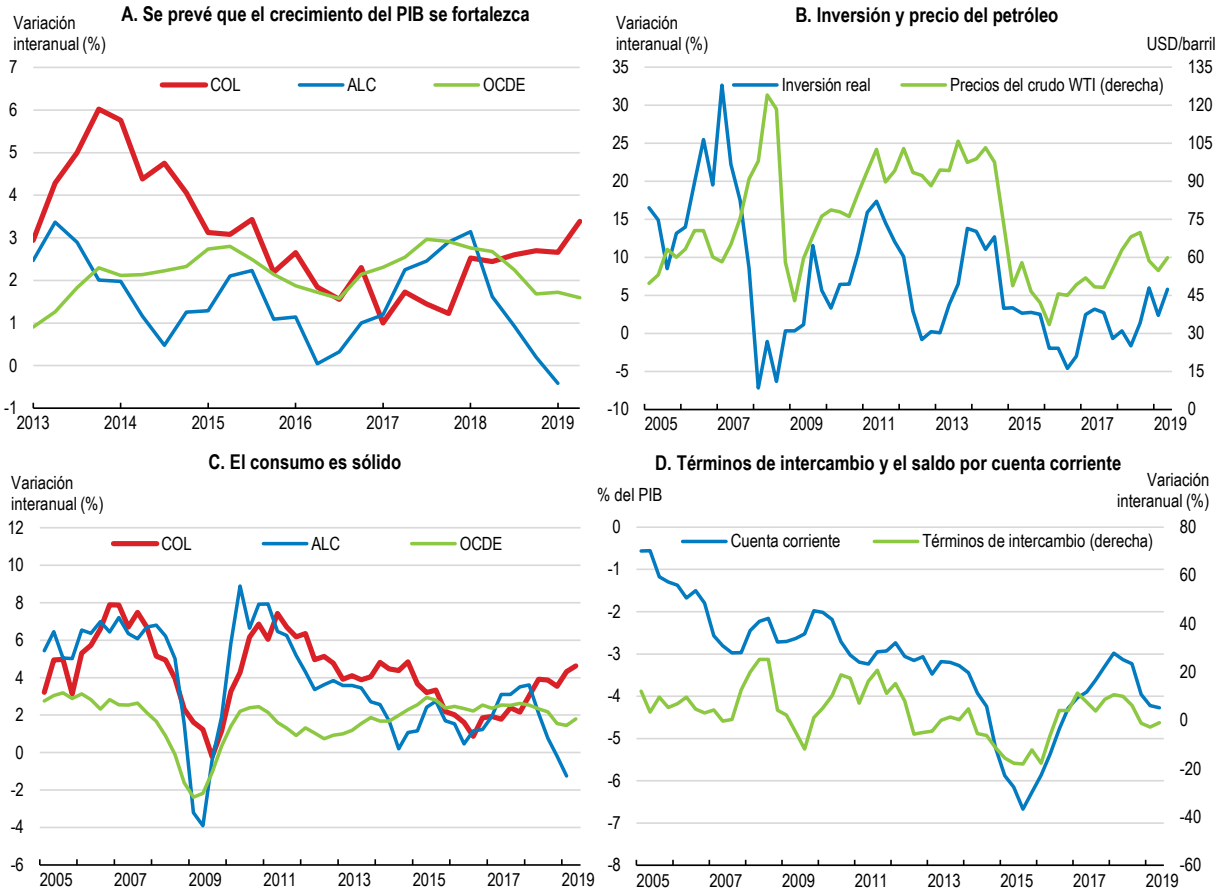


Nota: Las expectativas de inflación se definen como las expectativas de la inflación para los próximos 12 meses.
Fuente: Banco de la República; OCDE, base de datos analíticos.

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

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

Gráfico 6. El crecimiento se recupera



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

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

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

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

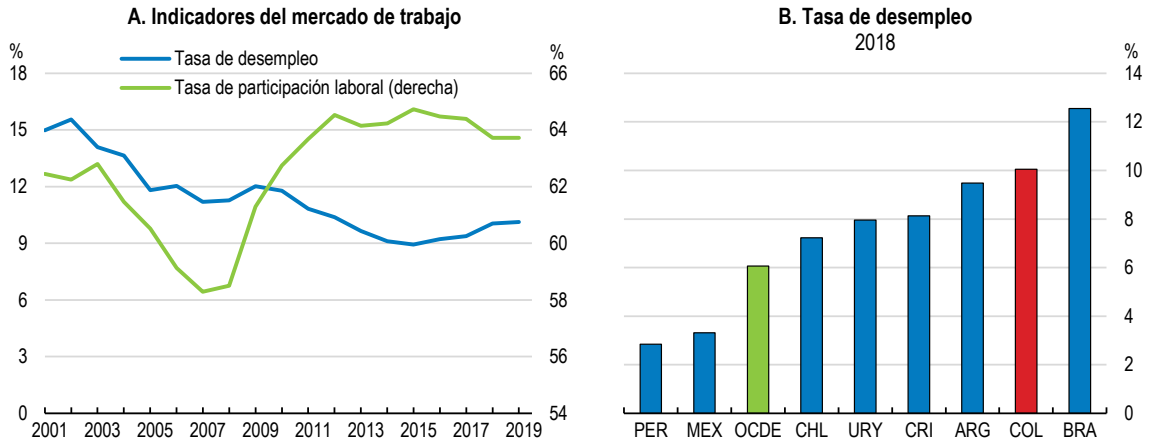
Desde 2014, más de 1 millón de venezolanos ha emigrado a Colombia, como resultado de la crisis económica, humanitaria y social que sufre el país. La llegada de migrantes se ha intensificado duplicándose durante el 2018, y en Diciembre el número de venezolanos fue 1.147.743, incluidos migrantes regulares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

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

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

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

Gráfico 7. El mercado de trabajo se ha mantenido rezagado

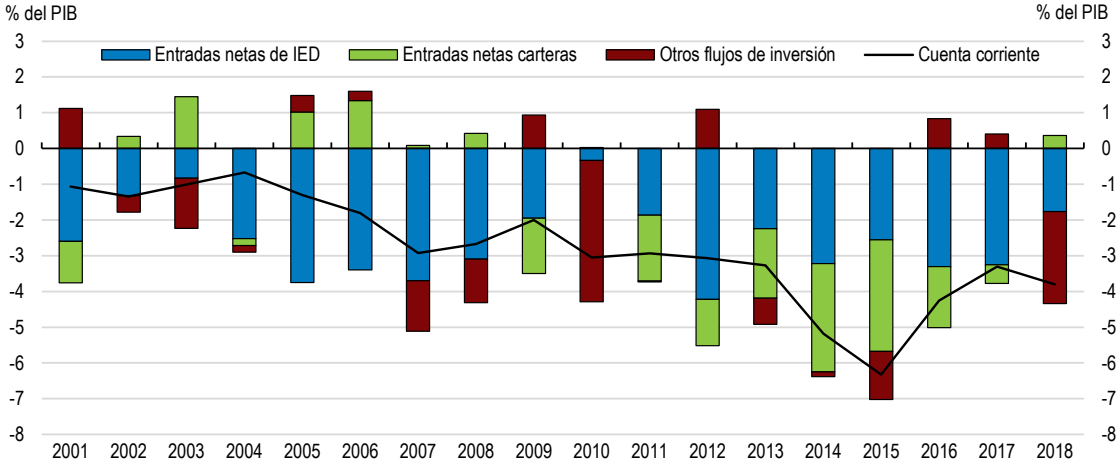


Nota: Los datos anuales corresponden a promedios de 12 meses. Los datos de 2019 son el promedio del período julio 2018 – junio 2019; el desempleo total se mide como porcentaje de la fuerza laboral total. En el caso del Panel B, OCDE hace referencia al promedio no ponderado de sus países miembros.
Fuente: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

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

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

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



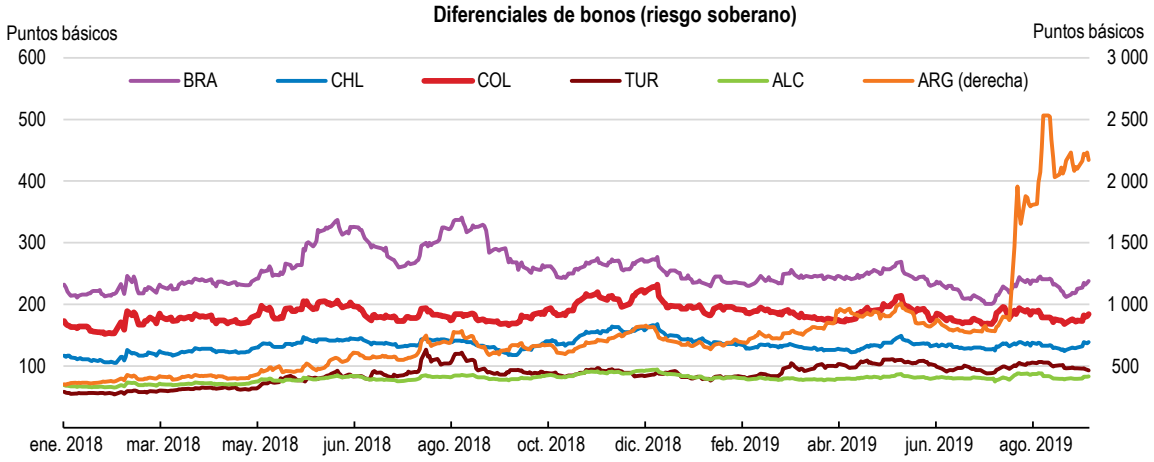
Fuente: FMI, base de datos de la balanza de pagos.

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

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

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

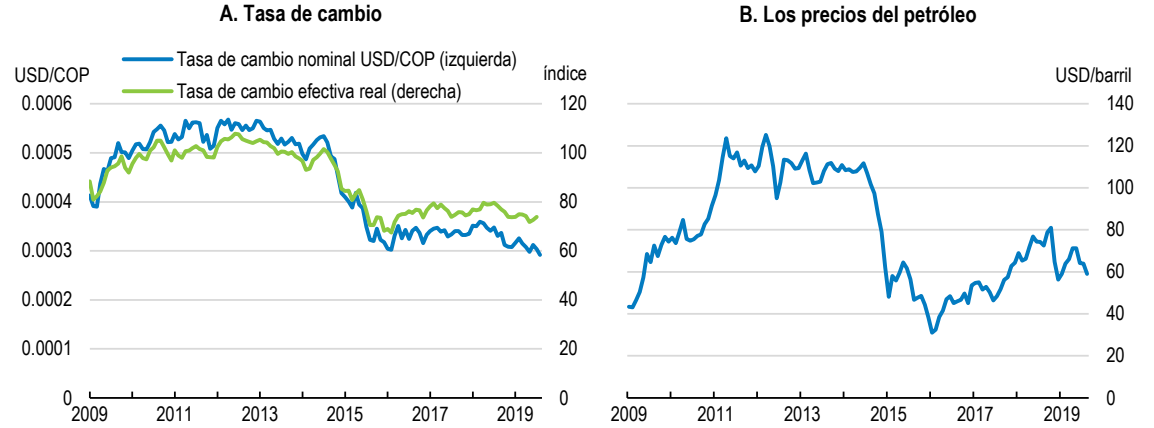
Gráfico 9. Colombia se ha mostrado resiliente ante los episodios recientes de incertidumbre financiera



Nota: Diferenciales del EMBI de JP Morgan.
Fuente: Thomson Reuters.

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

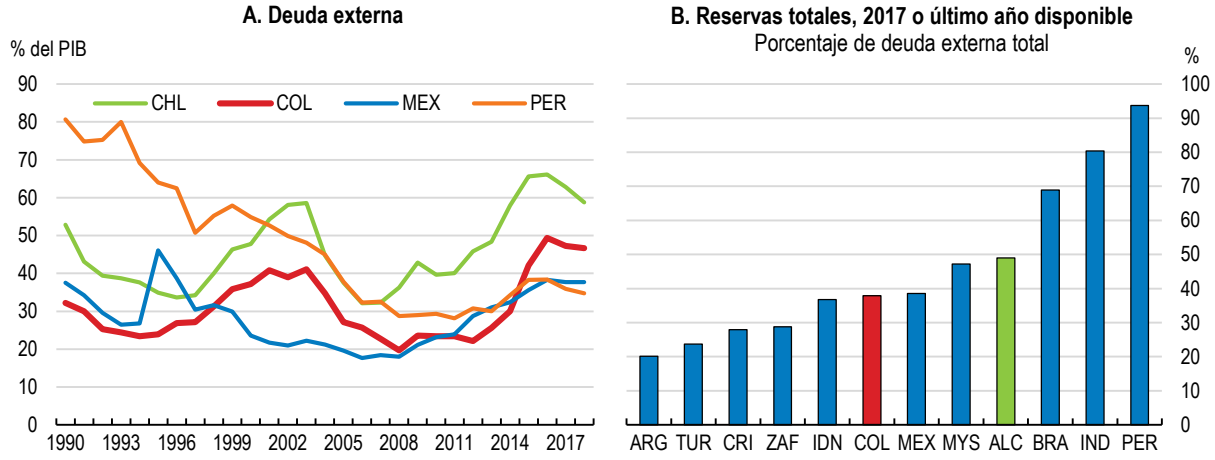
Gráfico 10. Las tasas de cambio se han mantenido relativamente estables desde 2016



Nota: La tasa de cambio efectiva real se basa en el Índice de Precios al Consumidor. Los precios del crudo WTI son promedios mensuales de los precios diarios promedio.
Fuente: Banco de la República; FMI, estadísticas financieras internacionales; Thomson Reuters.

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

Gráfico 11. Deuda y reservas de divisas



Nota: La relación deuda externa/PIB se calcula como la relación entre la deuda externa total en miles de millones de USD dividida entre el producto interno bruto en miles de millones de USD. ALC se refiere a la definición del Banco Mundial de América Latina y el Caribe (excluidos los de rentas altas).
Fuente: FMI, base de datos de perspectivas económicas mundiales de abril de 2019; Banco Mundial.

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

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

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

Tabla 2. Proyecciones

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

Nota: Contribución a las variaciones del PIB real.
Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 105 actualizado con la información más reciente disponible.

Tabla 3. Posibles shocks para la economía de Colombia

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

Se ha mantenido la estabilidad financiera

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

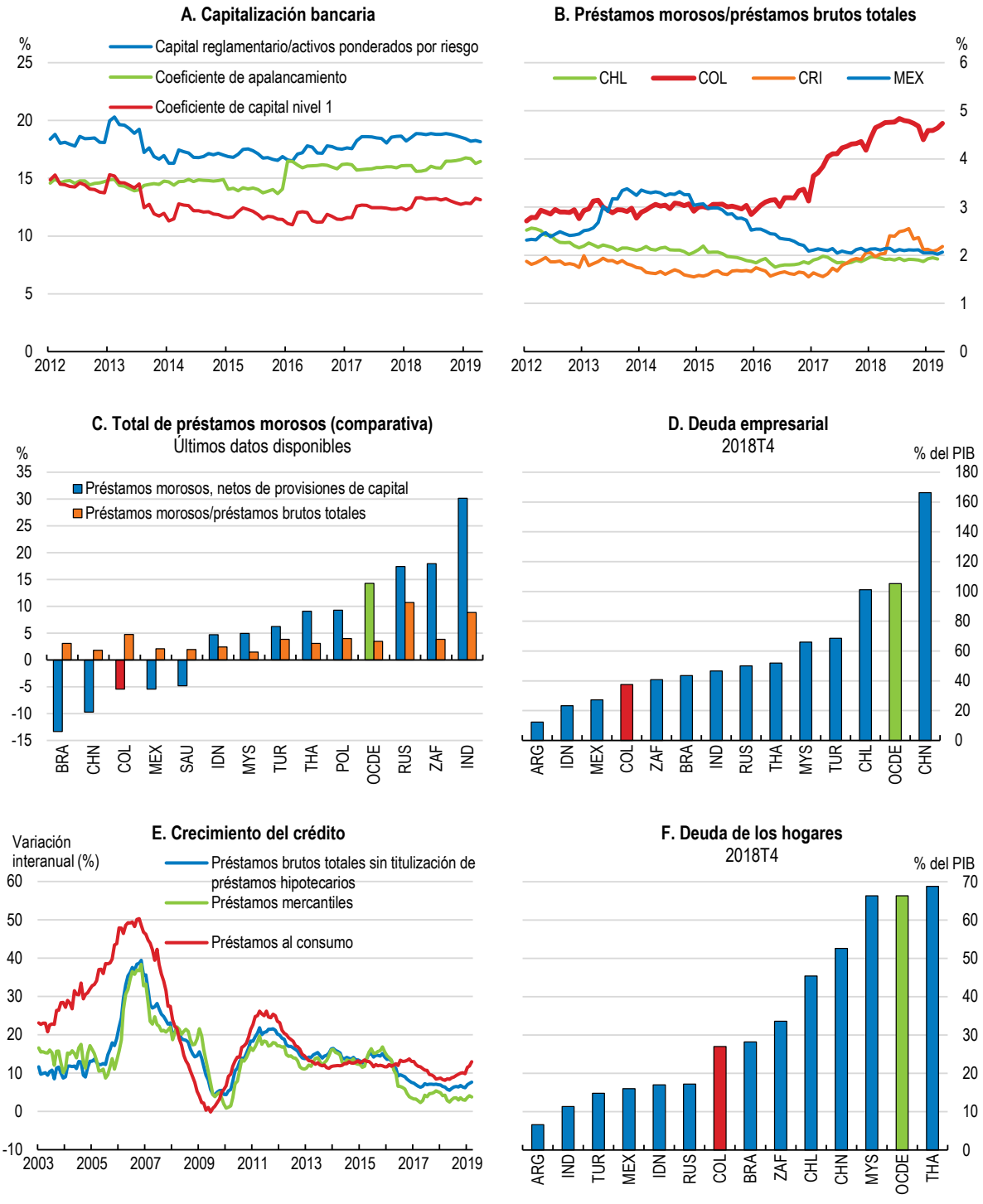
sectores de la energía y las infraestructuras. Recientemente se han estandarizado las prácticas de reestructuración de préstamos.

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

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

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

Gráfico 12. Los indicadores financieros siguen siendo sólidos



Nota: En el Panel C, OCDE hace referencia al promedio no ponderado de todos sus países miembros. En el Panel D y el Panel F, OCDE hace referencia al promedio no ponderado de 30 países miembros de la OCDE con datos disponibles.
Fuente: FMI, indicadores de solidez financiera (base de datos); BPI.

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

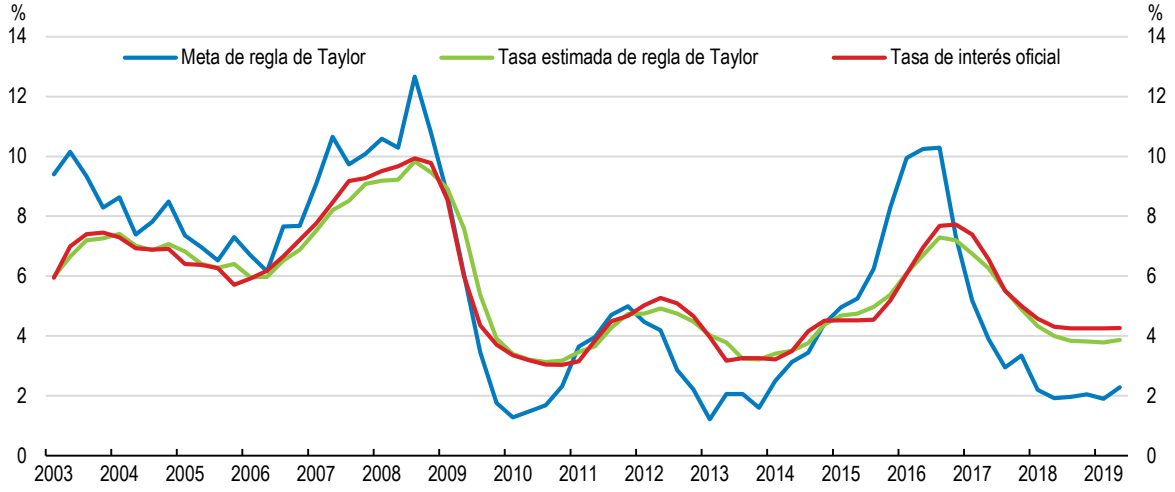
Las políticas macroeconómicas son sólidas pero el marco fiscal podría reforzarse

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

Política monetaria

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

Gráfico 13. La posición monetaria se ha vuelto más acomodaticia



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

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

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

Política fiscal

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

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

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

Tabla 4. El déficit del gobierno ha descendido

Como porcentaje del PIB

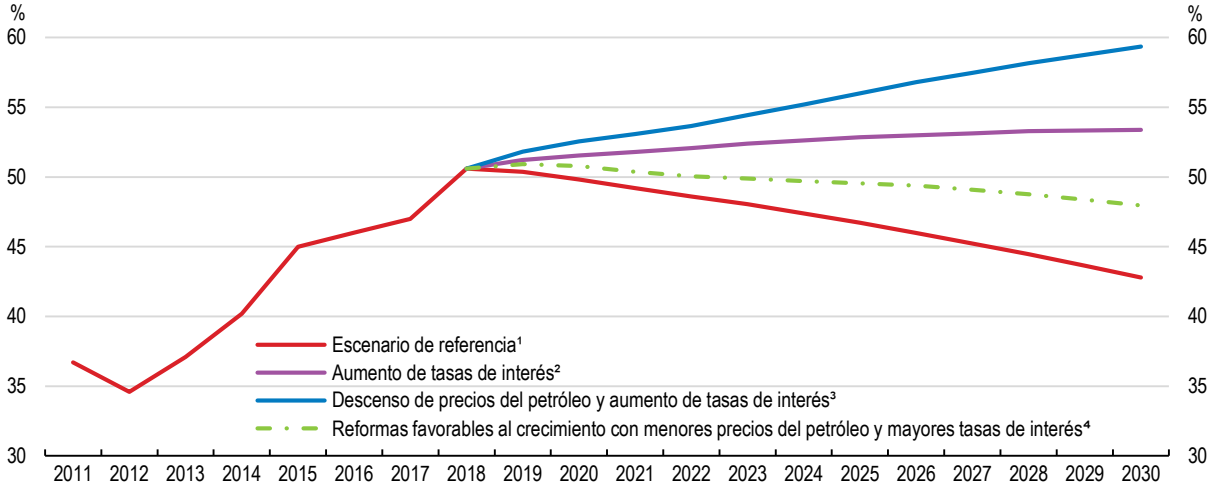
	Gobierno central								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total de ingresos	**16,7**	**16,1**	**14,9**	**15,6**	**15,3**	**16,6**	**16,5**	**16,5**	**16,4**
Ingresos petroleros	2,6	1,1	0,1	0,3	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
Ingresos no petroleros	13,1	13,9	13,6	13,6	13,2	13,9	13,6	13,7	14,0
Impuestos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

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

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

Gráfico 14. La deuda pública ha aumentado

Deuda bruta del gobierno central (% del PIB)

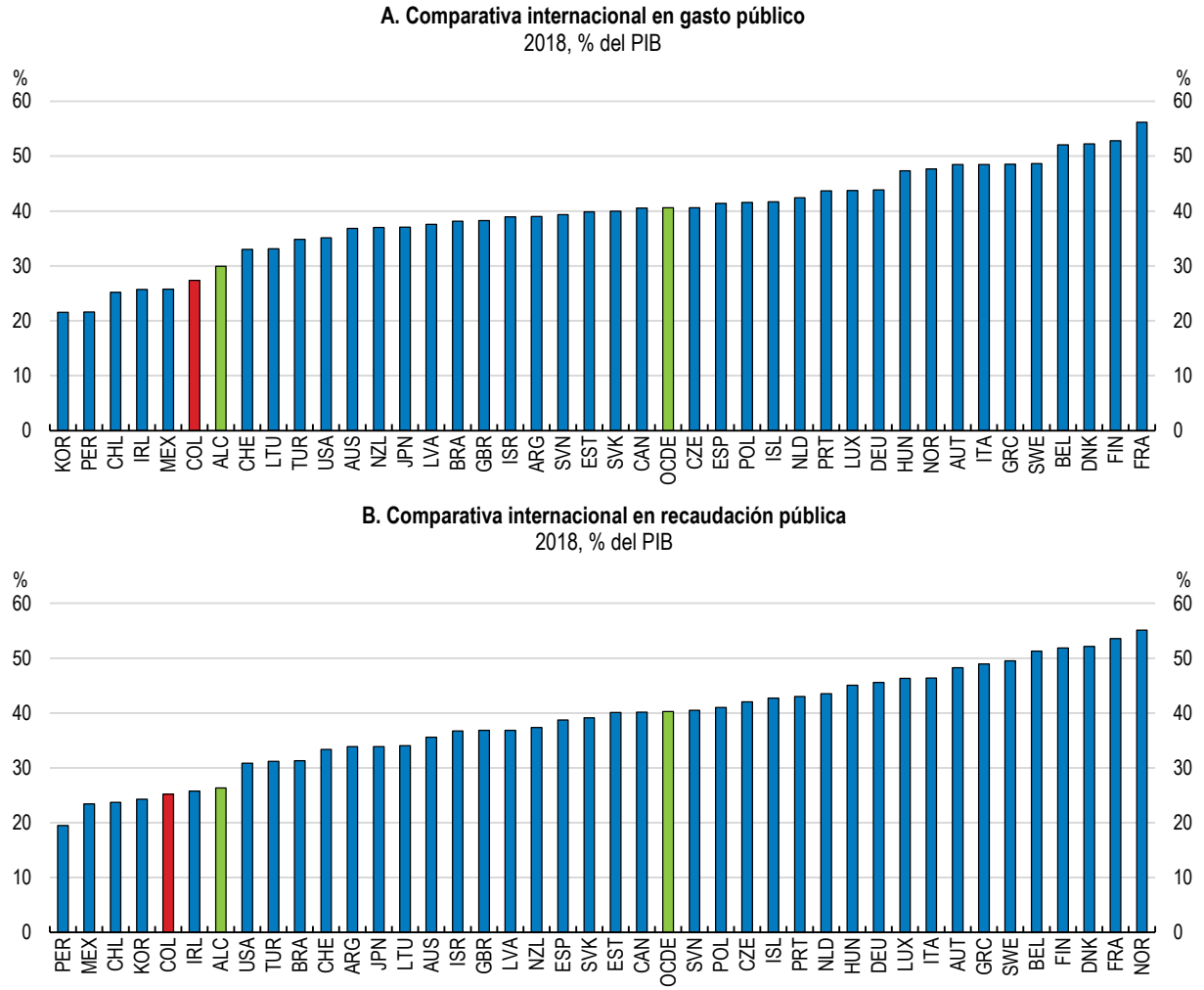


1. Supuestos a largo plazo en el escenario base: Crecimiento real a largo plazo del 2,9%, tasa de interés a largo plazo de la deuda pública del 5,8%, crecimiento del deflactor del PIB del 3%, balance fiscal primario del 0,4% del PIB en 2020 y del 0,8% en 2030, precio del petróleo (Brent) de 68 USD a largo plazo.
2. Mismas hipótesis que en el punto 1 y las tasas de interés reales a largo plazo suben 2 puntos porcentuales durante el periodo 2019-2040.
3. Mismas hipótesis que en el punto 2, pero con unos precios del petróleo más bajos a largo plazo a 52 USD por barril.
4. Mismas hipótesis que en el punto 3 y crecimiento anual del PIB superior en 1,1 puntos porcentuales cada año hasta 2028, y 1,6 puntos porcentuales después (véase la Tabla 1).
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y OCDE, base de datos de perspectivas económicas 105 actualizado con la información más reciente disponible.

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

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

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



Nota: Los datos se refieren a los ingresos y gastos del gobierno general. ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.
Fuente: FMI, base de datos de perspectivas económicas mundiales, abril de 2019.

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

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

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

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

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

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

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

Simplificar el sistema tributario y mejorar la estructura de impuestos

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

Recuadro 5. Principales medidas incluidas en la Ley de Financiamiento

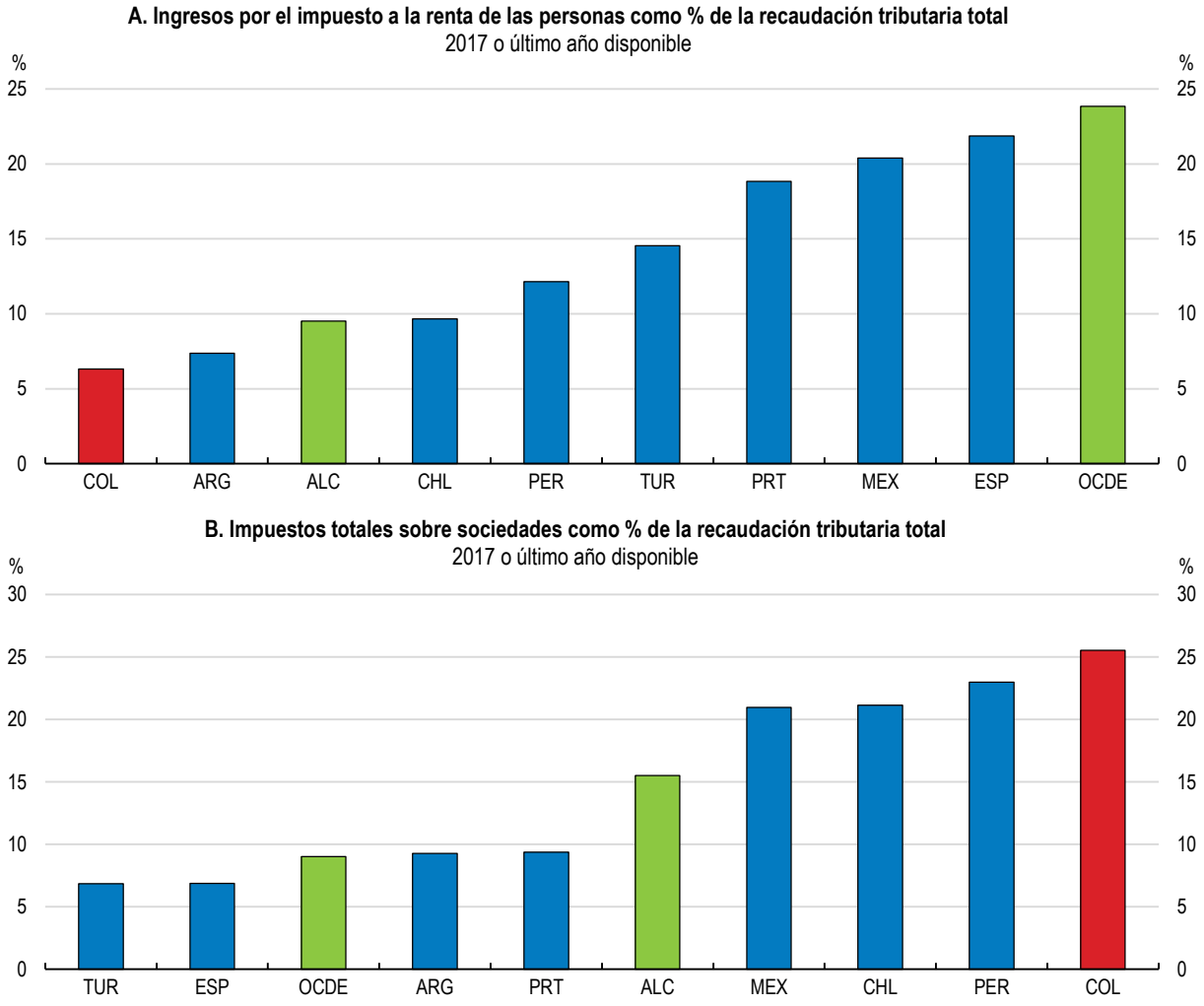
En diciembre 2018, la llamada Ley de Financiamiento fue aprobada, incluyendo cambios en varios impuestos. Los principales cambios fueron:

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

Tabla 5. Recomendaciones anteriores sobre la mejora del marco macroeconómico

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

Gráfico 16. La carga tributaria está desbalanceada

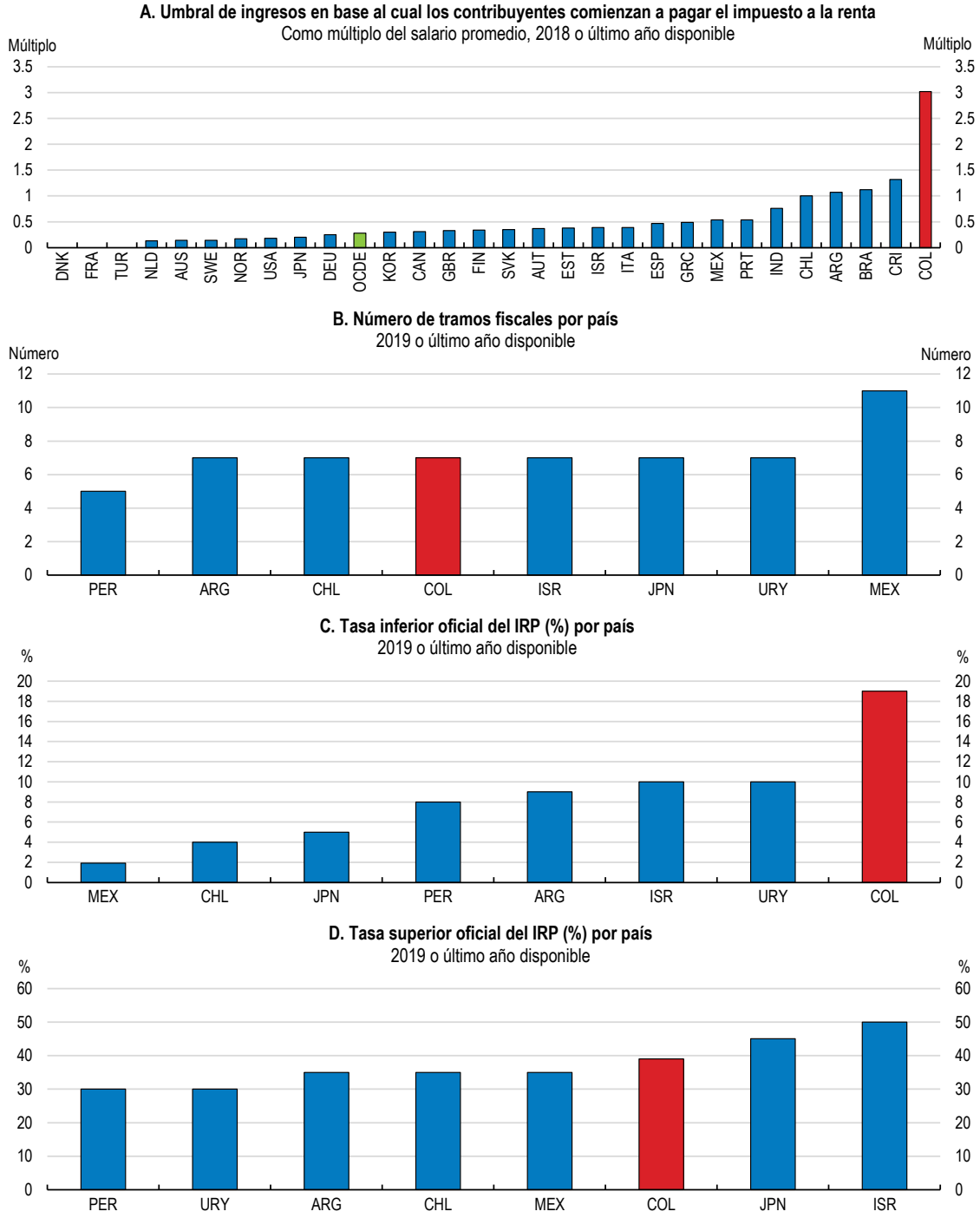


Nota: OCDE corresponde al promedio de todos los países miembros sobre los que se dispone de datos para 2016. ALC corresponde al promedio de todos los países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de datos para 2017.
Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de ingresos.

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

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

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



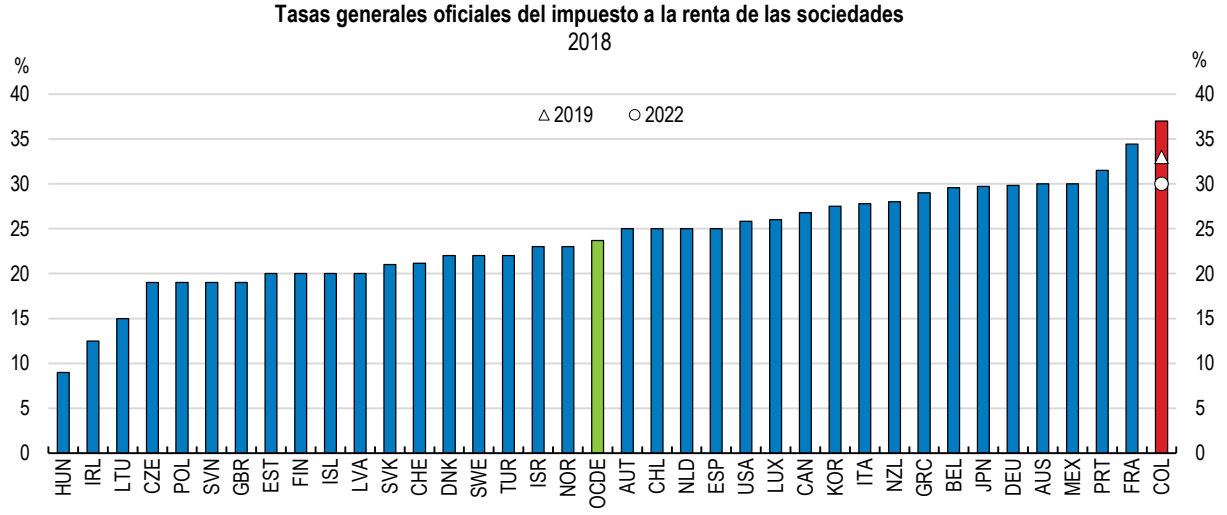
Nota: IRP hace referencia al impuesto a la renta de las personas. En el Panel A, para Dinamarca, Francia y Turquía, el impuesto personal a la renta se grava sobre la primera unidad monetaria ganada. India el ingreso medio por trabajador se refiere solo al sector manufacturero e incluye tanto hombres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

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

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

La última reforma tributaria en Colombia redujo la carga tributaria corporativa. En 2016, la reforma redujo la tasa de impuesto corporativo a 37% en 2018 y al 33% en 2019. En 2018 la reforma tributaria redujo aún más la tasa de impuesto a la renta corporativa a 30% en 2022, lo cual sigue siendo elevado desde una óptica internacional (Gráfico 18). En 2018, la reforma tributaria también redujo la carga tributaria corporativa efectiva mediante la eliminación de la renta presuntiva e introduciendo créditos fiscales de IVA aplicado sobre la inversión. Reducir aún más la carga tributaria sobre las empresas contribuiría a aumentar la productividad y a crear empleo formal al reforzar los incentivos a la inversión (Arnold et al., 2011[19]). El margen fiscal actual para reducir aún más la tasa oficial aplicable a las empresas es limitado, pero podría crearse cierto margen si se ampliara la base impositiva eliminando deducciones y vacíos legales. Sólo deben mantenerse las deducciones que contribuyan a aumentar la productividad, como las bonificaciones fiscales a las actividades de I+D. Otras deducciones, como las relacionadas con las zonas de libre comercio, deben evaluarse a fondo y las que no contribuyan de una forma costo-eficiente a conseguir una mayor inversión deben reducirse paulatinamente.

Gráfico 18. La tasa del impuesto corporativo sigue siendo elevada

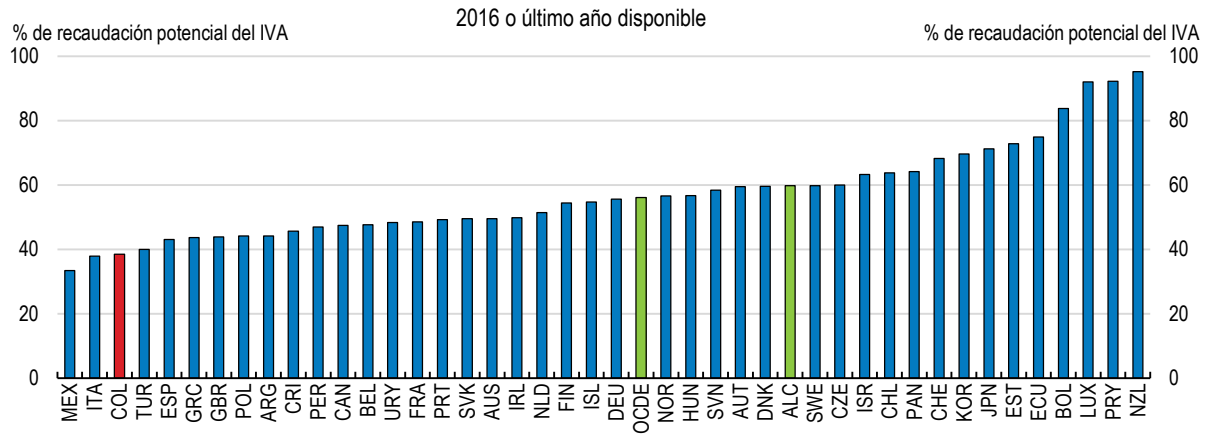


Fuente: OCDE, base de datos tributarios.

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

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

Gráfico 19. Los ingresos del IVA podrían ser más elevados



Nota: El indicador VRR (ingresos por IVA) se define como el coeficiente entre los ingresos reales recaudados por IVA y los ingresos que teóricamente se habrían recaudado si el tipo general del IVA se hubiera aplicado a la totalidad del consumo final. Los totales de la OCDE y de la ALC (excluida Colombia) son promedios no ponderado de los datos mostrados y los datos de Canadá incluyen sólo el IVA federal.
Fuente: OCDE, Consumption Tax Trends 2018; OCDE, Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019.

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

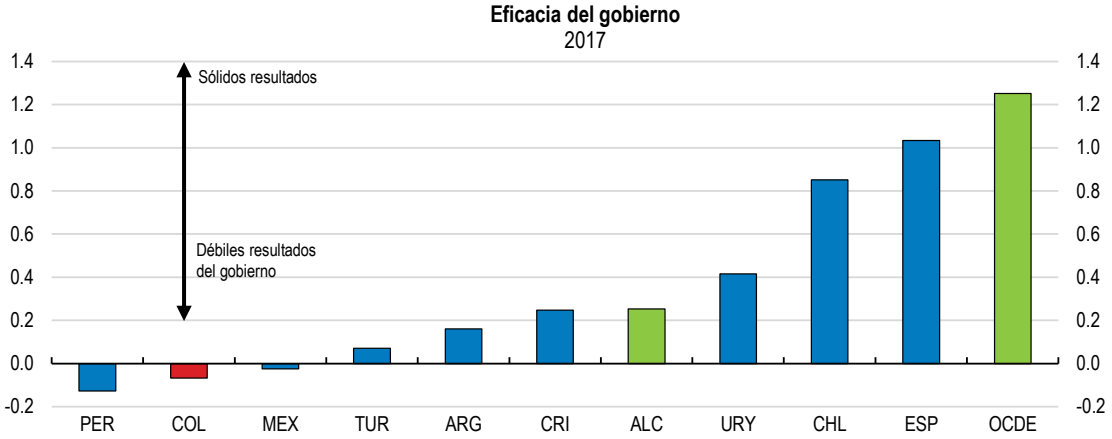
Una reforma que amplíe las bases imponibles del IVA y del impuesto a la renta de las personas se enfrentará a importantes obstáculos políticos y económicos. Por ello, sería importante centrar los esfuerzos de comunicación para hacer hincapié en la intención de promover la formalización de empresas y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

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

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

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

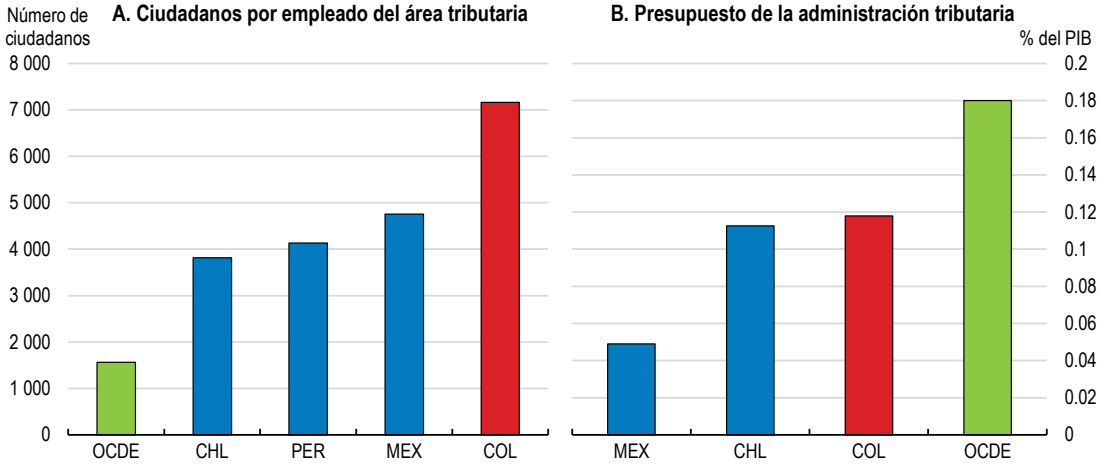
Gráfico 20. Se percibe que el gobierno tiene una eficiencia limitada



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

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

Gráfico 21. La administración tributaria podría reforzarse



Nota: En el caso de ambos paneles, los datos se refieren a 2015.
Fuente: OCDE (2017a), Administración tributaria 2017: Información comparativa sobre OCDE y otras economías avanzadas y emergentes.

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

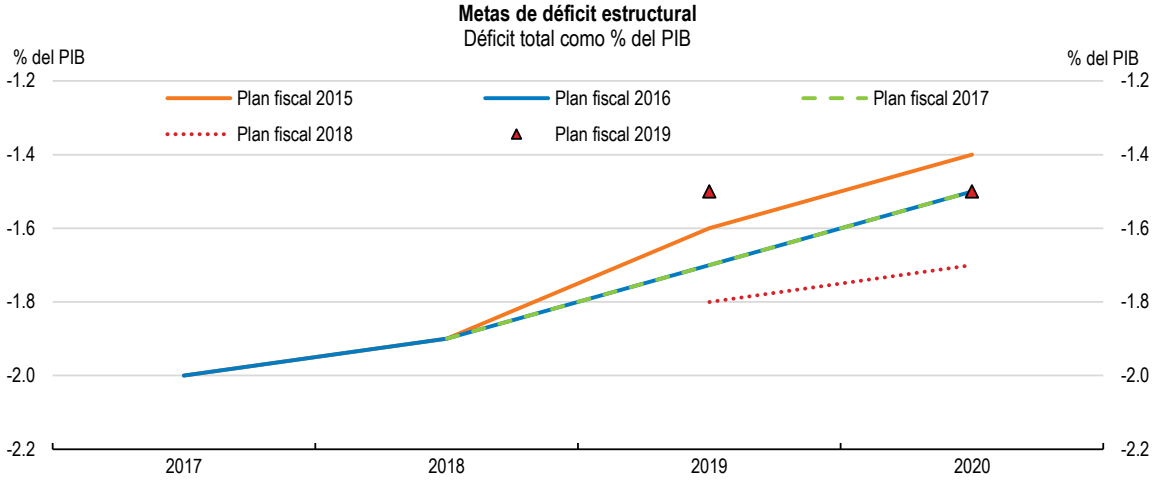
Colombia también debería considerar la posibilidad de eliminar gradualmente el impuesto a las transacciones financieras, que favorece la informalidad y la evasión tributaria, y dificulta la inclusión financiera, a pesar de que contempla la exención de algunas

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

Reforzar el marco fiscal

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

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



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

Aumento de la eficiencia del gasto público

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

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

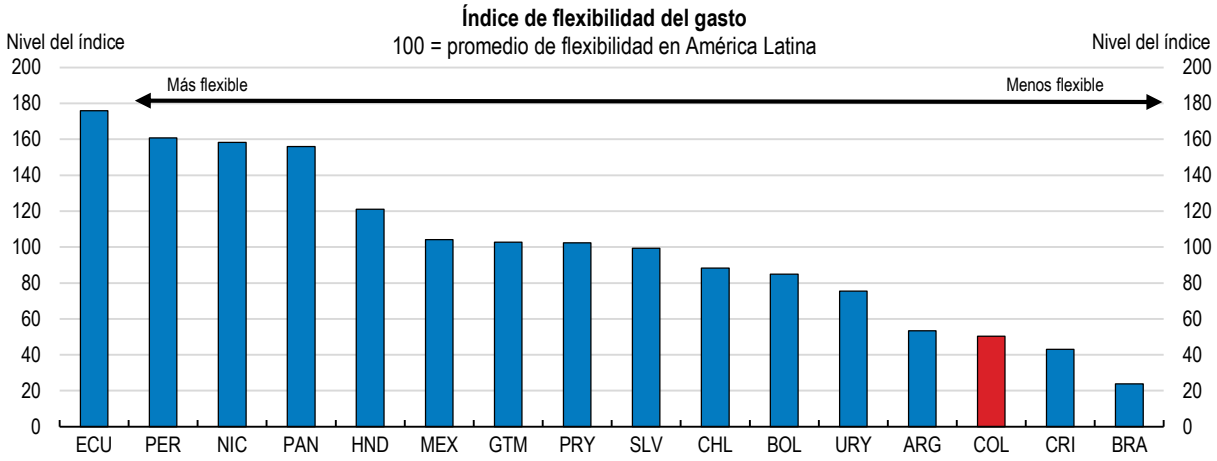
El Sistema General de Regalías (SGR), que se ocupa de asignar las regalías procedentes de los recursos naturales, fue reformado en 2012 para distribuir mejor los ingresos entre las regiones. La financiación asignada a las zonas no dotadas de recursos naturales aumentó del 20% al 80% del total. Este aumento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

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

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

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

Gráfico 23. Existe un escaso margen para el gasto discrecional



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

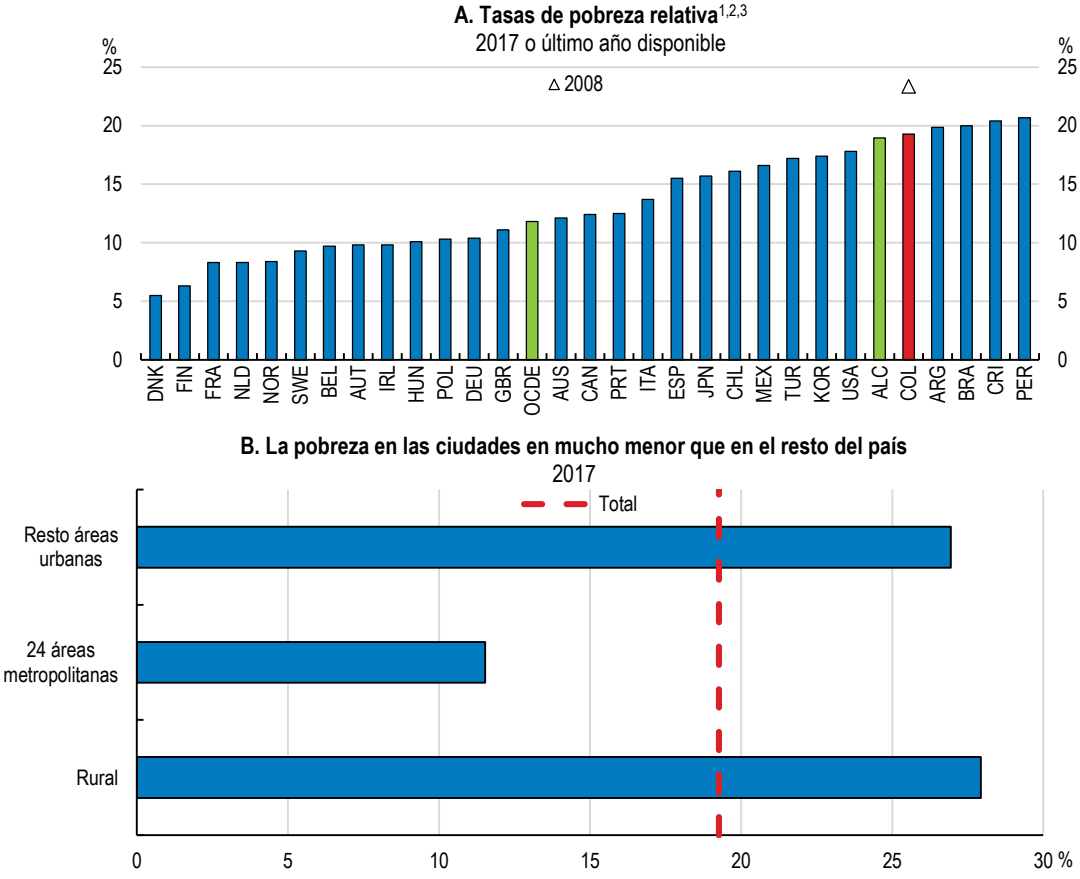
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012503

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

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

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

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



1. Tasas de pobreza relativa después de impuestos y transferencias (umbral del 50% de la renta mediana). La definición estadística es diferente de la que sigue el DANE.
2. OCDE hace referencia al promedio no ponderado de sus países miembros.
3. ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH (2017), OCDE, base de datos de distribución de ingresos y de pobreza, y SEDLAC.

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

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

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

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

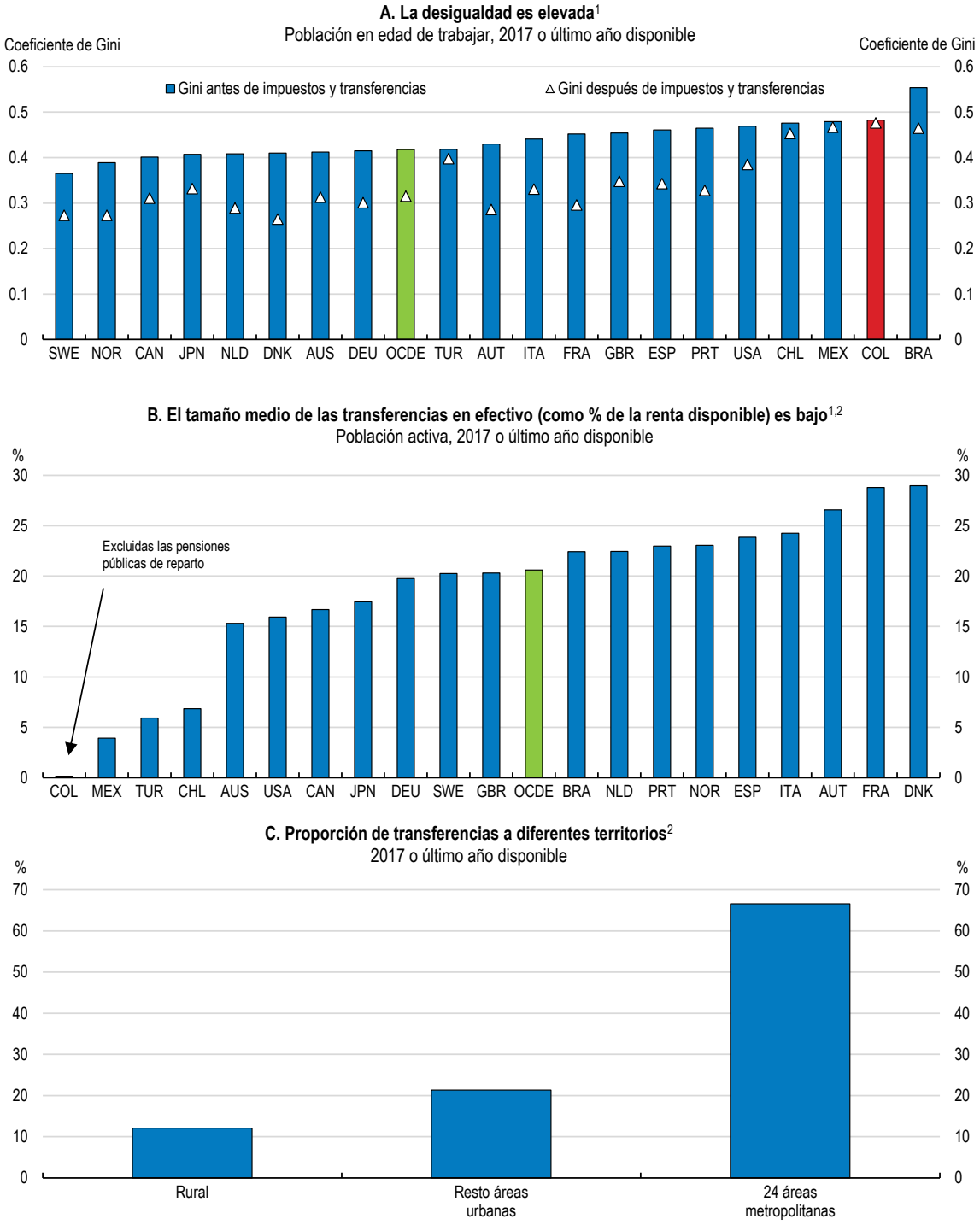
El gasto social apenas consigue reducir la desigualdad

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

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

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

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



1. OCDE hace referencia al promedio no ponderado de todos sus países miembros.
2. Las transferencias monetarias excluyen las pensiones del sistema nacional de Colombia (en el sistema de reparto y los regímenes especiales, y el programa Colombia Mayor) y hacen referencia a los programas Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Bienestar Familiar del ICBF, subsidios para la población desplazada.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH (2017), y OCDE, base de datos de distribución de ingresos y de pobreza.

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

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

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

Tabla 6. Impacto estimado sobre la pobreza y la desigualdad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nota: Las estimaciones son los efectos contables de las medidas sobre el balance fiscal. En comparación con la tabla 1, estos impactos ilustrativos sólo abarcan determinadas reformas.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en BID (2013), Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo; Frickle, H. y B. Sussmuth (2014), "Growth and volatility of tax revenues in Latin America", World Development, Vol. 54, pp. 114-138.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

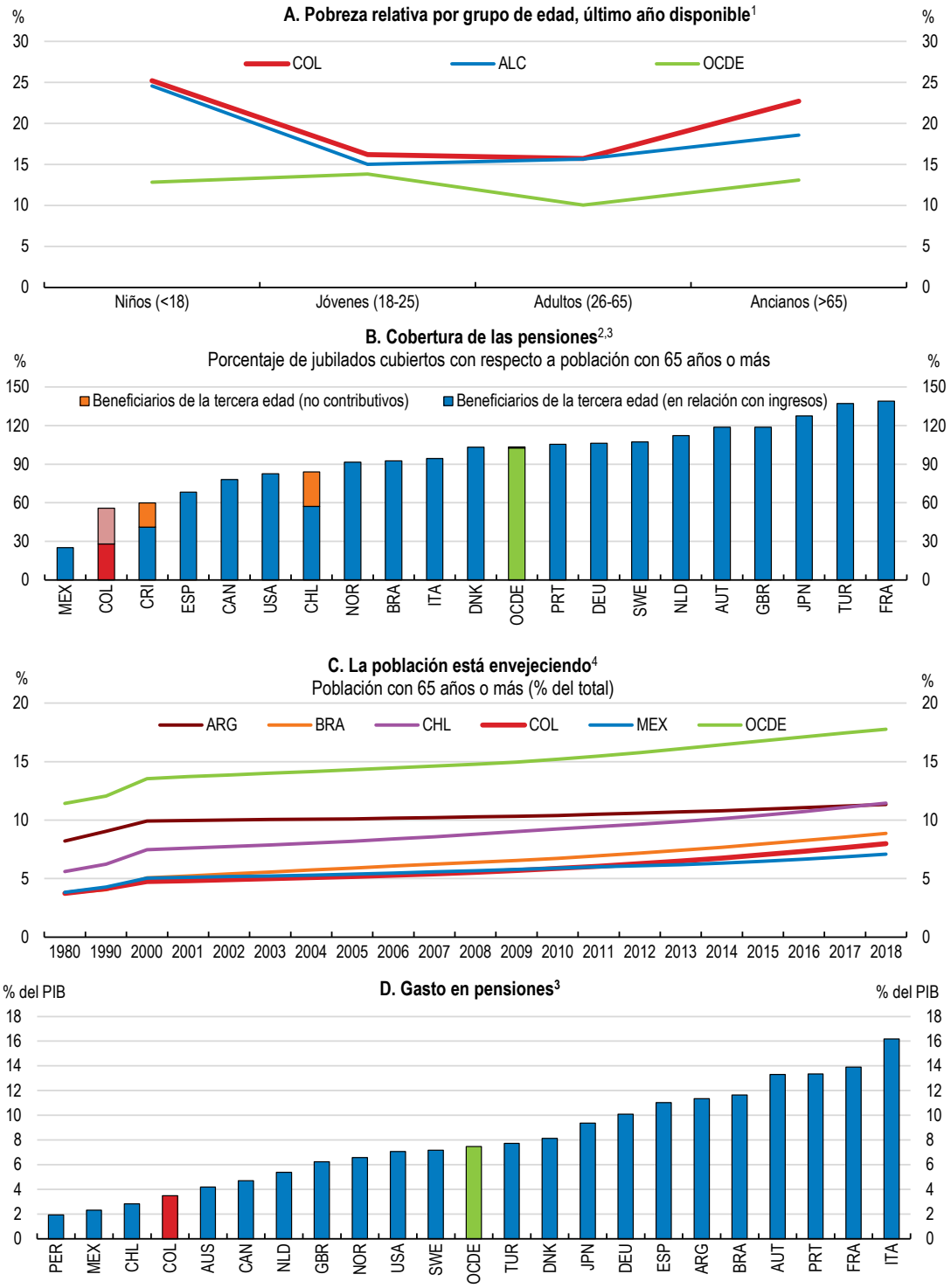
Recuadro 7. El pilar contributivo del sistema de pensiones en Colombia

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

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

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

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



1. ALC corresponde a un promedio no ponderado de Brasil, Chile, Costa Rica y México. OCDE hace referencia al promedio no ponderado de sus países miembros, excepto Chile y México.
2. OCDE ha referencia al promedio no ponderado de los últimos datos disponibles de sus países miembros, excepto Australia, Israel y Suiza.

3. En el caso de Colombia, los datos se refieren a 2017. Son los últimos datos disponibles con respecto a los países restantes.
4. La población se basa en la definición de facto de la misma, que incluye a todos los residentes independientemente de su condición legal o ciudadanía.
Fuente: Colpensiones; Ministerio de Hacienda de Brasil; MECON; OCDE, Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean (2014); OCDE, Pensions at a Glance 2017; OCDE, estadísticas del gasto en pensiones; Panorama de Pensiones de América Latina, Banco Mundial. 888934012560

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

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

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

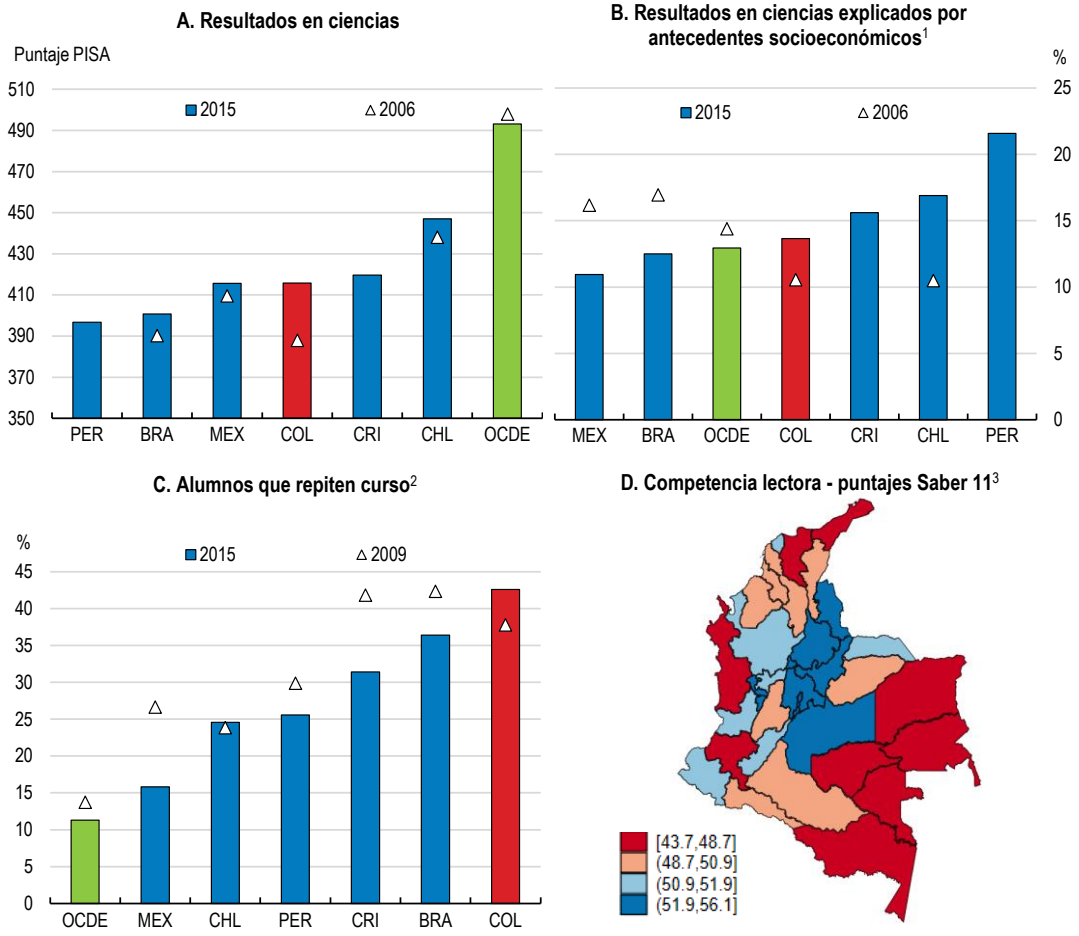
En los últimos años, la educación ha sido una prioridad fundamental y el gobierno ha adoptado importantes medidas para impulsar los resultados académicos (Tabla 10). La educación ha sido un pilar clave del Plan Nacional de Desarrollo, y también reconocido en el acuerdo de paz mediante la creación de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

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

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

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

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



1. Porcentaje de variación de resultados en ciencias según el índice PISA de estatus económico, social y cultural.
2. Los datos relativos a Costa Rica representan el cambio entre 2010 y 2015.
3. Puntajes promedio por departamento correspondientes a Saber 11, entre 0 y 100.

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

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

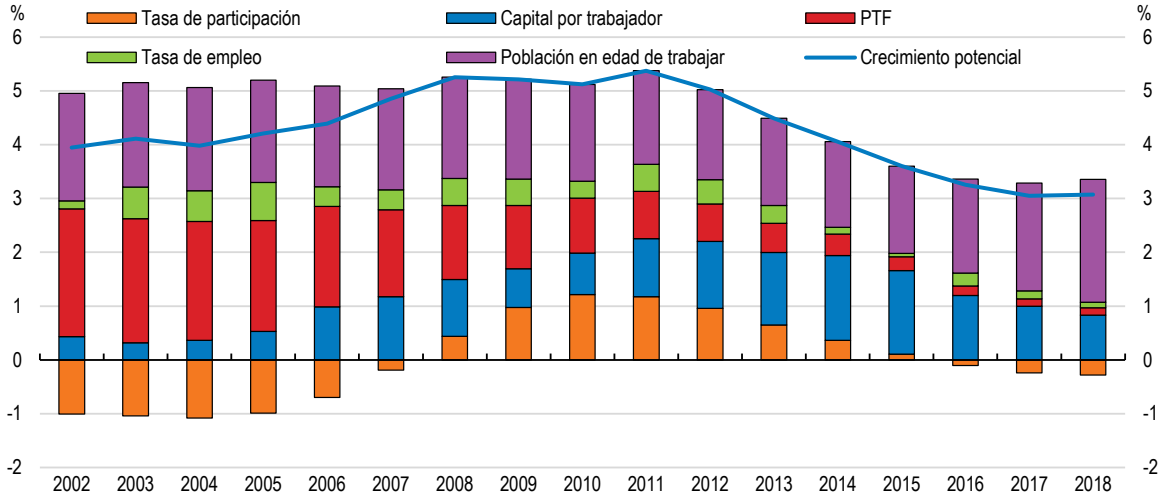
Aumentar la calidad del personal docente resulta fundamental para conseguir una educación básica de alto nivel. En las últimas dos décadas, Colombia ha adoptado un número de medidas considerable para profesionalizar la enseñanza, pero su implantación ha resultado difícil. Sería fundamental contar con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

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

Reforzar el crecimiento de la productividad

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

Gráfico 28. El crecimiento potencial está descendiendo



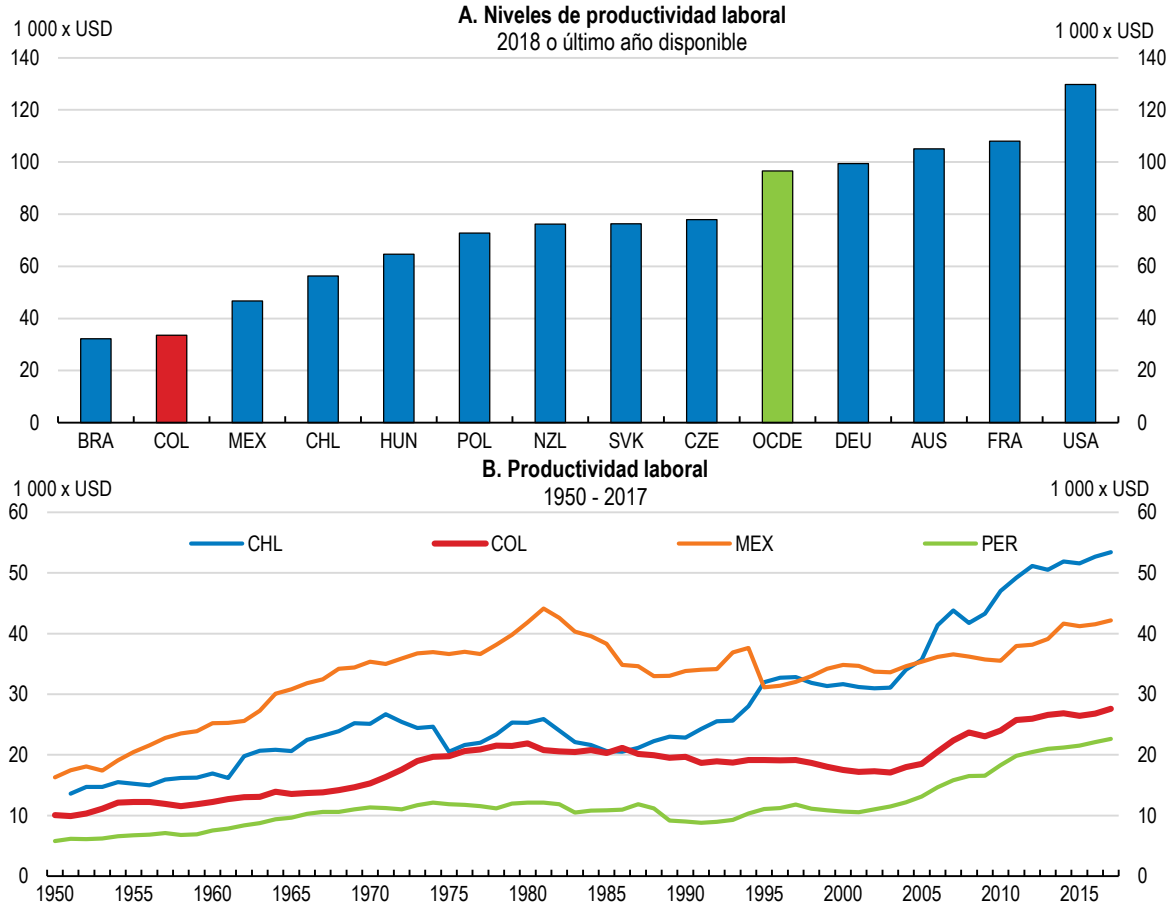
Nota: El crecimiento potencial se expresa como variación porcentual. Se muestran las contribuciones al crecimiento del resto de variables.
Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 105.

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

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

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

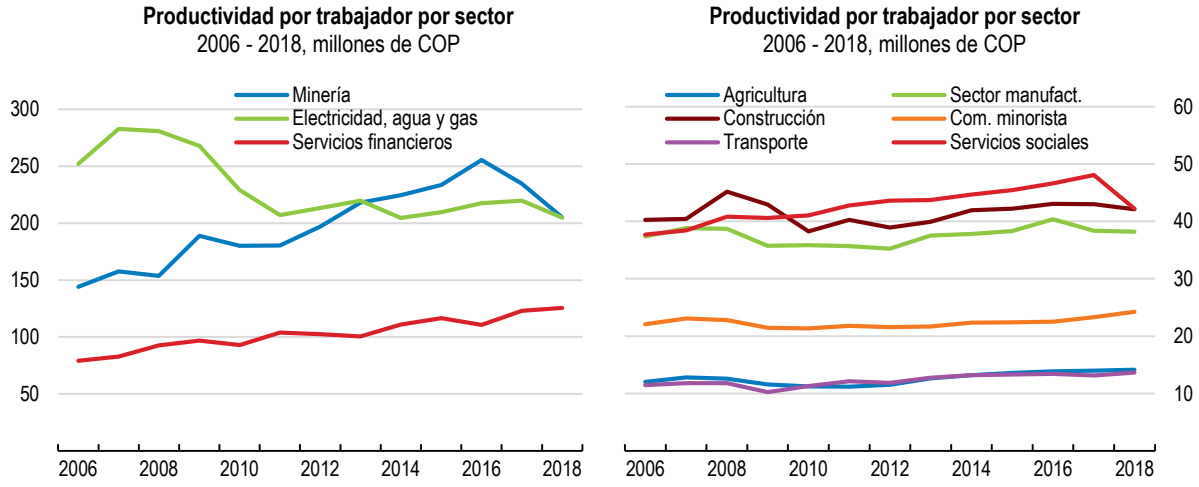
Gráfico 29. La productividad laboral se ha estancado



Nota: En el caso de ambos paneles, las unidades se miden en miles de USD por persona empleada (PPC).
Fuente: OCDE, base de datos de productividad; Feenstra, Robert C., Robert Inklaar y Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table" American Economic Review, 105(10), 3150-3182.

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

Gráfico 30. La productividad es escasa en todos los sectores



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

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

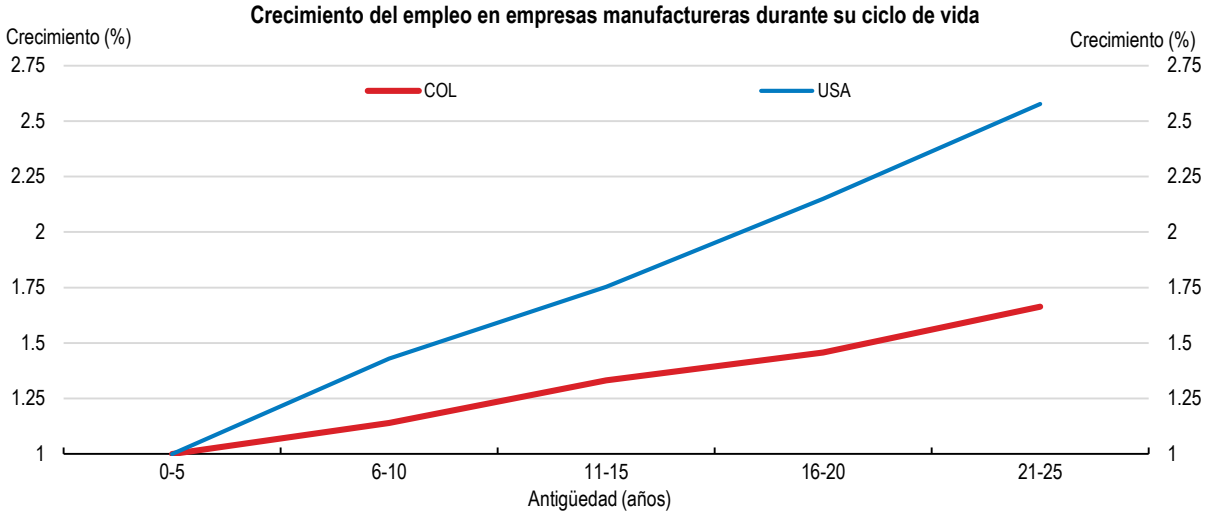
Impulsar la productividad mediante una mayor competencia

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

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

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

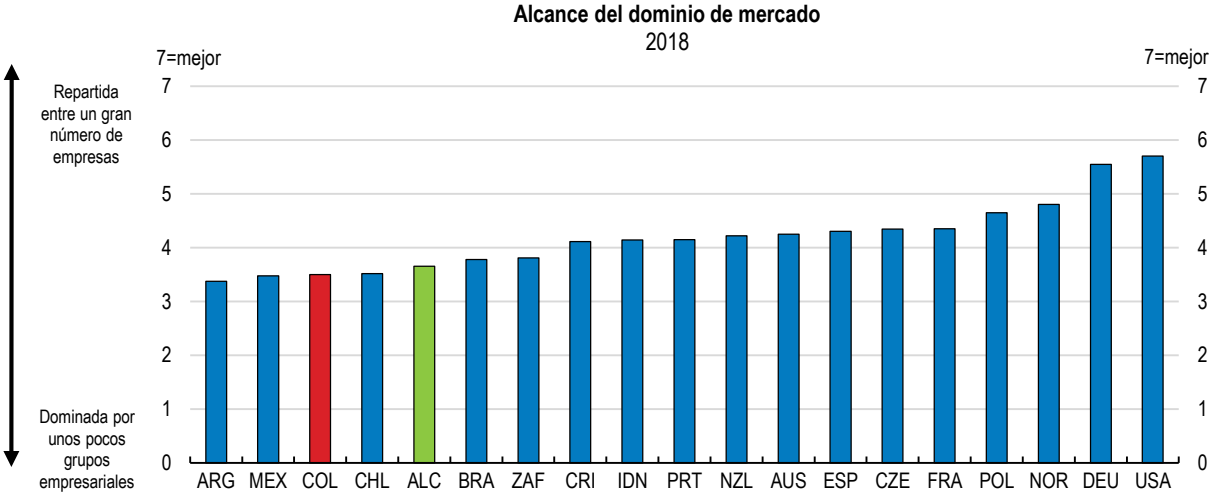
Gráfico 31. Las empresas colombianas crecen menos



Nota: Relación entre empleo actual y empleo inicial en diferentes categorías de edad.
Fuente: (Eslava, Haltiwanger and Pinzon G., 2018[41])

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

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



Nota: Este indicador muestra en qué medida existe dominio del mercado, 1-7 (el mejor). En la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial figura la respuesta a la siguiente pregunta: En su país, ¿qué características presenta la actividad empresarial? [1 = dominada por unos pocos grupos empresariales; 7 = repartida entre un gran número de empresas]. ALC es el promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.
Fuente: Foro Económico Mundial, información del Índice de Competitividad Mundial 4.0 2018 (versión 13 octubre 2018).

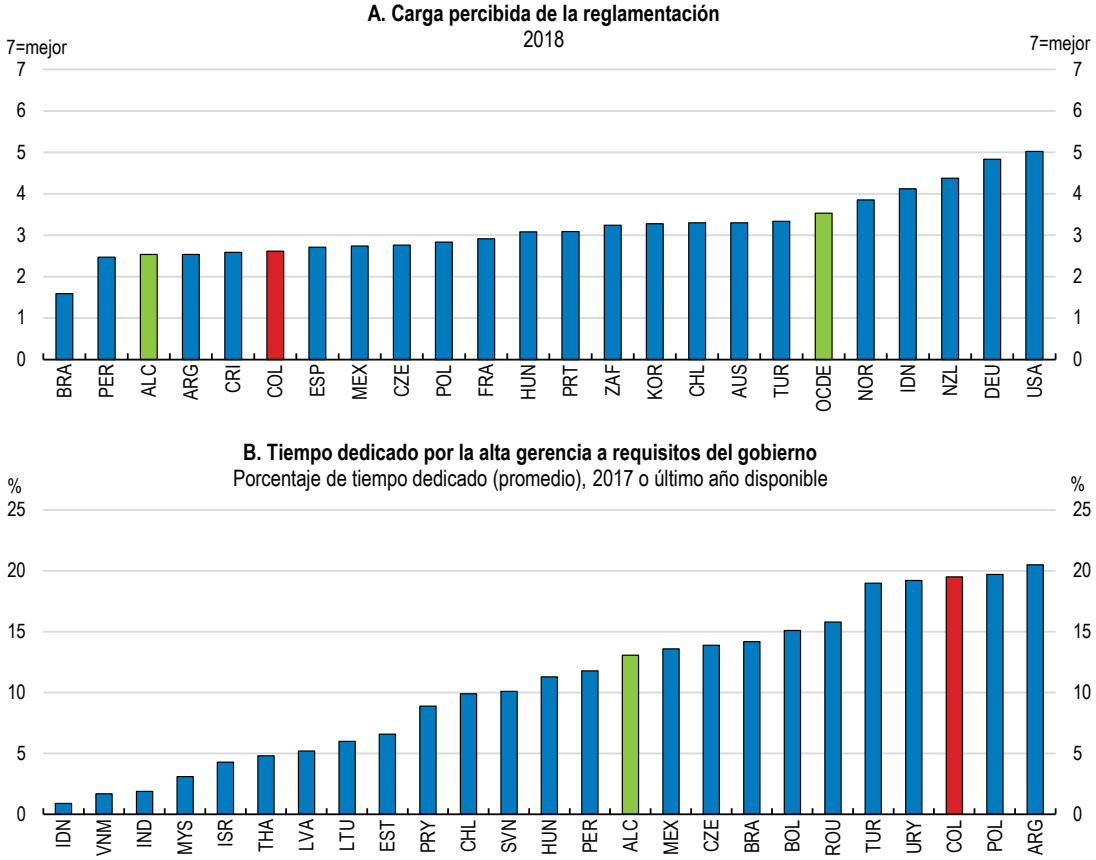
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012674

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

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

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

Gráfico 33. Las regulaciones suponen una carga excesiva



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

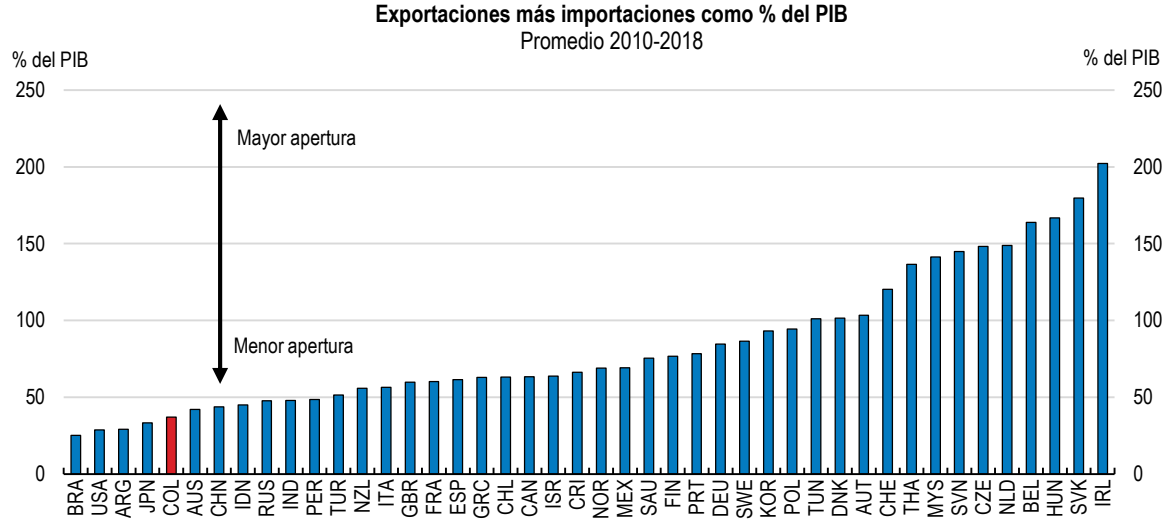
Fuente: Foro Económico Mundial, información del Índice de Competitividad Mundial 4.0 2018 (versión 13 octubre 2018); Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

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

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

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

Gráfico 34. La exposición al comercio es baja



Nota: Los datos para Perú muestran el promedio durante el periodo 2010 - 2017.
Fuente: OCDE, base de datos analíticos; FMI, estadísticas financieras internacionales.

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

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

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

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

Tabla 12. Una gran proporción de las empresas son pequeñas

Porcentaje de empleo informal por tamaño de empresa y sector

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

Nota: Sector manufacturero. Los datos de México se refieren a establecimientos y corresponden a 2013. OCDE hace referencia a un promedio no ponderado de sus países miembros, excepto Chile.
Fuente: CAF (2018), OCDE (2017) Entrepreneurship at a Glance 2017.

Tabla 13. La informalidad se concentra en las pequeñas empresas

Porcentaje de empleo informal por tamaño de empresa y sector

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

Nota: Cálculos de la OCDE basados en encuestas a los hogares de Colombia de 2017. Se entiende por trabajadores informales aquellos que no contribuyen al sistema de pensiones.
Fuente: Cálculos de la OCDE basado en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH (2017) elaborada por el DANE.

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

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

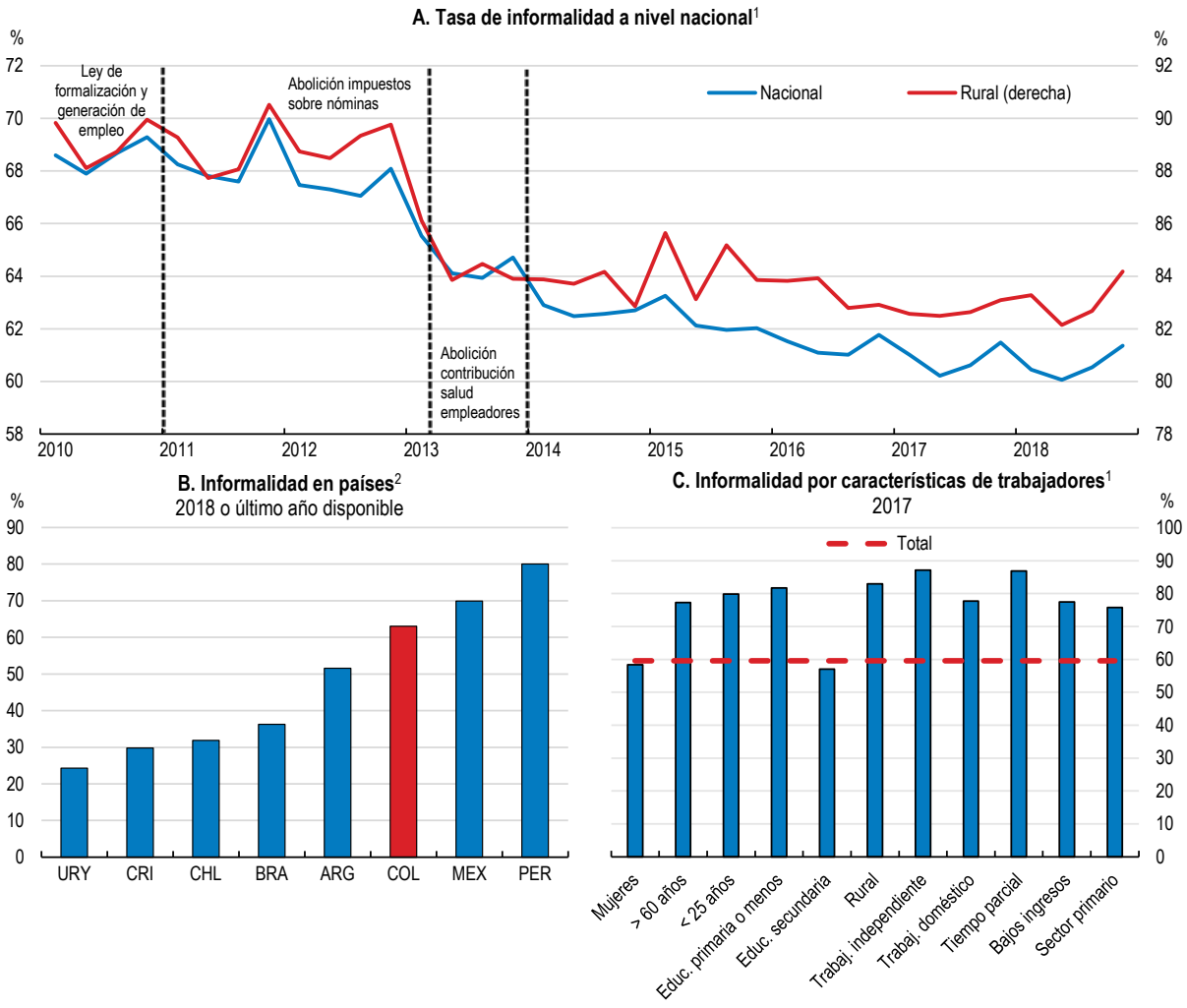
La informalidad ha ido disminuyendo, después de los recortes de las contribuciones a la seguridad social de 2012, pero sigue siendo elevada (Gráfico 35). El porcentaje de trabajadores asalariados con un empleo informal, que se define como aquellos que no contribuyen al sistema sanitario ni de pensiones,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

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

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

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

Gráfico 35. La informalidad ha disminuido pero sigue siendo elevada



1. La informalidad se define como el porcentaje de trabajadores que no contribuyen al sistema sanitario o de pensiones. La definición estadística es diferente de la que sigue el DANE.
2. Información de la base de datos SIMs del BID. La informalidad se define como aquellos que no contribuyen al sistema de pensiones.
Fuente: Cálculos de la OCDE con arreglo a la GEIH elaborada por el DANE y a la base de datos SIMS del BID.

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

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

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

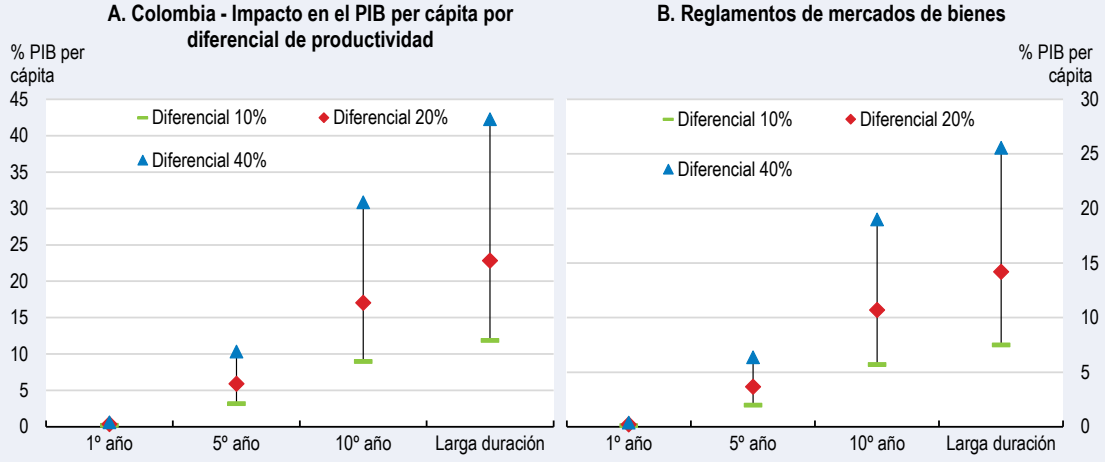
Recuadro 8. Regulaciones, informalidad y productividad en Colombia

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

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

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

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



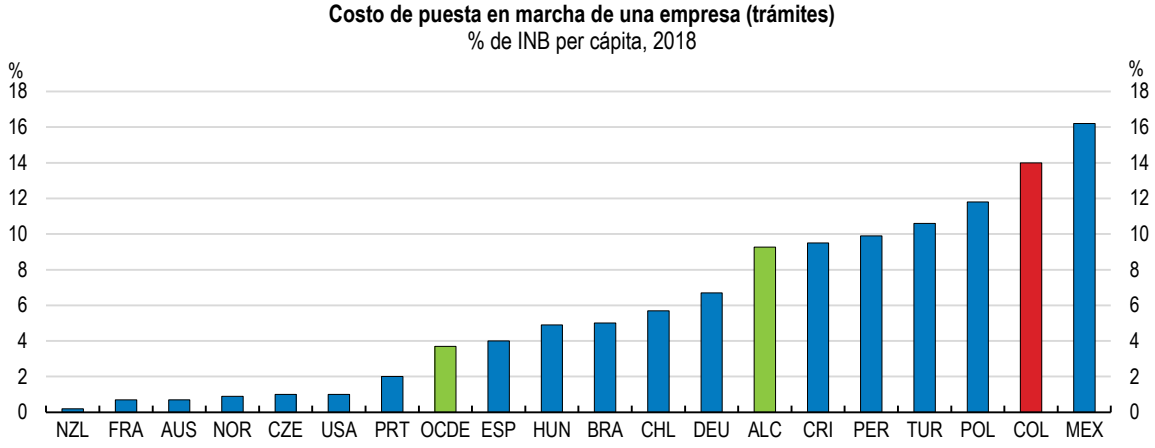
Nota: El diferencial de productividad es la diferencia entre la productividad de los sectores formal e informal. Por reforma se entiende la convergencia del indicador del mercado de bienes hacia el promedio de la OCDE de manera constante durante 10 años y la convergencia hacia el mínimo de la OCDE en cuanto a la regulación del mercado laboral, representado por el indicador de trabajadores con contratos permanentes.
Fuente: Simulaciones basadas en el modelo Yoda (Chalaux, Kopoin and Mourougane, 2018[62])"A formal look at regulations and labour market informality in emerging-market economies", Documento de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE, OCDE.

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

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

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

Gráfico 37. Poner en marcha una empresa resulta costoso



Nota: ALC corresponde al promedio no ponderado de Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.
Fuente: Banco Mundial, proyecto Doing Business.

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

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

Mejorar la gobernanza y reducir la corrupción

La corrupción sistémica frustra los incentivos, menoscaba la confianza en las instituciones y la libre competencia en los mercados, minando los servicios públicos y reduciendo la confianza social. Además, resulta perjudicial para las empresas y lastra la productividad y el crecimiento inclusivo (OECD, 2017[1]). La importancia de la calidad de la gobernanza a

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

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

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

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

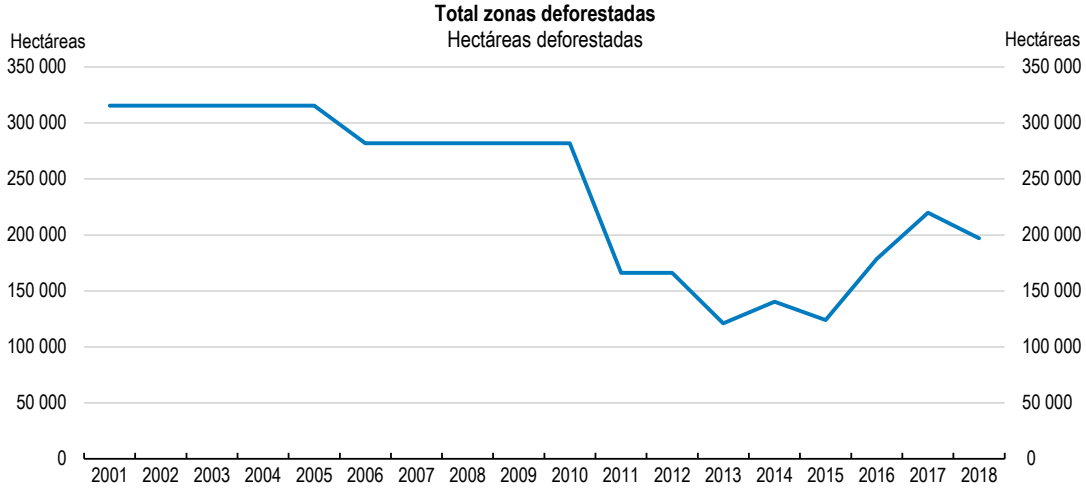
La integridad del sector público se ha visto favorecida por la creación de la nueva central de compras, *Colombia Compra Eficiente*, en 2012. En este organismo se centralizan únicamente las compras del gobierno central. Un volumen importante de las compras sigue en manos de los gobiernos subnacionales,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

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

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

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

Gráfico 38. La deforestación va en aumento



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

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

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

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

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

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

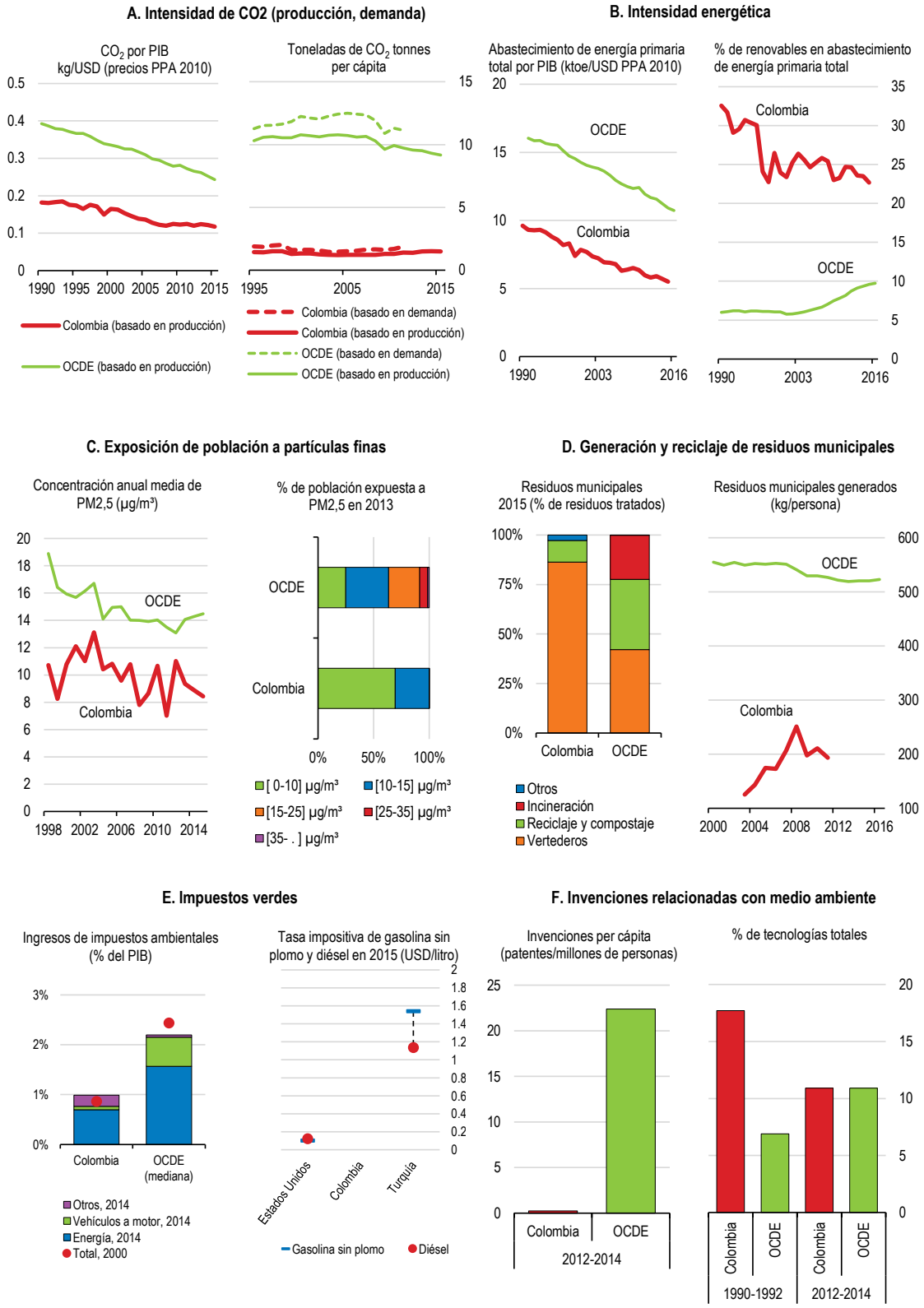
de las energías renovables, sobre todo la energía hidroeléctrica (Gráfico 39). No obstante, las emisiones del sector energético van en aumento y, en el último recuento de gases de efecto invernadero, representaban un 43,6 % de las emisiones totales. Colombia registra además un importante nivel de emisiones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

Las emisiones de CO_2 per cápita han aumentado en los últimos años. El incremento de la demanda energética se ha cubierto con un aumento del consumo de combustibles fósiles. La proporción de uso de las energías renovables ha descendido. Colombia está construyendo una central eléctrica a carbón y está prevista la construcción de otras tres (Global Coal Plant Tracker, 2018[75]). Aumentar la generación de electricidad mediante carbón no es compatible con la consecución de los objetivos climáticos del acuerdo de París, que exigen una disminución gradual de las centrales eléctricas de carbón. En cambio, el aumento del peso de las energías renovables, anunciado recientemente por el gobierno, ayudaría a Colombia a cumplir su compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como mínimo en un 20% para 2030. Si se cumplen los objetivos climáticos, se producirá un amplio descenso de la demanda de carbón y petróleo en todo el mundo. Esto pone de relieve la necesidad de diversificar la economía colombiana, abandonando la producción de petróleo y carbón.

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

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

Gráfico 39. Indicadores de crecimiento verde: Colombia



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

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

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

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

Referencias

Alaimo, V. et al. (2017), "Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean", http://dx.doi.org/10.18235/0000758. [59]

Angulo, R. (2016), *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*, IDB División de Protección Social y Salud Nota Técnica, http://www.iadb.org (accessed on 13 September 2018). [31]

Arnold, J. et al. (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal*, Vol. 121/550, pp. F59-F80, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x. [19]

Banco de la Republica (2018), *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la Republica*, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/informe-congreso-marzo-2018%20.pdf. [2]

Banco de la Republica (2017), *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República - Julio de 2017*, http://www.banrep.gov.co/es/informe-junta-directiva-congreso-republica-julio-2017. [6]

Battisti, M. and G. Vallanti (2013), "Flexible Wage Contracts, Temporary Jobs, and Firm Performance: Evidence From Italian Firms", *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Vol. 52/3, pp. 737-764, http://dx.doi.org/10.1111/irel.12031. [50]

Bernal, Raquel; González, Jorge Iván ; Henao, Juan Carlos; Junguito, Roberto; Meléndez, Marcela; Montenegro, Armando; Ramírez, Juan Carlos; Uribe, José Darío; Villar, L. (2017), *Informe final de la Comisión del Gasto y La Inversión Pública | Fedesarrollo*, FEDESARROLLO, https://www.fedesarrollo.org.co/content/informe-final-de-la-comisi%C3%B3n-del-gasto-y-la-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica (accessed on 13 September 2018). [24]

Bernal, R. et al. (2017), *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*, http://www.iadb.org (accessed on 13 September 2018). [56]

Binelli, C. (2016), "Wage inequality and informality: evidence from Mexico", *IZA Journal of Labor & Development*, Vol. 5/1, p. 5, http://dx.doi.org/10.1186/s40175-016-0050-1. [52]

Busso, M., L. Madrigal and C. Pagés (2013), "Productivity and resource misallocation in Latin America", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 13/1, pp. 903-932, http://dx.doi.org/10.1515/bejm-2012-0087. [49]

Campbell, J., J. Evans and A. Justiniano (2012), "Macroeconomic Effects of Federal Reserve Forward Guidance", https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/03/2012a_Evans.pdf. [9]

Causa, O. and M. Hermansen (2017), "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1453, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/bc7569c6-en. [32]

Chalaux, Kopoin and Mourougane (2018), "forthcoming", OECD Publishing, Paris, https://www.google.co.in/. [61]

Chalaux, T., A. Kopoin and A. Mourougane (2018), "A formal look at regulations and labour market informality in emerging-market economies(forthcoming)", *OECD Economics Department Working Paper*, OECD publishing, Paris. [62]

Chapman, A. (2018), "Challenges and opportunities for biodiversity conservation in Colombia", *OECD,mimeo*. [70]

Contraloria (2017), *"Los OCAD y la gestión por proyectos" , Evaluación del Sistema General de Regalías*, Contraloría General de la República, http://www.contraloria.gov.co. [27]

Contraloría (2018), *Resultados del Sistema General de Regalías Informe.*, Contraloría General de la República, https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/780624/Informe+de+la+Sitauaci%C3%B3n+de+las+Finanzas+del+Estado++-+Resultados+del+Sistema+General+de+Regal%C3%ADas+2016.pdf/99646f26-acac-4619-a045-7d146d5cfc2f?version=1.0. [26]

Daude, C., H. Gutierrez and A. Melguizo (2013), "What Drives Tax Morale? A Focus on Emerging Economies", *Review of Public Economics*, Vol. 207, pp. 11-42, http://dx.doi.org/10.7866/HPE-rPE.13.4.1. [21]

Departamento Nacional de Planeación (2016), *Política Nacional de Desarrollo Productivo*, DNP, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf. [40]

DNP (2018), *CONPES 3950. Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela.*, Departamento Nacional de Planeación. [4]

DNP (2016), *Enviromental dividends of the peace agreements. Challenges and oportunites for a lasting peace*. [72]

DNP (2016), *Realizar una Evaluacion de Impacto del Programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*, Departamento Nacional de Planeacion, Bogotá, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Colombia_Mayor_Producto_4_Informe%20final.pdf (accessed on 13 September 2018). [35]

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. [48]

Eslava, M., J. Haltiwanger and A. Pinzon G. (2018), "Job Creation in Colombia vs the U.S.: 'Up or out Dynamics' Meets 'The Life Cycle of Plants'", http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3194803. [41]

Fall, F. et al. (2015), *Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jrxtjmmt9f7-en.pdf?expires=1537969669&id=id&accname=ocid84004878&checksum=E80CCC9F59545270CB55E9FFD2F44A62. [11]

Farné, S. and A. Nieto Ramos (2018), "The effect of subsidies on the Colombian labor market", *Observatorio del mercado del trabajo y la seguridad social*, Universidad Externado de Colombia. [33]

Fedesarrollo (2018), *Migración venezolana a Colombia. Informe Mensual del Mercado Laboral. Octubre 2018.*, Fedesarrollo, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3688. [5]

Fernández, C. and L. Villar (2016), "The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia", *WORKING PAPERS SERIES. DOCUMENTOS DE TRABAJO*, https://ideas.repec.org/p/col/000123/015212.html (accessed on 13 September 2018). [57]

Gallego, J., S. Maldonado and L. Trujillo (2018), "Blessing a Curse? Institutional Reforms and Resource Booms in Colombia". [25]

Garda, P. (forthcoming), "The drivers of informality in Colombia", *OECD Economics Department working papers*. [60]

Garlati-Bertoldi, P. (2018), "Payroll Taxes, Social Security and Informality. The 2012 Tax Reform in Colombia", http://www.dotec-colombia.org/index.php/series/416-universidad-javeriana-bogota/vniversitas-economica/16722-pablo-adrian-garlati-bertoldi. [58]

Global Coal Plant Tracker (2018), *Global Coal Plant Tracker*, https://endcoal.org/tracker/ (accessed on 4 July 2018). [75]

Gobierno de Colombia (2015), *Intended nationally defined contribution*, http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Submission%20Pages/Submissions.aspx. [74]

Hall, R. and C. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114/1, pp. 83-116, https://web.stanford.edu/~chadj/HallJonesQJE.pdf. [66]

IMF (2019), *Colombia : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Colombia*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/04/29/Colombia-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46828. [12]

Klapper, L. et al. (2006), "Entry regulation as a barrier to entrepreneurship", *Journal of Financial Economics*, Vol. 82, pp. 591-629, http://dx.doi.org/10.1016/j.jfineco.2005.09.006. [42]

KROC (2019), *Peace Accord Implementation in Colombia Continues to Progress Two Years In Media Advisory: April 9, 2019*, https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-. [16]

KROC (2018), *Report Two State of Implementation of the Colombia Peace Agreement*, KROC Institute, https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/. [15]

KROC (2017), *Informe sobre le estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*, Kroc Institute for International Peace Studies, http://kroc.nd.edu. [14]

Kugler, A., M. Kugler and L. Prada (2017), *Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w23308. [55]

Lora, E. (2015), *Déficit de Técnicos y Tecnólogos en Colombia – Foco Económico*, http://focoeconomico.org/2015/05/19/deficit-de-tecnicos-y-tecnologos-en-colombia/. [65]

Maloney, W. (2017), *Informality and Productivity*, World Bank, https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/10/2.Informality_Colombia2017_2-Bill-Maloney-pdf.pdf (accessed on 13 September 2018). [64]

Maurizio, R. (2013), "Labor Market and Income Distribution in Latin America in Times of Economic Growth: Advances and Shortcomings", *SSRN Electronic Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2241049. [54]

MFMP (2019), *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, Ministerio Hacienda Colombia, http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx;jsessionid=E9_SYPzbHzSg3iQKyh2a6thTjogRq1tu5nWmfIfwv0Wy2dyQ5tM_!1917821580?_afrLoop=4146379137292448&_afrWindowMode=0&_afrWind. [3]

Nazrul Islam, N. (2008), "Determinants of Productivity Across Countries: An Exploratory Analysis", *The Journal of Developing Areas*, Vol. 42/1, pp. 201-242, http://dx.doi.org/10.1353/jda.0.0002. [68]

Nieto Ramos, A. and S. Farné (2017), "¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política", *Páginas de Seguridad Social*, Vol. 1/2, http://dx.doi.org/10.18601/25390406.n2.02. [36]

OECD (2019), *OECD Policy Note on the Venezuelan migration shock in Colombia and its fiscal implications*, https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-migration-shock-note-english-2019.pdf. [10]

OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en. [29]

OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [38]

OECD (2018), *OECD Policy Brief on Financing Law in Colombia*, OECD Publishing, Patis, http://www.oecd.org/eco/surveys/OCDE_nota_sobre_la_ley_de_financiamiento_en_Colombia.pdf. [20]

OECD (2017), *Going for Growth 2017*, OECD Publishing Paris, Paris, http://www.oecd.org/eco/going-for-growth-2017/. [1]

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

OECD (2017), *OECD Integrity Review of Colombia: Investing in Integrity for Peace and Prosperity*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278325-en. [69]

OECD (2016), "Competition and sanctions in antitrust cases", *Global Forum on Competition*, http://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-sanctions-in-antitrust-cases.htm. [45]

OECD (2016), *Education in Colombia*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en. [39]

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en. [17]

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_surveys-mex-2015-en.pdf?expires=1537970196&id=id&accname=ocid84004878&checksum=DDCE1C2A609749016028875F2DD5A9CD. [47]

OECD (2014), *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing. [76]

OECD (2014), *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208292-en. [77]

OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en. [30]

OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en. [18]

Olson Jr., M., N. Sarna and A. Swamy (2000), "Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth", *Public Choice*, Vol. 102/3/4, pp. 341-364, http://dx.doi.org/10.1023/A:1005067115159. [67]

Pérez, C., B. Pacheco and N. Salazar (2016), *Beneficios Potenciales de un incremento en el uso de los medios de pago electrónicos en Colombia*, Fedesarrollo, Bogotá, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2947/Repor_Abril_2016_Perez_y_Pacheco.pdf?sequence=3&isAllowed=y. [22]

Perry, G. et al. (2007), "Informalidad: Escape y exclusión", *World Bank*, http://documentos.bancomundial.org/curated/es/889371468313790669/pdf/400080PUB0SPAN101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf. [51]

Pescatori, A. (2018), "Central Bank Communication and Monetary Policy Surprises in Chile", International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/07/06/Central-Bank-Communication-and-Monetary-Policy-Surprises-in-Chile-46000 (accessed on 7 November 2018). [7]

Praet, P. (2013), *Forward guidance and the ECB*, https://voxeu.org/article/forward-guidance-and-ecb. [8]

Radinger, T. et al. (2018), *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*, OECD Publishing. [37]

Robles, M., M. Rubio and M. Stampini (2015), *Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?*, IDB policy Brief Number 246, http://www.iadb.org/SocialProtection (accessed on 13 September 2018). [34]

Rogoff, K. (2016), *The curse of cash*, Princenton University, https://press.princeton.edu/titles/10798.html. [23]

Roseth, B. et al. (2018), "Wait no more: citizens, red tape and digital government". [46]

Salazar, C., N. Mesa and N. Navarrete (2017), *La estructura de las tarifas de registro en las cámaras de comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial*, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3445/Repor_Junio_2017_Salazar_Mesa_y_Navarrete.pdf?sequence=4&isAllowed=y (accessed on 13 September 2018). [63]

SIC (2018), *Marco de Gasto de Mediano Plazo*, SuperIntendencia de Industria y Comercio. [43]

SIC (2017), *Informes motivados*, Superintendencia de Industria y Comercio, http://www.sic.gov.co/informes-motivados. [44]

SIMCI (2018), *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*, https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf. [71]

Tornarolli, L. et al. (2014), "Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010", *CEDLAS, Working Papers*, https://ideas.repec.org/p/dls/wpaper/0159.html (accessed on 13 September 2018). [53]

UNODC (2018), *Alluvial gold exploitation Evidences from remote sensing 2016*, https://www.unodc.org/documents/publications/Evoa_2016_in_1.pdf. [73]

World Bank (2018), *Poverty and Equity Data Portal*, World Bank Indicators, http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/COL. [28]

World Bank (2018), *World Bank Affirms Position as Largest Sovereign Risk Insurance Provider with Multi-Country Earthquake Bond*, https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/07/world-bank-affirms-position-as-largest-sovereign-risk-insurance-provider-with-multi-country-earthquake-bond. [78]

Annexo 1.A. Avances en otras reformas estructurales

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

Capítulos temáticos

Capítulo 1. Impulsar las exportaciones y la integración en la economía mundial

Colombia dispone de un gran potencial para hacer de las exportaciones un motor de crecimiento y creación de empleo, gracias a unas condiciones macroeconómicas estables y a la existencia de varios acuerdos comerciales. Sin embargo, este potencial sigue sin materializarse. Las exportaciones se han mantenido bajas durante las últimas décadas y altamente concentradas en cuanto a bienes, destinos y regiones. Los costos del comercio se encuentran entre los más altos del mundo, como consecuencia de los cuellos de botella de las infraestructuras y de una logística deficiente. Se han logrado avances considerables en la mejora de las carreteras principales, pero en otras áreas continúan existiendo lagunas importantes. Colombia tiene ante sí una oportunidad histórica para explorar nuevas oportunidades de exportación más allá de las actividades de extracción, y que incluyen a la agricultura o los servicios. Hacer realidad el potencial y las oportunidades de Colombia exigirá impulsar la competitividad y la productividad mediante la reducción del alcance de las barreras no comerciales, continuar con la mejora de las infraestructuras y fomentar la competitividad de los servicios, incluida la logística. La optimización de los programas de apoyo a la innovación y el fomento del emprendimiento, así como del acceso al financiamiento, son también elementos esenciales. La transformación digital, mediante el estímulo de una mayor adopción y uso de las tecnologías TIC, también contribuiría a impulsar la competitividad de las empresas y la conectividad de las regiones.

Tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, la apertura comercial ha ido siempre acompañada de un mejor rendimiento económico y mejores oportunidades para los trabajadores, los consumidores y las empresas (OECD, 2012[1]). Las exportaciones pueden contribuir especialmente y de forma sustancial al crecimiento y la creación de empleo. Las empresas exportadoras tienden a ser más productivas y pueden servir de cauce para la transferencia de tecnología, generando efectos de arrastre tecnológico con encadenamientos positivos hacia adelante y hacia atrás en la economía doméstica. Las exportaciones también pueden constituir una herramienta poderosa para mejorar la calidad del empleo en las economías emergentes, ya que las empresas exportadoras pagan salarios más altos y contratan a más trabajadores que las empresas no exportadoras (Brambilla, Depetris Chauvin and Porto, 2017[2]).

Colombia cuenta con bases sólidas para integrarse mejor en la economía mundial y algunos casos recientes de éxito evidencian que su gran potencial puede hacerse realidad. El presente capítulo analiza los pasos que pueden darse para mejorar el comportamiento de las exportaciones. El aumento de la productividad sería crucial. La productividad se ve obstaculizada por una débil competencia, regulaciones onerosas, lagunas de competencias y una estructura tributaria desequilibrada, tal y como se describe en la sección *Análisis de las principales políticas* del presente estudio. Este capítulo se centra en otros factores estructurales que influyen sobre el comportamiento de las exportaciones, tales como las brechas en infraestructuras y logística, las políticas comerciales, la competencia en los sectores no comerciables, la innovación o el acceso al financiamiento.

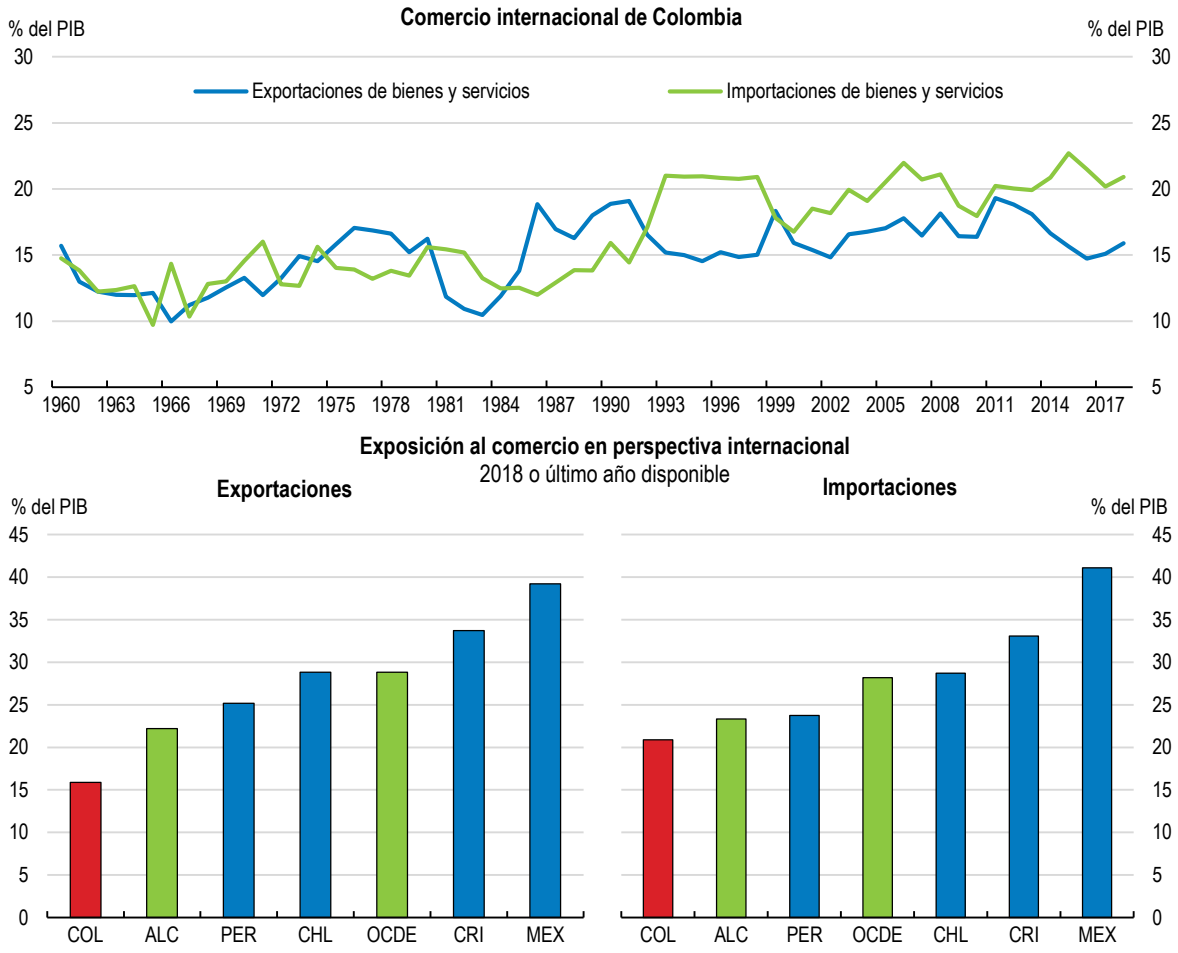
El aumento del proteccionismo comercial podría mitigar el crecimiento de las exportaciones a escala mundial, pero al mismo tiempo están surgiendo nuevas oportunidades para Colombia. Entre ellas se encuentran el aumento de la integración comercial con otros miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, México y el Perú) y la convergencia con Mercosur.

Colombia no está sacando el máximo partido del comercio internacional

La economía es relativamente cerrada

La exposición al comercio se ha mantenido relativamente baja en el tiempo (Gráfico 1.1. , Panel A). Las exportaciones representan el 15% del PIB, una cifra ligeramente inferior al nivel de hace 50 años. Las importaciones han aumentado en relación con el PIB, pero estas continúan siendo relativamente bajas (Gráfico 1.1. , Panel B). La baja y estancada exposición al comercio contrasta con la dinámica observada en la mayoría de las economías avanzadas y emergentes, donde el papel del comercio ha ganado considerable importancia durante los últimos 50 años (OECD, 2012[1]).

Gráfico 1.1. La exposición al comercio es baja



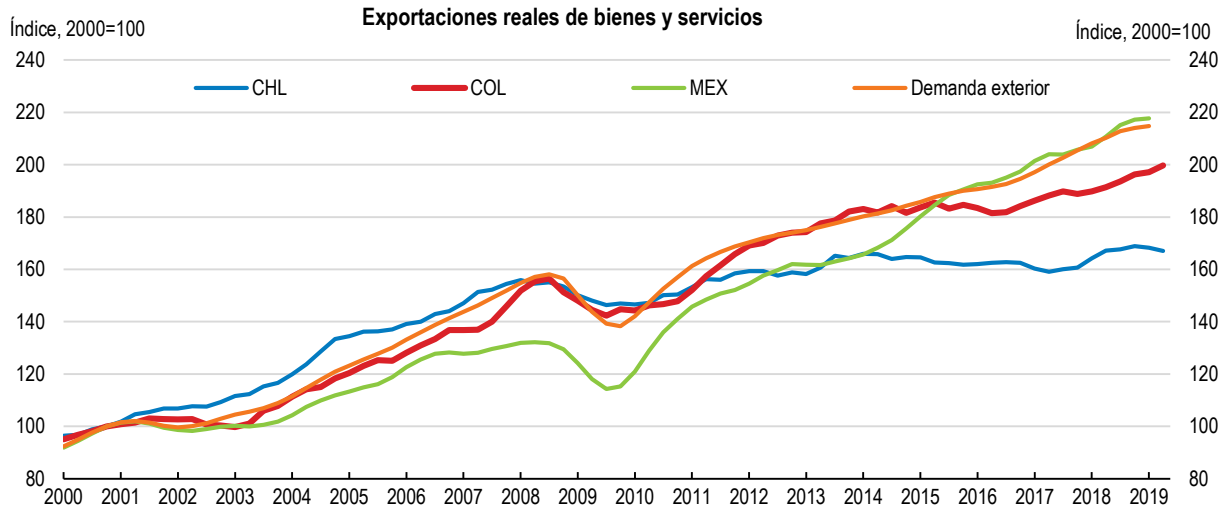
Nota: Las exportaciones e importaciones de bienes y servicios representan el valor de todos los bienes y otros servicios de mercado provistos/procedentes del resto del mundo. Se incluye el valor de las mercaderías, fletes y seguros, transporte, viajes, derechos de patente, licencias y otros servicios, tales como servicios de comunicación, construcción, financiamiento, información, empresariales, personales y gubernamentales. Se excluye la renta de la inversión y la remuneración de los asalariados (anteriormente denominados servicios factoriales) y los pagos de transferencias. Las definiciones de ALC y OCDE se ajustan conforme a las definiciones del Banco Mundial.
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012826

Las exportaciones acusaron gravemente la caída de los precios de las materias primas, la caída de la demanda mundial (Gráfico 1.2) y la situación en Venezuela, uno de los principales socios comerciales de Colombia. Los datos a corto plazo muestran que las exportaciones están creciendo de nuevo, incluidas las de los sectores no petroleros. Sin embargo, los indicadores del comportamiento de las exportaciones han continuado empeorando (Gráfico 1.3.), indicando que el crecimiento de las exportaciones sigue siendo bajo en relación con el crecimiento de la demanda exterior. La demanda exterior se ha fortalecido gradualmente tras el colapso del comercio global que siguió a la crisis financiera de 2008. El tipo de cambio real se ha depreciado un 30% tras alcanzar su máximo en 2012, lo que debería haber respaldado la competitividad. El comportamiento relativamente débil

de las exportaciones bajo estas condiciones cíclicas favorables señala que la evolución de las exportaciones está fuertemente marcada por factores estructurales.

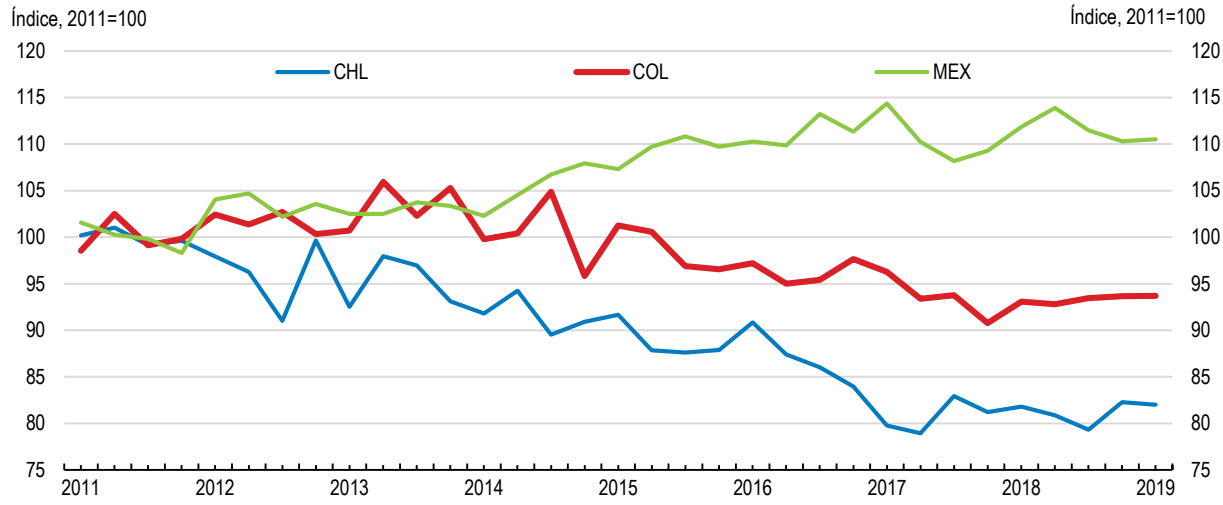
Gráfico 1.2. Las exportaciones se han mantenido débiles desde 2013



Nota: La demanda exterior se define como el mercado de exportación para bienes y servicios (en volumen) en dólares estadounidenses (USD), precios de 2010.
Fuente: OCDE, base de datos analíticos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012845

Gráfico 1.3. La evolución de las exportaciones ha empeorado



Nota: La evolución de las exportaciones se calcula como el crecimiento real en relación con el crecimiento del mercado de exportación del país, lo que representa el crecimiento potencial exportador para un país partiendo del supuesto de que su cuota de mercado se mantiene sin cambios.
Fuente: OCDE, base de datos analíticos.

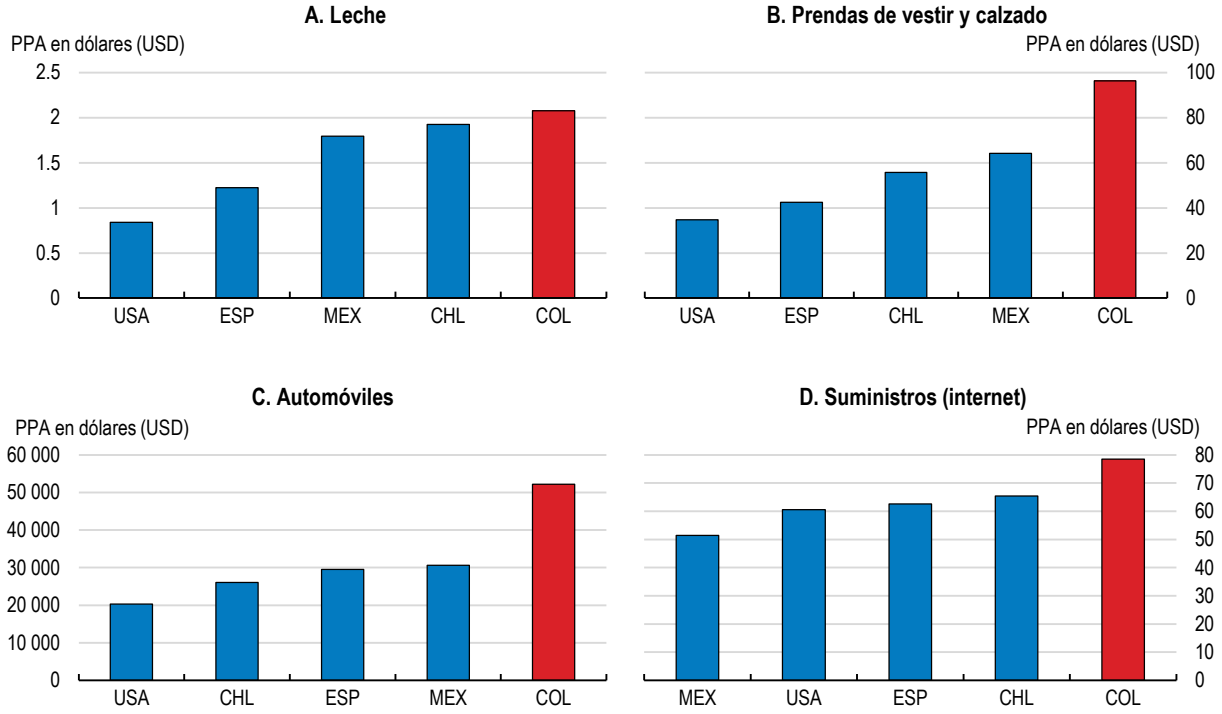
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012864

Los precios son altos

Colombia no ha participado de muchos de los beneficios que ofrece una economía global cada vez más integrada, tales como el acceso a una variedad más amplia de bienes y servicios de calidad a precios más competitivos tanto para las empresas como para los consumidores.

En el momento actual, los precios para los bienes comercializables son considerablemente más altos que en otros países, incluidos los países vecinos de la región (Gráfico 1.4.). Los precios relativamente altos afectan a su vez a los servicios, también en sectores clave como las telecomunicaciones, que aportan insumos a otros sectores de la economía.

Gráfico 1.4. Los precios son altos



Nota: Los precios de las prendas de vestir y el calzado se obtienen de forma aproximada utilizando el precio de un vestido en una cadena de tiendas. Los precios de los automóviles se obtienen de forma aproximada utilizando el precio de un Toyota Corolla o de un modelo de automóvil nuevo equiparable. Los precios de telefonía móvil corresponden a la tarifa local móvil de prepago de un minuto. Los precios se expresan en dólares PPA mediante las tasas de conversión publicadas por las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Numbeo y datos del FMI.

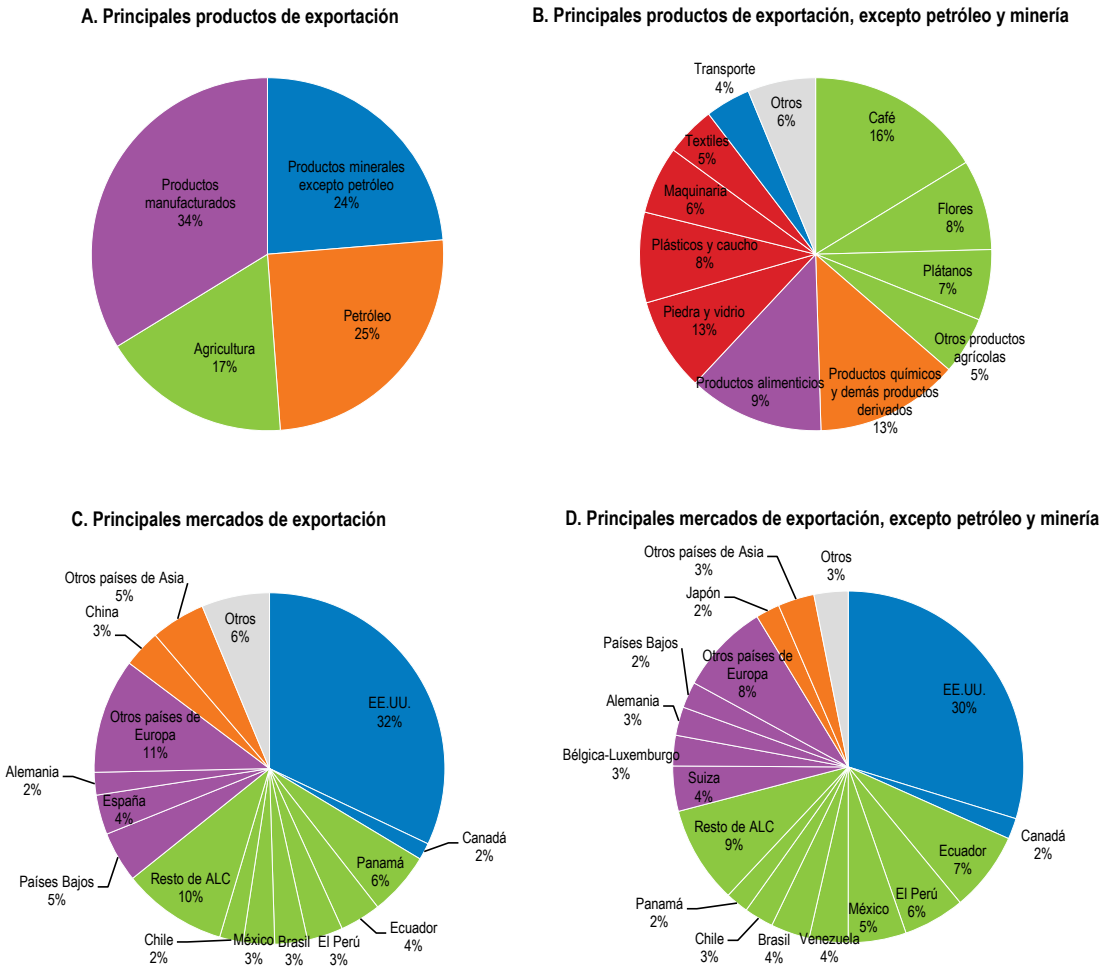
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012883

Los bienes de exportación se concentran en unos pocos productos y destinos

El petróleo y otros minerales representan la mitad de la cesta de exportaciones (Gráfico 1.5), a pesar de que Colombia es un pequeño productor mundial. La proporción de exportaciones de productos primarios, los cuales incluyen además exportaciones de productos primarios agrícolas, se aproxima al 70% (Gráfico 1.6), una cifra alta desde el punto de vista internacional. Los Estados Unidos es el principal destino exportador, incluidos los productos no petroleros. Otros países de la región, en especial Panamá y Ecuador, también son mercados importantes. Las exportaciones a otras grandes áreas

económicas, tales como China o la zona del euro, son pequeñas en comparación con las que presentan otros países de la región.

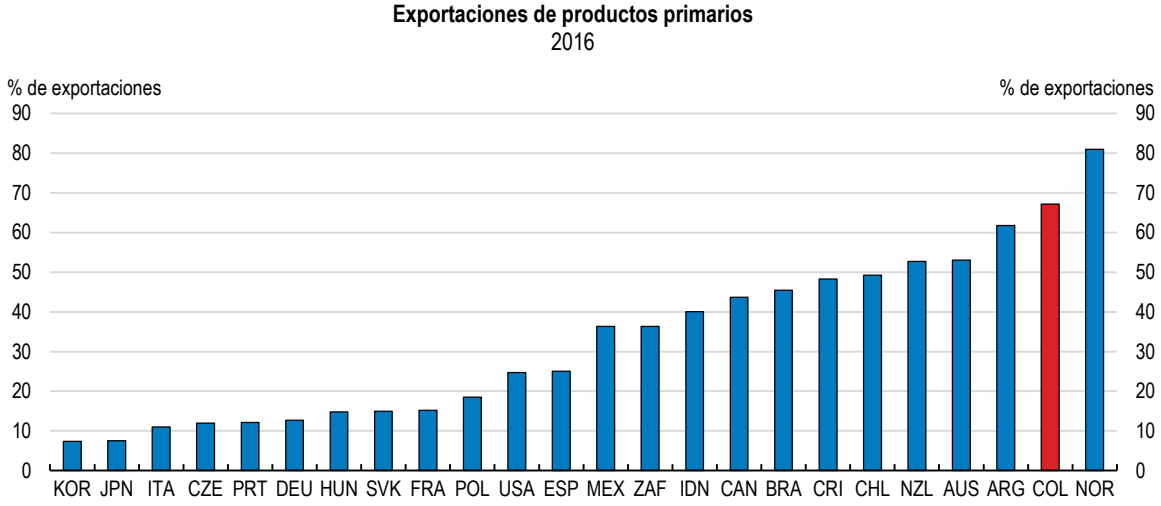
Gráfico 1.5. Las exportaciones se concentran en unos pocos productos y destinos



Nota: Todos los datos corresponden a 2016.
Fuente: Estimaciones de la OCDE según la base de datos BACI ("Base pour l'Analyse du Commerce International": Database for International Trade Analysis) del CEPII (Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012902

Gráfico 1.6. La proporción de bienes primarios es muy alta

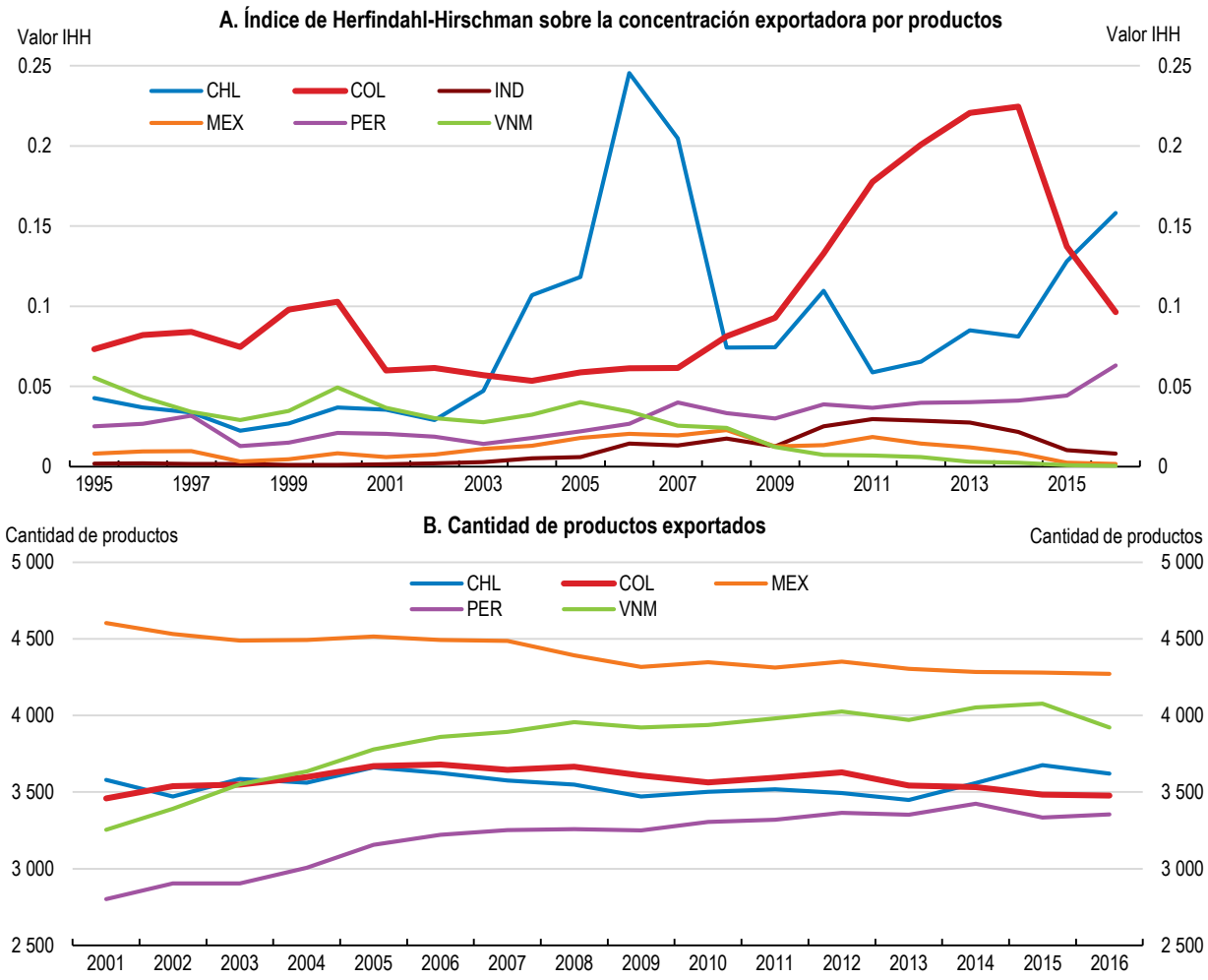


Nota: Según la clasificación de Lall (2000). Los productos primarios son el petróleo, los productos mineros y las materias primas agrícolas.
Fuente: Cálculos de la OCDE según la base de datos BACI del CEPII (2017) y la base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012921

Colombia es el país menos diversificado entre los seis países más grandes de América Latina (Linares, Rodriguez and Gonzalez Pandiella, forthcoming[3]). Además, está menos diversificado que otras economías emergentes de Asia (Gráfico 1.7. , Panel A). En la década de 1990 las exportaciones estaban más concentradas que en sus países vecinos, antes del auge del sector petrolero. La concentración aumentó sustancialmente en la década del 2000, tras el intenso crecimiento de las actividades petroleras y mineras. Esta tendencia se acentuó por una caída en las exportaciones hacia Venezuela, el principal destino tradicional para las exportaciones de productos manufacturados colombianos (Garavito, Montes and Esguerra, 2013[4]). Con el fin del auge de las materias primas, la concentración de las exportaciones ha disminuido pero continúa siendo más alta que la de sus países vecinos, incluso que la de otros países de la región con grandes sectores de materias primas, como es el caso del Perú. En el transcurso de los últimos quince años, otros países emergentes han logrado incrementar la diversificación de productos de sus cestas de exportaciones. En cambio, el número de productos exportados por Colombia se ha mantenido constante (Gráfico 1.7. , Panel B). Se han logrado avances importantes en la apertura de nuevos mercados y la reducción de la concentración de destinos (Gráfico 1.8). Solo unas pocas empresas concentran la mayoría de las exportaciones (BanRep, 2017[5]; Garavito, Montes and Esguerra, 2013[4]). La caída de las exportaciones hacia Venezuela ha agravado la concentración empresarial, ya que este ha sido tradicionalmente el mercado donde las pequeñas y medianas empresas colombianas se iniciaban en sus actividades exportadoras (Garavito, Montes and Esguerra, 2013[4]).

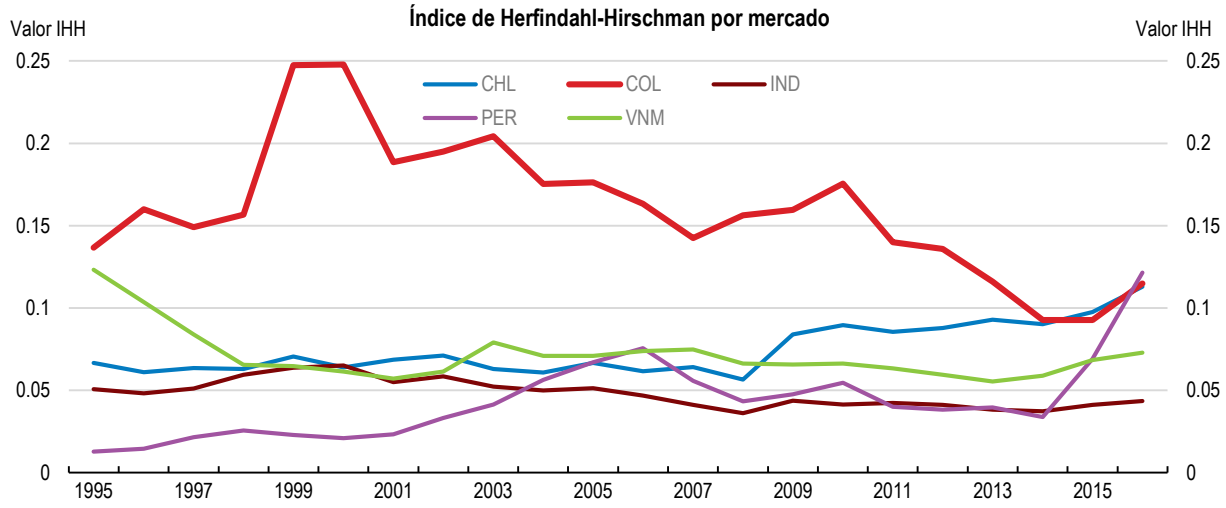
Gráfico 1.7. Las exportaciones están concentradas por productos



Nota: El Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) mide la dispersión comercial entre los productos de un exportador. Aquellos países con un alto predominio del comercio concentrado en muy pocos productos tendrán un valor mayor en el índice.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en estadísticas del comercio de Trade Map.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012940

Gráfico 1.8. Las exportaciones también están concentradas por destinos

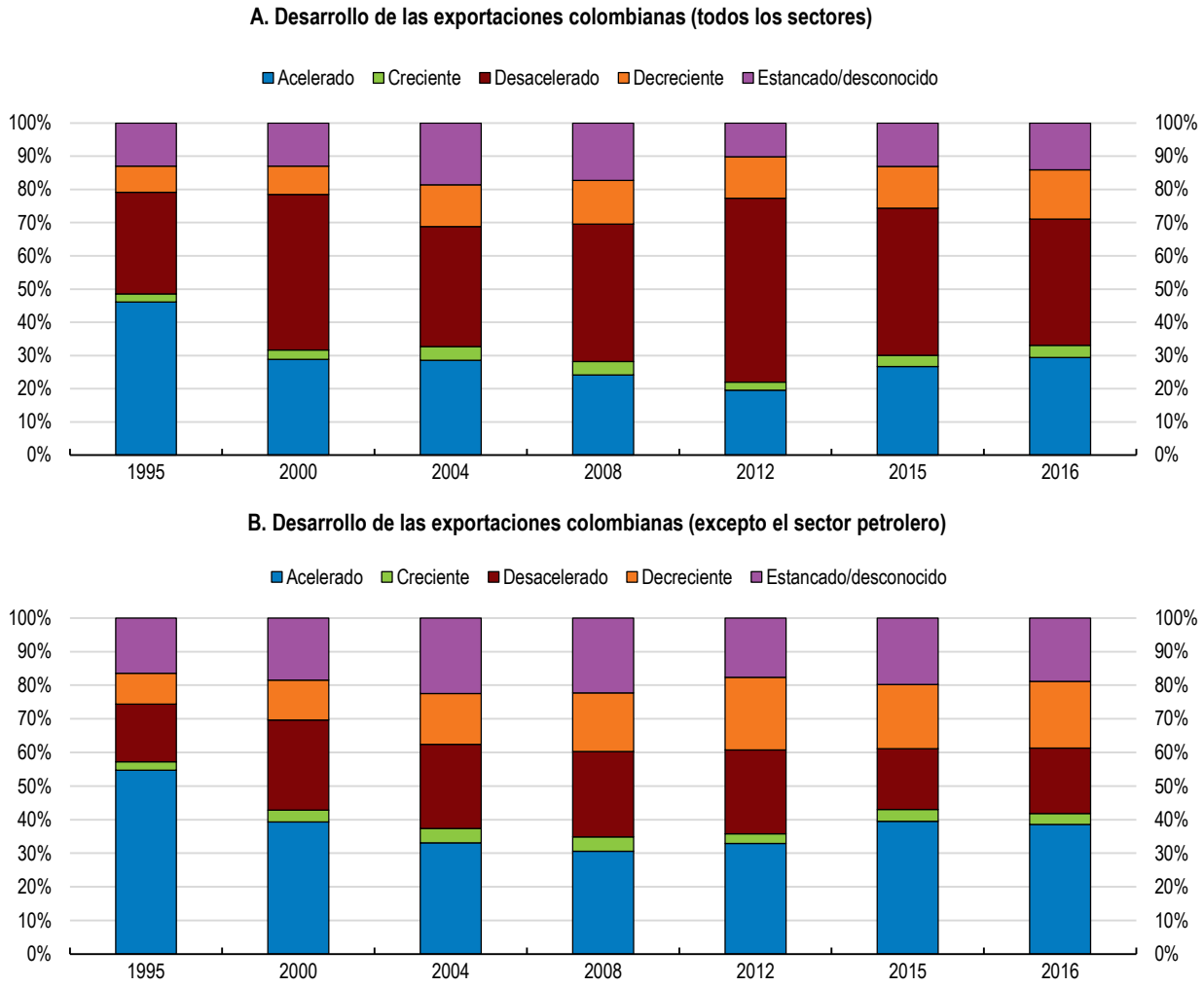


Nota: El Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) mide la dispersión comercial entre los socios de un exportador. Aquellos países con un alto predominio del comercio concentrado en muy pocos mercados tendrán un valor mayor en el índice.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en estadísticas del comercio de Trade Map.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012959

Las exportaciones están en gran medida concentradas en productos cuya demanda está disminuyendo (Gráfico 1.9, Panel A). Si se observa de cerca la situación de las exportaciones no petroleras, el panorama es similar, con una proporción de exportaciones cuya demanda disminuye que alcanza el 40% (Gráfico 1.9, Panel B). El nivel de sofisticación de la base exportadora tampoco ha mejorado (Linares, Rodriguez and Gonzalez Pandiella, forthcoming[3]), siendo la mayor parte de las exportaciones consideradas como exportaciones de baja tecnología (López, Enciso and Montes, 2015[6]). Ello contrasta con otros países de la región, tales como México o Costa Rica, que han conseguido mejorar la sofisticación de su cesta de exportaciones. Estudios empíricos indican que conseguir un mayor nivel de sofisticación en la cesta de exportaciones contribuye a lograr un mayor crecimiento (IMF, 2018[7]).

Gráfico 1.9. Las exportaciones están concentradas en productos cuya demanda está disminuyendo



Nota: Los productos acelerados son aquellos cuya demanda aumenta a lo largo del tiempo a un ritmo creciente. Los productos de demanda creciente son aquellos cuya demanda está aumentando, pero no así su tasa de crecimiento. Los productos desacelerados son aquellos cuya demanda está disminuyendo a un ritmo creciente. Los productos de demanda decreciente son aquellos cuya demanda está disminuyendo, pero no a un ritmo creciente.
Fuente: Cálculos de la OCDE según la base de datos BACI del CEPII.

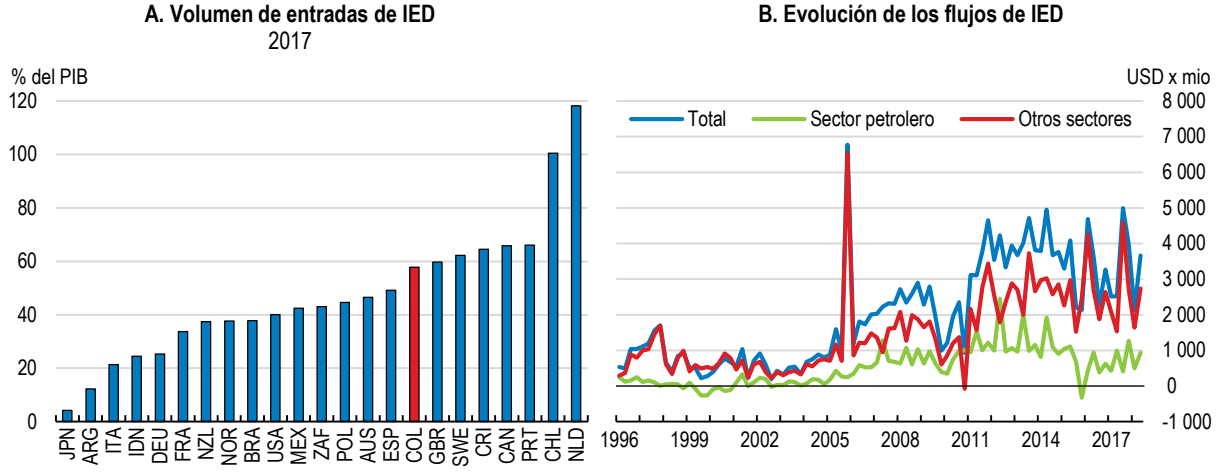
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012978

La IED se ha diversificado más pero la integración en las cadenas globales de valor continúa siendo escasa

La inversión extranjera directa (IED), que había estado en gran medida concentrada en el sector petrolero, recientemente ha pasado a ser más diversificada (Gráfico 1.10). No obstante, continúa concentrada en los recursos naturales y en las actividades económicas relacionadas con el mercado interno (Garavito, María Iregui and Teresa Ramírez, 2012[8]). La integración en las cadenas globales de valor (CGV), que puede contribuir a impulsar un mayor valor agregado de las exportaciones y una mayor diversificación, continúa siendo escasa. La proporción de valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones

colombianas es pequeña (Gráfico 1.11, Panel A). El valor agregado extranjero en la composición de las exportaciones también es bajo (Gráfico 1.11, Panel B). El único vínculo apreciable en la CGV de Colombia es con los Estados Unidos (Gráfico 1.12), al tiempo que muchas economías asiáticas y europeas están estrechamente interrelacionadas a través de relaciones comerciales, tanto entre ellas mismas como con economías desarrolladas.

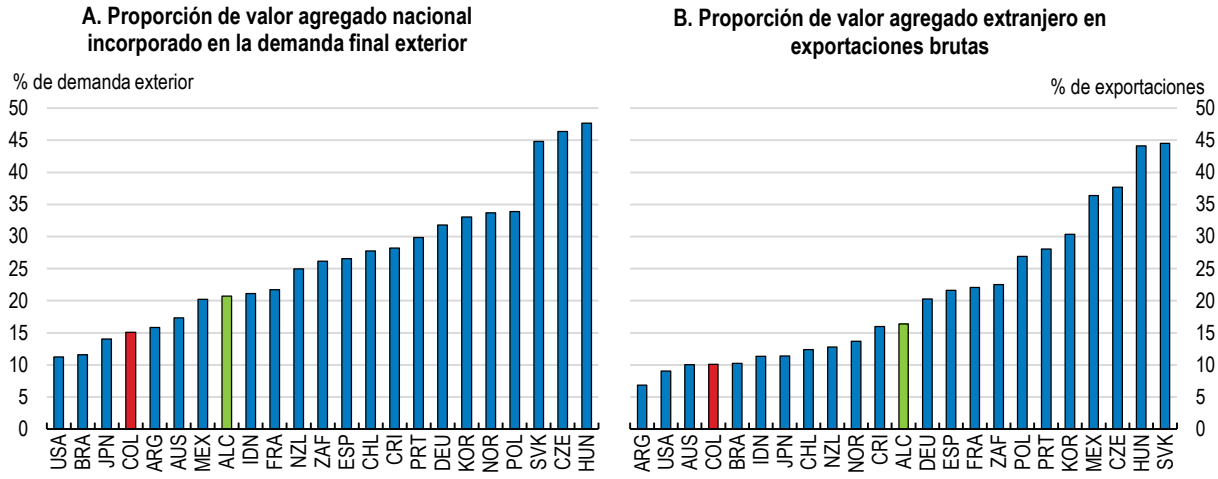
Gráfico 1.10. La IED se ha diversificado más



Fuente: CNUCYD; Banco de la República.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934012997

Gráfico 1.11. La integración en las cadenas globales de valor es escasa

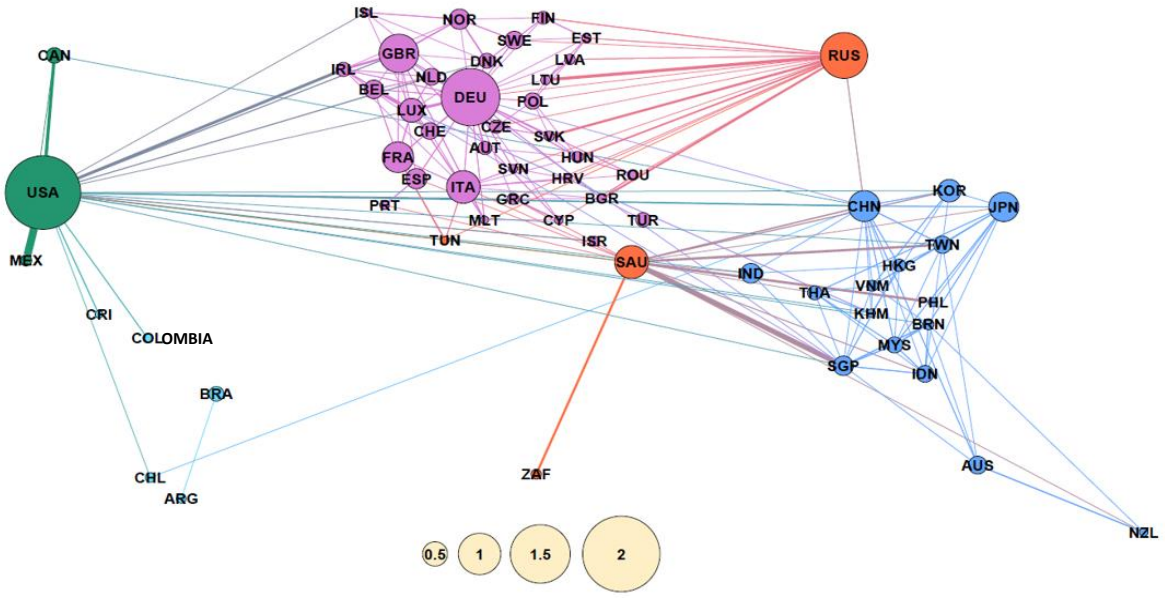


Nota: ALC se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México. El contenido de valor agregado extranjero de las exportaciones colombianas no captura el grado en el que los intermediarios extranjeros forman parte de las cadenas de suministro para productos que son absorbidos finalmente por la demanda interna de Colombia. Las empresas colombianas importan buena parte de sus insumos intermedios, sobre todo maquinaria y equipamiento.
Fuente: OCDE (2017), indicadores TIVA de la base de datos NowCast Tiva de la OCDE/OMC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013016

Gráfico 1.12. Colombia se ha mantenido en los márgenes de las cadenas globales de valor

Un mapa de las cadenas globales de valor



Fuente: Criscuolo y Timmins (2017).

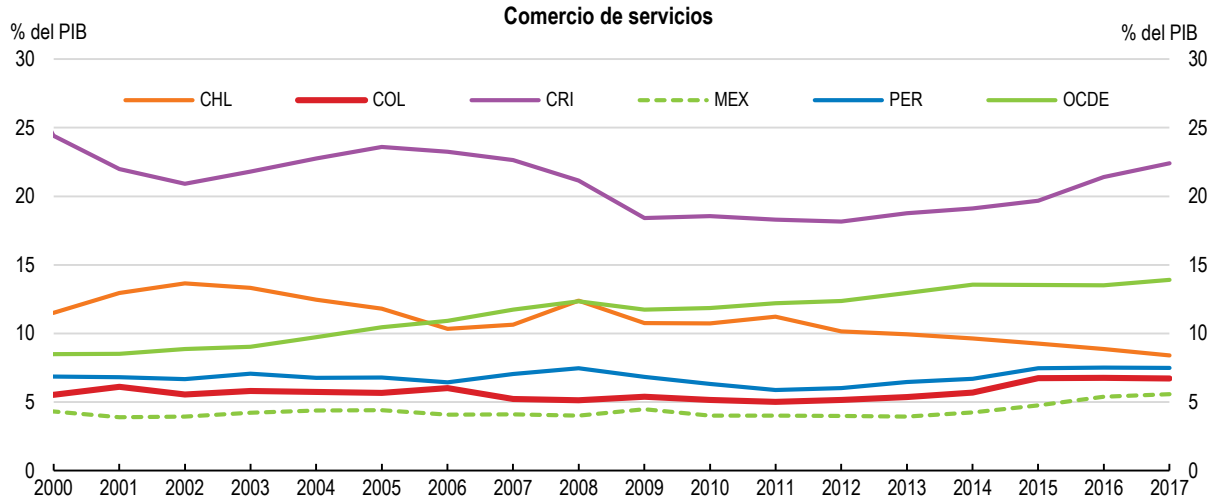
El comercio de servicios es relativamente escaso

El comercio de servicios es el segmento de la economía mundial que está experimentando un crecimiento más rápido, y un componente importante de las exportaciones de muchos países en desarrollo. El comercio de servicios ha continuado siendo relativamente escaso, incluso comparado con sus vecinos regionales (Gráfico 1.13.).

Los recientes buenos resultados del sector turístico, que se ha beneficiado de las nuevas oportunidades abiertas por el proceso de paz, así como de los avances en la mejora de la conectividad por aire y de la oferta hotelera, muestran que Colombia también tiene un gran potencial en esta área. El número de visitantes internacionales ha aumentado de forma considerable, hasta alcanzar los 6.5 millones en 2017, lo que indica que Colombia comienza a aprovechar la ventaja competitiva que le aporta el clima, la línea de costa y los bienes culturales del país.

También existe margen para aumentar las exportaciones de servicios con un mayor contenido tecnológico (Gráfico 1.14). La decidida apuesta del gobierno por impulsar la adopción de la tecnología digital, englobada en la estrategia denominada *Economía Naranja*, podría contribuir a aumentar las exportaciones de servicios en el sector de las TIC. La mejora de las capacitaciones y de su relevancia para las nuevas demandas del mercado laboral (ver Capítulo 2), así como el fortalecimiento del dominio del inglés, también impulsarían el comportamiento de las exportaciones en estas áreas.

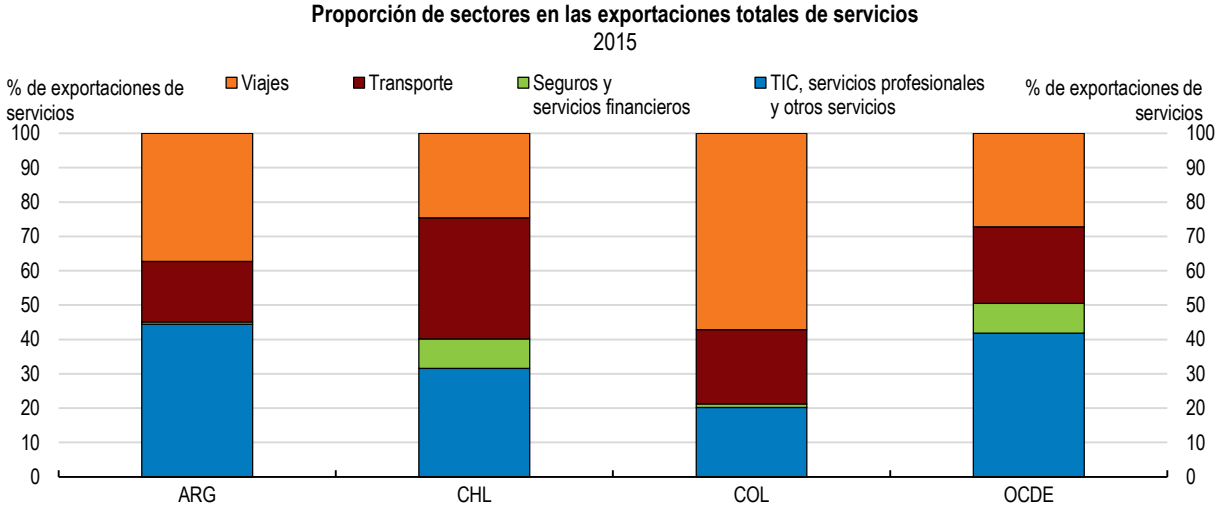
Gráfico 1.13. El comercio de servicios es escaso



Nota: El comercio de servicios es la suma de servicios de exportación e importación dividido por el valor del PIB, todo ello expresado en USD corrientes.
Fuente: Banco Mundial, base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013035

Gráfico 1.14. Existe margen para impulsar las exportaciones de servicios intensivos en conocimiento



Fuente: Banco Mundial, base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial.

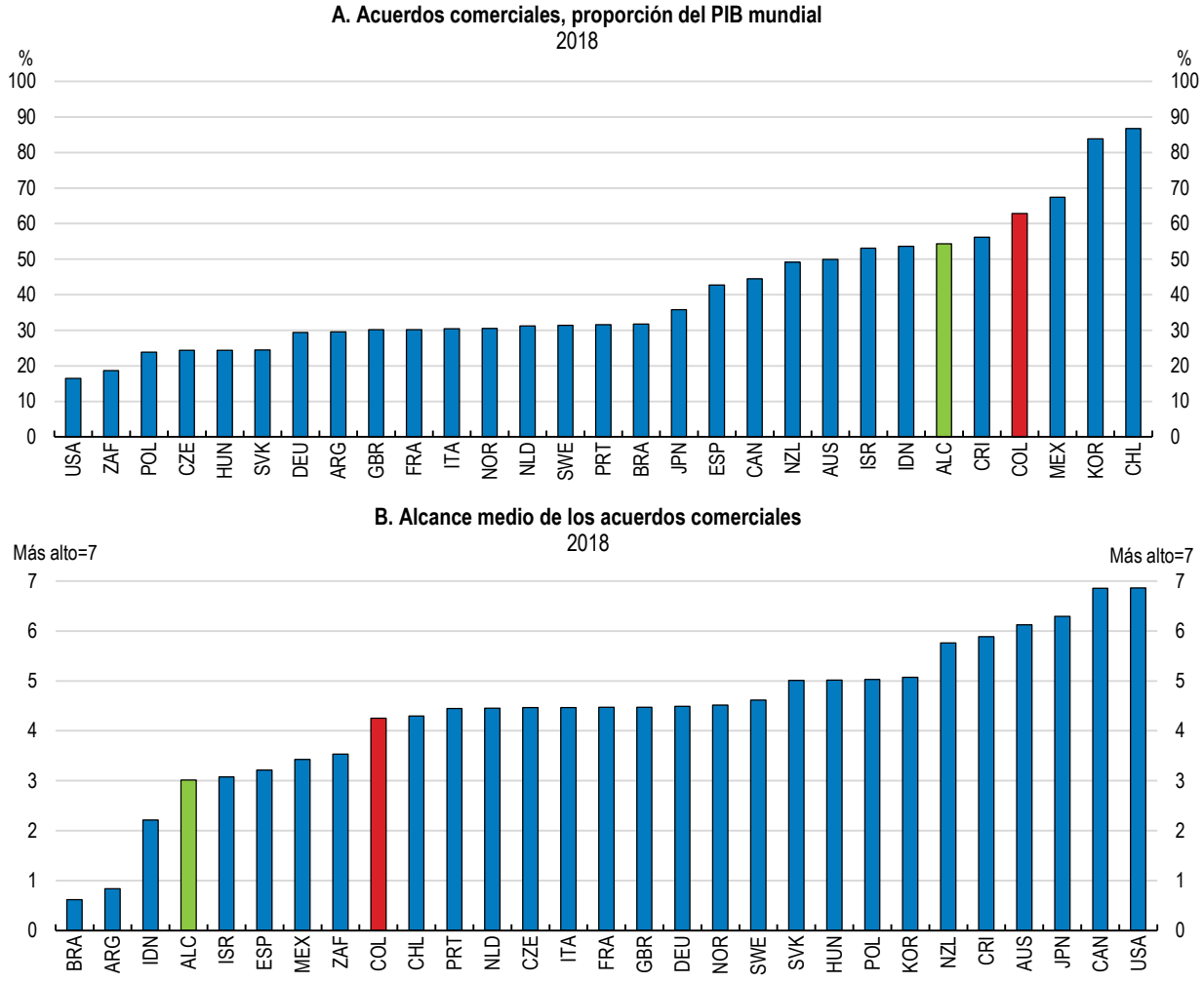
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013054

Colombia tiene un gran potencial sin explotar

La ubicación geográfica de Colombia es privilegiada, situada estratégicamente en el extremo noroeste de América del Sur, cerca de la línea del ecuador. Sus extensas costas sobre los océanos Atlántico y Pacífico proporcionan fácil acceso a Europa, los Estados

Unidos, el Caribe y la cuenca del Pacífico. Colombia es signataria de 16 acuerdos comerciales vigentes (Gráfico 1.15.), que le procuran un acceso preferente a más de 60 países y cerca de 1 500 millones de consumidores en mercados tales como los Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil, México, Chile, el Perú o Corea. La percepción pública sobre el comercio es positiva, tal y como reflejan recientes encuestas de opinión que indican que el 66% de los ciudadanos son favorables a la firma de acuerdos comerciales "con muchos países" (Gallup, 2018[9]). Todo lo anterior, junto a una estabilidad macroeconómica sostenida, ofrece a Colombia un gran potencial para hacer del comercio un motor de crecimiento y empleo. Las actuaciones en diferentes áreas de políticas, tal y como se expone en este capítulo, puede facilitar la materialización de este gran potencial en una realidad (ver Recuadro 1.1).

Gráfico 1.15. Los acuerdos comerciales existentes son amplios



Nota: ALC se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México. Según cálculos de Dür et al. (2014), ver Recuadro 3. Los acuerdos comerciales se ponderan por el PIB de los países socios en PPA en dólares estadounidenses. En el Panel B, los cálculos excluyen el PIB nacional del país.
Fuente: Dür et al. (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013073

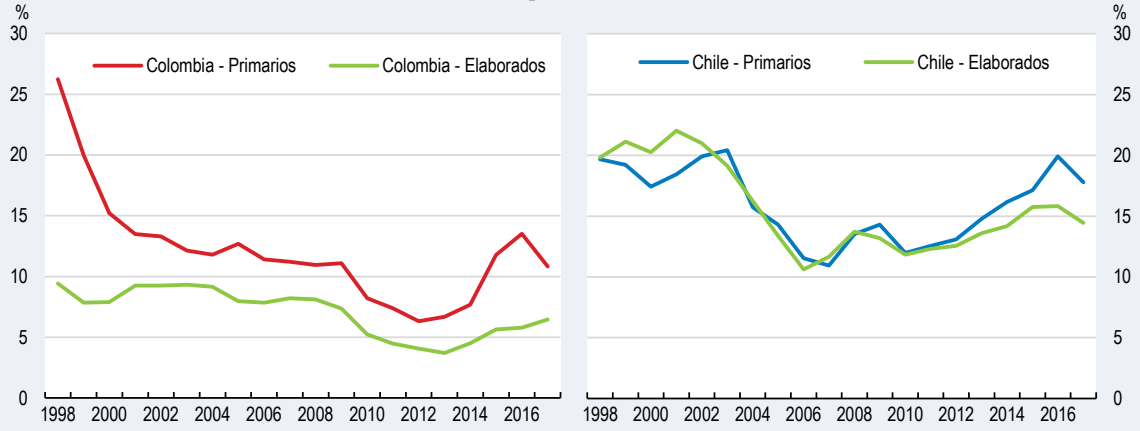
Recuadro 1.1. Hacer realidad el potencial del sector agrícola

Los abundantes recursos terrestres e hídricos de Colombia y su diversidad climática permiten el cultivo de una gran variedad de productos agrícolas y forestales. Aunque la agricultura es un sector clave en lo que se refiere al empleo, tiene una baja productividad (OECD, 2015[10]). El conflicto interno, que desencadenó desplazamientos masivos de la población rural y la producción de cultivos ilícitos, perjudicó gravemente el rendimiento del sector.

Tras un acusado descenso, la proporción de exportaciones de materias primas agrícolas ha comenzado a aumentar de nuevo (Gráfico 1.16). A fin de progresar sobre la base de este reciente avance, Colombia necesitará adaptarse a los cambios globales en el comercio agrícola. La proporción de productos elaborados en el comercio global ha seguido aumentando, en detrimento de los productos agrícolas primarios. En términos generales, se prevé que la demanda de bienes con mayor contenido de conocimiento aumente más en el futuro, también en el sector agrícola. La proporción de exportaciones de productos agrícolas elaborados continúa siendo baja, en comparación con otros países de la región, como por ejemplo Chile.

Gráfico 1.16. La proporción de exportaciones de productos agrícolas elaborados continúa siendo baja

Proporción de exportaciones de productos agrícolas primarios y elaborados, y de alimentos sobre el total de exportaciones

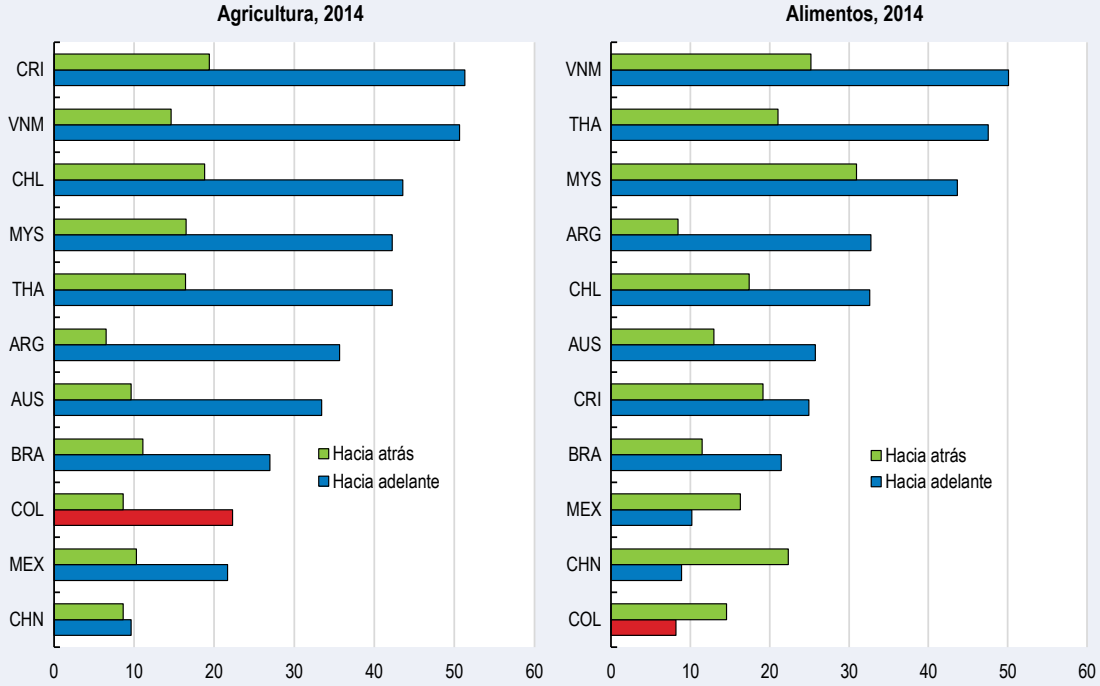


Fuente: Cálculos de la OCDE según la base de datos UN Comtrade.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013092

Las cadenas de valor globales (CGV)también están alterando la naturaleza de la producción y la especialización agrícola y de los alimentos a escala mundial (Greenville, Kawasaki and Beaujeu, 2017[11]). Colombia ocupa el puesto de cola en cuanto a participación en las cadenas globales de valor en agricultura y alimentación (Gráfico 1.17). A escala mundial los servicios suponen una parte importante del valor agregado de las exportaciones agroalimentarias, incluso mayor que en el sector manufacturero. En Colombia, la proporción del valor agregado de los servicios en las exportaciones alimentarias es relativamente escaso (OECD, 2015[12]), especialmente por lo que respecta a los servicios extranjeros. Este dato pone de relieve que el funcionamiento de los mercados de servicios también es sumamente importante para el sector agrícola.

Gráfico 1.17. La participación de Colombia en las CGV agrícolas es pequeña



Nota: Índice de participación hacia adelante: valor agregado nacional incorporado en las exportaciones extranjeras, como % de exportaciones brutas totales del país origen. Índice de participación hacia atrás: valor *agre*gado extranjero.
Fuente: OCDE (2017a), indicadores TIVA de la base de datos NowCast Tiva de la OCDE/OMC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013111

Partiendo de la base de estas tendencias, Colombia necesitará continuar mejorando su productividad y competitividad en los productos agrícolas primarios para mantener su mejorada posición en esta área. Un paso fundamental sería el replanteamiento de las políticas de apoyo a la agricultura. Los productores reciben un nivel de ayudas relativamente alto, en forma de apoyo a los precios de mercado, subvenciones a los insumos agrícolas y transferencias directas, que suponen el 90% del gasto público en el sector.

Reorientar los esfuerzos políticos, reduciendo los pagos directos a los productores en favor de la provisión de bienes y servicios públicos (tales como infraestructuras rurales o asistencia técnica), que han sido en gran medida descuidados (OECD, 2015[13]), sería esencial para mejorar la productividad y la competitividad en el sector.

Completar y actualizar el catastro rural también supondría un paso crucial para promover un mejor uso de la tierra, ya que mejoraría la seguridad jurídica y facilitaría las transacciones. Más del 40% de la propiedad de la tierra continúa siendo informal. Además, sería importante acelerar el proceso de formalización y registro de los derechos sobre la tierra.

Colombia también podría aprovechar las crecientes oportunidades que ofrece el segmento de los productos agrícolas elaborados. Ello requeriría agregar valor a las materias primas agrarias y diferenciarlas. La diferenciación podría conseguirse mediante la personalización e innovación de productos, para lo que la I+D, el diseño, la marca o los servicios TIC son

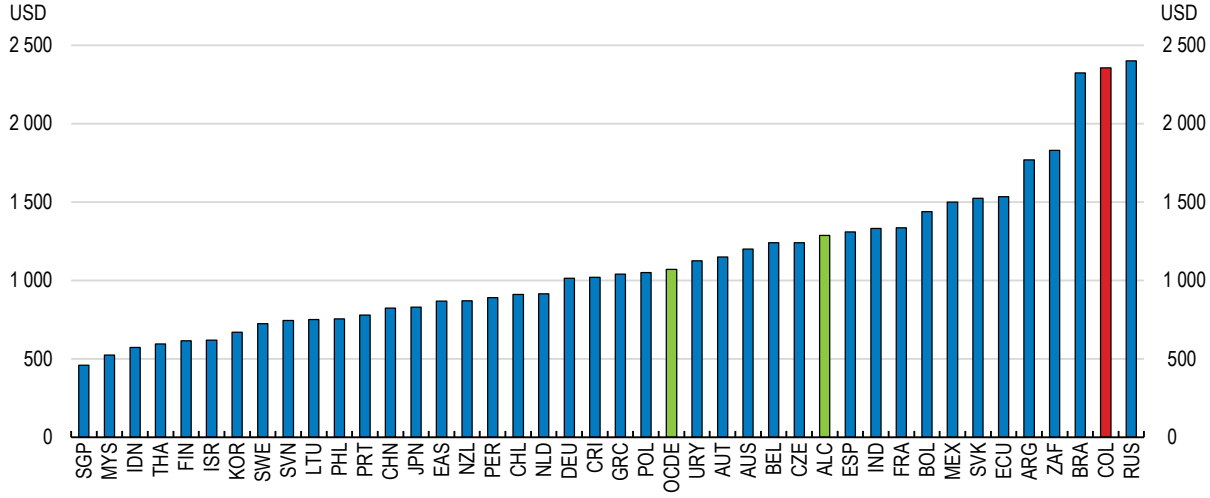
esenciales. El sector también podría sacar mayor provecho de un mejor funcionamiento de los sectores de embalaje, almacenamiento y logística de transportes (Meléndez and Uribe, 2012[14]). El sector vitivinícola argentino es un buen ejemplo de cómo la diferenciación de productos, basada en la innovación y la aportación de valor agregado a través de servicios de marca y mercadotecnia, puede permitir la apertura de nuevos mercados y estimular las exportaciones, los ingresos y la creación de empleo (Artopoulos, Friel and Hallak, 2013[15]).

El costo del comercio es muy alto

Muchos de los factores que limitan las exportaciones y la participación en las CGV son comunes en toda América Latina, y entre ellos cabe destacar la larga distancia desde los centros manufactureros mundiales, la escasa integración intrarregional y la baja productividad de las empresas. Sin embargo, los altos costos y retrasos asociados con la importación y la exportación resultan especialmente perjudiciales para Colombia (Gráfico 1.18.), incluso comparada con sus países vecinos en la región. Los costos relacionados con las brechas en infraestructuras, los procedimientos aduaneros y los deficientes servicios logísticos perjudican la capacidad de las empresas para ser competitivas en los mercados externos.

Gráfico 1.18. El comercio es costoso en Colombia

Tasas recaudadas por un contenedor de 20 pies en dólares estadounidenses (USD)



Nota: Las definiciones de ALC y OCDE se ajustan conforme a las definiciones del Banco Mundial.
Fuente: Banco Mundial, base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, 2014.

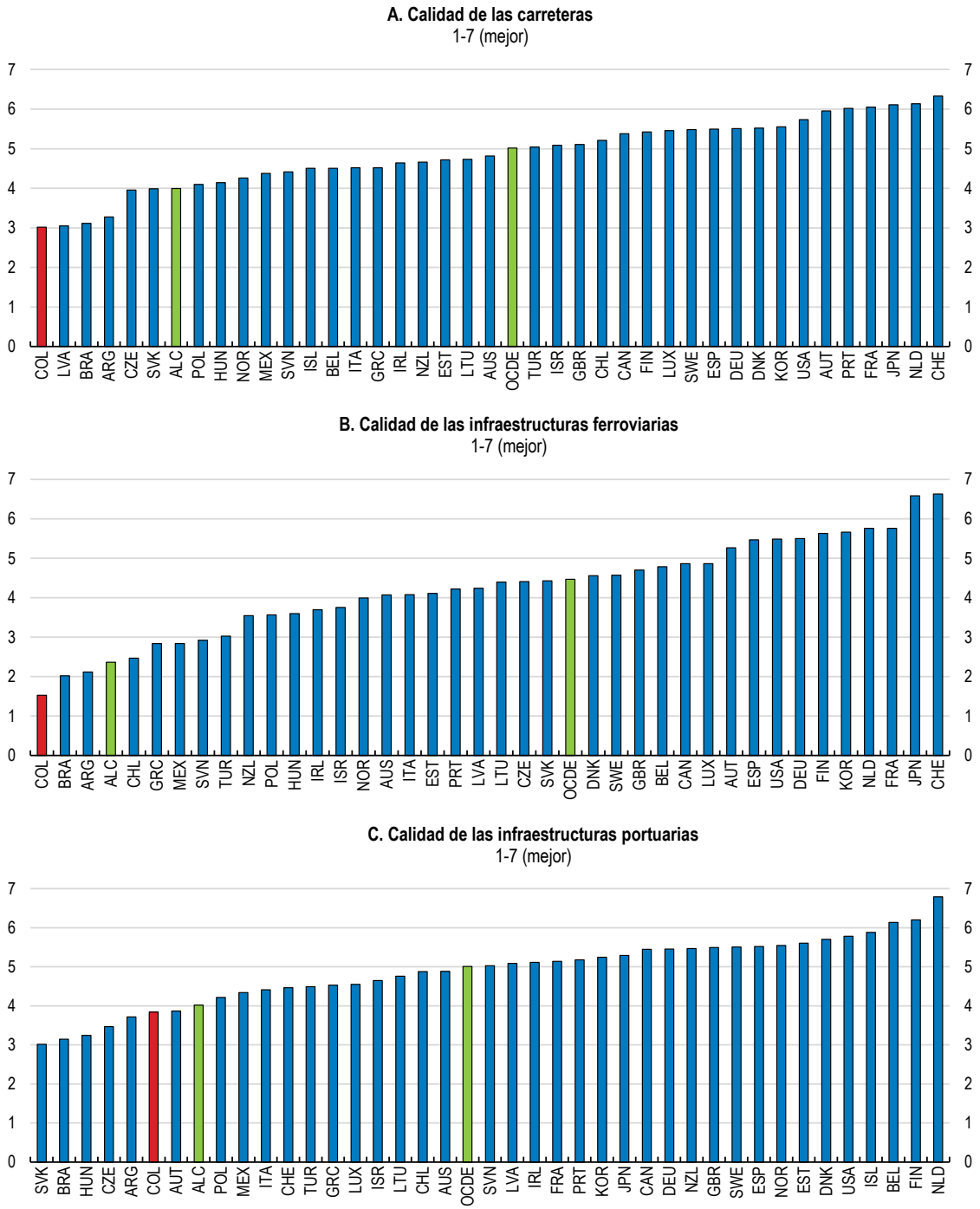
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013130

Las brechas en infraestructuras son considerables

Los cuellos de botella de las infraestructuras son considerables y están presentes en todas las áreas de transporte (Gráfico 1.19). Esto incluye a los puertos, la principal puerta de entrada para las importaciones y las exportaciones marítimas, y a las carreteras, la principal vía para trasladar bienes desde los almacenes hasta los puertos (Chapman, 2018[16]). Estos cuellos de botella de las infraestructuras han repercutido en una deficiente conexión entre las regiones y las ciudades. Las economías regionales han desarrollado patrones de

autosuficiencia que han dificultado la especialización y la creación de economías de escala, lo que a su vez ha influido sobre la productividad y la competitividad.

Gráfico 1.19. La calidad de las infraestructuras es relativamente baja

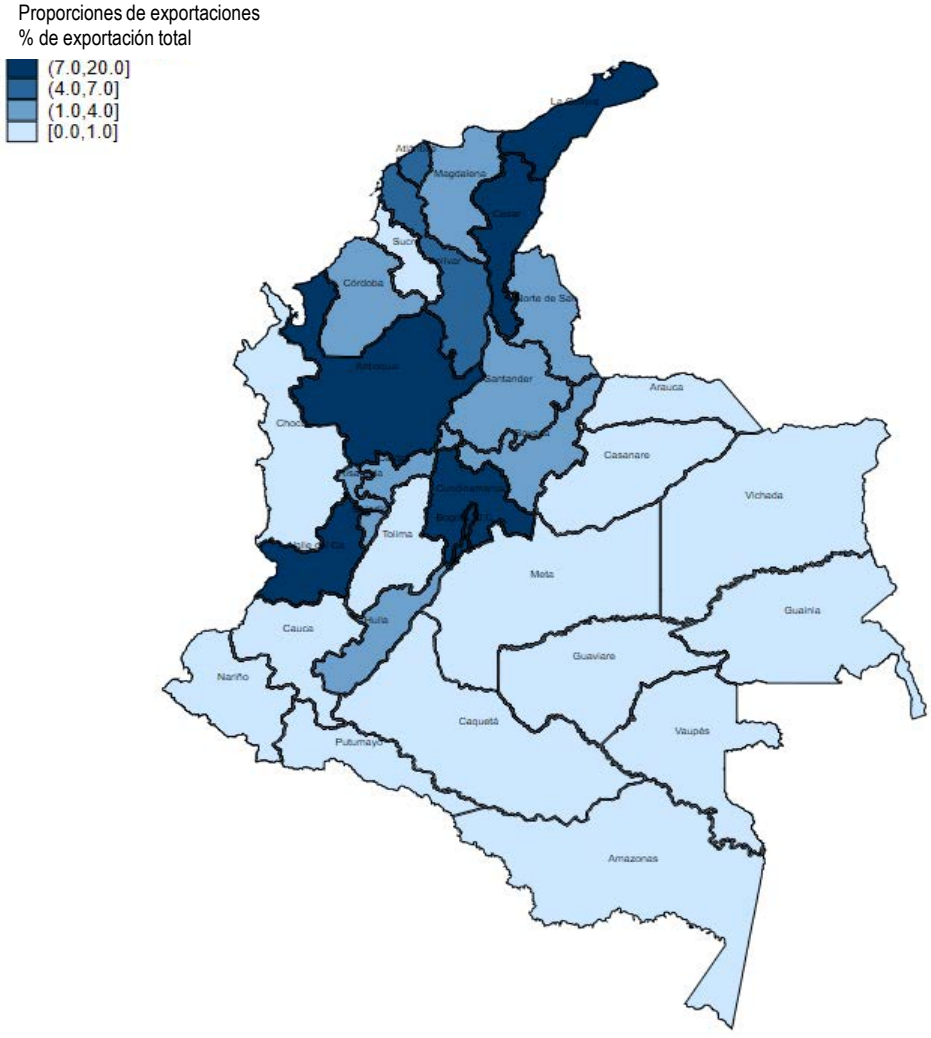


Nota: ALC se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile y México.
Fuente: Foro Económico Mundial, base de datos del Índice Global de Competitividad (2007-2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013149

Las brechas en infraestructuras también suponen que no todas las regiones son capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio para el desarrollo local. Varias regiones adolecen de una mala conectividad con las principales oficinas de aduanas del país. Como consecuencia, las exportaciones se concentran en gran medida en unas pocas regiones (Gráfico 1.20). La mitad de las exportaciones no petroleras del país provienen de cuatro departamentos.

Gráfico 1.20. Las exportaciones se concentran en unas pocas regiones



Nota: Las exportaciones excluyen el petróleo y los productos derivados del crudo. Los datos corresponden al período que va desde enero a mayo de 2018.
Fuente: DANE.

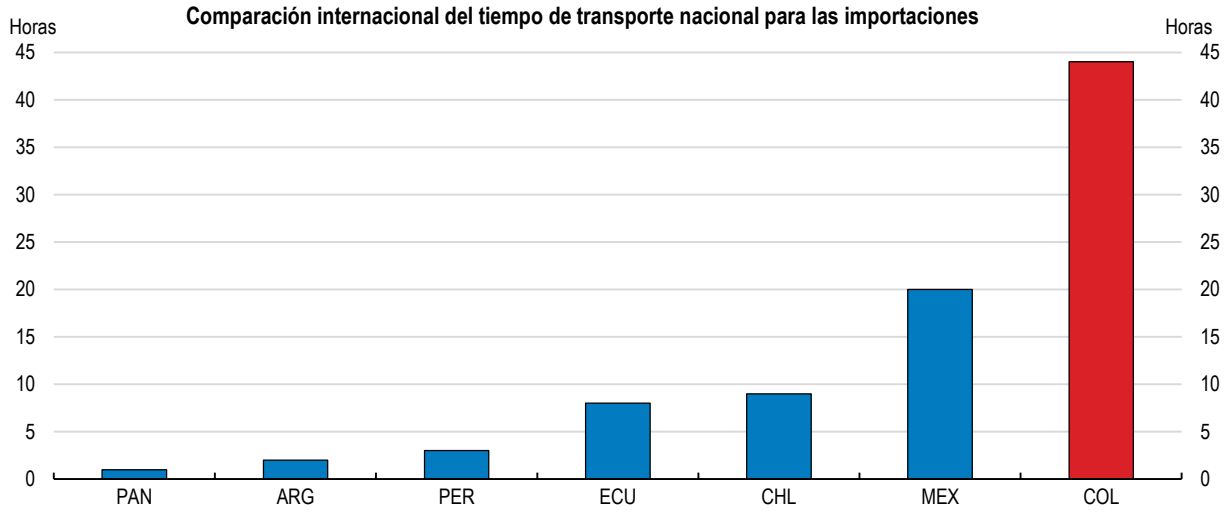
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013168

Mejorar las carreteras

Para ilustrar la magnitud de los altos costos del transporte nacional de Colombia, a menudo se señala que cuesta más llevar un cargamento desde un almacén colombiano hasta un puerto colombiano que lo que cuesta enviar el mismo cargamento desde el puerto hasta Asia. Así lo confirman los resultados de estudios recientes, según los cuales los costos del

transporte nacional representan alrededor del 5% del precio total de una exportación, mientras que el transporte internacional representa el 4.5% del precio (García et al., 2017[17]). Desde una perspectiva internacional comparada, las 44 horas que son necesarias en Colombia para trasladar un cargamento desde un almacén hasta el puerto suponen el doble de las que se necesitan en México (Gráfico 1.21).

Gráfico 1.21. La lentitud del transporte nacional en Colombia supera en más del doble a la de sus países vecinos



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*, 2019.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013187

La geografía montañosa contribuye a los altos costos del transporte, pero la reducción de las grandes brechas en las infraestructuras viales y el abordaje de las ineficientes regulaciones del sector del transporte de mercancías podrían contribuir enormemente a reducir dichos costos. Esto aumentaría considerablemente las exportaciones en todos los sectores, pero especialmente en la agricultura y la industria manufacturera (De La Cruz et al., 2016[18]).

Las autoridades colombianas han dado recientemente pasos decisivos para mejorar las infraestructuras viales. Un amplio programa público-privado (denominado Cuarta Generación, 4G) pretende lograr una mejora sustancial en las carreteras principales de Colombia. Este se ha visto beneficiado por una mejora sostenida del marco regulatorio de las asociaciones público-privadas (APP), que está considerado en la actualidad como uno de los más rigurosos del mundo (International Bank for Reconstruction and Development / and The World Bank, 2018[19]). A finales de 2018 se estima haber conseguido la financiación de 17 proyectos, del total de 30 proyectos que forman parte del programa 4G. Esto asciende a 8.4 mil millones de dólares estadounidenses. Se prevé que el programa 4G reducirá sustancialmente el tiempo de transporte dentro del territorio nacional. No obstante, sigue siendo importante continuar evaluando a fondo los proyectos de APP y notificar en tiempo real los pasivos contingentes de forma oportuna y transparente.

El programa 4G ha sufrido retrasos debido a problemas contractuales, ya que los concesionarios de algunos proyectos clave se han visto involucrados en la trama de corrupción del caso Odebrecht. Esto ha dado lugar a incertidumbres relacionadas con la balanza de riesgos de algunos contratos, en caso de que el concesionario se viera salpicado

por acusaciones de corrupción. Las autoridades han reaccionado con celeridad emprendiendo cambios legales, pero dichos cambios están sometidos a la incertidumbre judicial. La falta de uniformidad en la concesión de permisos medioambientales también ha originado retrasos e incertidumbres en varios proyectos 4G.

Por último, también han surgido dificultades financieras para sufragar proyectos, ya que la cartera de planes proyectados es muy amplia, la mayoría de los inversores son locales y el tamaño del mercado financiero continúa siendo pequeño. Aproximadamente el 24% de la financiación proviene del exterior. Este dato pone de relieve que para la implementación con éxito de los proyectos 4G es necesario ampliar de forma gradual la base inversionista, incorporando más inversores internacionales.

Las mejoras en curso que están experimentando las carreteras principales tienen el potencial de reducir los costos y los tiempos del transporte nacional. Sin embargo, es posible que dichas mejoras se sigan viendo perjudicadas por el mal acceso a las ciudades y a los centros del comercio exterior, tales como las principales oficinas de aduanas. Según las estimaciones del Ministerio de Transporte, las congestiones del tráfico por carretera para acceder a las principales ciudades, como Barranquilla, Bogotá o Medellín, ocasionan unas pérdidas anuales equivalentes al 2% del PIB. Este dato pone de relieve la importancia de mejorar el acceso a las ciudades y los centros de comercio, mediante soluciones de transporte intermodal.

Al margen de las carreteras principales, las brechas en la red vial secundaria y terciaria son grandes y de carácter crítico. Solo el 10% de las carreteras terciarias están en buen estado. Las brechas son particularmente graves en las zonas rurales, y en especial en aquellas afectadas por el conflicto armado. Mejorar de manera rápida y satisfactoria las carreteras en estas áreas es fundamental para su desarrollo económico y social, y para permitir que estas regiones se beneficien de las ventajas que puede ofrecer el comercio. Se han logrado poner en marcha algunas innovadoras y prometedoras iniciativas, tales como los mecanismos de *obras públicas por impuestos*, que permiten a las empresas pagar parte de sus impuestos en especie, mediante la ejecución y provisión de obras públicas, como por ejemplo carreteras (Recuadro 1.2).

Las carreteras secundarias y terciarias son competencia regional y municipal. Históricamente, la inversión regional y municipal en transporte ha sido muy escasa y de baja calidad. Se han producido avances importantes a nivel nacional para coordinar y promover una mayor inversión en infraestructuras. Según los cálculos del denominado *Plan Maestro de Transportes*, la eliminación de las brechas existentes en la actualidad requeriría una inversión adicional cercana al 1.3% del PIB anual durante los próximos 20 años. Esto haría necesario buscar recursos financieros extraordinarios. Una posibilidad prometedora sería la de recaudar ingresos adicionales a través de los impuestos sobre la propiedad, cuyos ingresos son asignados a los gobiernos subnacionales. Para ello, primero sería necesario completar y actualizar el catastro. La información existente sobre el catastro es incompleta, ya que cerca de una tercera parte del país no está cubierto y la mitad de la información existente necesita ser actualizada. El problema es especialmente grave en las zonas rurales. Un catastro rural completo y funcional también podría ser el punto de partida para fomentar un mejor uso de la tierra e impulsar el desarrollo rural (OECD, 2015[10]).

Recuadro 1.2. El pago de impuestos en especie: obras por impuestos

Los mecanismos de *obras por impuestos* facilitan que el sector público y el sector privado trabajen juntos para reducir las brechas de infraestructuras. Mediante estos mecanismos, las empresas privadas adelantan el pago de sus impuestos sobre la renta para financiar y ejecutar directamente los proyectos de inversión pública que los gobiernos nacionales o subnacionales han establecido como prioritarios.

En 2008 el Perú se convirtió en el país pionero de la región en lanzar estos planes. Colombia está poniendo en marcha este tipo de planes en áreas afectadas por el conflicto armado (denominadas Zomac), y que ocupan el 53% del territorio. Empresas especializadas, como por ejemplo aquellas de los sectores de ingeniería y construcción, pueden ejecutar el proyecto por sí mismas. Las empresas de otros sectores pueden subcontratar la ejecución del proyecto a otras compañías especializadas.

Las empresas pueden elegir entre los proyectos que han sido priorizados por los gobiernos locales, las regiones, los ministerios u otras agencias gubernamentales. Además, ellas mismas también pueden proponer proyectos. Esto puede ayudar a acelerar la inversión en proyectos que impulsen la competitividad de las empresas participantes y también del área donde estas empresas están ubicadas. En ese caso el proyecto se somete a una evaluación ex ante por parte del organismo gubernamental relevante para garantizar que este tiene interés público.

Las obras deberán enmarcarse dentro de seis áreas específicas: infraestructuras viales, energía, educación, salud, tratamiento de aguas residuales y alcantarillado. Una vez finalizados los proyectos, la infraestructura resultante es entregada al gobierno, quien determina qué entidad será la responsable de la gestión y el mantenimiento. Los proyectos se someterán a una auditoria y evaluación ex post.

Estos planes ayudan a poner en contacto las graves necesidades de inversión en áreas donde la capacidad del estado para ejecutar proyectos es limitada, con la voluntad de las empresas que quieren ejercer su responsabilidad social corporativa, y que pueden participar en obras con un alto impacto social. A fin de sacar el máximo partido a este tipo de planes, resulta fundamental el garantizar que los proyectos seleccionados reflejen correctamente las prioridades marcadas por los gobiernos o, en el caso de los proyectos propuestos por las empresas, que supongan un beneficio para la sociedad en su conjunto.

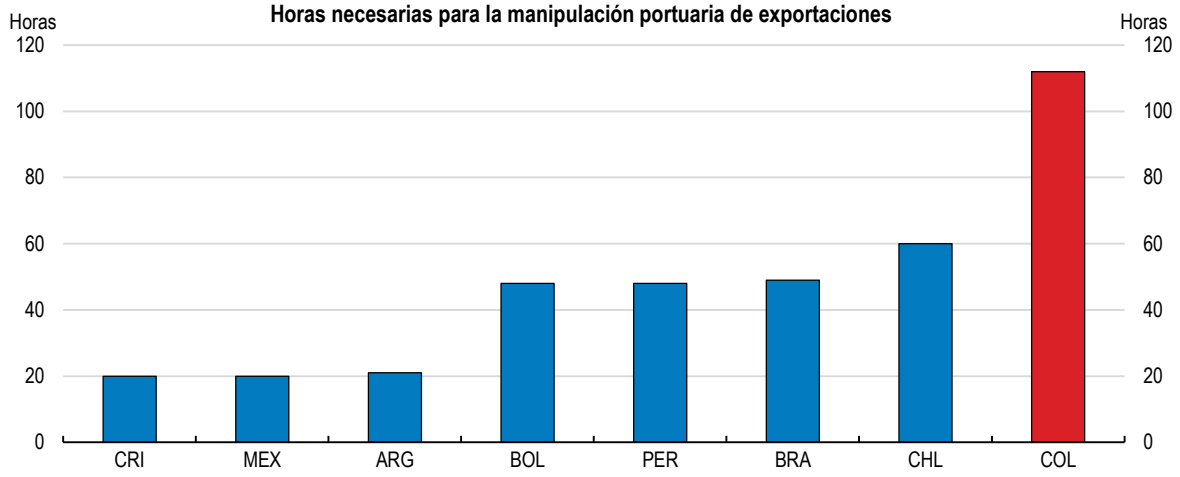
Por otra parte, actualizar y completar el catastro reportaría recursos adicionales, y en especial a las zonas más desfavorecidas, justo allí donde el catastro es más incompleto y está más anticuado y, además, donde las brechas en cuanto a la extensión y la calidad de las carreteras son mayores. En la actualidad, los municipios se ven obligados a compensar económicamente a la oficina técnica nacional para que calcule el valor de las propiedades, y a menudo se ven presionados por grupos locales de presión para no hacerlo (OECD, 2015[20]). El gobierno nacional podría proporcionar servicios catastrales de forma gratuita o a un costo reducido, y vincular aumentos de transferencias desde el gobierno central con la conclusión o actualización del catastro.

Mejorar los puertos

Dado que la mayoría del comercio global se transporta por mar, el desarrollo de unas infraestructuras de transporte marítimas sólidas y con un funcionamiento satisfactorio es

un elemento clave del crecimiento económico. El sistema de puertos colombianos está integrado por 40 puertos públicos y 18 puertos privados. El sistema ha aumentado su capacidad en los últimos años. Sin embargo, los rankings internacionales señalan que la manipulación portuaria y la gestión fronteriza continúan siendo cuellos de botella importantes para los tiempos de procesamiento de exportaciones e importaciones. Las exportaciones colombianas requieren casi el doble de tiempo para su manipulación (112 horas) que las exportaciones provenientes del país vecino más lento que le sigue a continuación (Gráfico 1.22). La manipulación portuaria y la gestión fronteriza son las principales causantes de la demora en el procesamiento de exportaciones (Gráfico 1.23).

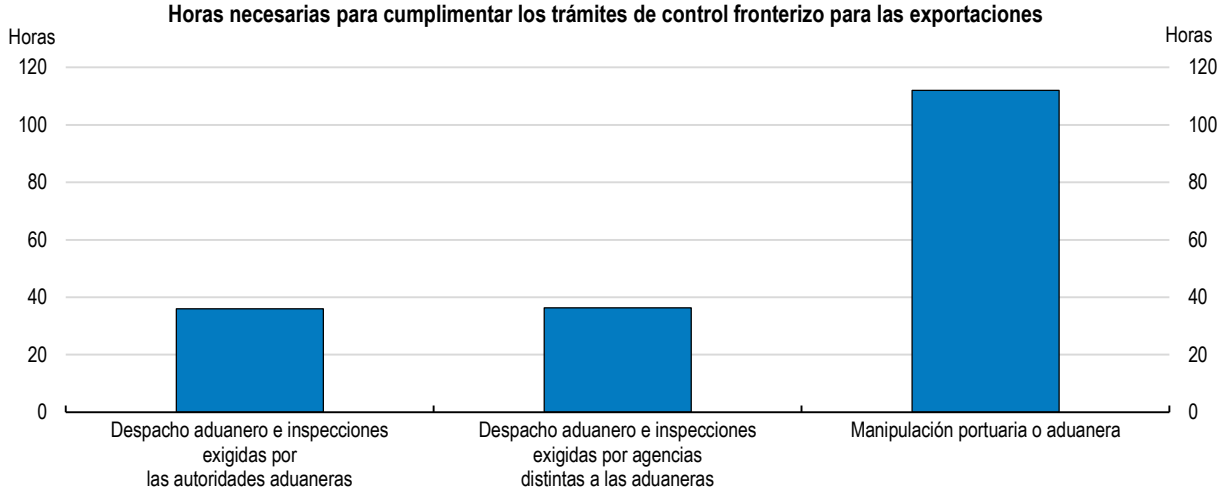
Gráfico 1.22. Los puertos son más lentos que otros equivalentes en la región



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*, 2019.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013206

Gráfico 1.23. La manipulación portuaria y la gestión fronteriza son las principales responsables del retraso en el procesamiento de exportaciones



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*, 2019.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013225

Los resultados de un análisis de eficiencia que compara los puertos de América Latina también señalan que existe margen para mejorar la eficiencia de los puertos colombianos (Morales et al., 2013[21]). El puerto de Cartagena es el que arroja un mejor rendimiento, mientras que el de Barranquilla y el de Santa Marta se encuentran entre los menos eficientes de América Latina.

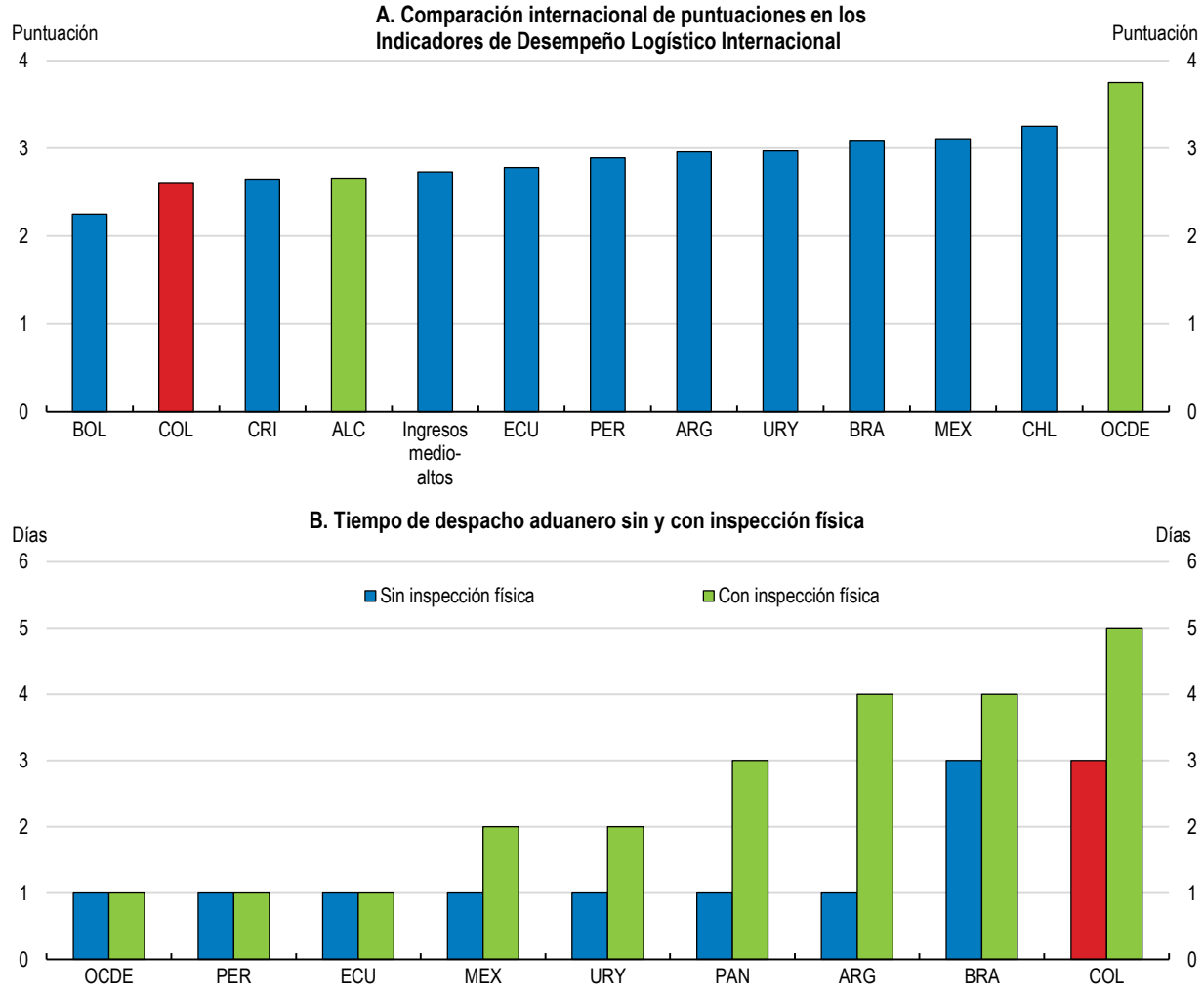
Los resultados de la investigación muestran que entre los factores que contribuyen a aumentar la eficiencia portuaria en las economías emergentes cabe incluir el aumento de la participación del sector privado, la reducción de la corrupción en el sector público, la mejora de la conectividad trasatlántica y la existencia de enlaces multimodales (Suárez-Alemán et al., 2016[22]). Este último factor reviste especial importancia para Colombia, dada la existencia de brechas en todos los sectores de infraestructuras de transporte. También existe margen para aumentar la competencia entre los puertos como vía para impulsar la eficiencia.

La mejora de la logística portuaria también ofrece un gran potencial para lograr mayor eficiencia y menores costos. Existen un total de 140 peajes de los cuales solo 41 están digitalizados. Ello supone altos costos para los usuarios, incluidos los costos administrativos. No existen ventanillas únicas para todos los permisos y pagos necesarios para amarrar, cargar y descargar mercancías en los puertos colombianos. La transición hacia soluciones electrónicas en línea, que permitieran entregar de una sola vez toda la documentación requerida por parte de las diversas agencias gubernamentales, reduciría la carga administrativa creada por la existencia de formularios en papel y de solicitudes múltiples repetidas de la misma información. También existe margen para mejorar el rendimiento portuario mediante la modernización de los escáneres, ya que solo 10 de los puertos colombianos disponen de escáneres digitales.

Facilitar el comercio puede ayudar

Si los bienes entran y salen del país de forma más rápida, los costos del comercio disminuirán. La logística desempeña un papel decisivo a la hora de facilitar el movimiento de los productos. El rendimiento logístico de Colombia se sitúa muy por detrás de los estándares de la OCDE, así como de la mayoría de los países de la región (Gráfico 1.24, Panel A). Aparte de las infraestructuras, esto está relacionado con procesos de despacho aduanero deficientes, precios de embarque no competitivos, baja calidad de los servicios logísticos y escasa capacidad para dar seguimiento y localizar los envíos. Al margen de si se inspeccionan o no físicamente, los cargamentos de exportación colombianos requieren más tiempo para su despacho aduanero que los cargamentos de otros países (Gráfico 1.24, Panel B). Factores como la formación, la simplificación de regulaciones y de las normas de origen, o las soluciones tecnológicas pueden ayudar a reducir el tiempo de inspección.

Gráfico 1.24. Las operaciones logísticas en Colombia se perciben como mediocres



Nota: Las definiciones de ALC, países de ingresos medios altos y OCDE se ajustan conforme a las definiciones del Banco Mundial.
Fuente: Banco Mundial, Índice de Desempeño Logístico, 2016.

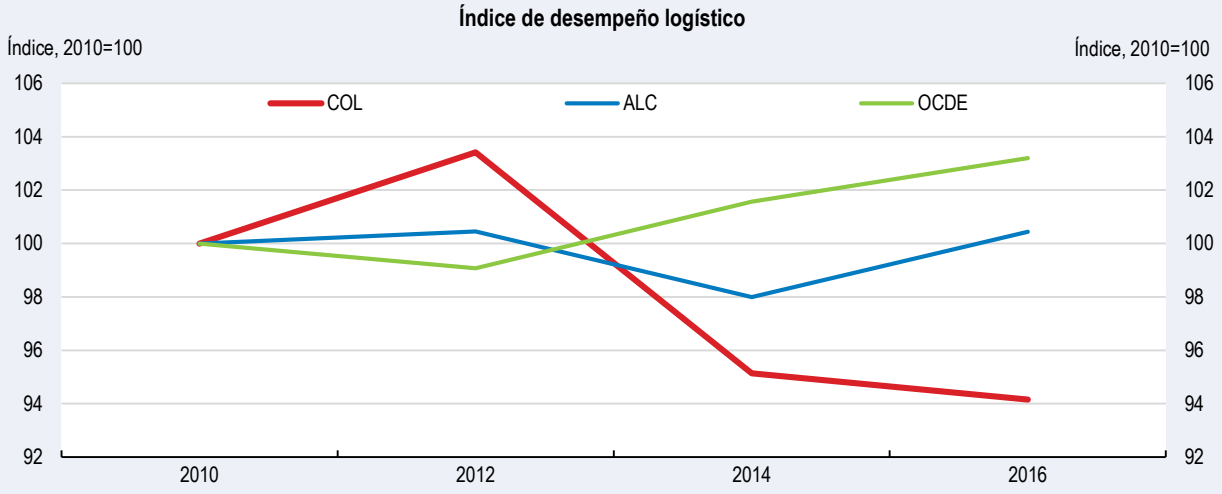
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013244

El análisis empírico realizado para este capítulo sugiere que la mejora de la logística podría aportar un impulso notable a las exportaciones (Dek and González Pandiella, forthcoming[23]). Los resultados indican que, si Colombia hubiera conseguido mejorar su desempeño logístico en la línea de las mejoras realizadas por sus países vecinos, sus exportaciones podrían haber aumentado considerablemente (Recuadro 1.3).

Recuadro 1.3. Evaluar el impacto de la logística sobre las exportaciones: un enfoque basado en el método de control sintético

El avance en la mejora de la logística ha sido manifiestamente inferior en Colombia en relación con la OCDE y los países vecinos de la región, con índices logísticos que muestran un empeoramiento desde 2012 (Gráfico 1.25). El método de control sintético (ver (Abadie, Diamond and Hainmueller, 2014[24])) puede contribuir a calibrar el impacto que este bajo rendimiento logístico tiene sobre las exportaciones (Dek and González Pandiella, forthcoming[23]). El método de control sintético emplea un procedimiento basado en datos para construir una unidad de control sintética, denominada Colombia sintética, utilizando una combinación ponderada de unidades de comparación (otros países) que se aproxima a las características de la unidad expuesta (Colombia) antes del acontecimiento o intervención. A continuación, la Colombia sintética puede utilizarse para simular el desarrollo de Colombia tras el acontecimiento (en este caso, la falta de avances en la mejora de los servicios logísticos). Los resultados indican que si Colombia hubiera conseguido mejorar su desempeño logístico en la línea de las mejoras realizadas por sus países vecinos, las exportaciones hubieran aumentando de forma sustancial (Gráfico 1.26). Este dato pone de relieve que al margen de las infraestructuras físicas la logística también es importante y los esfuerzos políticos en este ámbito se verán recompensados en términos de un aumento de las exportaciones y un crecimiento más alto.

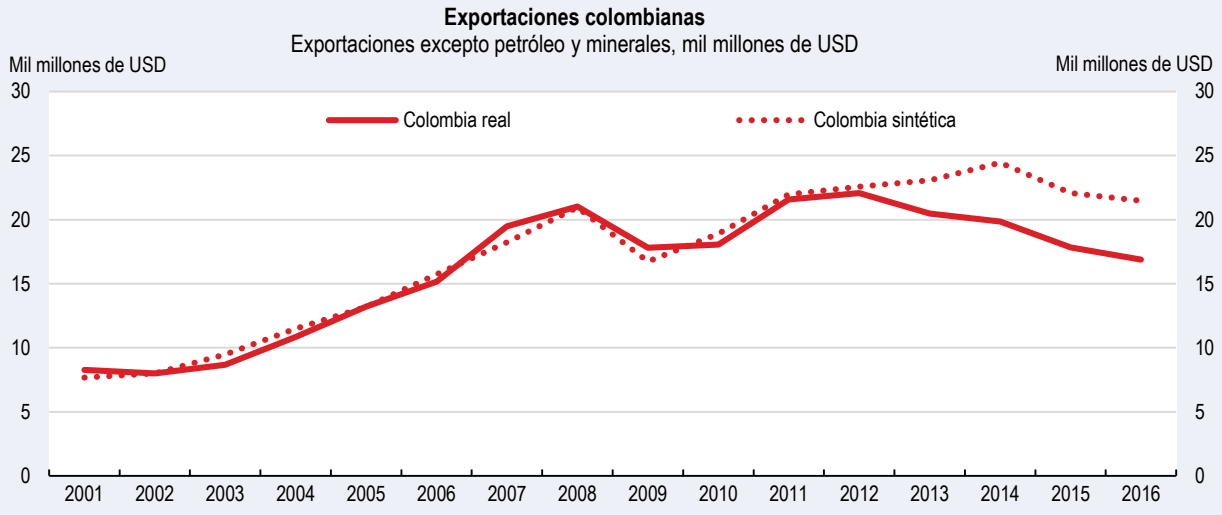
Gráfico 1.25. El desempeño logístico ha empeorado



Fuente: Banco Mundial, Índice de Desempeño Logístico (2010, 2012, 2014, 2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013263

Gráfico 1.26. Exportaciones reales colombianas frente a exportaciones sintéticas



Nota: Para la construcción de Colombia sintética se utilizaron los siguientes países: Chile, Ecuador, Finlandia, Latvia, Mozambique, Nigeria y Turquía.
Fuente: Estimaciones de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013282

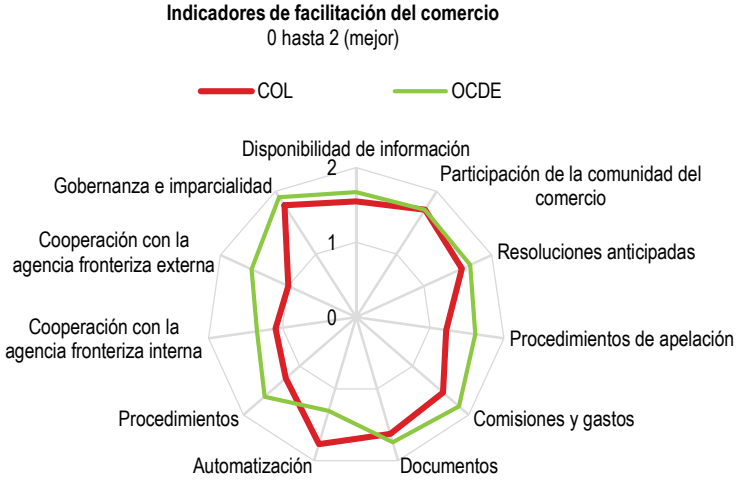
Los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE pueden ayudar a identificar en qué áreas sería recomendable centrar los esfuerzos de políticas para reducir los costos logísticos. Colombia ha establecido una ventanilla única para el comercio exterior (*Ventanilla Única de Comercio Exterior*, VUCE), que ha contribuido a reducir los tiempos de emisión de permisos y el número de procedimientos a cumplimentar por parte de exportadores e importadores. Sin embargo, Colombia todavía tiene margen para mejorar la cooperación con agencias fronterizas internas y externas y los procedimientos aduaneros (Gráfico 1.27). Este tipo de iniciativas plantean menos exigencias en cuanto a su financiación que otras como, por ejemplo construir infraestructura física, pero los beneficios derivados pueden ser enormes. Los cálculos de la OCDE indican que si se lograra reducir los trámites burocráticos y armonizar y automatizar los procesos fronterizos, los costos del comercio podrían caer hasta un 18%, con una mayor repercusión sobre las economías emergentes.

A fin de mejorar la cooperación con las agencias internas, Colombia debería aumentar los esfuerzos para realizar una transición hacia procesos de inspección conjuntos en los que todas las inspecciones se lleven a cabo en un único momento y lugar. Se podría mejorar la cooperación y el intercambio de información entre las agencias responsables de la tramitación del movimiento de mercancías a través de sus fronteras, aquellas que recaudan los ingresos del estado, aquellas que protegen la seguridad nacional y aquellas que velan por la salud pública. El avance hacia la integración del sistema aduanero con una ventanilla única para el comercio exterior, garantizando que la plataforma resultante disponga de los recursos suficientes para operar de forma eficiente, representaría un paso fundamental en la buena dirección, ya que eliminaría duplicidades y reduciría la carga regulatoria. La mejora de los mecanismos de perfil de riesgos y la transición hacia un sistema integrado de gestión de riesgos pueden ayudar a reducir los largos retrasos en las inspecciones (OECD, 2014[25]).

Lograr la interoperabilidad de la declaración aduanera con el resto de países de la Alianza del Pacífico (Chile, México y el Perú) supondría un gran paso para mejorar la cooperación

con las agencias fronterizas externas. Fomentar la automatización de los procedimientos aduaneros e impulsar y conseguir que la autorización previa de las mercancías sea más fácil para el usuario también contribuiría a mejorar los procedimientos aduaneros.

Gráfico 1.27. Existe margen para mejorar la facilitación del comercio



Fuente: Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE, 2017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013301

Desde el reconocimiento del gran efecto positivo que las medidas de facilitación del comercio pueden tener para dinamizar el comercio, el gobierno ha creado recientemente un órgano intersinstitucional de carácter permanente, denominado la *Mesa de Facilitación del Comercio*, cuyo objetivo es el de reducir los retrasos y los costos asociados con el comercio. A esta mesa de diálogo se sentarán representantes del sector privado y tendrá un marcado carácter regional. Las primeras iniciativas adoptadas, tales como aquellas encaminadas a reducir el uso de transacciones en efectivo para operaciones comerciales, son alentadoras y la mesa de diálogo promete convertirse en un poderoso catalizador de reformas estructurales en esta importante área. Además, las autoridades fiscales están explorando el uso de 'big data' y el aprendizaje automático para mejorar el perfil de riesgos y reducir los tiempos de inspección.

Impulsar la competencia en servicios clave

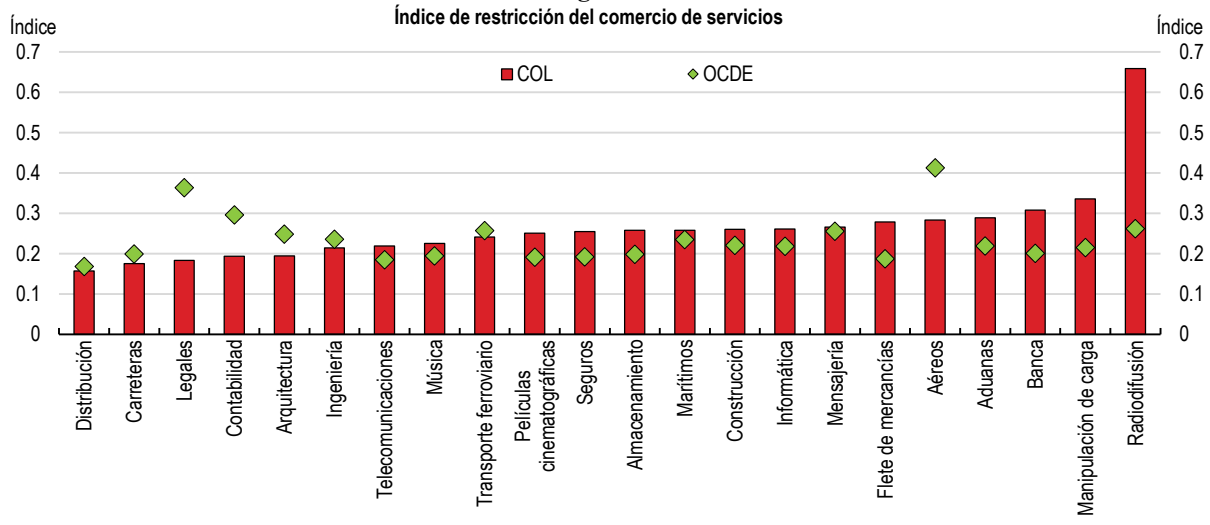
Las regulaciones restrictivas del comercio de servicios desincentivan de manera desproporcionada las actividades exportadoras de las pymes (Rouzet, Benz and Spinelli, 2017[26]). La reciente experiencia en el sector de las telecomunicaciones, donde las medidas para favorecer la entrada y mejorar la competencia han desencadenado un importante descenso de los precios, evidencia que el fomento de la competencia en sectores clave ayuda a reducir costos para las empresas situadas por debajo y a mejorar su competitividad.

Una revisión de las barreras comerciales existentes en servicios clave (Gráfico 1.28), como la manipulación de carga, el almacenamiento o el flete de mercancías, mejoraría la competencia en el sector logístico y reduciría costos. Por ejemplo, las empresas extranjeras solo pueden ofrecer servicios multimodales de transporte de mercancías si cuentan con un agente o representante legalmente encargado de estas actividades domiciliado en Colombia. En la misma línea, las empresas de cabotaje internacional pueden ofrecer servicios de cabotaje (esto es, entre dos puntos dentro de Colombia) "solo cuando no exista

capacidad nacional para proveer el servicio". En Colombia está prohibida la titularidad extranjera de buques comerciales registrados en Colombia, y se limita la propiedad extranjera en compañías aéreas o marítimas nacionales al 40%. La IED en el sector marítimo se limita al 30%. Los propietarios de una concesión que provea servicios portuarios deben estar legalmente constituidos en Colombia y dentro de la jurisdicción marítima colombiana solo podrán proveer servicios portuarios buques colombianos; no obstante, los navíos de bandera extranjera podrán proveer estos servicios en caso de que no exista ningún navío de bandera colombiana capaz de prestarlos.

En cuanto a los servicios profesionales, la relajación de las restricciones sobre el movimiento de las personas físicas (p. ej., mediante el reconocimiento de cualificaciones y la reducción de los requisitos de residencia) podría facilitar el comercio aún más, y especialmente en el caso de los servicios contables y legales.

Gráfico 1.28. Las restricciones en algunos sectores de servicios clave son altas



Nota: Índice en la escala del 0 al 1 (regulaciones más restrictivas).
Fuente: OCDE (2017), Índice de Restricción del Comercio de Servicios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013320

Según el Índice de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE, existe amplio margen para mejorar las regulaciones en el sector del transporte por carretera con vistas a favorecer la entrada y la competencia, especialmente en el transporte de mercancías. La industria del transporte por carretera de Colombia está muy fragmentada, con una gran presencia de empresas cuya flota consiste en un solo camión y que son relativamente ineficientes (OECD, 2017[27]). El rendimiento del sector se ve obstaculizado por una flota anticuada de vehículos de carga. Un mecanismo de desguace, que está previsto que finalice en 2019, ha hecho rentable el mantenimiento de estos viejos camiones, ya que para la importación de un nuevo camión se exige el desguace de otro viejo. Esto ha creado un mercado para los camiones viejos y ha hecho aumentar los precios. A todo ello hay que sumar que también existen planes para eliminar la intervención gubernamental en la fijación de precios en el transporte de mercancías. Seguir adelante con estos planes y con la eliminación del plan de desguace supondría un paso fundamental para mejorar el transporte de mercancías, lo que tendría un importante impacto positivo sobre toda la

economía, ya que todas las empresas utilizan dichos servicios, y en especial las empresas exportadoras. También existe margen para mejorar las regulaciones en el sector del ferrocarril, y en concreto en lo que se refiere a la entrada en el mercado del transporte de mercancías, donde las actuales empresas concesionarias gozan de derechos exclusivos, lo que limita la competencia.

Mejorar la planificación de infraestructuras

Colombia ha logrado avances importantes en el establecimiento de un sólido marco legal para mejorar la planificación y la coordinación de infraestructuras. Sin embargo, algunas partes fundamentales de este marco aún no han sido implementadas. Una ley aprobada en 2013 dispuso la creación de una agencia dedicada a la planificación de infraestructuras (*Unidad de Planeación Integrada del Transporte*), subrayando la importancia de garantizar que la idea de las infraestructuras de transporte multimodales fuera compartida en todos los niveles de gobierno y en la selección previa de proyectos. Esto último es especialmente necesario ya que la metodología para la evaluación de proyectos en la actualidad no está estandarizada entre las agencias gubernamentales. La importancia que se da al establecimiento de una visión multimodal está plenamente justificada, ya que la inversión en ciertas áreas, tales como el transporte ferroviario, sería más efectiva si se produjera desde una visión multimodal de las infraestructuras de transporte.

También sería conveniente que dicha agencia fuera la encargada de procurar asistencia técnica y asesoramiento a los gobiernos subnacionales, a fin de evitar que la planificación insuficiente, las contrataciones no competitivas y la corrupción continuaran perjudicando a las infraestructuras locales y departamentales, en especial en las zonas rurales.

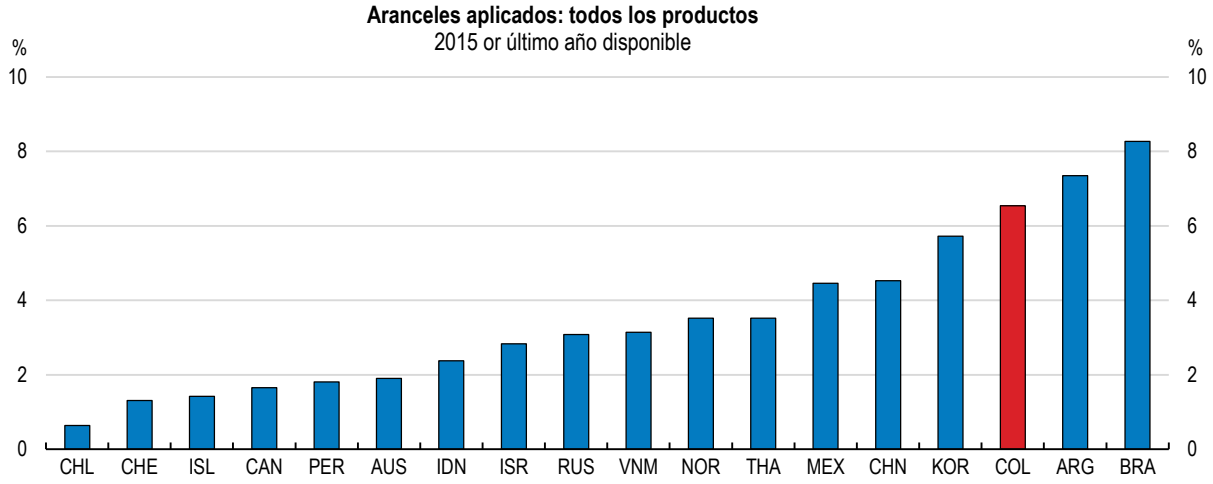
El crear una agencia de este tipo estaría en consonancia con la evidencia internacional que sugiere que disponer de un organismo responsable de la planificación coordinada y armonizada contribuye a mejorar las infraestructuras de manera coste-efectiva (Salehi Esfahani and Ramírez, 2002[28]; Andres, Guasch and Straub, 2007[29]). A pesar de haber completado todos los requisitos legales para su establecimiento en 2015, el organismo no ha llegado a crearse. En la misma línea, la ley de 2013 disponía la creación de la tan necesaria comisión de regulación de infraestructuras de transporte. Colombia cuenta con una buena experiencia previa con agencias similares en otros sectores clave, tales como el sector de la energía, donde se estableció la creación de un organismo responsable de la planificación y de un regulador que desempeñaron un papel decisivo para mejorar el rendimiento en ese sector.

Reducir los costos de los insumos para los exportadores

Los aranceles comerciales se han reducido

Recientemente Colombia ha realizado importantes esfuerzos para fomentar la integración comercial. En los últimos años, tras la negociación de varios acuerdos comerciales, los aranceles medios se redujeron desde el 12.4% en 2000 al 6.5% en 2015. Con todo, Colombia ocupa la cuarta posición como el país con los aranceles más altos de América Latina, detrás de Venezuela, Argentina, y Brasil. Sus aranceles medios son cinco veces más altos que los de Chile (Gráfico 1.29).

Gráfico 1.29. Los aranceles son más altos que en los países vecinos

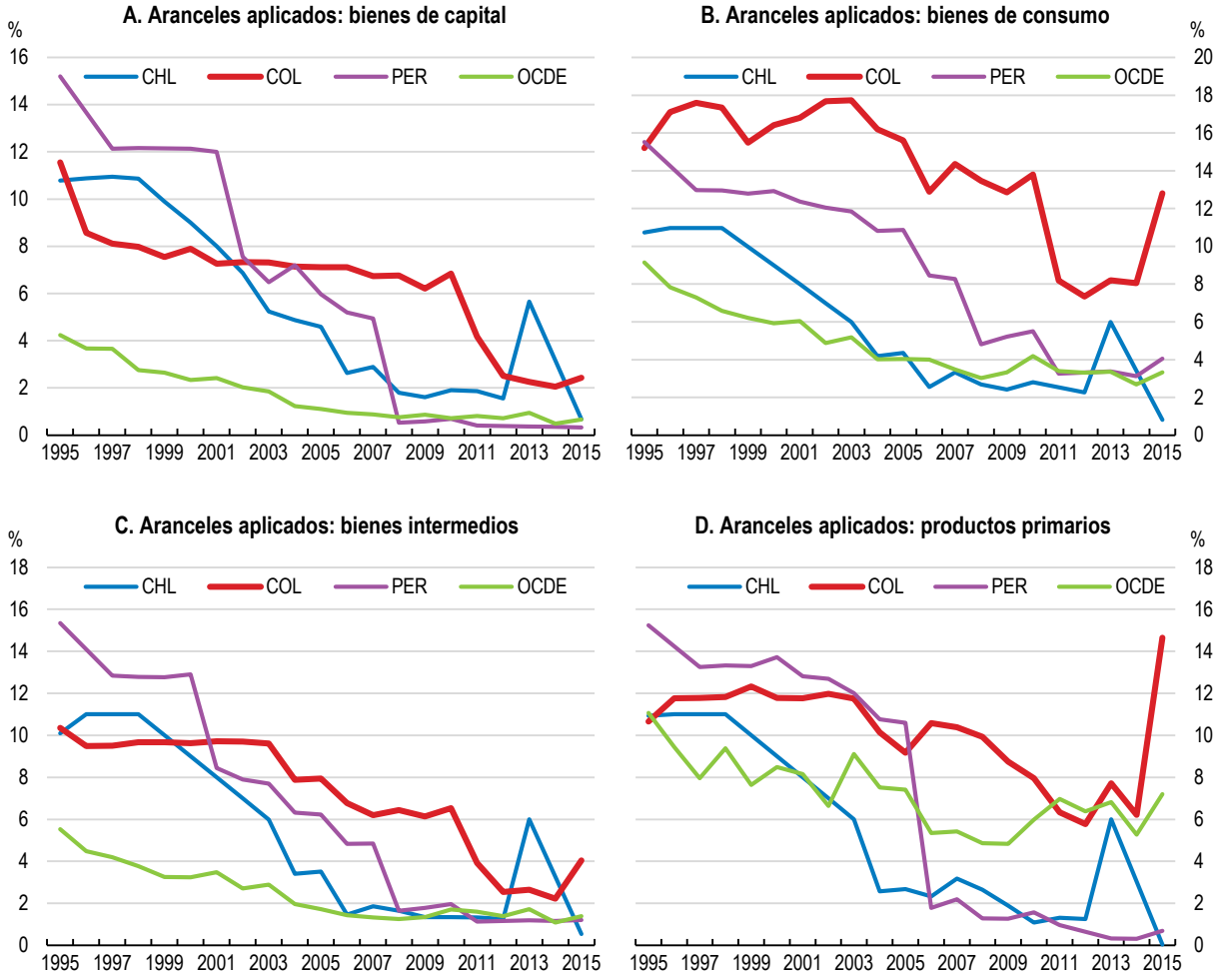


Fuente: Banco Mundial, Solución Comercial Integrada Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013339

Los aranceles se han ido reduciendo en todos los grupos de productos (Gráfico 1.30.). Las mayores diferencias con respecto a los niveles arancelarios en la OCDE y los países vecinos cabe encontrarlas en los bienes de consumo y en las materias primas. Desde 2011 Colombia ha ido reduciendo los aranceles en bienes de capital no producidos en el país hasta su eliminación. Esto engloba cerca de 3 600 posiciones arancelarias. Para aquellos bienes de capital producidos en Colombia, los aranceles oscilan entre el 5% y el 10%. Esto sugiere que, a pesar de los avances logrados para facilitar el uso de bienes de capital, todavía queda margen para propiciar una mayor competencia en el sector de los bienes de capital, lo que podría mejorar la competitividad de las empresas colombianas.

Gráfico 1.30. Los aranceles han bajado



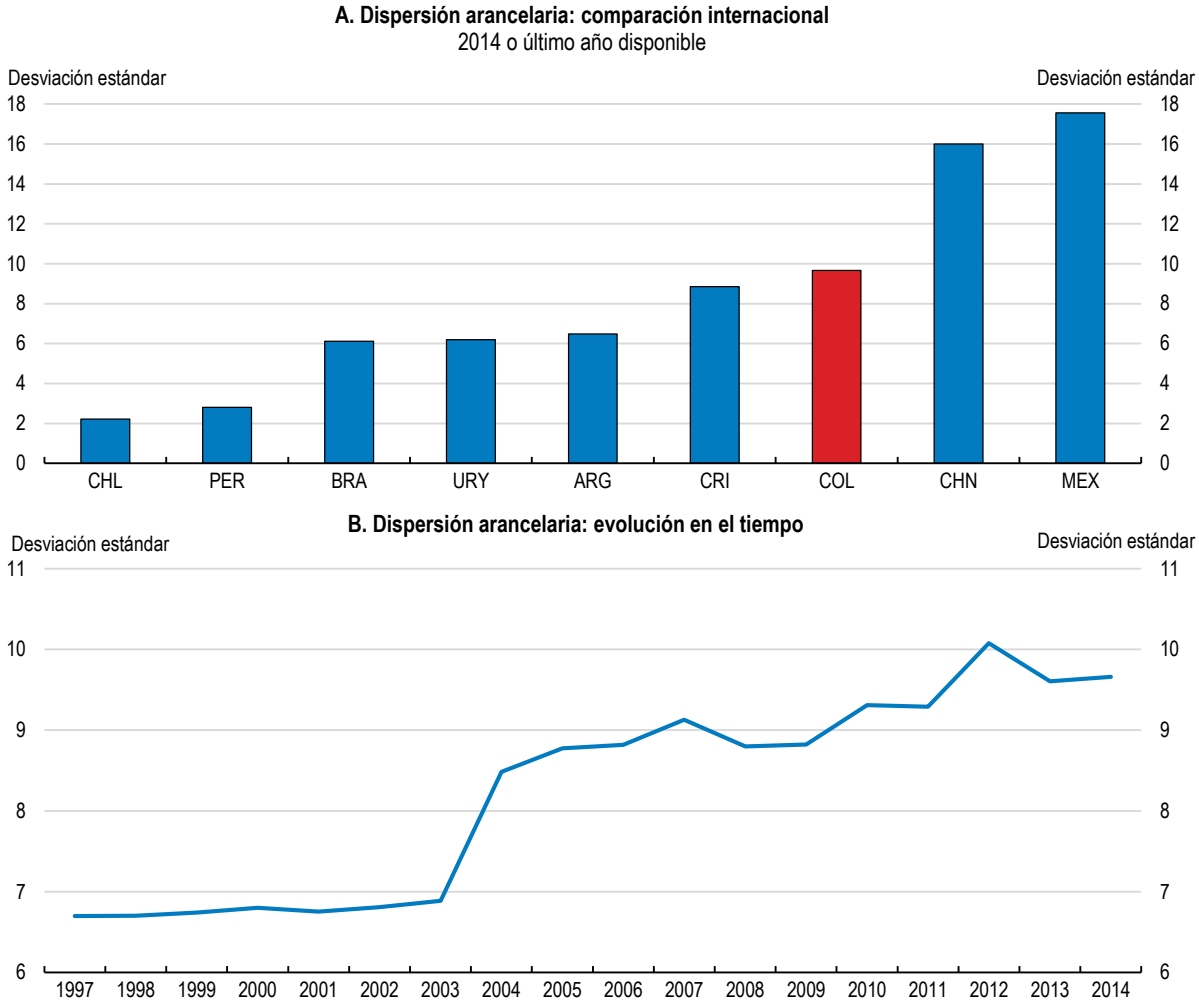
Fuente: Banco Mundial, Solución Comercial Integrada Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013358

La dispersión arancelaria es alta

La alta dispersión arancelaria (Gráfico 1.31, Panel A) ha ido aumentando a lo largo del tiempo (Gráfico 1.31, Panel B). Los aranceles más altos se encuentran en los sectores agrícola y manufacturero (Gráfico 1.32). Los aranceles nominales sobre los productos agrícolas se sitúan en la media del 18% pero pueden llegar a ser tan altos como el 70% para la carne de ternera y el 49% para los lácteos. En el sector de la industria manufacturera, las prendas de vestir, el calzado y el sector de la automoción son los que tienen los aranceles más altos.

Gráfico 1.31. La dispersión arancelaria se ha incrementado a lo largo del tiempo

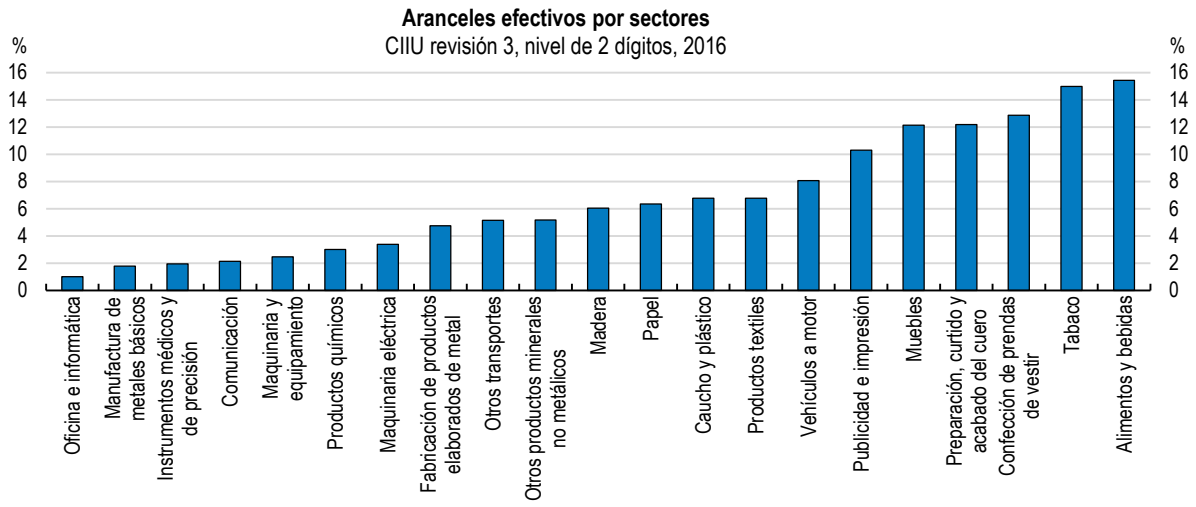


Nota: Los datos muestran la desviación estándar de los aranceles según la clasificación por categorías de productos de 6 dígitos disponible en el Sistema de Análisis e Información sobre Comercio (TRAINS, por sus siglas en inglés) de la CNUCYD.
Fuente: CNUCYD, Sistema de Análisis e Información sobre Comercio (TRAINS).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013377

Seguir reduciendo los aranceles, especialmente aquellos sobre los bienes de capital y las materias primas, ayudaría a aumentar la productividad y la competitividad de las empresas. Las compañías tendrían un mayor acceso a los insumos intermedios y de capital, no solo a través de los insumos sino también gracias a la reacción de los productores nacionales que aumentaría la competencia. Esto supondría un respaldo para los sectores más intensivos en bienes de capital, pero también contribuiría a ayudar a los sectores tradicionales, que tendrían acceso a mejores insumos a precios más bajos. El sector textil, con una enorme dependencia de las materias primas, como los hilos, formaría parte de este segundo grupo. La producción nacional de hilos de Colombia es escasa, y por ende sus costos más elevados, lo que limita la competitividad de las empresas colombianas en los mercados exteriores y su potencial de creación de empleo.

Gráfico 1.32. Los aranceles más altos se aplican a los alimentos y algunos sectores manufactureros



Fuente: Banco Mundial, Solución Comercial Integrada Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013396

Episodios anteriores de reducciones arancelarias confirman que esta vía puede tener un peso importante a la hora de fomentar la productividad y el crecimiento inclusivo (Eslava et al., 2013[30]). Esto tendrá un impacto positivo en cuanto a la calidad del empleo, ya que una productividad más alta ayudaría a más empresas a abrirse paso en los mercados exteriores, y los exportadores colombianos tienden a pagar salarios un 43% más altos que las empresas no exportadoras (Brambilla, Depetris Chauvin and Porto, 2017[2]).

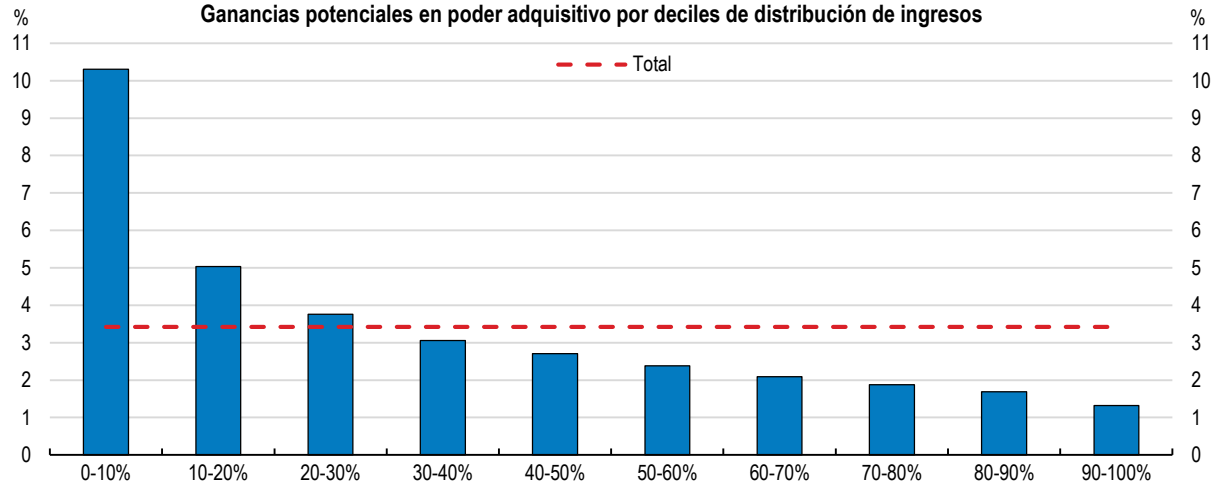
Abrirse a la economía mundial conllevaría cierto grado de reasignación de empleos entre sectores, lo que supondría que algunos trabajadores necesitarían buscar nuevos puestos de trabajo. Experiencias previas de reducciones arancelarias han demostrado que los desplazamientos de trabajadores suelen ser de carácter relativamente transitorio (Eslava et al., 2010[31]). Para aquellos trabajadores que resultan afectados, las políticas activas de empleo pueden contribuir considerablemente a reducir la carga del ajuste. Estas políticas también pueden ayudar a los trabajadores a moverse entre sectores mediante la formación, la asistencia para la búsqueda de empleo y las medidas de activación (World Bank, 2013[32]; Flanagan and N. Khor, 2012[33]). Apoyar a los trabajadores con un seguro de desempleo y una formación adecuada (ver Capítulo 2) sería la mejor forma de dotarlos de los instrumentos para tener éxito en un mundo abierto y cambiante.

La estructura arancelaria también tiene importantes repercusiones en lo que se refiere al bienestar y a la distribución del ingreso. Los aranceles son impuestos sobre los bienes importados y dado que personas con distintos niveles de ingresos consumen estos bienes con intensidades diferentes, también tienen un impacto distributivo. Los análisis sobre la incidencia de los aranceles a lo largo de la distribución de ingresos concluyen que los aranceles acostumbran a tener un efecto regresivo (OECD, 2018[34]; Furman, Russ and Shambaugh, 2017[35]; Porto, 2006[36]).

Un análisis basado en datos de la encuesta de hogares colombianos realizado para este capítulo reveló resultados similares. La reducción de los aranceles supondría ganancias de ingresos a lo largo de toda la distribución de ingresos, pero los mayores beneficios

derivados de una rebaja arancelaria redundarían en los hogares de menos ingresos. En un escenario en el que los aranceles se redujeran a la mitad, el poder adquisitivo de los hogares más pobres, esto es, aquellos en el decil de ingresos más bajo, aumentaría en más del 10% (Gráfico 1.33). En líneas generales, el ingreso familiar promedio se incrementaría en un 3.5%. Este evidente carácter favorable a la reducción de la pobreza que tiene la reducción arancelaria se explica por el hecho de que los hogares de menos ingresos gastan más en productos comercializados en relación con la proporción de sus ingresos. Además, los aranceles más altos se aplican a bienes básicos de consumo, tales como alimentos y prendas de vestir, que representan una proporción relativamente mayor en la cesta de consumo de las familias de bajos ingresos. Este hallazgo está en consonancia con los resultados de otros estudios que indican que la eliminación gradual de los aranceles sobre el arroz sacaría de la pobreza a 1.2 millones de colombianos y a 443 000 más fuera de la pobreza extrema (Perfetti et al., 2017[37]). Por todo ello, desde la perspectiva del consumo, la estructura arancelaria colombiana es regresiva. En este sentido, la reducción arancelaria contribuiría a su vez a la reducción de la desigualdad de ingresos y de la pobreza.

Gráfico 1.33. Reducir las barreras comerciales beneficiaría especialmente a los hogares de bajos ingresos



Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en encuestas de hogares y consumo.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013415

Las medidas comerciales no arancelarias son numerosas

Además de los aranceles, hay otras políticas que también influyen sobre los flujos comerciales, pero a menudo de una forma mucho menos transparente.

Entre ellas se incluyen las medidas sanitarias, las barreras técnicas, las medidas de control fronterizo y las restricciones cuantitativas. Aunque su propósito no sea proteccionista, las medidas no arancelarias pueden incrementar los costos comerciales, distraer la atención administrativa, y penalizar a los pequeños exportadores y a aquellos situados en áreas desfavorecidas donde el acceso a la información legal y regulatoria es difícil. Los países que imponen medidas no arancelarias pueden acabar dañando su propia competitividad al dificultar a los productores y exportadores nacionales el acceso a insumos clave de manera oportuna (Cadot, Malouche and Sáez, 2012[38]).

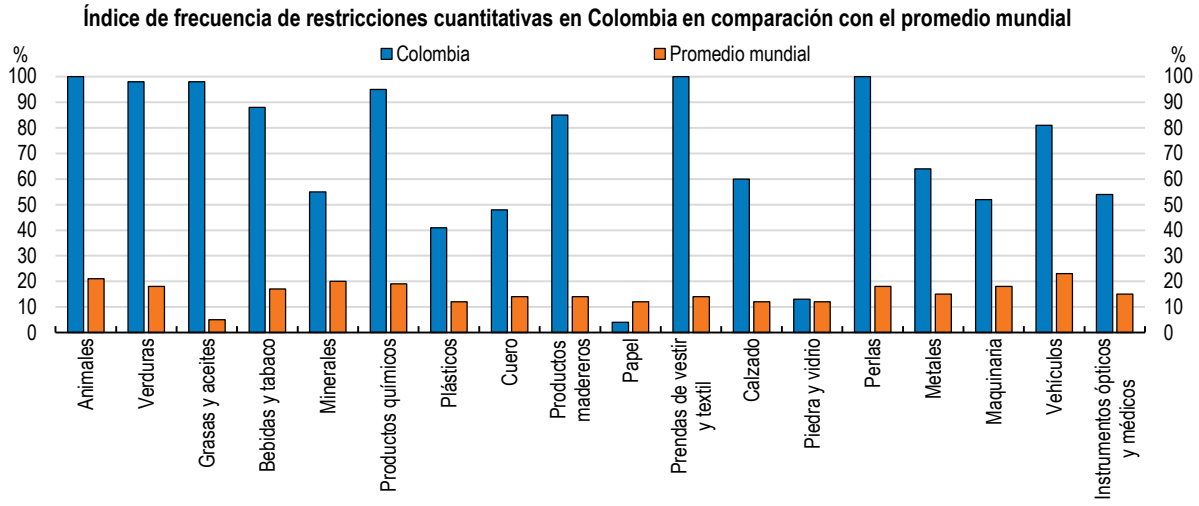
Colombia ha venido realizando un uso creciente de las medidas no arancelarias (Garcia et al., 2014[39]). La cantidad de productos afectados es relativamente grande (Tabla 1.1), incluso mayor que en otros países de la región, tales como Chile o México (Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[40]). En concreto, Colombia hace un amplio uso de las restricciones cuantitativas (Gráfico 1.34.), que pueden consistir en cuotas y requisitos de registro y permisos de importación, y que están consideradas como los tipos de barreras que más distorsiones provocan, ya que restringen directamente los flujos comerciales. El objetivo de muchas medidas no arancelarias es únicamente la protección de aquellos que ostentan posiciones de poder en ciertos sectores (World Bank, 2015[41]).

Tabla 1.1. Las medidas no arancelarias son frecuentes en todos los sectores

	Índice de frecuencia				Puntuación de prevalencia			
2017	Medidas sanitarias y fitosanitarias	Barreras técnicas al comercio	Medidas de control fronterizo	Restricciones cuantitativas	Medidas sanitarias y fitosanitarias	Barreras técnicas al comercio	Medidas de control fronterizo	Restricciones cuantitativas
Animales	100	99	100	100	6,8	3,9	1,0	1,1
Verduras	100	100	82	98	4,6	5,8	0,8	1,0
Grasas y aceites	100	100	100	98	4,7	6,9	1,0	1,0
Bebidas y tabaco	89	100	85	88	4,9	6,1	0,8	0,9
Minerales	32	35	2	55	0,5	1,0	0,0	0,6
Productos químicos	89	92	7	95	2,7	3,5	0,1	0,9
Plásticos	20	41	0	41	0,4	0,8	0,0	0,5
Cuero	19	94	9	48	0,9	1,3	0,1	0,6
Productos madereros	76	73	27	85	1,6	0,6	0,2	0,6
Papel	8	72	0	4	0,3	1,8	0,0	0,0
Prendas de vestir y textil	2	34	100	100	0,1	0,4	2,0	1,1
Calzado	0	57	53	60	0,0	1,3	0,6	0,7
Piedra y vidrio	13	23	0	13	0,2	0,5	0,0	0,1
Perlas	0	9	2	100	0,0	0,2	0,0	1,0
Metales	1	8	20	64	0,0	0,2	0,2	0,7
Maquinaria	0	12	2	52	0,0	0,1	0,0	0,6
Vehículos	0	46	1	81	0,0	0,9	0,0	1,3
Instrumentos ópticos y médicos	20	27	1	54	0,4	1,0	0,0	0,8
Armas	0	11	0	100	0,0	0,2	0,0	1,9
Varios	0	11	0	25	0,0	0,2	0,0	0,3
Obras de arte	0	13	0	13	0,0	0,1	0,0	0,1

Nota: El índice de frecuencia representa el porcentaje de productos que están sujetos a una o más medidas no arancelarias. La puntuación de prevalencia representa el número promedio de barreras no arancelarias que se aplican a un producto.
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en (Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[40]).

Gráfico 1.34. Las restricciones cuantitativas a la importación son frecuentes en todos los sectores

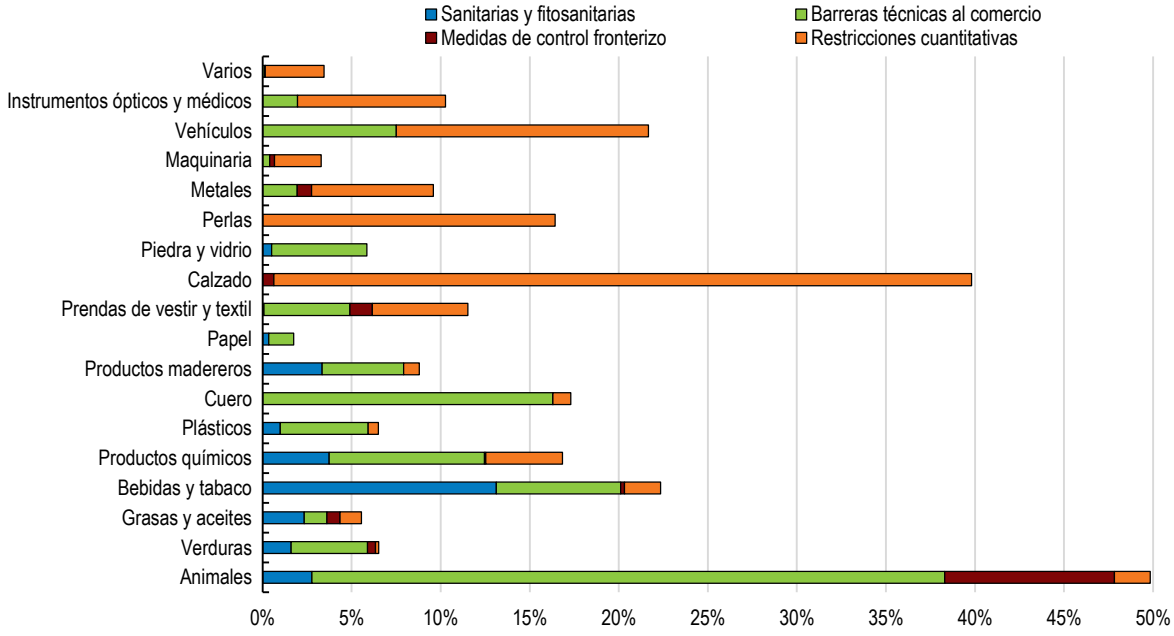


Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en (Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[40]).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013434

Si bien los índices de frecuencia de las medidas no arancelarias son útiles para conocer la extensión del uso en la economía de las barreras no comerciales, estos no proporcionan información sobre su impacto en términos de costos más altos para la importación. Por este motivo las medidas no arancelarias deben convertirse en equivalentes arancelarios *ad valorem.* La OCDE ha desarrollado un nuevo método para estimar los equivalentes comerciales, que distingue de manera explícita el diferente impacto que distintos tipos de medidas pueden tener sobre el comercio (Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[40]). Las estimaciones para Colombia muestran que las medidas no arancelarias implican aumentos considerables de los costos comerciales tanto en el sector agrícola como en el manufacturero, que llegan a alcanzar el 40% en el calzado y el 20% para los vehículos (Gráfico 1.35). A esto hay que añadir los altos aranceles que ya se aplican a estos sectores. Las restricciones cuantitativas son aquellas que implican unos equivalentes arancelarios más altos, especialmente en el caso de la industria manufacturera.

Gráfico 1.35. Las barreras no arancelarias implican altos aranceles adicionales sobre las importaciones



Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en (Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[40]).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013453

Dado que las medidas no arancelarias aumentan los costos, estas pueden tener un impacto perjudicial sobre la competitividad y el comportamiento de las exportaciones. Los estudios sobre Colombia muestran que las barreras no comerciales existentes en 2001 supusieron un arancel del 40% sobre las exportaciones (Garcia et al., 2014[39]). Desde entonces, el uso de barreras no arancelarias ha aumentado de forma sustancial, por lo que es posible que el impuesto implícito sobre las exportaciones sea más alto en la actualidad. Desde la perspectiva del consumo, y de modo similar a lo que sucede con los aranceles, las barreras no arancelarias también se caracterizan por sus efectos distributivos, cuyo impacto perjudicial es más pronunciado para las personas de ingresos bajos.

Esto indica que la revisión de estas medidas, con miras a reducir su alcance e impacto, debería ser una prioridad en cualquier agenda política cuyo objetivo fuera el de impulsar las exportaciones. Las medidas cuantitativas requerirían una especial atención, ya que estas son las que causan mayores distorsiones, y además de acarrear mayores costos económicos también conllevan costos administrativos sustanciales. Avanzar en la reducción de los tiempos de tramitación de las solicitudes de permisos de importación, a través de una ventanilla única para el comercio exterior, además de mediante la agilización de la emisión de los permisos relacionados con la importación, también sería importante. Asimismo, la adopción de estándares comunes puede ser una vía prometedora para reducir los costos asociados a otras medidas no arancelarias, tales como las barreras técnicas, ya que ayudan a crear confianza y a facilitar un comercio más fluido.

Colombia tiene previsto someter a todas las nuevas barreras no arancelarias a una evaluación de impacto regulatorio. Esta iniciativa entraña la promesa de garantizar que las nuevas medidas respondan a verdaderas razones, en lugar de actuar como salvaguarda de intereses creados en algunos mercados. Sin embargo, también es necesario hacer frente al volumen de medidas ya existentes, muchas de las cuales continúan penalizando a la

competitividad y a las empresas. Las experiencias internacionales muestran que tratar de gestionar con éxito el legado de medidas requiere un intenso diálogo público-privado, en el que el sector privado pueda señalar problemas y contribuir a la solución, así como disponer de un sólido equipo técnico (Cadot, Malouche and Sáez, 2012[38]). La legislación colombiana ofrece una buena base para la revisión del legado de medidas, ya que establece que los reguladores deben revisar sus regulaciones técnicas cada 5 años para decidir si las mismas deberían seguir vigentes o es necesario actualizarlas. México e Indonesia son dos casos que ilustran cómo una agenda para racionalizar las barreras no arancelarias existentes puede actuar como una poderosa herramienta para implementar reformas esenciales que refuercen la competitividad de las empresas nacionales. También es necesario garantizar una mayor coordinación entre todas las instituciones responsables de hacerse cargo de las barreras comerciales no arancelarias. (García, Collazos and Montes, 2015[42])

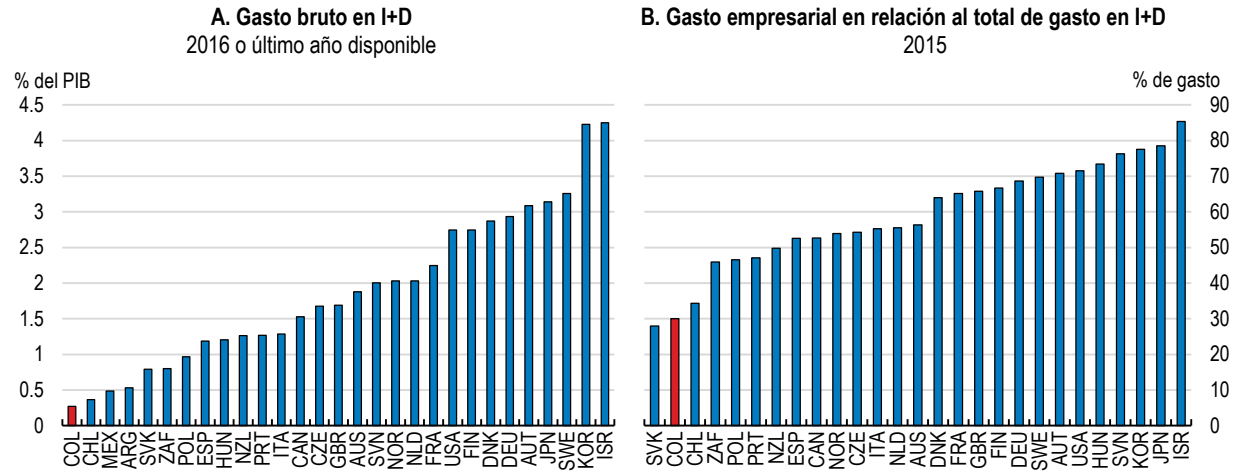
Además, hay margen para mejorar la cooperación con otros países en lo que se refiere a normas de origen, medidas sanitarias y otras barreras técnicas. Esto contribuiría sobre todo a impulsar el comercio intrarregional. Por otra parte, la toma en consideración de forma más sistemática de los estándares internacionales para el desarrollo y la revisión de la regulación puede reducir los costos comerciales (OECD, 2017[43]). Colombia sigue cada vez más los estándares internacionales, a pesar de que este seguimiento se asiente sobre un marco regulatorio discrecional. En este sentido, sería deseable la consolidación de forma explícita del uso de los estándares internacionales en las regulaciones. También se detectan restricciones de capacidad en los sistemas de acreditación y estandarización colombianos (OECD, 2014[25]). El desarrollo de más laboratorios e instalaciones de pruebas mejoraría la capacidad de las empresas para expandirse globalmente, ya que la demanda de productos certificados está creciendo con fuerza.

La recogida de información sobre los requisitos regulatorios de los mercados objetivo también implica considerables costos comerciales para los exportadores (OECD, 2017[43]). Las medidas que tienen un impacto más perjudicial sobre los exportadores colombianos que sobre el resto de países de América Latina son aquellas relacionadas con el etiquetado, los certificados de origen y los certificados de los productos (ICT, 2015[44]). La información relevante se halla dispersa entre los diferentes organismos gubernamentales relacionados con el comercio exterior y no es fácilmente accesible, lo que genera costos adicionales para los exportadores. Aparte de emprender una tarea de cooperación intergubernamental para armonizar normas y regulaciones, la centralización de toda la información en una sola herramienta que fuera de fácil acceso resultaría de gran ayuda.

Estimular la innovación

La innovación puede ser un motor poderoso para impulsar la productividad y mejorar las perspectivas de exportación. En concreto, la innovación puede contribuir especialmente a facilitar que las pequeñas empresas no exportadoras entren en los mercados externos (Cassiman, Golovko and Martínez-Ros, 2010[45]). La innovación también estimula la diversificación de productos (Crespi et al., 2015[46]). El gasto en investigación y desarrollo es relativamente bajo (Gráfico 1.36. , Panel A), con una cifra que asciende al 0.25 % del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE del 2.4%. Esta brecha es especialmente pronunciada en la I+D empresarial (Gráfico 1.36. , Panel B). Desde el reconocimiento de que la innovación es un pilar fundamental para impulsar el crecimiento y diversificar la economía, las autoridades aspiran a aumentar el gasto en I+D hasta alcanzar el 1% del PIB.

Gráfico 1.36. El gasto en I+D es bajo



Fuente: OCDE, Estadísticas de Investigación y Desarrollo y bases de datos de cuentas nacionales; OCDE, base de datos de los Principales Indicadores en Ciencia y Tecnología.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013472

Según datos de encuestas de empresas, aquellas empresas que introducen innovación en sus productos, procesos de producción, procesos organizativos o comercialización siguen siendo una excepción (OECD, 2017[27]). La presión competitiva es uno de los incentivos más poderosos para innovar, y la escasa presión competitiva a la que hacen frente las empresas colombianas puede haber actuado como un freno importante para la innovación. Fomentar un entorno empresarial más competitivo sería una vía poderosa para estimular la innovación. La cooperación entre las empresas y las universidades también es escasa (OECD, 2017[27]). Por lo que se refiere al número de patentes, Colombia continúa situándose por detrás de otros países de América Latina, como Argentina, Brasil y Chile. El número de estudiantes de doctorado ha aumentado, lo que puede ser indicativo de una mejora de las perspectivas para las actividades de investigación.

Los programas para la innovación, tales como el crédito fiscal para I+D, han mejorado a lo largo del tiempo. Hasta 2016 estos se utilizaban sobre todo por una sola compañía, Ecopetrol. Los esfuerzos para fomentar su uso han resultado fructíferos y en 2017 el número de compañías participantes se elevó hasta las 150. Cualquier empresa puede solicitar el crédito fiscal independientemente de su tamaño o sector, pero la mayoría de los créditos fiscales han sido concedidos a grandes compañías (el 89% en 2017).

Se han puesto a disposición recursos adicionales para financiar actividades de I+D, incluida la asignación de un 10% de regalías por explotación de recursos naturales para un fondo de I+D específico (*Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación*). No obstante, la frágil gobernanza ha supuesto que una gran parte de la financiación no se haya utilizado. Recientemente se han puesto en marcha reformas con el objetivo de mejorar la gobernanza mediante la asignación de financiación directamente a los centros de investigación. Este enfoque también podría evitar la fragmentación excesiva de los proyectos y favorecer a aquellos más grandes y con un mayor impacto.

Es preciso realizar mayores esfuerzos para simplificar el sistema de innovación, ya que diferentes revisiones han identificado una dispersión excesiva de los programas públicos de apoyo (OECD, 2014[47]). Las pymes, cuya capacidad para orientarse en los complejos

sistemas de apoyo es más limitada, serían las que resultarían más beneficiadas si el sistema se racionalizara. También existe la necesidad de mejorar la rendición de cuentas. Las instituciones que participan de manera simultánea en el diseño, implementación y monitorización de los programas de apoyo son múltiples. Esta circunstancia dificulta la evaluación de los programas (OECD, 2014[47]).

La transformación digital

La adopción y uso efectivo de hardware y software relacionado con las tecnologías de la información y comunicación (TIC) es una forma de innovación empresarial (OECD, 2018[48]) que puede impulsar la competitividad de las empresas y la conectividad de las regiones. El gobierno ha identificado a la transformación digital, mediante el impulso de una mayor adopción y uso de las tecnologías TIC, como un pilar fundamental para impulsar el crecimiento y la inclusión.

La transformación digital ofrece un gran potencial para que las empresas puedan internacionalizar actividades. Algunos ejemplos recientes de empresas 'start-up' colombianas incluyen una aplicación móvil destinada a facilitar la contratación de servicios domésticos, que ha conseguido que Colombina sea un líder regional en esta área. Este caso demuestra que las tecnologías digitales pueden ser una herramienta poderosa para diversificar exportaciones, en especial en áreas de alto crecimiento e intensivas en conocimiento, así como para abrir nuevos mercados externos.

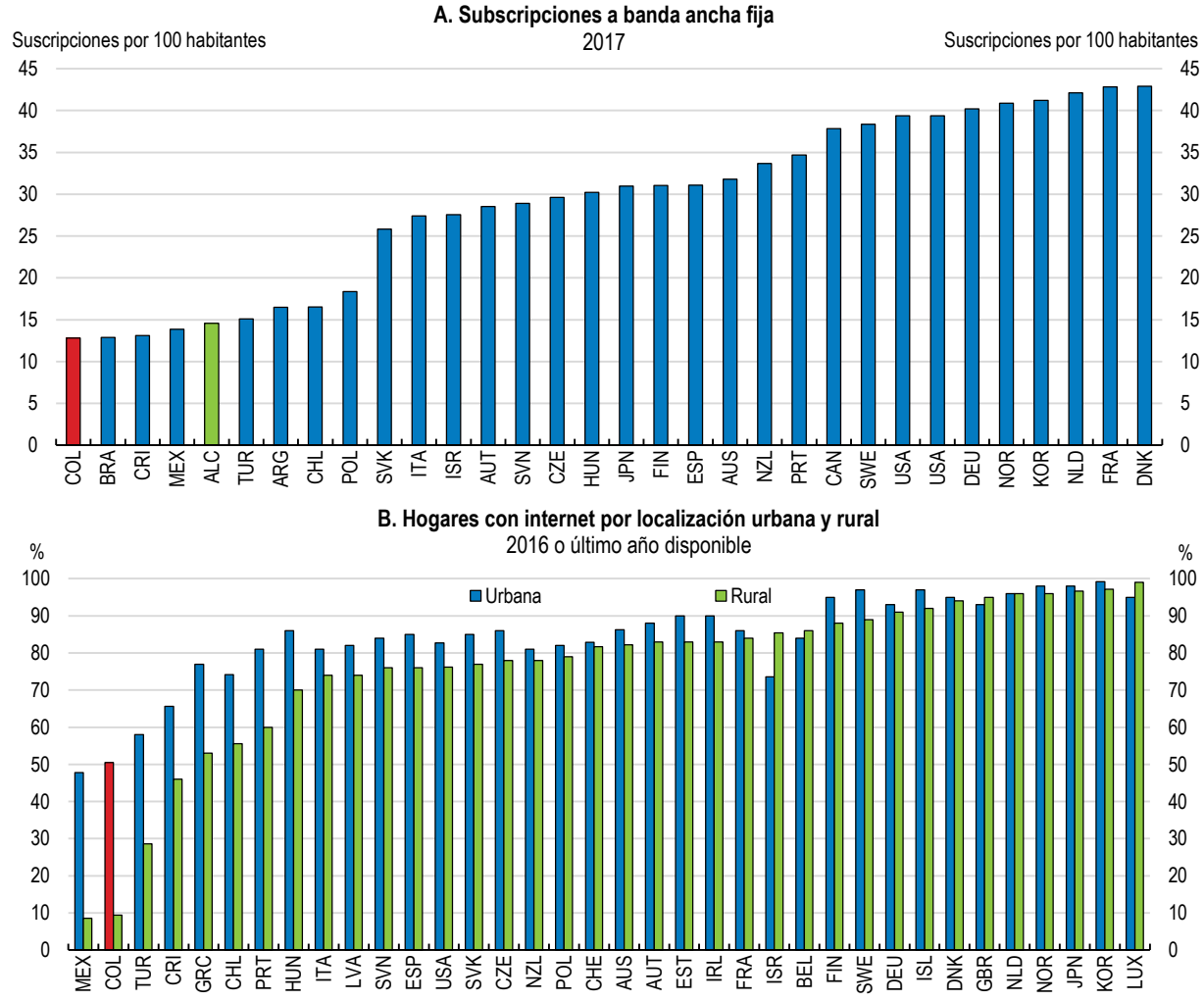
A pesar de los buenos avances logrados en cuanto a la adopción digital, la conectividad continúa siendo relativamente baja (Gráfico 1.37, Panel A). La baja conectividad puede explicarse en parte por el costo. El precio de una suscripción de banda ancha fija representa el 12% del salario promedio para el 40% de la población más pobre (Roseth et al., 2018[49]). Esta cantidad es 4 veces mayor que en la OCDE y casi el doble que en Chile o México. Tras la introducción de algunos cambios regulatorios que favorecen la entrada y la competencia en el sector de las telecomunicaciones, los precios han caído recientemente (SIC, 2017[50]). Esto evidencia que, aparte de desplegar la infraestructura necesaria, avanzar en el fortalecimiento de la posición del regulador y en el cumplimiento efectivo de las regulaciones en favor de la competencia son factores que contribuyen a fomentar un mayor uso de las tecnologías TIC. La reducción de las brechas digitales, que siguen siendo elevadas y están relacionadas con el tamaño de las empresas o el ingreso de las personas, también ayudaría en ese sentido.

Por otra parte, se han logrado avances sustanciales en la reducción de la brecha entre las zonas rurales y urbanas, a pesar de lo cual, esta continúa siendo amplia (Gráfico 1.37, Panel B). Las zonas rurales padecen además problemas de baja calidad, ya que en ocasiones los servicios dejan de estar disponibles y el acceso a las conexiones de alta velocidad se retrasa. Es preciso realizar mayores esfuerzos para subsanar la brecha digital de modo que los servicios alcancen la máxima cobertura nacional. Fomentar una mayor inversión en banda ancha en las zonas remotas ayudaría a llevar las ventajas de la transformación digital a todos los colombianos. La alta concentración del mercado en los sistemas de telecomunicación a nivel regional avala la necesidad de la supervisión de las prácticas del mercado.

La mejora del atractivo de Colombia para la inversión en actividades digitales también constituiría un elemento clave. En concreto, la reducción de la carga regulatoria a la que se enfrentan las empresas, tal y como se describe en la sección *Análisis de las principales políticas* de este estudio, sería especialmente importante. La mejora del acceso al financiamiento por parte de los jóvenes y de las empresas innovadoras sería otro aspecto

fundamental. Esto incluye el financiamiento bancario (ver la sección a continuación) pero también la mejora del financiamiento para las inversiones de mayor riesgo.

Gráfico 1.37. Existe margen para impulsar la adopción de las TIC, especialmente en las zonas rurales



Nota: ALC se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.
Fuente: OCDE, Portal de Banda Ancha; OCDE (2018).

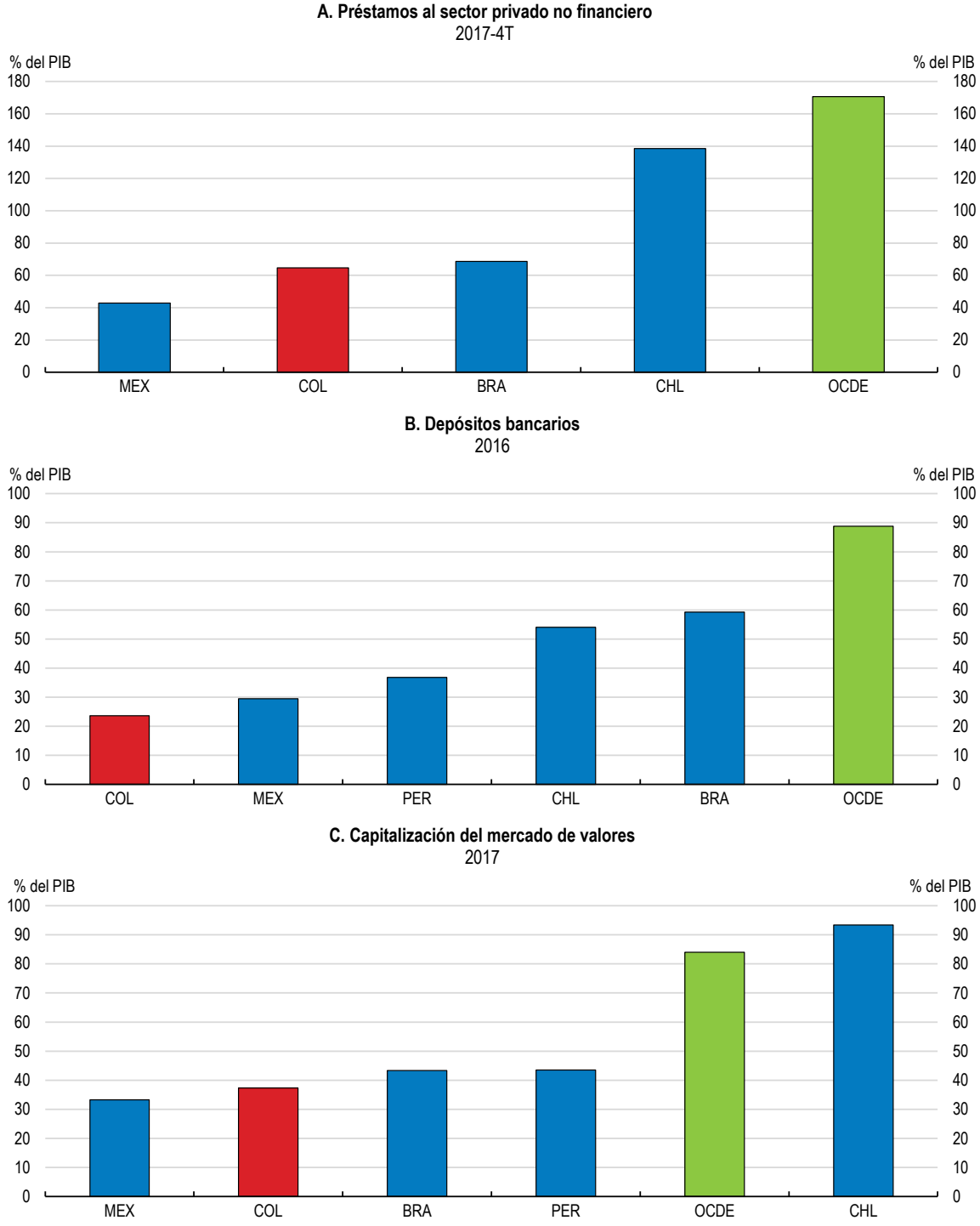
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013491

Facilitar el acceso al financiamiento

El acceso al financiamiento ha mejorado en los últimos años. Sin embargo, los mercados financieros continúan estando menos desarrollados que en otros países de la OCDE y países vecinos de América Latina (Gráfico 1.38). La evidencia empírica muestra que el desarrollo financiero mejora el comercio (Johansson and Olaberría, 2014[51]), y en especial el de bienes cuya producción tiende a ser más dependiente de la financiación externa. Los análisis empíricos confirman que el crédito disponible es un importante motor del desempeño comercial de Colombia (Restrepo Ángel, Cuervo and Uribe, 2012[52]). Por ello,

un mayor desarrollo financiero facilitaría un aumento de las exportaciones y una mayor diversificación.

Gráfico 1.38. Existe margen para desarrollar los mercados financieros



Fuente: Banco de Pagos Internacionales; para los Paneles B y C: Banco Mundial, base de datos de Desarrollo y Estructura Financiera.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013510

La financiación a largo plazo está escasamente desarrollada, lo que limita la inversión y el crecimiento. Los bancos comerciales son la principal fuente de financiamiento empresarial y de proyectos a largo plazo. Es inusual que los préstamos tengan un vencimiento superior a cinco años. Solo las empresas más grandes participan en los mercados locales de acciones y de bonos, al tiempo que la mayoría satisfacen sus necesidades de financiación bien a través del sistema bancario, mediante la reinversión de sus beneficios, o bien mediante crédito de proveedores.

Mejorar la financiación bancaria

El crédito nacional destinado al sector privado ha aumentado pero los márgenes de tipos de interés continúan siendo altos (Gráfico 1.39. , Panel A). Los márgenes, calculados como la diferencia entre los tipos de interés de los préstamos y los depósitos, superan en Colombia el 7%, una cifra muy por encima de los márgenes observados en Chile o México. A pesar de los esfuerzos realizados para ampliar el acceso al financiamiento para las pymes, el costo del financiamiento bancario continúa siendo especialmente alto para este tipo de empresas (Gráfico 1.39. , Panel B).

Los altos márgenes suelen asociarse con una baja competencia en el sector bancario (OECD, 2015[20]). La escasa competencia afecta sobre todo a las actividades crediticias, mientras que en el lado de los depósitos bancarios existe más competencia (Banco de la República, 2017[53]). Las instituciones financieras de Colombia se caracterizan por un alto grado de concentración, con un 70% de los activos concentrados en tres grupos bancarios principales. Colombia permite a las filiales y sucursales bancarias hacer negocios en el país, pero el relajamiento del proceso de autorización previa para establecer oficinas de representación bancaria y sociedades de valores, que es relativamente estricto (OECD, 2018[54]), contribuiría a mejorar la competencia en el sector.

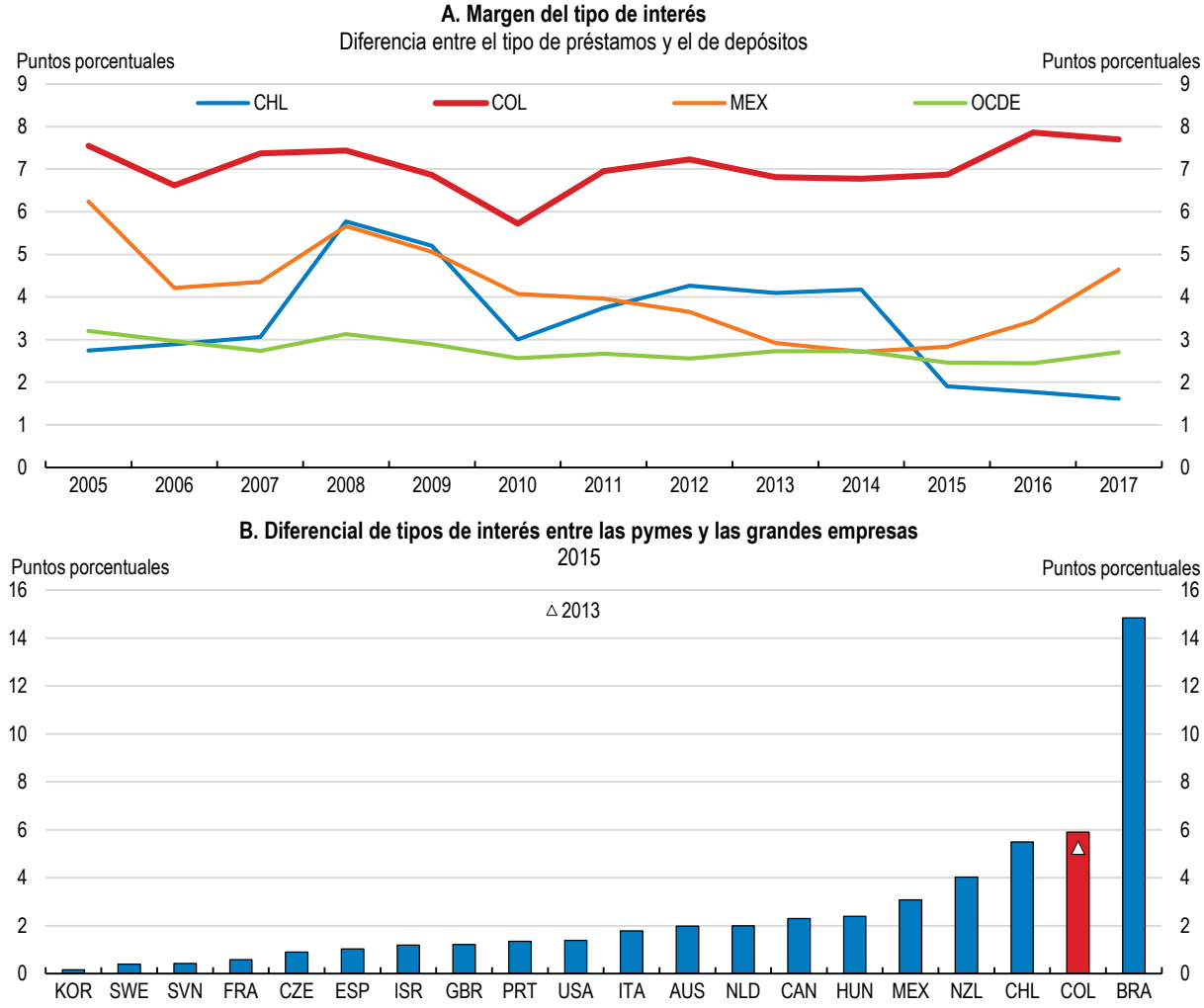
Los costos asociados con las inversiones obligatorias para los bancos en ciertos instrumentos (tales como los bonos para el desarrollo agrícola) también pueden explicar en parte los altos márgenes. El relajamiento de los requisitos de inversión forzosa reduciría los costos para los bancos, lo que a su vez podría contribuir a reducir los márgenes. La eliminación gradual del impuesto sobre las transacciones financieras mejoraría la inclusión financiera y brindaría margen para una mayor competencia entre los bancos.

Se han logrado algunos avances respecto a la mejora del acceso al crédito por parte de las pymes. En concreto, las actividades de Bancoldex han resultado útiles a la hora de mejorar el acceso por lo que respecta a tipos de interés más bajos, montos de préstamos más altos, y mejores condiciones de pago. En su función de banco de segundo piso, Bancoldex otorga crédito a los bancos comerciales, los cuales a su vez utilizan estos recursos para financiar préstamos a las empresas. Las líneas de crédito de Bancoldex no están subvencionadas, y la mayoría de ellas no está orientadas a sectores específicos de actividad, ni a tipos concretos de empresas. Este enfoque horizontal ha resultado ser la clave del buen rendimiento de Bancoldex. (Eslava, Maffioli and Meléndez, 2014[55]) han descubierto que los créditos de Bancoldex tienen un impacto positivo sobre el resultado de las empresas de aproximadamente 5 puntos porcentuales al año, con un impacto positivo sobre la inversión de cerca de 20 puntos porcentuales. El efecto sobre el empleo y las exportaciones también es considerablemente positivo. Estos resultados sugieren que el modelo de banco de segundo piso logra buenos resultados respecto a la concesión de crédito a actividades lucrativas que sin la presencia de Bancoldex no hubieran tenido acceso al mismo.

Existen planes para expandir las actividades de Bancoldex, una iniciativa bienvenida dado sus resultados positivos. En caso de una expansión de las actividades de crédito orientadas

a sectores o empresas específicas, sería importante que el foco estuviera centrado en aquellos segmentos donde el acceso limitado al crédito se explicara por un fallo de mercado. Este es el caso de las empresas jóvenes, que tienen un escaso acceso al financiamiento en Colombia, y de las empresas que inician sus actividades exportadoras.

Gráfico 1.39. Los diferenciales de tipos de interés son altos



Fuente: Banco Mundial y OCDE (2017), Financiamiento de Pymes y Emprendedores 2017: Un Marcador de la OCDE, Publicaciones de la OCDE.

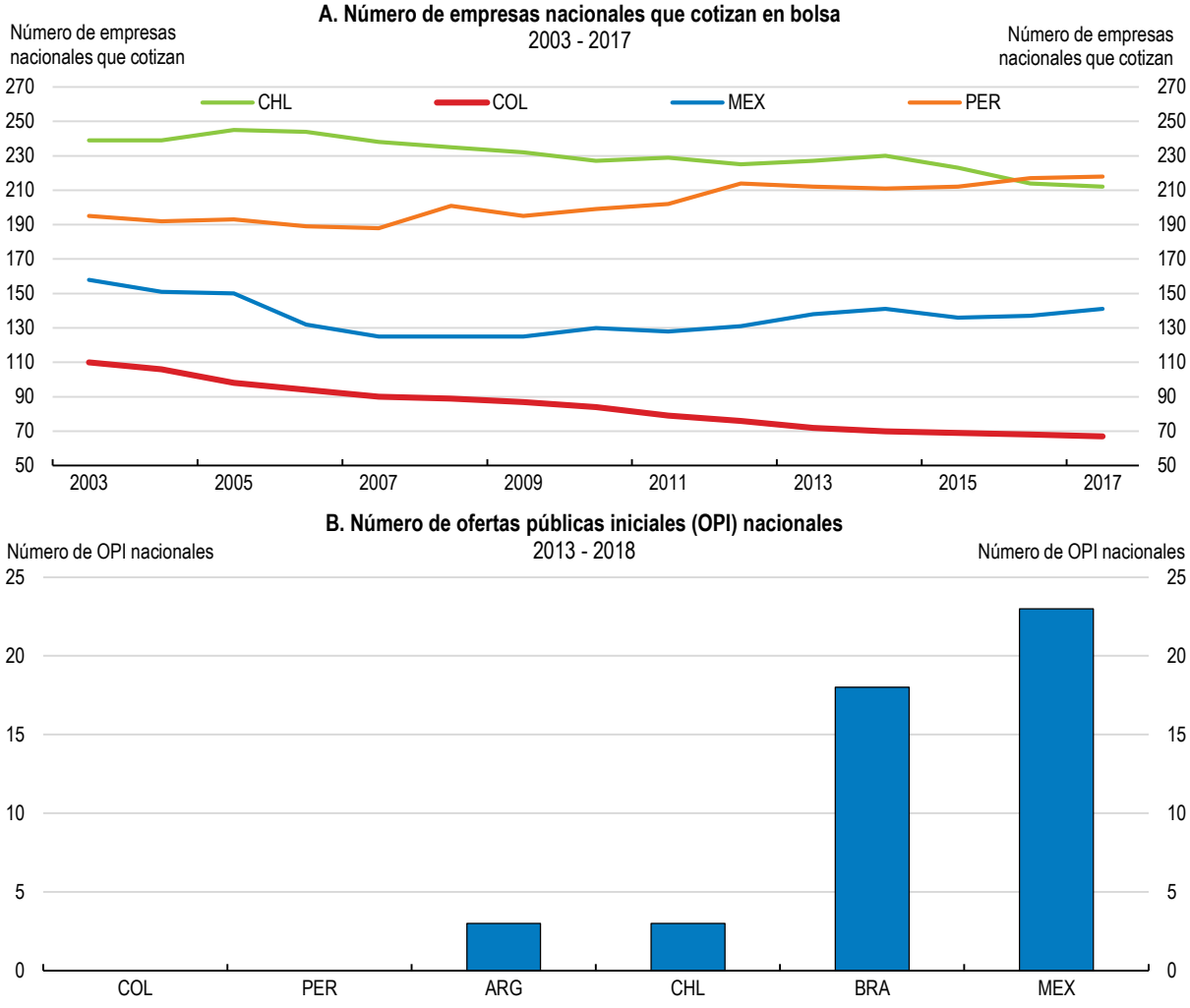
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013529

Desarrollar el mercado de valores

El mercado de bonos del Estado ha florecido desde su desarrollo en la década de 1990, y en general se considera que es un mercado líquido y que funciona adecuadamente. En cambio, varios obstáculos de envergadura dificultan un mayor crecimiento y desarrollo de los mercados de bonos y valores de empresas en Colombia (WEF, 2016[56]). En 2014 el gobierno promulgó el decreto 1019 con el objetivo de aumentar el número de emisores. A pesar de que las emisiones han crecido en los últimos años, el mercado de bonos de empresas continúa estando poco desarrollado, tiene poca liquidez y está dominado por emisiones del sector financiero.

El mercado de valores está dominado por un puñado de compañías (Gráfico 1.40), incluida Ecopetrol, la empresa petrolera estatal que representa casi el 45% de la capitalización bursátil total. En contraste con las experiencias de otros países de la región, no se ha producido ninguna oferta pública inicial en los últimos 5 años. La liquidez del mercado de valores colombiano se encuentra entre las más bajas entre sus homólogos del grupo de economías emergentes. Esta falta de liquidez aumenta los costos de transacción para los participantes en el mercado, impide la participación de ciertos tipos de inversores y aumenta los riesgos (en concreto, sistémicos y de liquidez).

Gráfico 1.40. Son pocas las empresas que participan en el mercado de valores



Nota: Para el Panel B, los datos incluyen hasta mayo de 2018.
Fuente: Banco Mundial, base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial; base de datos de la Federación Mundial de Bolsas de Valores.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013548

Las medidas políticas para facilitar el desarrollo del mercado de valores incluyen la simplificación de los requisitos y la reducción de costos para las pymes. Varias economías emergentes, como por ejemplo la India, Tailandia o Singapur, han creado con éxito segmentos de mercado específicos para pymes dentro de sus principales mercados

cambiarios, con requisitos de cotización y revelación de información financiera menos estrictos y menores costos (WEF, 2016[56]). Otra opción sería la de eliminar las restricciones para que los bancos participen en el mercado de valores. Permitirles participar como inversores e intermediarios sería de enorme ayuda para desarrollar el mercado, ya que los bancos tienen gran acceso a la liquidez. El establecimiento de restricciones y controles adecuados sobre su participación podría mitigar los riesgos asociados con la ampliación de sus funciones en los mercados (WEF, 2016[56]).

Desde el reconocimiento de la importancia de reforzar los mercados de capital, las autoridades acaban de reunir una comisión de expertos sobre mercados de capital con el objetivo de analizar las opciones de medidas políticas para impulsar y diversificar las fuentes de financiamiento más allá de los canales bancarios tradicionales, y que incluya a las pymes. Se trata de una iniciativa prometedora para fomentar y dar un nuevo impulso a la agenda política para el desarrollo de los mercados de capital en Colombia.

Fomentar la inclusión financiera

Existe además un gran potencial para aumentar el desarrollo financiero mediante la extensión de los servicios bancarios a una mayor proporción de la población. Recientemente se han dado algunos pasos positivos en esa dirección, tales como la simplificación de los procedimientos para abrir cuentas bancarias. No obstante, la falta de interoperabilidad entre instituciones e instrumentos financieros continúa siendo un motivo de preocupación, ya que implica unas elevadas comisiones que limitan la inclusión financiera. Fomentar, modernizar y unificar el sistema de pagos debería ser una prioridad y ya se han adoptado iniciativas que van en ese sentido. El gobierno también ha establecido como prioritarias la cobertura de la red bancaria y el uso de las transacciones digitales. Los sistemas bancarios móviles también presentan nuevas oportunidades en este contexto, ya que la mayoría de la población, incluidos aquellos con niveles de ingresos medio-bajos, poseen un teléfono móvil (Fernández De Lis et al., 2014[57]). En sintonía con esta tendencia, se ha establecido un marco de autorización para el dinero móvil, que permita a instituciones financieras, al margen de los bancos, ofrecer servicios financieros digitales.

Facilitar la transición desde los pagos en efectivo a los pagos bancarios o electrónicos también fomentaría el desarrollo financiero y contribuiría a reducir la informalidad (Rogoff, 2016[58]). Las opciones de políticas incluyen desde la prohibición de las transacciones en efectivo superiores a cierta cantidad, una medida adoptada recientemente en Francia, España, Italia, México o el Perú, o el gravar las transacciones en efectivo a diferencia de las transacciones a través de bancos o plataformas electrónicas. El caso de Corea del Sur ilustra el potencial que alberga el utilizar el sistema fiscal para esta finalidad: mediante la introducción de un incentivo fiscal para realizar pagos trazables electrónicamente, logró con éxito la reducción de las transacciones en efectivo, aumentó la inclusión financiera y la recaudación tributaria, y redujo la desigualdad de ingresos (Jae et al., 2017[59]).

Recuadro 1.4. Recomendaciones para estimular las exportaciones y la integración en la economía mundial

(Las recomendaciones clave están marcadas en negrita)

Políticas comerciales

- **Retirar paulatinamente las restricciones a la importación y revisar otras barreras no arancelarias con miras a reducirlas.**
- **Reducir la dispersión arancelaria.**
- **Ampliar el alcance de la evaluación de impacto regulatorio, que incluya también el stock de regulaciones.**

Facilitación del comercio y la logística

- **Reducir las barreras de entrada y competencia en el transporte.**
- **Mejorar la logística aduanera, incluso mediante el aumento de la cooperación interinstitucional y haciendo un mayor uso de soluciones electrónicas en línea para autorizaciones y pagos.**
- Avanzar hacia procesos de inspección en que todas las inspecciones se desarrollen en un único momento y lugar.

Infraestructuras

- **Priorizar la mejora de la conectividad del transporte multimodal en puertos y aduanas.**
- Proceder a la creación de una agencia dedicada a la planificación y la evaluación armonizada de proyectos, así como de un regulador para el sector del transporte.

Agricultura

- Actualizar y completar el catastro para promover la inversión en las zonas rurales e impulsar la recaudación del impuesto sobre la propiedad.
- Reorientar los esfuerzos hacia la provisión de bienes y servicios públicos, tales como centros de formación o de asistencia técnica, en lugar de hacia la provisión de pagos directos a los productores.

Innovación

- Simplificar el sistema de apoyo a la innovación mediante la reducción del número de programas y la mejora de la rendición de cuentas de las agencias responsables de su prestación.

Acceso al financiamiento

- Inducir mayor competencia en el sector bancario, eliminar gradualmente el impuesto sobre las transacciones financieras y reducir los requisitos regulatorios para que los bancos dispongan de ciertos instrumentos.
- Simplificar los requisitos y reducir los costos para la participación de las pymes en el mercado de valores.

Referencias

Abadie, A., A. Diamond and J. Hainmueller (2014), "Comparative Politics and the Synthetic Control Method", *American Journal of Political Science*, http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12116. [24]

Andres, L., J. Guasch and S. Straub (2007), "Do Regulation and Institutional Design Matter for Infrastructure Sector Performance?", *Policy Research Working Paper No.4378*, http://econ.worldbank.org. [29]

Artopoulos, A., D. Friel and J. Hallak (2013), "Export emergence of differentiated goods from developing countries: Export pioneers and business practices in Argentina☆", *Journal of Development Economics*, Vol. 105, pp. 19-35. [15]

Banco de la República (2017), *Concentración y competencia en los mercados de depósitos y crédito-Informe especial de estabilidad financiera*, Banco de la República, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/informe-especial-de-concentracion-y-competencia-en-los-mercados-de%20deposito-y-credito-sep-2017.pdf. [53]

BanRep (2017), *El sector exportador colombiano en el mercado de los Estados Unidos*, Banco de la República, https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/view/7817/8197 (accessed on 6 November 2018). [5]

Brambilla, I., N. Depetris Chauvin and G. Porto (2017), "Examining the Export Wage Premium in Developing Countries", *Review of International Economics*, Vol. 25, pp. 447-475. [2]

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, http://dx.doi.org/10.1787/f3cd5bdc-en. [40]

Cadot, O., M. Malouche and S. Sáez (2012), "Streamlining Non-Tariff Measures:A Toolkit for Policy Makers", https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6019/683590PUB0EPI007902B009780821395103.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [38]

Cassiman, B., E. Golovko and E. Martínez-Ros (2010), "Innovation, exports and productivity", *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 28/4, pp. 372-376, http://dx.doi.org/10.1016/J.IJINDORG.2010.03.005. [45]

Chapman, A. (2018), "Deconstructing cost to trade in Colombia", *mimeo*. [16]

Crespi, G. et al. (2015), "Long-Term Productivity Effects of Public Support to Innovation in Colombia", *Emerging Markets Finance and Trade*, http://dx.doi.org/10.1080/1540496X.2015.998080. [46]

De La Cruz, R. et al. (2016), *Colombia: Towards a High-income Country with Social Mobility*, Inter-American Development Bank,IDB, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7435/Colombia-Toward-a-High-Income-Country-with-Social-Mobility.pdf?sequence=5&isAllowed=y. [18]

Dek, M. and A. González Pandiella (forthcoming), "Assessing the impact of logistics on exports: a synthetic method approach (forthcoming)", *OECD Economics Working Paper*, OECD Publishing. [23]

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. [30]

Eslava, M. et al. (2010), "Trade Liberalization and Worker Displacement: Evidence from Trade Reforms in Colombia 1". [31]

Eslava, M., A. Maffioli and M. Meléndez (2014), "Credit constraints and business performance: evidence from public lending in Colombia", *Documentos CEDE*, http://www.cadena.com.co. [55]

Fernández De Lis, S. et al. (2014), *Crowfunding en 360°:alternativa de financiación en la era digital*, BBVA Research, http://www.bbvaresearch.com (accessed on 5 November 2018). [57]

Flanagan, R. and N. Khor (2012), "Policy Priorities for International Trade and Jobs". [33]

Furman, J., K. Russ and J. Shambaugh (2017), *US tariffs are an arbitrary and regressive tax | VOX, CEPR Policy Portal*, https://voxeu.org/article/us-tariffs-are-arbitrary-and-regressive-tax. [35]

Gallup (2018), "Opinion Surveys: Colombia", https://www.elespectador.com/noticias/politica/encuesta-gallup-de-agosto-santos-supera-uribe-en-opinion-favorable-articulo-808975. [9]

Garavito, A., A. María Iregui and M. Teresa Ramírez (2012), "Inversión Extranjera Directa en Colombia: Evolución reciente y marco normativo", *Borradores de Economía N°713*, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_713.pdf (accessed on 6 November 2018). [8]

Garavito, A., E. Montes and M. Esguerra (2013), "Exportaciones a Venezuela: Evolución y efecto sobre el panorama exportador y las firmas colombianas (2000-2012)", *Revista lecturas de economía-Universidad de Antioquia* 79, pp. 73-111, https://ideas.repec.org/a/col/000174/014747.html (accessed on 6 November 2018). [4]

García, J. et al. (2017), *Los Costos de Comerciar en Colombia.Borrradores de Economía No.1015*, Banco de la República, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/borradores_de_economia_1015.pdf. [17]

García, J., M. Collazos and E. Montes (2015), "Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿Apoyo o escollo al comercio?", *Borradores de Economía BanRep*, Vol. N.889, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_889.pdf. [42]

Garcia, J. et al. (2014), *Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012. Borradores de Economía, No 817*, Bando de la República, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_817.pdf. [39]

Greenville, J., K. Kawasaki and R. Beaujeu (2017), "How policies shape global food and agriculture value chains", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers No. 100*. [11]

ICT (2015), *Colombia: Perspectivas Empresariales-Serie del ITC medidas no arancelarias*, http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Exporters/Market_Data_and_Information/Market_information/Non-tariff_measures/Countries/Colombia/Resumen%20ejecutivo%20MNA%20Colombia%20FINAL%2025FEB15.pdf (accessed on 6 November 2018). [44]

IMF (2018), "Sharp Instrument: A Stab at Identifying the Causes of Economic Growth", *IMF Working Papers*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/05/21/Sharp-Instrument-A-Stab-at-Identifying-the-Causes-of-Economic-Growth-45879. [7]

International Bank for Reconstruction and Development / and The World Bank (2018), *Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships*, World Bank. [19]

Jae, M. et al. (2017), "Can Tax Incentives for Electronic Payments Reduce the Shadow Economy? Korea's Attempt to Reduce Underreporting in Retail Businesses", *Policy Research Working Paper No.7936*, World Bank Group, http://econ.worldbank.org. [59]

Johansson, Å. and E. Olaberría (2014), "Long-term Patterns of Trade and Specialisation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1136, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz158tbddbr-en. [51]

Linares, A., D. Rodriguez and A. Gonzalez Pandiella (forthcoming), "Identifying upscaling opportunities for Colombia(forthcoming)", *OECD Economics Working Paper*, OECD Publishing, Paris. [3]

López, D., E. Enciso and E. Montes (2015), "Colombia en el comercio mundial (1992-2012): desempeño de las exportaciones colombianas", *Borradores de Economia 885*, https://ideas.repec.org/p/bdr/borrec/885.html (accessed on 6 November 2018). [6]

Meléndez, M. and M. Uribe (2012), "International Product Fragmentation and the Insertion of Latin America and the Caribbean in Global Production Networks Colombian Case Studies", IDB working paper series No. IDB-WP-374, http://www.iadb.org. [14]

Morales, J. et al. (2013), "Benchmarking Container Port Technical Efficiency in Latin America and the Caribbean:A Stochastic Frontier Analysis", The World Bank, http://econ.worldbank.org. [21]

OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Brazil 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2018-en. [34]

OECD (2018), *Promoting innovation in established SMEs*, https://www.oecd.org/cfe/smes/ministerial/documents/2018-SME-Ministerial-Conference-Parallel-Session-4.pdf. [48]

OECD (2018), *Services Trade Restrictiveness Index - Colombia*, OECD Publishing, http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm. [54]

OECD (2017), *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264275942-en. [43]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en. [27]

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en. [20]

OECD (2015), "OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015", *OECD publishing,Paris*. [10]

OECD (2015), *OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015*, OECD Review of Agricultural Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264227644-en. [13]

OECD (2015), *Trade in Value Added(Tiva) Indicators -Colombia*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm. [12]

OECD (2014), *Market Openness Review of Colombia*, OECD publishing, Paris, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC(2014)4&docLanguage=En. [25]

OECD (2014), *OECD Reviews of Innovation Policy: Colombia 2014*, OECD Reviews of Innovation Policy, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204638-en. [47]

OECD (2012), *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, OECD, https://www.oecd.org/site/tadicite/50258009.pdf. [1]

Perfetti, J. et al. (2017), *Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia*, Fedesarrollo 207p,Informe final, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3443/Repor_Agosto_2017_Perfetti_et_al.pdf?sequence=3&isAllowed=y. [37]

Porto, G. (2006), "Using survey data to assess the distributional effects of trade policy", *Journal of International Economics*, Vol. 70/1, pp. 140-160, http://dx.doi.org/10.1016/J.JINTECO.2005.09.003. [36]

Restrepo Ángel, S., J. Cuervo and E. Uribe (2012), *Comercio exterior colombiano y su financiación con la banca local: Un análisis a nivel de firma 1*, Banco de la República, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_722.pdf (accessed on 6 November 2018). [52]

Rogoff, K. (2016), *The curse of cash*, Princenton University, https://press.princeton.edu/titles/10798.html. [58]

Roseth, B. et al. (2018), "Wait no more: citizens, red tape and digital government". [49]

Rouzet, D., S. Benz and F. Spinelli (2017), "Trading firms and trading costs in services: Firm-level analysis", *OECD Trade Policy Papers*, No. 210, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/b1c1a0e9-en. [26]

Salehi Esfahani, H. and M. Ramírez (2002), "Institutions, infrastructure, and economic growth", *Journal of Development Economics*, http://dx.doi.org/10.1016/S0304-3878(02)00105-0. [28]

SIC (2017), *Informes motivados*, Superintendencia de Industria y Comercio, http://www.sic.gov.co/informes-motivados. [50]

Suárez-Alemán, A. et al. (2016), "When it comes to container port efficiency, are all developing regions equal?", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Vol. 86, pp. 56-77, http://dx.doi.org/10.1016/J.TRA.2016.01.018. [22]

WEF (2016), "Accelerating Capital Markets Development in Emerging Economies: Country Case Studies", *Wolrd Economic Forum*, http://www.weforum.org. [56]

World Bank (2015), *Colombia - Systematic country diagnostic*, http://documents.worldbank.org/curated/en/142801468188650003/Colombia-Systematic-country-diagnostic (accessed on 13 September 2018). [41]

World Bank (2013), *World Development Report*, The World Bank, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/263351468330025810/pdf/73068-v1-english-revised-PUBLIC-PUBDATE-10-15-12.pdf. [32]

Capítulo 2. Fomentar empleos de calidad para todos los colombianos

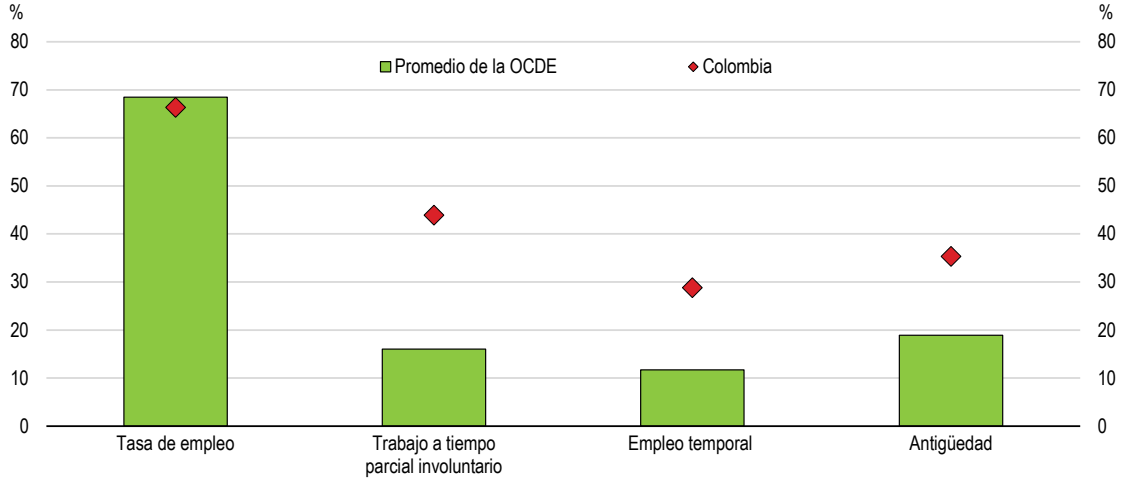
En los últimos años, Colombia ha realizado importantes mejoras sociales y económicas. Entre 2008 y 2018, la tasa promedio anual de crecimiento del empleo fue del 3 %. Gracias a los esfuerzos del Gobierno en la lucha contra la informalidad, la tasa de empleo informal ha disminuido de forma importante en la última década. Sin embargo, muchos empleos son todavía de una calidad relativamente baja, lo que afecta al bienestar y la productividad. Al menos la mitad del empleo es informal y muchos grupos vulnerables, en particular jóvenes, minorías étnicas y mujeres, no tienen trabajo. Un alto porcentaje de la población carece de competencias básicas y el desajuste entre la oferta y la demanda de habilidades es generalizado. Superar estos retos requerirá medidas en varios ámbitos de política, como se recoge en la implementación de la Estrategia de Empleo de la OCDE para Colombia que se desarrolla en este capítulo. Acciones necesarias incluyen la reducción de los costos de formalización para trabajadores y empresas, el fortalecimiento de la aplicación de la legislación laboral, la mejora de la formación y la intermediación laboral, así como un mejor funcionamiento del sistema de prestaciones por desempleo. También ayudaría mejorar la relevancia del sistema educativo y de formación, para que responda mejor a las necesidades del mercado laboral. En particular, potenciar un sistema de formación con prácticas de aprendizaje vinculado a la educación formal y fomentar más aprendizaje en el trabajo mejoraría las oportunidades de empleo de calidad. También ayudaría un mejor sistema de información, evaluación y anticipación de las competencias , así como mayores esfuerzos para involucrar a los empleadores en el sistema educativo y de formación. También se necesitan, para reducir las brechas de género, políticas que impulsen el empleo femenino, como son la ampliación de los horarios de apertura de los centros de cuidado infantil y mayores esfuerzos hacia una educación de la primera infancia universal. Las reformas para impulsar el desempeño de las exportaciones y mejorar la productividad contribuirían al crecimiento de las empresas y del empleo y sentarían las bases para la creación de más empleos y de mejor calidad (capítulo 1). Estas políticas generarían un ciclo virtuoso entre productividad laboral y equidad, y mejorarían el acceso a empleos de mayor calidad, a unos salarios más altos y mayor cobertura de prestaciones por jubilación, formación y desempleo.

El escenario: La calidad del empleo en Colombia

Colombia ha realizado importantes mejoras sociales y económicas en los últimos años. Entre 2008 y 2018, la desigualdad y la pobreza se redujeron de forma importante y la tasa promedio anual de crecimiento del empleo fue del 3%. Gracias a los esfuerzos del Gobierno en la lucha contra la informalidad, la tasa de empleo informal disminuyó en 5 puntos porcentuales entre 2008 y 2017, hasta el 53 %. Sin embargo, son necesarios mayores avances para abordar las cuestiones estructurales que persisten y conseguir un mercado laboral más inclusivo, también en las zonas rurales.

La mejora de la calidad del empleo fomentaría el crecimiento de la productividad y aumentaría el bienestar de los trabajadores y, al mismo tiempo, se reducirían las desigualdades en el mercado laboral. El nuevo Gobierno ha establecido como una de sus principales prioridades el fomento de la creación de empleos formales (Recuadro 2.1), lo que impulsará la calidad del empleo. Pese a que la tasa de empleo está en niveles similares al promedio de los países de la OCDE, el desempeño de Colombia en otros indicadores del mercado laboral es relativamente pobre (Gráfico 2.1). La informalidad laboral sigue siendo alta: un tercio de los trabajadores asalariados no contribuyen al sistema de salud. Además, más de la mitad de la población ocupada trabaja por cuenta propia y, en su mayor parte, fuera del mercado de trabajo formal. Entre los trabajadores asalariados, el 28 % tienen contratos temporales, el porcentaje más elevado entre los países de la OCDE y casi tres veces el promedio de la OCDE, y el 36 % tienen una antigüedad inferior a un año, frente al 19 % del promedio de la OCDE. Aproximadamente el 40 % de los trabajadores a tiempo parcial preferirían tener un trabajo a tiempo completo, 2,5 veces el promedio de la OCDE aunque no tan elevado como en España, Italia o Grecia, donde más del 60 % del empleo a tiempo parcial es involuntario. La combinación de estos indicadores ilustra los desafíos que Colombia tiene por delante para conseguir un mercado laboral más inclusivo. Este capítulo ofrece recomendaciones detalladas en varios ámbitos de políticas para impulsar la calidad del empleo y conseguir que el mercado laboral sea más inclusivo.

Gráfico 2.1. Colombia obtiene débiles resultados en diversos indicadores del mercado laboral



Nota: Los datos se refieren a 2018. El trabajo a tiempo parcial involuntario se refiere a trabajadores a tiempo parcial que no pueden encontrar trabajo a tiempo completo. La tasa de antigüedad se refiere al porcentaje de trabajadores con una antigüedad inferior a 12 meses sobre el empleo total. El promedio de la OCDE es un promedio ponderado.
Fuente: Base de datos sobre empleo de la OCDE, www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm y base de datos sobre distribución de ingresos de la OCDE, www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013567

Recuadro 2.1. Prioridades del Gobierno en materia de inclusividad del mercado laboral

El Gobierno otorga una gran prioridad a la reducción del empleo informal, ya que considera que tiene un impacto perjudicial grande y fundamental sobre la productividad, la desigualdad, los ingresos fiscales y el acceso a las pensiones y su financiación.

El fomento de un crecimiento sostenible será fundamental para la creación de las condiciones adecuadas de formalización del empleo. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 contempla un módulo sobre formalización de empresas que incluye medidas para disminuir los costos indirectos y directos de la formalización. Otras medidas para fomentar la formalización del empleo son también el apoyo a programas de desarrollo empresarial, la formación en centros de trabajo y la educación y formación profesional, así como mecanismos de colaboración con las regiones y los empleadores locales para garantizar el ajuste entre la oferta y la demanda de competencias.

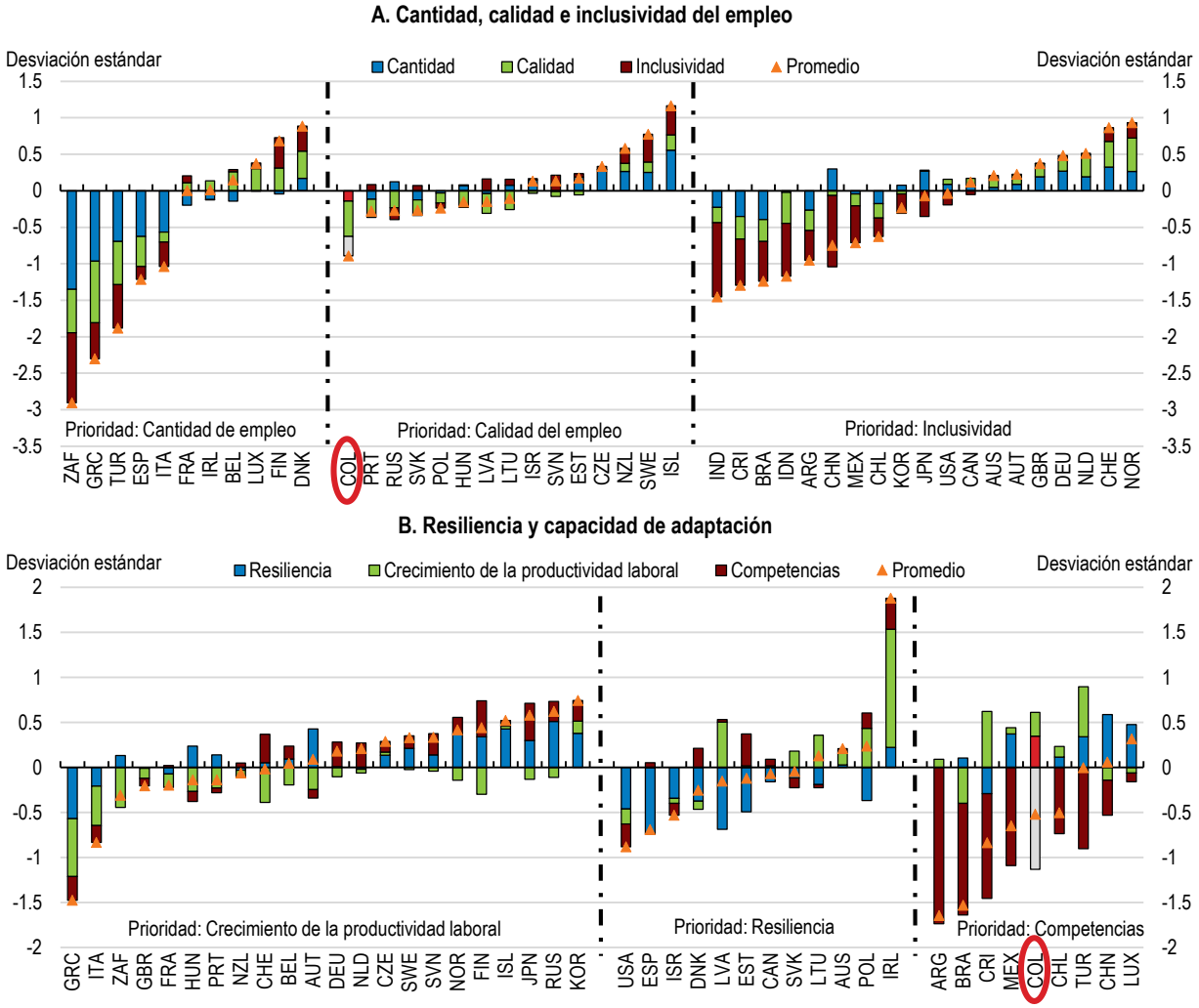
Entre las medidas propuestas para abordar la desigualdad y crear un mercado laboral más inclusivo se encuentran la ampliación de la protección de la seguridad social en materia de salud, educación y pensiones, y la asistencia a los más vulnerables en su transición hacia la clase media. El Gobierno planea impulsar una reforma de las pensiones centrada en la equidad, de forma que los subsidios se orienten a los más vulnerables, y que elimine las distorsiones en el sistema de pensiones contributivas. Por último, se pone el énfasis en la mejora de la inclusión de los grupos minoritarios en el empleo, la educación y la sociedad en su conjunto.

Implementar la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE

Una condición esencial para conseguir un crecimiento inclusivo y elevar los niveles de bienestar es un mercado de trabajo que funcione bien. Tal como se analiza en la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE (Recuadro 2.2), el principal reto de los responsables de la elaboración de políticas es reconciliar la habilidad de la economía de mantener ganancias agregadas de productividad con la capacidad de generar empleos con buenas condiciones de trabajo (tanto económicas como no económicas) así como de garantizar que las ganancias del crecimiento se repartan de forma equitativa. Para apoyar a los países en esta difícil tarea, la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE ofrece un conjunto exhaustivo de recomendaciones sobre políticas organizadas en torno a: i) la cantidad y la calidad de los empleos; ii) la inclusividad del mercado laboral, y iii) la resiliencia y la capacidad de adaptación (OECD, 2018[1]). La comparación de los resultados del mercado laboral en Colombia con los de los países de la OCDE (véase el cuadro de indicadores de la Estrategia de Empleo de la OCDE en la Tabla 2.A.1 del anexo) pone de manifiesto los retos del país en términos de calidad del empleo y de competencias (Gráfico 2.2). Así pues, las reformas y las medidas de políticas deberían centrarse en mejorar estos dos resultados del mercado laboral. Este capítulo analizará en detalle cada uno de estos ámbitos de políticas.

Gráfico 2.2. Colombia debe centrarse en mejorar la calidad del empleo y las competencias

Desviaciones estándar en los países de la OCDE



Nota: El gráfico muestra las contribuciones al desempeño absoluto del Panel A y del Panel B del Cuadro de indicadores (véase la Tabla 2.A.1 del anexo). El desempeño absoluto está normalizado según el promedio de la OCDE, y las unidades del eje vertical denotan las desviaciones estándar. En el eje horizontal, se ordenan los países por prioridad y en orden ascendente de desempeño absoluto (esto es, del peor al mejor desempeño).
Fuente: (OCDE, 2018[1]).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013586

La Estrategia de Empleo de la OCDE insiste en que las estrategias de reforma de las políticas deben adaptarse a las características específicas del país en términos de su marco institucional, sus preferencias sociales, su capacidad administrativa y su capital social. De este modo, las recomendaciones sobre políticas de este capítulo siguen de cerca el marco de la Estrategia de Empleo de la OCDE, pero se adaptan a la situación específica de Colombia. Los resultados del mercado laboral no dependen solo de las políticas de empleo, sino también de otras políticas, como son unas políticas macroeconómicas adecuadas, las políticas de mejora de la productividad en los mercados de productos y las políticas

sociales. Las recomendaciones sobre políticas en estos ámbitos se analizan en el apartado de Análisis de las principales políticas y en el capítulo 1 de este estudio.

Frenar la informalidad

Mejorar la calidad del empleo de los trabajadores colombianos depende en gran medida de continuar reduciendo la informalidad. Los trabajadores informales están fuera del alcance del Estado en términos de prestaciones, protección y redistribución. Tal como se plantea en la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE, es necesaria una estrategia integral que incluya las medidas necesarias en diversos ámbitos de políticas, como son los costos fiscales y no fiscales, el fortalecimiento de la aplicación de la legislación laboral, regulaciones empresariales y laborales o el desarrollo de competencias. Las políticas para frenar la informalidad pueden reducir la tasa de empleos de baja calidad y, a su vez, mejorar la inclusividad del mercado laboral.

Aprender de las reformas recientes

En la última década, el Gobierno ha fomentado la formalización laboral a través de una serie de reformas estructurales. La Reforma Tributaria de 2012 fue especialmente importante en el impulso de la formalización, mediante la reducción de los impuestos sobre la nómina del 29,5 % al 16 % de la remuneración salarial bruta para trabajadores con salarios inferiores a 10 veces el salario mínimo (OECD, 2016[2]). Las evaluaciones de impacto disponibles sugieren que la reducción de los impuestos sobre la nómina conllevó una reducción de entre 2 y 4 puntos porcentuales en la tasa de informalidad, y que tuvo un efecto mayor entre trabajadores asalariados que entre trabajadores por cuenta propia (Kugler, Kugler and Prada, 2017[3]; Morales and Medina, 2016[4]; Fernández and Villar, 2016[5]; Bernal et al., 2017[6]). Mientras que Morales y Medina (2016[4]) hallan solo un pequeño efecto sobre los salarios, Bernal et al. (2017[6]) estiman un efecto positivo del 2,7% en los salarios promedios de las empresas. En Garlati-Bertoldi (2018[7]) se muestra que la reforma tuvo un impacto a largo plazo y de base amplia; el sector manufacturero, el sector servicios y el sector agrícola experimentaron reducciones en sus tasas de informalidad.

Recuadro 2.2. Empleos de calidad para todos en un mundo laboral en cambio: La Estrategia de Empleo de la OCDE

El bajo crecimiento de la productividad, los altos niveles de desigualdad de ingresos en muchos países, así como el rápido cambio económico relacionado con el progreso tecnológico, la globalización y los cambios demográficos presentan nuevos desafíos en materia de políticas para el buen desempeño del mercado laboral. El objetivo de la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE es ayudar a los países a abordar estos desafíos.

La Estrategia de Empleo de la OCDE va más allá de la cantidad de trabajos y considera la calidad y la inclusividad del empleo como prioridades políticas centrales, al mismo tiempo que pone el énfasis en la importancia de la resiliencia y la capacidad de adaptación para el buen desempeño de la economía y del mercado de trabajo en un mundo laboral en cambio. La Estrategia reconoce que las políticas de mejora de la flexibilidad de los mercados de productos y de trabajo son necesarias pero no suficientes. Para fomentar unos buenos resultados, también se necesitan políticas e instituciones que protejan a los trabajadores, fomenten la inclusividad y permitan que los trabajadores y las empresas aprovechen al máximo los retos actuales.

La OCDE apoya de forma activa a los países en la implementación de la Estrategia de Empleo de la OCDE a través de la identificación de prioridades y recomendaciones de políticas específicas para el país, por ejemplo, mediante la elaboración de capítulos en los Estudios Económicos de la OCDE, como es el caso de este capítulo para Colombia. Este proceso terminará con un informe resumen en el que se extraerán conclusiones de los estudios sobre países y se destacarán buenas prácticas en las herramientas de políticas identificadas en la Estrategia de Empleo de la OCDE.

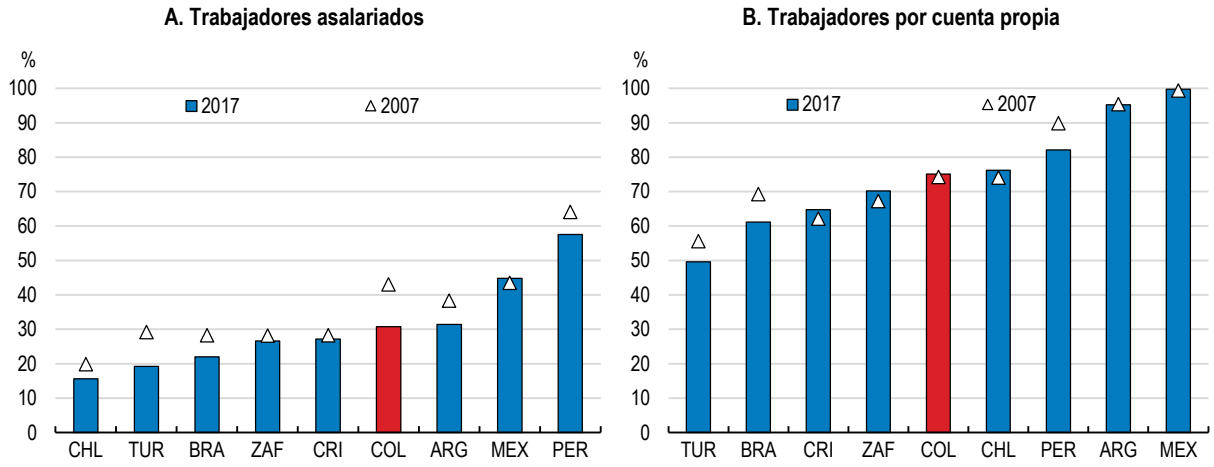
Para más información, véase http://www.oecd.org/employment/jobs-strategy/.

Entre 2007 y 2017, el porcentaje de trabajadores asalariados que no contribuyen a un seguro social disminuyó del 43,0 % al 30,8 % (Gráfico 2.3). En el mismo período, el descenso entre los trabajadores por cuenta propia fue insignificante y, en 2017, solo uno de cada cuatro estaba registrado. En conjunto, la mejora de la formalidad laboral está en línea con la tendencia general de América Latina, donde el fuerte crecimiento del PIB y una dinámica favorable del mercado laboral han tenido un impacto positivo sobre la formalización del empleo (International Monetary Fund, 2018[8]).

Además, el Gobierno ha conseguido reducir el abuso de contratos de prestación de servicios mediante varias iniciativas legislativas y unos controles más estrictos por parte de la inspección de trabajo. Las empresas han abusado de estructuras jurídicas como las cooperativas de trabajo asociado o los contratos sindicales de servicio para eludir los derechos laborales. Al subcontratar trabajadores (a menudo antiguos empleados) mediante estos contratos de servicios, los trabajadores son considerados como proveedores de servicios en vez de empleados. Como tal, no tienen derecho a un seguro social o a otros derechos laborales aunque continúen desempeñando las mismas tareas (véase OECD (2016[2]) para más información). El número de nuevas cooperativas de trabajo asociado registradas disminuyó de forma drástica entre 2010 y 2017 (Gráfico 2.4, panel A) y el aumento de contratos sindicales de servicio alcanzó un punto de inflexión en 2014, cuando el número de contratos y de trabajadores afectados comenzó a disminuir (Gráfico 2.4, panel B).

Para abordar las barreras a la formalización que persisten, se necesitan adicionales esfuerzos y medidas. La Estrategia de Empleo de la OCDE identifica cuatro elementos de importancia fundamental para la formalización laboral: 1) bajos costos de formalización de empresas y trabajo para empresarios y trabajadores por cuenta propia; 2) beneficios claramente visibles de la formalización de empresas y trabajadores; 3) procedimientos sólidos de aplicación de la legislación laboral, y 4) el fomento del desarrollo de competencias (véase el último apartado de este capítulo y el capítulo Análisis de las principales políticas). También se necesitan reformas que mejoren la productividad e impulsen el desempeño de las exportaciones de forma que se apoye el crecimiento de las empresas y el empleo formal y, al mismo tiempo, se sienten las bases para generar más empleo y de mejor calidad (capítulo Análisis de las principales políticas y capítulo 1).

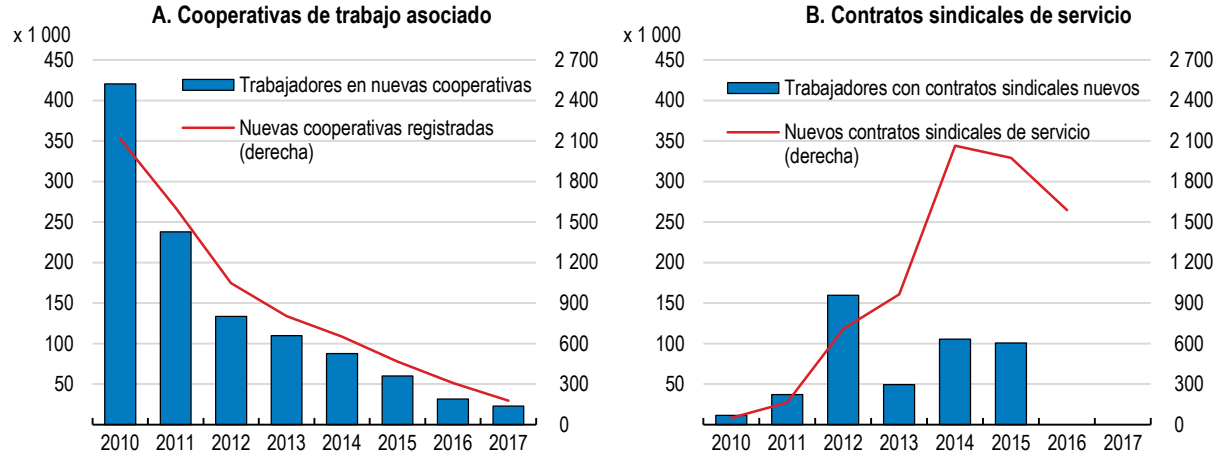
Gráfico 2.3. El descenso de la informalidad ha sido mucho mayor entre trabajadores asalariados que entre trabajadores por cuenta propia



Nota: La definición de informalidad incluye: i) trabajadores asalariados que no contribuyen al sistema de salud, y ii) trabajadores por cuenta propia que no contribuyen a la seguridad social (Brasil, Chile y Turquía) o cuya empresa no está registrada (Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Sudáfrica). Los datos de Turquía se refieren a personas de 15 o más años de edad. Los datos de Argentina se refieren a zonas urbanas seleccionadas (según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); las series de encuestas de población activa publicadas después del primer trimestre de 2007 y hasta el cuarto trimestre de 2015 deben considerarse con cautela).
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta EPH para Argentina, la PNAD para Brasil, la CASEN para Chile, la GEIH para Colombia, la ECE para Costa Rica, la ENOE para México, la ENAHO para Perú, la QLFS para Sudáfrica y la HLFS para Turquía.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013605

Gráfico 2.4. Descenso en el uso de contratos no estándar, 2010-17



Nota: Los datos se refieren a diciembre de cada año.
Fuente: Datos suministrados por el Ministerio del Trabajo, según datos del DANE y de la Superintendencia de Economía Solidaria.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013624

Disminuir los costos de la formalización y mejorar sus beneficios

El fomento del crecimiento de la productividad depende en parte de un entorno empresarial eficiente que mantenga el costo de la formalización en un nivel razonable. Las regulaciones gravosas que siguen estando muy presentes en Colombia, tal y como indica la clasificación del indicador de regulación del mercado de productos (véase el capítulo Análisis de las principales políticas), frenan la competencia, el crecimiento de la productividad y la creación de empleos formales. Los procedimientos complejos de registro de empresas también pueden desalentar la creación de nuevas empresas y la formalización. Para facilitar la creación de empresas formales, el Gobierno debe simplificar y, posiblemente, unificar los distintos procedimientos (por ejemplo, los procedimientos comerciales, tributarios y de la seguridad social) con el objetivo de reducir el tiempo necesario de creación de una empresa formal hasta lo habitual en la OCDE (véase el Tabla 2.1y el capítulo Análisis de las principales políticas). Tras años de planificación, comenzó durante 2018 en Bogotá un ejercicio piloto de ventanilla única para el registro de empresas. Está previsto que este programa se amplíe a otras ciudades y que incluya también la afiliación de los trabajadores a la seguridad social.

Tabla 2.1. El costo de crear una empresa en Colombia es elevado

Indicador	Colombia	OCDE	América Latina y el Caribe
Creación de una empresa (clasificación)	96	49	116
Procedimientos (número)	8,0	5,0	8,4
Tiempo (días)	11,0	9,2	31,7
Costo (como % del ingreso per cápita)	14,0	8,7	37,5
Capital mínimo necesario (como % del ingreso per cápita)	0	9,6	2,7

Fuente: Recopilación de la OCDE basada en información del Banco Mundial (2018[9]), Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1146-3.

El elevado salario mínimo obligatorio constituye también un factor determinante del empleo informal (Arango and Flórez, 2017[10]; Olarte Delgado, 2018[11]), como se muestra en el Recuadro 2.3. El salario mínimo, en 87% del salario mediano de los trabajadores a tiempo completo, es el más alto en términos relativos que en cualquier otro país de la OCDE (Gráfico 2.5). El salario de casi la mitad de toda la fuerza laboral es inferior al salario mínimo. Este alto salario mínimo reduce las perspectivas de empleo de los trabajadores con poca cualificación, los jóvenes y las personas situadas en regiones menos desarrolladas (OECD, 2015[12]).

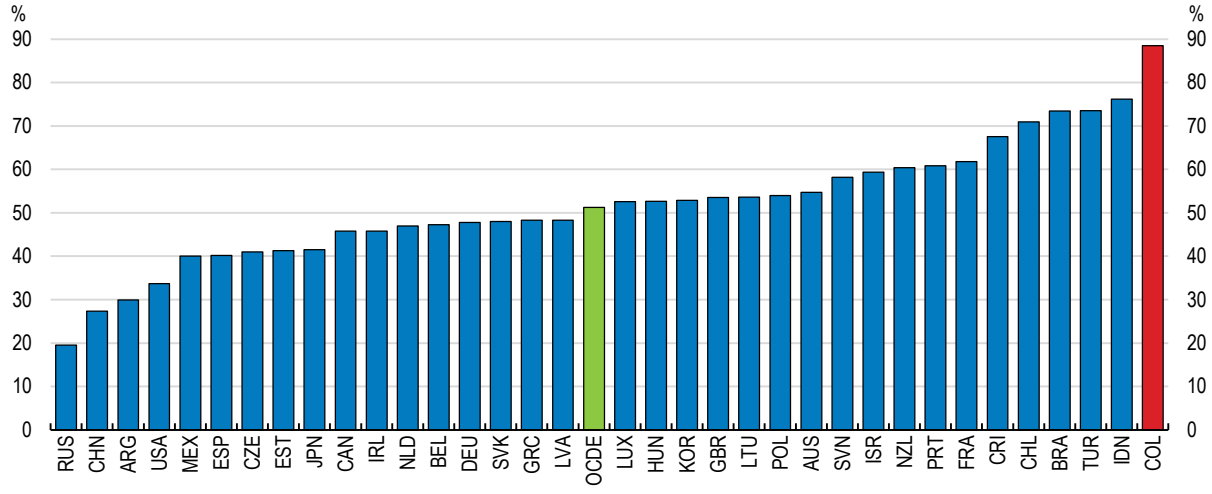
Con todo, como se argumenta en (OECD, 2016[2]), el elevado salario mínimo debe verse también en el contexto del limitado papel de la negociación colectiva en Colombia. Dado que el salario mínimo es una de las pocas formas que tienen los sindicatos de garantizar unas condiciones de trabajo decentes para sus afiliados, tienden a ejercer mucha presión para aumentar su nivel. Sin embargo, el elevado salario mínimo ha empujado a muchos trabajadores al empleo informal y al trabajo por cuenta propia sin ninguna protección.

Limitar el aumento de la inflación durante un tiempo contribuiría a que el salario mínimo volviera de forma gradual a un nivel que favorezca más el empleo (OECD, 2015[12]). Otras posibles opciones son la diferenciación del salario mínimo por edad (OECD, 2015[12]) o región (OECD, 2017[13]) o el establecimiento de un salario mínimo por hora, lo que evitaría la actual penalización del empleo a tiempo parcial, dada la necesidad de contribuir al sistema de seguridad social de forma semanal o a tiempo completo. Estas medidas contribuirían, en particular, a la formalización en las zonas rurales.

Las reducciones adicionales de los costos laborales no salariales contribuirían también a la formalidad (Recuadro 2.3). Pese a la reforma de 2012, los costos laborales no salariales siguen representando casi el 50 % del salario (Gráfico 2.8). En concreto, la subvención para transporte (7,5 %) y las contribuciones para la pensión (16 %) son altas en comparación con otros países latinoamericanos. Los empleadores también pagan una contribución del 4% a las Cajas de Compensación Familiar, que ofrecen una variedad de servicios, desde vivienda y programas de formación hasta deportes y entretenimiento, a los afiliados, y también, cada vez más, prestaciones y servicios al resto de la población (OECD, 2016[2]).

Gráfico 2.5. El salario mínimo es alto en comparación con el salario mediano

Como porcentaje del salario mediano de los trabajadores a tiempo completo en 2017



Nota: OCDE hace referencia al promedio no ponderado de los países miembros mostrados.
Fuente: OCDE, Going for Growth, base de datos de indicadores de política estructural.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013643

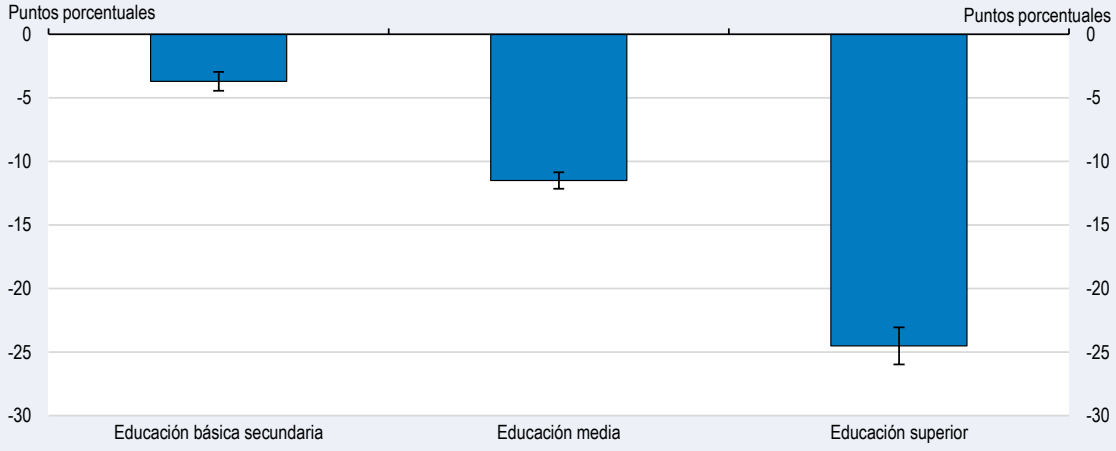
Recuadro 2.3. Factores determinantes de la informalidad en Colombia

Un análisis basado en los microdatos de la encuesta de hogares de Colombia (GEIH) para el período 2010-2017 permite evaluar los factores determinantes de la informalidad en el mercado laboral. Este análisis utiliza un modelo probit para obtener la probabilidad de ocupar un empleo informal (que no contribuye al sistema de pensiones). Se incluyen características individuales (como la edad, el género, la educación, el estar casado o tener hijos), características de la empresa (el sector, el tamaño de la empresa, variables dummy para la zona rural y las regiones) y variables del mercado laboral: los salarios mínimos (en relación con el salario mediano en las zonas rurales o urbanas de cada región) y los costos laborales no salariales como porcentaje de los salarios (incluidas las subvenciones al transporte y las contribuciones a las cajas de compensación familiar, pensiones y seguros de salud y de riesgo).

La educación es uno de los determinantes más importantes de la probabilidad de ocupar un empleo informal. Los trabajadores con educación superior (terciaria o postsecundaria) tienen una probabilidad 25 puntos porcentuales inferior que aquellos con educación media (Gráfico 2.6). Las políticas del mercado laboral también son un factor importante. Una reducción de 10 puntos porcentuales en la proporción del salario mínimo en relación con el salario mediano regional, urbano o rural, disminuiría la probabilidad de ocupar un empleo informal en 8 puntos porcentuales. La reducción de 4 puntos porcentuales en los costos laborales no salariales conduciría a una disminución promedio de 9 puntos porcentuales en la probabilidad de ocupar un empleo informal (Gráfico 2.7).

Gráfico 2.6. Cursar estudios durante más tiempo reduce de forma radical la probabilidad de ocupar un empleo informal

Estimación del efecto marginal promedio de cada nivel educativo con respecto a la referencia (educación primaria o inferior) sobre la probabilidad de ocupar un empleo informal.



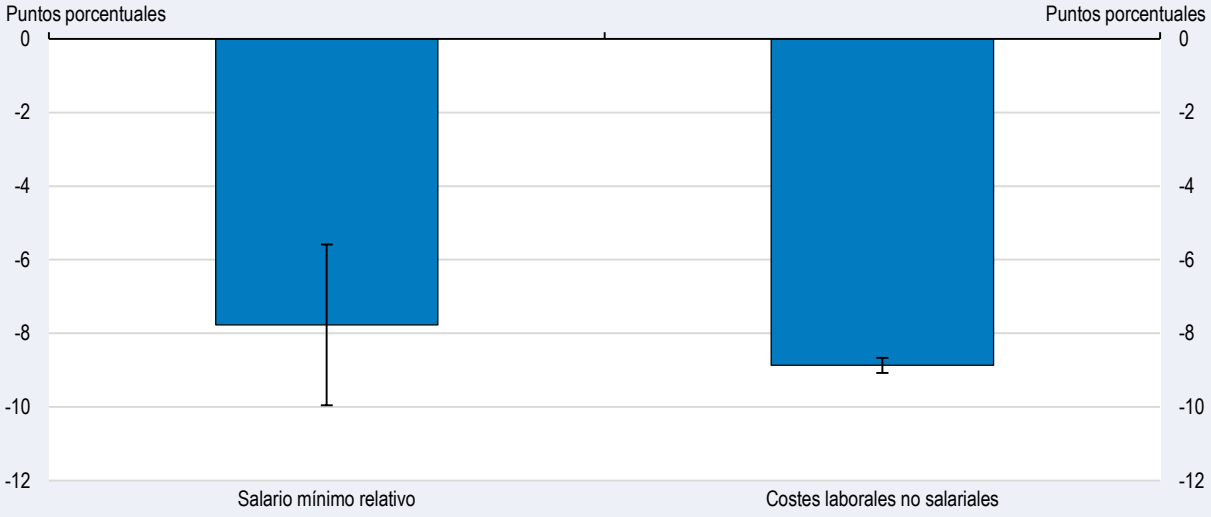
Nota: Las barras muestran el efecto estimado de los niveles educativos sobre la probabilidad media de ocupar un empleo informal en relación con tener un nivel educativo de primaria o inferior. Las líneas indican el intervalo de confianza al 95 %. Las estimaciones se obtienen mediante una estimación probit que controla por edad, educación, género, hijos, estado civil, tamaño de la empresa, zona rural y efectos fijos de año, regionales y sectoriales (a 2 dígitos). Se incluyen variables sobre políticas del mercado de trabajo. Los errores estándar se agrupan a nivel regional-anual.

Fuente: Garda (*próxima publicación*), «The drivers of informality in Colombia», Documentos de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013662

Gráfico 2.7. La disminución de los costos laborales no salariales y del salario mínimo relativo reduciría de forma significativa la informalidad

Estimación de los efectos sobre la probabilidad de ocupar un empleo informal de una reducción en el salario mínimo en relación con el salario mediano regional y de los costos laborales no salariales.

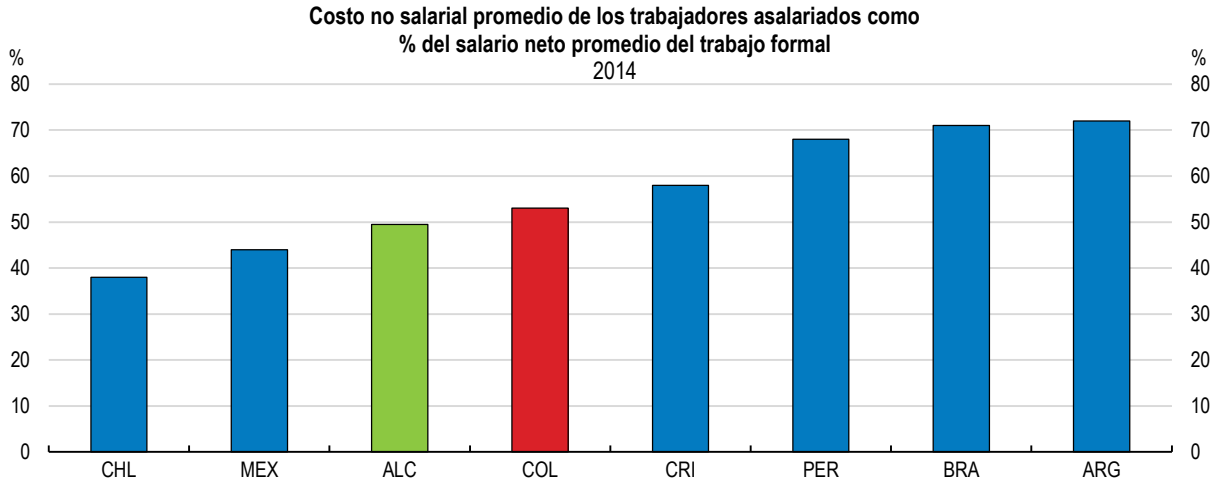


Nota: Las barras muestran los efectos estimados sobre la probabilidad media de ocupar un empleo informal de una reducción de 10 puntos porcentuales en el salario mínimo en relación con el salario mediano y de una reducción de 4 puntos porcentuales en los costos laborales no salariales. Las líneas indican el intervalo de confianza del 95 %. Las estimaciones se obtienen mediante un modelo probit que controla por educación, edad, género, hijos, estado civil, tamaño de la empresa, zona rural y efectos del año, regionales y sectoriales (a 2 dígitos). El salario mínimo se mide en relación al salario mediano en las zonas rurales o urbanas de cada región. En 2017, la proporción media del salario mínimo en relación con el salario mediano varió entre el 82 % de Bogotá y el 240 % del departamento rural de Cauca. Los costos laborales no salariales se miden como porcentaje de los salarios brutos. Los errores estándar se agrupan a nivel regional-anual.
Fuente: Garda (*próxima publicación*), «The drivers of informality in Colombia», Documentos de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013681

La desconexión entre las contribuciones obligatorias que pagan los empleadores y las prestaciones que reciben sus empleados puede tener también efectos negativos sobre la formalidad laboral (Frölich et al., 2014[14]). Por ejemplo, parte de las contribuciones de los trabajadores formales al sistema de salud y a los fondos de compensación familiar se destina a financiar prestaciones y servicios a los que no pueden acceder los trabajadores formales (Recuadro 2.4). Debido a las consecuencias no intencionadas de esos impuestos sobre la creación de empleo formal, es importante ampliar las fuentes de financiación de servicios sociales y prestaciones generales con el objetivo de reducir las contribuciones de los empleados del sector formal.

Gráfico 2.8. Existe margen para reducir los costos laborales no salariales en Colombia



Nota: ALC hace referencia a la media de 20 países de la región. Las estimaciones incluyen las contribuciones obligatorias (como las contribuciones a la seguridad social para sanidad y pensiones, riesgos profesionales y subvenciones al transporte), un 13º salario en forma de bonos, vacaciones pagadas, indemnización y aviso de despido.

Fuente: Alaimo *et al.* (2017), «Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe», Nota Técnica del BID nº 1291, https://publications.iadb.org/es/publicacion/17272/medicion-del-costo-del-trabajo-asalariado-en-america-latina-y-el-caribe

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013700

Por último, debe revisarse la financiación de las cajas de compensación familiar, tal como se recomienda en anteriores Estudios Económicos de la OCDE (OECD, 2015[12]; OECD, 2013[15]). En otros países de la OCDE, muchos de los servicios que ofrecen, como las actividades recreativas y comerciales, no se financian con contribuciones de los empleadores y estas deberían ser opcionales.

Recuadro 2.4. Dos ejemplos de distorsiones entre contribuciones sociales y prestaciones en Colombia

Los incentivos de los trabajadores para formalizar su empleo y contribuir al sistema de salud (una contribución del 4 % para los trabajadores asalariados y del 12,5 % para los trabajadores por cuenta propia) son limitados debido a que: 1) el sistema de salud subsidiado ofrece prácticamente los mismos servicios y es gratuito; 2) parte de la contribución de los trabajadores formales al sistema de salud se emplea para financiar el sistema subsidiado y, por tanto, actúa como un impuesto; y 3) existe una discontinuidad temporal en la cobertura sanitaria cuando un individuo cambia de sistema de salud como resultado de un cambio en su situación laboral.

Para estimular la formalización del empleo, sin poner en peligro la cobertura sanitaria universal, sería importante ampliar las fuentes de financiación del sistema de salud subsidiado. Contar con recursos adicionales permitiría al Gobierno reducir de manera gradual la proporción de financiación sanitaria total procedente de contribuciones de empleados del sector formal y aumentar la financiación procedente del presupuesto general. A esto podría contribuir la ampliación del uso de mecanismos como el copago y los tickets moderadores, sin disminuir el acceso de las personas con menores recursos

económicos. El aumento de la formalidad también será fundamental para incrementar los ingresos.

En segundo lugar, existe una importante desconexión entre las contribuciones del 4% de los empleadores y las prestaciones de las cajas de compensación familiar. Muchos de los servicios de los fondos (como servicios culturales y recreativos, formación y educación) se ofrecen en las capitales regionales y no están al alcance de trabajadores asalariados formales de ciudades más pequeñas o que viven en el otro extremo de la ciudad. El Gobierno debería hacer que estos servicios sean opcionales, y así permitir a los empleadores no participar en las contribuciones a las cajas de compensación familiar.

Además, las cajas de compensación familiar están cada vez más obligadas por el Gobierno a ofrecer prestaciones y servicios a no afiliados. De esta forma, una parte cada vez mayor de las contribuciones es en realidad un impuesto para financiar programas de política social a los que no pueden optar los trabajadores formales. Las importantes diferencias en la calidad de los servicios ofrecidos por las diferentes cajas, en las regiones menos desarrolladas estando más rezagadas, agravan aún más las desigualdades. Para reducir los efectos negativos de la contribución sobre la formalidad laboral y para mejorar la calidad de los servicios en todas las regiones, los servicios sociales de cajas de compensación familiar deberían ofrecerse a través de diversas estructuras institucionales (Arango and Flórez, 2016[16]).

Fuente: (OECD, 2016[2]).

Garantizar el cumplimiento eficaz de la legislación laboral

Para abordar la informalidad también es necesario mejorar la aplicación de la legislación laboral a través de un poder judicial eficaz y una inspección de trabajo adecuadamente equipada. En los últimos años, Colombia ha adoptado una gran cantidad de medidas para mejorar el sistema de inspección de trabajo (OECD, 2016[2]). En concreto, el número de inspectores de trabajo aumentó más del doble entre 2012 y 2015, se ha incrementado el presupuesto de forma importante y se ha revisado y reforzado el sistema de recaudación de multas (véase el Recuadro 2.5). El Gobierno también aumentó las escalas salariales de los inspectores de trabajo para atraer a mejores candidatos y organizó un examen para la carrera pública con el objetivo de mejorar la seguridad en el empleo y limitar la rotación del personal en el trabajo. Sin embargo, según informaciones recientes, está empeorando de nuevo la recaudación de multas (Gráfico 2.10) y continúa la subcontratación ilegal (según el Ministerio de Trabajo). También son necesarias acciones en el ámbito rural para informar a empleadores y trabajadores sobre los beneficios de la formalización y estimular el empleo formal.

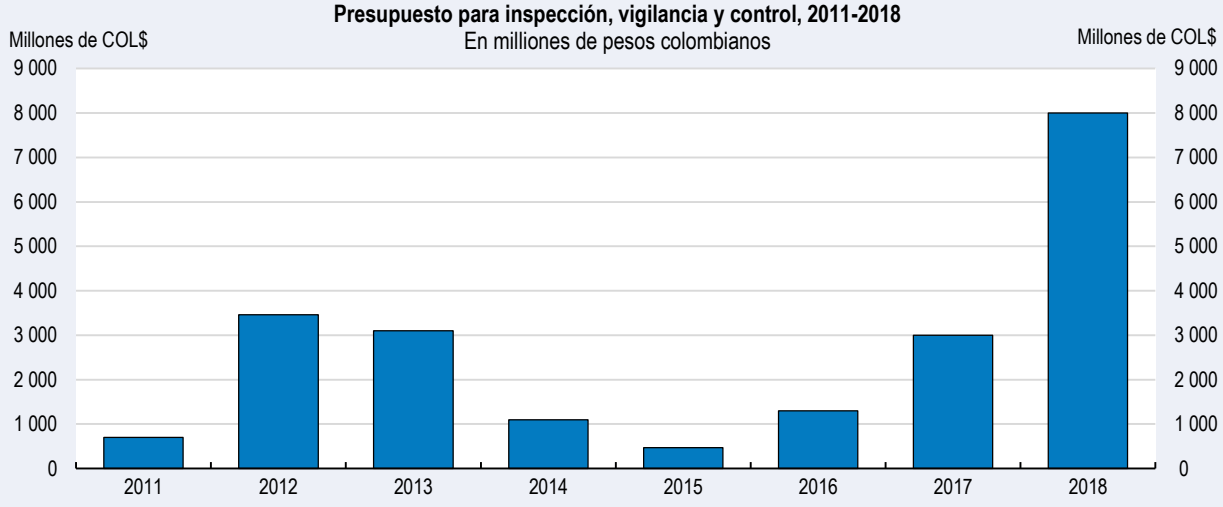
El diálogo social y las normas sociales también desempeñan un papel en la aplicación eficaz de la legislación laboral. En concreto, los sindicatos pueden ofrecer voz a los trabajadores y apoyarles en sus denuncias de no cumplimiento. Sin embargo, se necesitan cambios importantes en el sistema de negociación colectiva colombiano para que aumente la sindicalización y mejore el respeto de los derechos sindicales en el país (véase el apartado Compartir las ganancias con los trabajadores). Las normas sociales, como por ejemplo las contenidas en las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y sus puntos de contacto nacionales, son herramientas igualmente importantes para fomentar la conducta empresarial responsable de las empresas (véase (OECD, 2018[17]) para un ejemplo concreto sobre Colombia).

Recuadro 2.5. Colombia ha realizado importantes mejoras en la inspección de trabajo, aunque es necesario continuar los esfuerzos

En 2018, se asignaron 8 000 millones de pesos colombianos a la inspección, vigilancia y control de trabajo, casi tres veces más que el presupuesto disponible en 2017 (3000 millones de pesos colombianos) y muy superior al presupuesto de 2015 (468 millones de pesos colombianos) (Gráfico 2.9). Este gran incremento del presupuesto es el resultado de un programa de cooperación con los Estados Unidos y la OIT, cuyo objetivo es la mejora sistemática de la aplicación de la legislación laboral. La cooperación se centra en la formación regular de los inspectores de trabajo y en el desarrollo e implementación de un sistema electrónico de gestión de casos en todas las regiones para facilitar la supervisión de los casos y la recaudación de sanciones.

En 2017, se recaudaron multas por un valor total de 13 700 millones de pesos colombianos, un 38 % más que el año anterior (Gráfico 2.10). Este avance fue en gran medida resultado de una eficaz colaboración con CISA, una entidad pública con ánimo de lucro vinculada al Ministerio de Hacienda y especializada en la recaudación de deudas. Sin embargo, las últimas informaciones apuntan a que la recaudación de multas está volviendo a empeorar. El volumen total de multas recaudadas durante los primeros ocho meses de 2018 es solo de aproximadamente un tercio del volumen de 2017. La extrapolación sobre el año completo sugiere una recaudación de multas similar a la de 2014. Aun así, el valor total de multas impuestas está en su mayor nivel desde hace siete años, lo que indica que los empleadores siguen incumpliendo la legislación laboral y que es necesario realizar nuevos esfuerzos para garantizar una recaudación adecuada de las multas existentes.

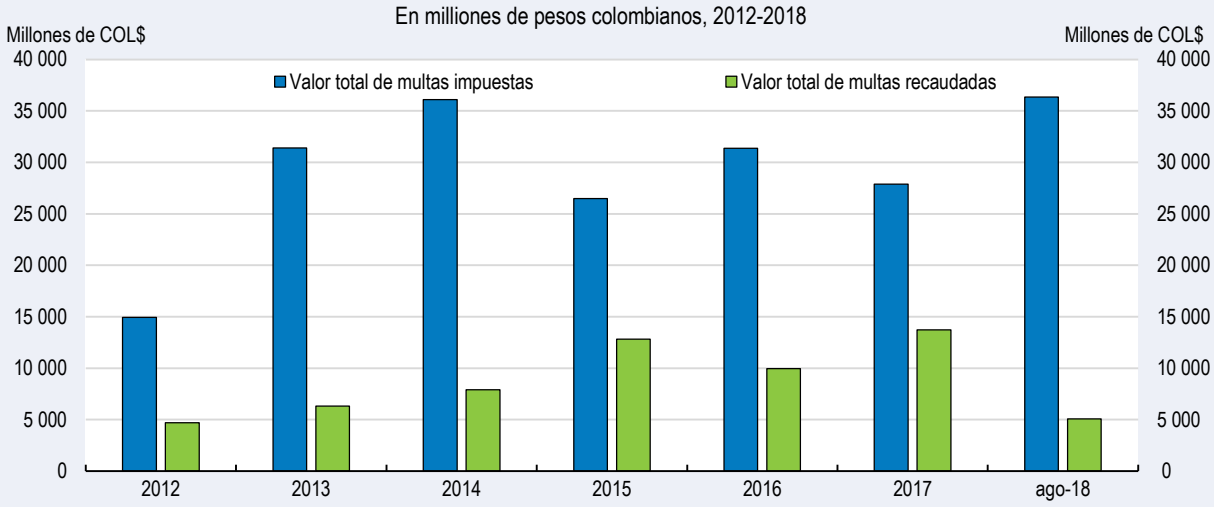
Gráfico 2.9. El presupuesto para inspección de trabajo ha aumentado de forma exponencial en los últimos años



Nota: El presupuesto de 2018 es una estimación.
Fuente: Ministerio del Trabajo.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013719

Gráfico 2.10. La mejora en la recaudación de multas parece haberse invertido en 2018



Fuente: Datos suministrados por el Ministerio del Trabajo, actualizados con información de boletines trimestrales sobre el sistema de inspección de la página web del Ministerio del Trabajo (http://www.mintrabajo.gov.co/).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013738

Ofrecer un apoyo adecuado a los trabajadores en un mercado laboral flexible

Encontrar el equilibrio adecuado entre flexibilidad laboral y estabilidad en el empleo

Los gobiernos se enfrentan al importante reto de incentivar el dinamismo del mercado laboral y, al mismo tiempo, mantener los costos de ajuste soportados por los trabajadores en un nivel lo más bajo posible. La legislación sobre protección del empleo es el instrumento de política que se usa de forma más habitual para limitar el uso excesivo de despidos económicos. Las indemnizaciones por despido obligatorias y algunos otros requisitos procedimentales (por ejemplo, el procedimiento de reincorporación) aumentan los costos asociados con la pérdida de empleo que soporta el empleador, lo que desincentiva los despidos. Sin embargo, la experiencia demuestra que la protección del empleo debe utilizarse con cautela, ya que puede obstaculizar la movilidad laboral que aumenta la eficiencia y, posiblemente, genera dualidad en los mercados de trabajo en el caso de existir un gran diferencia entre la severidad de las regulaciones para contratos permanentes y otro tipo de contratos (OECD, 2013[18]). La legislación en materia de empleo también podría no ofrecer la protección adecuada a quienes pierden el trabajo si las empresas incumplen sus compromisos en materia de indemnizaciones en el momento del despido (OECD, 2011[19]).

Las regulaciones sobre la protección laboral en Colombia son más bien flexibles para los despidos individuales y existen muy pocas restricciones en el uso de contratos temporales. Solo las empresas de trabajo temporal están fuertemente reguladas (OECD, 2016[2]). Sin embargo, los trabajadores pueden ser mejor apoyados mediante un sistema de prestaciones por desempleo efectivo y formación educativa y de capacitación continua relevante que sea demandada en el mercado laboral, en lugar de con una regulación restrictiva de la protección laboral (Vodopivec, 2013[20]).

Reorganizar el seguro de desempleo

Colombia cuenta ya con la base de un sistema de cuentas de ahorro individuales para el desempleo para trabajadores formales, pero es necesario mejorar el sistema para ofrecer a los trabajadores desempleados una protección adecuada. En 1990, Colombia transformó su sistema tradicional de indemnización por despido en un sistema de cuentas individuales de indemnización (Kugler, 2002[21]). En lugar de tener que pagar un mes por año de servicio en el momento del despido, los empleadores están obligados a realizar un depósito anual equivalente al salario de un mes en un fondo de indemnización (una institución financiera independiente) en nombre de cada empleado. Además, los empleadores depositan un interés del 12% de la cantidad anual del pago por indemnización en la cuenta de indemnización del empleado (PricewaterhouseCoopers, 2018[22]). En 2018, había aproximadamente 8 millones de personas afiliadas a las cuentas individuales de indemnización (cesantías), lo que corresponde al 90 % de todos los trabajadores formales y al 36 % de trabajadores tanto formales como informales.

Sin embargo, a lo largo de los años, el sistema ha perdido su objetivo de protección de los ingresos en caso de desempleo, ya que los trabajadores pueden retirar los ahorros antes de la pérdida del empleo por distintas razones, por ejemplo, para financiar educación, comprar una vivienda o llevar a cabo renovaciones en la misma. En 2017, dos tercios de los fondos se retiraron por motivos distintos al desempleo (ACRIP and Fedesarrollo, 2018[23]).

Para redirigir el sistema de cuentas individuales de indemnización hacia la provisión de apoyo al ingreso en caso de desempleo, el Gobierno introdujo en 2013 un bono proporcional a la cantidad de ahorro para quienes mantuvieran en el fondo al menos el 10% de sus ahorros, el 25% en el caso de aquellos cuyos ingresos sean más del doble del salario mínimo (OECD, 2016[2]). Aun así, sería conveniente limitar la retirada de los fondos en general o aumentar el nivel mínimo de ahorro para garantizar una protección suficiente durante los períodos de desempleo.

Al limitar la retirada de fondos, el sistema de cuentas individuales de indemnización recuperaría su papel de protección del ingreso durante períodos de desempleo y funcionaría como un sistema de cuentas de ahorro individuales para desempleo, como sucede en Chile (Robalino, 2014[24]). La ventaja de las cuentas de ahorro individuales para desempleo sobre otros sistemas de seguro de desempleo es que limitan de forma significativa la posibilidad de riesgo moral. El hecho de que los trabajadores hagan uso de sus cuentas de ahorro personales durante los periodos de desempleo les permite internalizar el coste de las prestaciones por desempleo y, de esta forma, se fortalecen los incentivos de los empleados para evitar la pérdida de empleo y los de los desempleados para volver al trabajo con rapidez. Esta característica es especialmente relevante en países en desarrollo con un sector informal amplio, en el que es complicado monitorear el comportamiento de las personas desempleadas (Sehnbruch and Carranza, 2015[25]). Las cuentas de ahorro individuales para desempleo también fortalecen los incentivos para ocupar un empleo formal, ya que, de esta forma, las contribuciones a la seguridad social se perciben menos como un impuesto sobre el trabajo y más como un pago atrasado (OECD, 2018[1]).

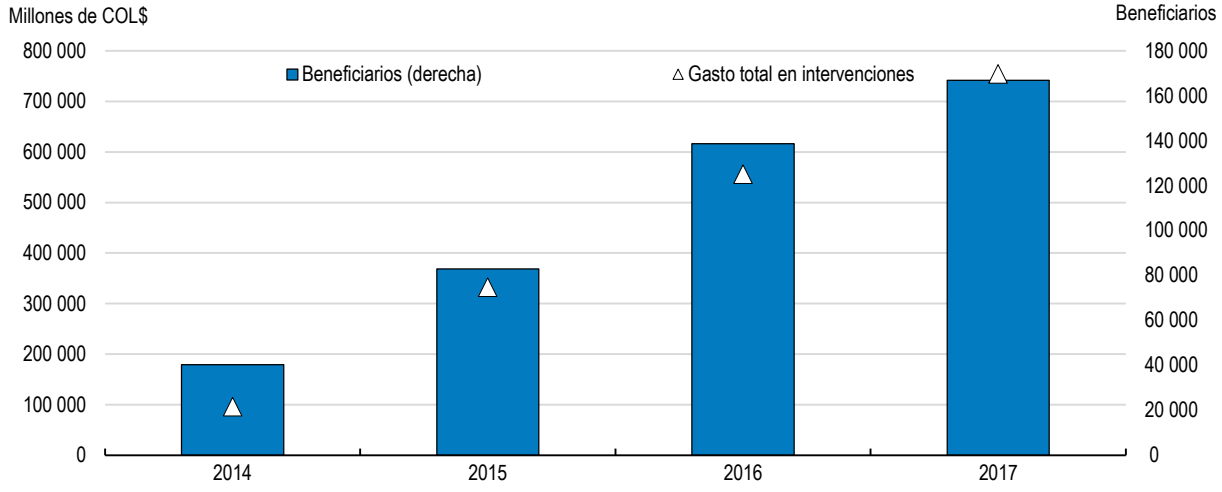
A mediano plazo, el Gobierno también podría añadir un elemento de solidaridad a las cuentas de ahorro individuales con el objetivo de compartir riesgos entre trabajadores y redistribuir entre grupos de ingreso, de forma similar al sistema de seguro de desempleo chileno (Acevedo, Eskenazi and Pagés, 2006[26]) En efecto, sin un fondo de solidaridad, el sistema ofrece una protección menor a quienes más lo necesitan: aquellos trabajadores que experimentan períodos de desempleo frecuentes o de larga duración.

Garantizar una mejor cobertura regional del mecanismo de protección por desempleo

Como complemento a las cuentas de ahorro individuales, el Gobierno introdujo en 2013 un mecanismo de protección al cesante. El sistema garantiza la continuidad de los subsidios familiares y de las contribuciones al sistema de salud y de pensiones, proporciona acceso a servicios públicos de empleo y a formación profesional y ofrece, desde 2017, un cupón para alimentos. Solo pueden optar a estas prestaciones y servicios los trabajadores formales cuyo empleador haya contribuido 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 para trabajadores independientes).

Desde la introducción del mecanismo de protección por desempleo, tanto el gasto como el número de beneficiarios se ha multiplicado por cuatro (Gráfico 2.11). Aproximadamente la mitad del presupuesto se dedica al pago de prestaciones; el 32% se utiliza en programas de capacitación, y el 16% restante se dirige a la provisión de servicios de colocación y a administración general. Pese a este sustancial aumento, el número total de beneficiarios (167 mil en 2017) sigue siendo solo una mínima parte (7,2%) de los 2,3 millones de personas desempleadas en 2017, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. La mayoría de los desempleados no puede acogerse a este mecanismo debido a que han trabajado en el sector informal o a que su empleador no ha contribuido por un período suficiente.

Gráfico 2.11. Aumento sustancial del mecanismo de protección al cesante



Fuente: Datos proporcionados por el Ministerio del Trabajo.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013757

Mejorar los servicios públicos de empleo

Como parte del mecanismo de protección al cesante, el Gobierno creó en 2013 el servicio público nacional de empleo (OECD, 2016[2]). Este servicio opera a través de una red nacional de agencias de prestación del servicio acreditadas pero independientes, y que cumplen unos estándares específicos. Los servicios públicos de empleo incluyen el registro de vacantes y emparejamiento de ofertas de trabajo entre empleadores y demandantes de empleo, lo que se complementa con seminarios sobre perspectivas de carrera y, para

algunos usuarios, una orientación y evaluación en más profundidad. Todas las personas desempleadas, con independencia de si han contribuido o no, pueden utilizar los servicios de la red de los servicios públicos de empleo. Sin embargo, los proveedores de servicios públicos de empleo tienen una flexibilidad considerable a la hora de elegir con qué empleadores y demandantes de empleo trabajan y de qué forma prestan los servicios (Finn, 2015[27]).

En los últimos años, el número de proveedores de servicios públicos de empleo ha aumentado con rapidez y, actualmente, el país cuenta con 260 proveedores (aunque la cobertura sigue estando limitada a las principales ciudades), entre ellos 66 proveedores públicos y 193 proveedores privados acreditados, y con 140 espacios virtuales en los que los demandantes de empleo pueden consultar información. En 2017, los servicios públicos de empleo registraron más de un millón de hojas de vida y 1,6 millones de vacantes. Los empleadores deben, por ley, notificar sus vacantes, que se publican en una página web de fácil acceso con más de seis millones de visitas mensuales. Un tercio de las vacantes son para vendedores y servicios, y también existe una demanda frecuente de ingenieros, técnicos, abogados y trabajadores sociales (Tabla 2.2). Según las cifras el Ministerio del Trabajo, alrededor de 650 000 personas encontraron un empleo a través de los servicios públicos de empleo en 2017 y 250 000 personas desempleadas han recibido formación. Aunque inicialmente existía la percepción general de que estos servicios servían principalmente a las personas con poca cualificación (International Labour Organization, 2016[28]), actualmente cuatro de cada diez usuarios tienen un título de educación superior y la misma proporción es menor de 28 años.

Tabla 2.2. Tipo de vacantes registradas en el servicio público de empleo en 2017

	Número de vacantes	Porcentaje sobre el total	Crecimiento en %, 2016-2017
Vendedores	25 407	18,2	-0,3
Servicios	20 815	14,9	88,4
Técnicos y profesionales de las ciencias y la ingeniería de nivel medio	8 721	6,3	>100
Profesionales de las ciencias y la ingeniería	7 860	5,6	>100
Profesionales en derecho, en ciencias sociales y culturales	6 501	4,7	>100
Operarios y oficiales de procesamiento de alimentos, de la confección, ebanistas, y afines	6 477	4,6	>100
Empleados contables y encargados del registro	6 346	4,6	-21,7
Profesionales financieros y administrativos de nivel medio	4 598	3,3	-33,5
Trabajadores de los servicios personales	3 890	2,8	75,9
Profesionales de la salud	3 786	2,7	59,5
Otros	30 492	32,3	-

Fuente: Datos proporcionados por el Ministerio del Trabajo de Colombia.

Para abordar las grandes diferencias en la calidad del servicio según las regiones y los proveedores, el Ministerio del Trabajo estableció en 2018 un equipo de funcionarios regionales que realizan visitas a las oficinas regionales y verifican su infraestructura, recursos humanos, planificación y satisfacción del usuario. También, se ha elaborado unas normas de calidad técnica para estandarizar los servicios y la calidad de los proveedores en términos de administración básica, servicios de colocación (recepción y registro, orientación profesional, preselección y derivación) y satisfacción del usuario.

Para seguir mejorando el apoyo laboral a los demandantes de empleo, los servicios públicos de empleo podrían ampliar su oferta de servicios y programas activos de empleo. Al hacer esto, es importante mantener una colaboración estrecha con los empleadores, ya que son un socio fundamental para el buen funcionamiento de los servicios de empleo (Finn, 2015[27]; Mazza, 2017[29]). El *Servicio Nacional de Aprendizaje* (SENA) es también una agencia pública de empleo con una amplia oferta formativa a corto y más largo plazo (véase el apartado Promover el desarrollo de competencias.

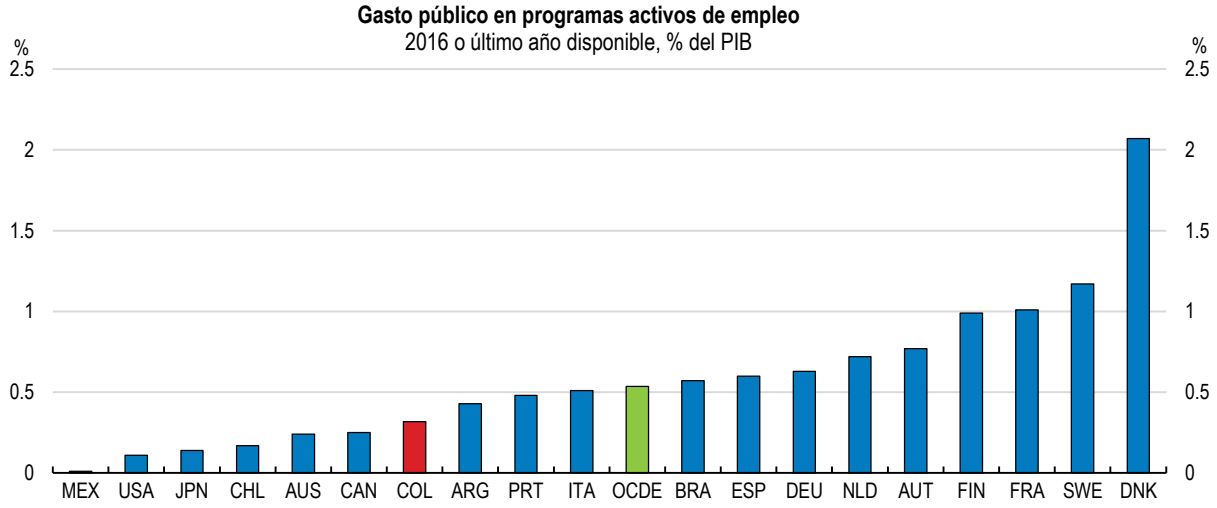
También, los servicios públicos de empleo pueden mejorar la información que ofrecen a empleadores y trabajadores. Por ejemplo, debería publicarse información sobre los salarios de reserva y los salarios del mercado laboral, así como información que permita a los trabajadores moverse a otras ciudades (como por ejemplo, el costo de la vida en distintas ciudades y la provisión de servicios públicos) (Arango and Flórez, 2016[16]).

Centrarse en programas activos de empleo que han demostrado funcionar

Antes de ampliar los programas activos de empleo, es importante evaluar con detenimiento los programas existentes y los potenciales. Tal como se analiza en la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE, las experiencias con programas activos de empleo en países de la OCDE y en desarrollo muestran resultados variados (Betcherman, Olivas and Dar, 2004[30]; Brown and Koettl, 2015[31]; Escudero et al., 2017[32]; McKenzie, 2017[33]; OECD, 2015[34]). En concreto, el amplio sector informal y la escasa capacidad para implementar programas activos en los países en desarrollo podría limitar sus efectos. No obstante, unas medidas bien diseñadas y específicas pueden aumentar la empleabilidad de los demandantes de empleo y sus oportunidades laborales de una forma rentable. También ayudaría la mejora de la gobernanza, en la que el Ministerio del Trabajo desempeñara un papel importante en la supervisión de la calidad de las distintas partes interesadas que ofrecen programas activos de empleo. Varios países latinoamericanos han conseguido que las políticas del mercado de trabajo sean más eficaces mediante la adición de un componente activo de empleo, como es la formación, a los programas existentes de transferencias condicionadas de recursos (Cecchini and Madariaga, 2011[35]; López Mourelo and Escudero, 2017[36]). Las transferencias de recursos proporcionan un apoyo al ingreso en momentos de necesidad, pero son más eficaces si están acompañados por un componente de formación que mejore las posibilidades de los participantes de encontrar oportunidades de generación de ingreso más autónomas y sostenibles.

En Colombia, el gasto en programas activos de empleo es bajo, en comparación con otros países de la región y de la OCDE (Gráfico 2.12), y se han realizado pocas evaluaciones en profundidad de los distintos programas. Aunque algunos programas han mostrado efectos positivos a largo plazo, por ejemplo, el programa Jóvenes en Acción (Attanasio et al., 2017[37]), sería conveniente invertir en evaluaciones sistemáticas de impacto con el objetivo de dirigir la financiación a aquellas intervenciones rentables y que limitan los efectos de peso muerto, sustitución y desplazamiento sobre los no participantes (véase, por ejemplo, Mazza (2017[29]) para orientaciones concretas).

Gráfico 2.12. El gasto en políticas activas de empleo es bajo



Nota: Los datos de Argentina, Brasil y Colombia son de 2010. OCDE hace referencia al promedio no ponderado de los últimos datos disponibles de sus países miembros.
Fuente: OCDE, base de datos sobre gasto público y número de participantes en programas del mercado de trabajo. Los datos de Argentina, Brasil y Colombia provienen de Cerutti *et al*. (2014), Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013776

Un enfoque interesante e innovador es la reciente introducción de un Bono de Impacto Social (véase el Recuadro 2.6 para más información sobre el proyecto piloto). Los Bonos de Impacto Social siguen un esquema de pago por resultados para financiar programas sociales: los inversores privados aportan el capital inicial para servicios sociales y el Gobierno les devuelve el dinero cuando se cumplen los resultados acordados. Este enfoque busca aumentar la eficacia de la inversión y la innovación sociales del sector público, fomentar la flexibilidad para resolver problemas sociales y mejorar la asignación de recursos públicos (Inter-American Development Bank, 2017[38]).

Recuadro 2.6. El Bono de Impacto Social para el Desarrollo de la Fuerza Laboral en Colombia

El Bono de Impacto Social para el Desarrollo de la Fuerza Laboral en Colombia es el primer bono de impacto social (BIS) que se pone en marcha en un país en desarrollo[1]. Este bono de impacto social es un proyecto piloto, dirigido a personas desempleadas y vulnerables de Bogotá, Cali y Pereira, con una especial atención a personas en extrema pobreza o desplazadas debido al conflicto interno. El BIS financia medidas de empleo para personas vulnerables, como formación profesional, acompañamiento psicosocial y servicios de intermediación para la colocación laboral y la conservación del trabajo. El Departamento para la Prosperidad Social financia algo menos de la mitad del pago por los resultados, y el resto proviene del Banco Interamericano de Desarrollo, que canaliza los fondos suministrados por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza. El contrato se firmó en marzo de 2017 y finalizó en julio de 2018.

El bono de impacto social se estructura de forma que se reembolsa a sus inversores, la Fundación Corona, la Fundación Mario Santo Domingo y la Fundación Bolívar Davivienda, solo si los participantes encuentran un empleo estable y formal. En particular, este bono de impacto social tiene tres criterios de medición de resultados: colocación laboral, tres meses de conservación del trabajo y seis meses de conservación del trabajo. Por cada persona que encuentra un empleo, el pagador por resultados desembolsará el 50 % del pago per cápita total, y el restante 50 % si la persona conserva el empleo durante tres meses, con un máximo de 514 personas. En el caso de las personas que todavía conservan el empleo tras seis meses, el Banco Interamericano de Desarrollo, con fondos de Suiza, pagará un bono adicional del 10 %.

Los resultados preliminares muestran que, en mayo de 2018, se había formado a 1 300 trabajadores y 605 participantes tenían un empleo, de los cuales 330 participantes lo mantenían tras 3 meses y 131 tras 6 meses. No obstante, todavía es muy pronto para entender el impacto completo del programa.

1. Aunque en Perú y la India se han introducido dos bonos de impacto en el *desarrollo,* la característica distintiva del bono de impacto *social* de Colombia es que el pagador por resultados es una entidad gubernamental y no un donante o fundación, como en el caso de Perú y la India.
Fuente: Basado en Gustafsson-Wright *et al*. . (2017[39])).

Mejorar la igualdad de oportunidades

Promover las oportunidades de empleo para las mujeres

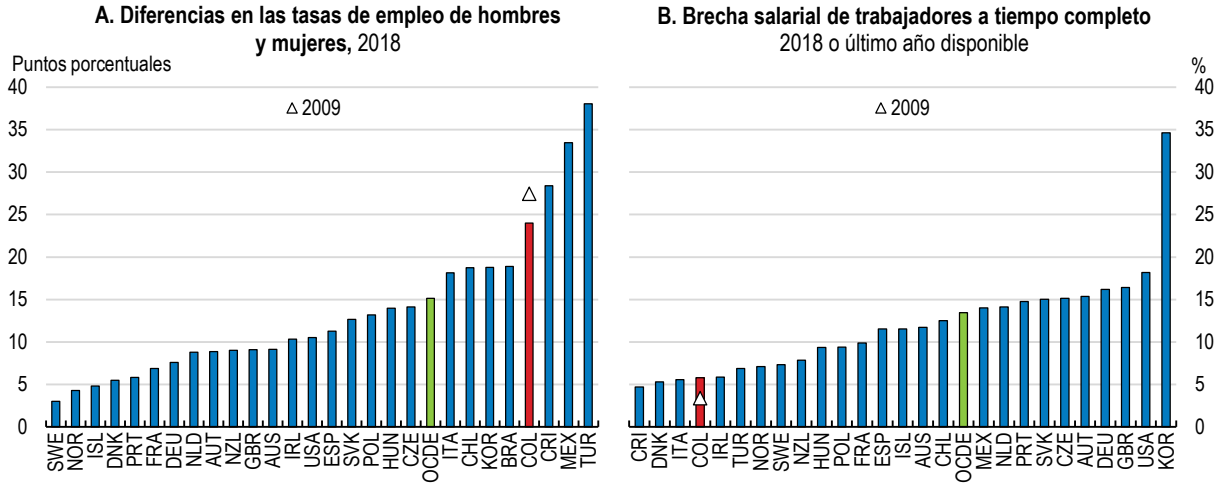
Como se señala en la Estrategia de Empleo de la OCDE (OECD, 2018[1]), la participación igualitaria de ambos géneros en la economía es fundamental para el crecimiento económico y el bienestar de la población. El aumento de la tasa de empleo de las mujeres puede tener un importante efecto sobre la productividad y el crecimiento económico y contribuir a reducir las desigualdades de ingresos (OECD, 2017[40]; Causa, de Serres and Ruiz, 2015[41]).

En las últimas décadas, se ha vivido un progreso notable en el empoderamiento político, social y económico de las mujeres colombianas (OECD, 2016[42]). Sin embargo, siguen existiendo brechas de género. La tasa de empleo de las mujeres ha aumentado de forma sustancial en la última década, pero la diferencia con la tasa de empleo masculina es una de las más elevadas de los países de la OCDE (Gráfico 2.13, panel A). Pese a situarse por

debajo del promedio de la OCDE, la brecha salarial de género se ha ampliado en los últimos años (Gráfico 2.13, panel B). También, existe sólida evidencia de heterogeneidad de la brecha de género entre las principales ciudades colombianas (Arango, Flórez and Olarte-Delgado, 2018[43]; Galvis, 2010[44]). Los cálculos de la OCDE indican que la brecha salarial se sitúa en niveles por encima del promedio de la OCDE después de controlar por educación, edad, ocupación y sector. Así pues, mujeres de la misma edad, nivel educativo, profesión y sector que los hombres ocupan puestos laborales con un salario relativamente inferior que los puestos ocupados por los hombres. Este dato arroja luz sobre la importancia de otros factores, como la mayor probabilidad de interrupciones de la carrera, la discriminación o la cultura de largas jornadas laborales que evitan que las mujeres participen en puestos con altas remuneraciones (OECD, 2016[45]).

La igualdad de género es una prioridad cada vez mayor en el programa del Gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo para 2014-2018 incluía la formulación e implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género, que contaba con un plan de participación de las mujeres rurales en la formulación de una política pública integral sobre la mujer rural y con la creación de una dirección de la mujer rural dentro del Ministerio de Agricultura.

Gráfico 2.13. Las brechas de género todavía son considerables



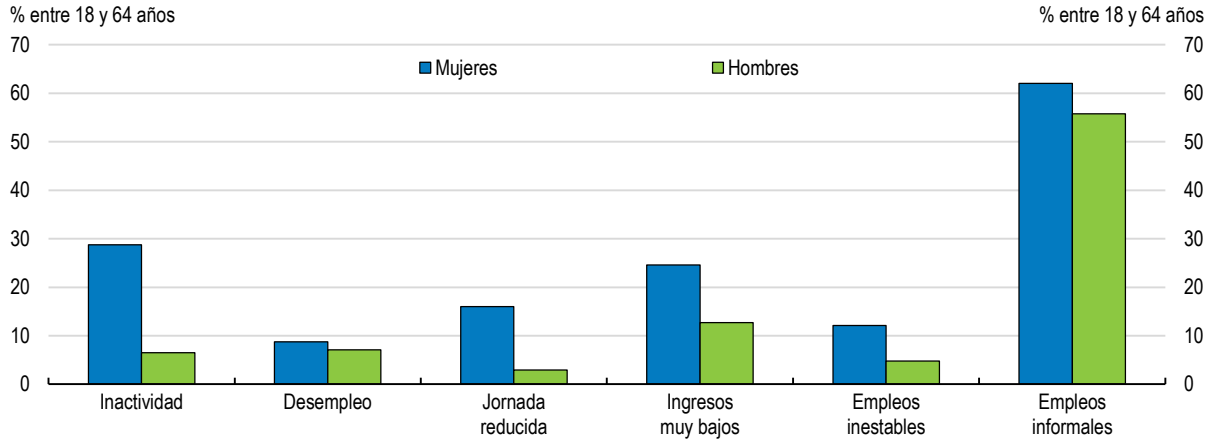
Nota: La brecha salarial de género se define como la diferencia entre los salarios medianos masculinos y femeninos dividida por los salarios medianos masculinos.
Fuente: Base de datos sobre empleo de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013795

El porcentaje desproporcionado de mujeres sin trabajo o en empleos precarios (Gráfico 2.14) es, al menos en parte, consecuencia de la desigual distribución de género del trabajo no remunerado. Desde 2013, una encuesta sobre el uso del tiempo recaba información sobre el trabajo no remunerado. Las mujeres colombianas llevan a cabo al menos cuatro veces más tareas domésticas y de cuidados que los hombres (Amarante and Rossel, 2018[46]). Esta desigualdad afecta a la capacidad de las mujeres para conseguir y conservar empleos de calidad, dadas las horas y la disponibilidad que requieren ciertos trabajos. Son necesarias políticas que promuevan modalidades de trabajo flexible y licencias por paternidad compartidas entre la madre y el padre, junto con incentivos que permitan a los padres tomarse la licencia por paternidad. Compartir la crianza de los hijos

es especialmente importante en el caso de Colombia, donde los datos indican que el aumento de la licencia por maternidad ha conllevado un incremento de la inactividad, el empleo informal y el trabajo por cuenta propia entre las mujeres (Ramírez, Tribin and Vargas, 2015[47]).

Gráfico 2.14. La brecha de género en el empleo de calidad y la participación es considerable



Nota: Año 2017. Los empleos precarios se muestran como % de la población empleada entre 18 y 64 años de edad, y se definen como empleos inestables (empleos que no son permanentes) o informales (que no están afiliados o no contribuyen al sistema de pensiones), con muy bajos ingresos (el ingreso laboral mensual es inferior al 60 % del salario mínimo) o empleos con jornada reducida (menos de 20 horas de trabajo semanales).
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la GEIH, DANE.

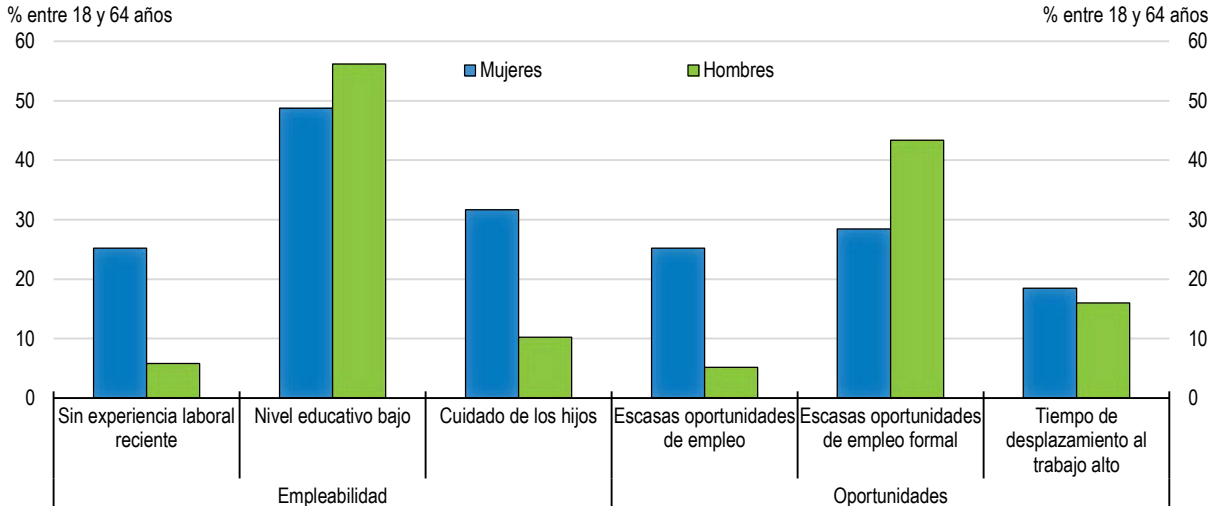
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013814

La participación de las mujeres en el mercado laboral o en empleos de buena calidad también se ve afectada por obstáculos al empleo relacionados con el cuidado de los hijos (Gráfico 2.15). La maternidad suele implicar efectos negativos sobre la participación en la fuerza laboral, el salario y la promoción profesional, lo que refleja la desproporcionada responsabilidad de las mujeres en las tareas de cuidados no remuneradas (OECD, 2017[40]; Castellani et al., 2017[48]). Las medidas para ampliar la educación preescolar aumentaron en 2015 la cobertura de los niños de 3 y 4 años al 48 % y al 75 %, todavía por debajo de los promedios de la OCDE del 70 % y el 82 % respectivamente. Entre los niños de 5 años, la cobertura es del 54 % (OECD, 2016[49]). En zonas rurales, la cobertura es solo del 45 %. El Gobierno ha hecho de la Educación Inicial y Atención Integral a la Primera Infancia (EIAIPI) una prioridad con su Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia: De Cero a Siempre. Sin embargo, el componente educativo de la educación inicial de la primera infancia sigue estando poco desarrollado y hay dificultades para articular la provisión y los recursos entre los dos distintos sistemas que existen: el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que gestiona los servicios de la primera infancia de 0 a 5 años.

Para favorecer el empleo de calidad entre las madres, son necesarias medidas como continuar la ampliación del acceso a una educación y cuidado de la primera infancia de calidad y la extensión de los horarios de apertura, en especial para los niños de contextos más pobres y de las zonas rurales. El Gobierno ha incentivado la matriculación preescolar a través de la ampliación a los niños de 5 años del programa de transferencias condicionadas Más Familias en Acción. Seguir ampliando la cobertura en zonas rurales y ofrecer una

jornada escolar completa para los niños de 5 años contribuiría a incrementar la cobertura de los niños en su año de transición hacia la escuela. La financiación se puede obtener de la reasignación de recursos de gastos mal focalizados para hogares y empresas, reformas estructurales en favor del crecimiento y un reequilibrio de la combinación de impuestos (véase el capítulo Análisis de las principales políticas).

Gráfico 2.15. Obstáculos al empleo en Colombia



Nota: Año 2017. Sin experiencia laboral reciente: personas que no han trabajado en el último año. Nivel educativo bajo: personas con un nivel educativo inferior a la educación media. Responsabilidades en el cuidado de los hijos: personas con un miembro de la familia que requiere cuidados (hijo de 13 años o menor) y dedicaron más de 30 horas semanales al cuidado de los hijos o dejaron de buscar trabajo por motivos relacionados con el cuidado de los hijos o porque el horario laboral no es compatible con las responsabilidades familiares. Escasas oportunidades de empleo (formal): personas cuya probabilidad de estar sin empleo (informal) es 1,6 veces la probabilidad mediana dado su género, edad, nivel educativo, región de residencia y características familiares (número de hijos, cónyuge que trabaja). Tiempo de desplazamiento al trabajo alto: personas que utilizan un tiempo estimado (utilizando una estimación heckprobit) de desplazamiento del trabajo a casa 1,6 veces superior al tiempo estimado dado su lugar de residencia, edad y género.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la GEIH, DANE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013833

Los factores culturales y sociales también desempeñan un papel importante en la explicación de la baja participación femenina en el mercado laboral (Bernal, 2014[50]). Los padres deben entender la importancia de enviar a los niños a la educación preescolar, y los centros deben estar cerca de la casa o del trabajo, tener transporte disponible y unos horarios de apertura compatibles.

Un gran porcentaje de mujeres ocupan un empleo informal a tiempo parcial. En 2017, el 85% de las mujeres que trabajaban a tiempo parcial ocupaban un empleo informal. Esto está motivado por un desincentivo legal al empleo a tiempo parcial en la economía formal, en la que se debe cotizar por un salario mínimo a tiempo completo o semanal. Permitir cotizaciones a la seguridad social proporcionales a las horas trabajadas aumentaría la formalización entre las trabajadoras.

Red Unidos, la estrategia gubernamental para erradicar la extrema pobreza, puede contribuir más a abordar los obstáculos al empleo femenino (Martínez-Restrepo, Mejía and

Enriquez, 2015[51]). La estrategia Red Unidos incluye tres componentes: acompañamiento psicosocial familiar y comunitario, gestión de la oferta y acceso preferente a servicios sociales. La evidencia demuestra que el programa ha tenido un efecto positivo en la probabilidad de los hombres de encontrar un trabajo, pero no de las mujeres, en especial en zonas rurales. Mejorar la cobertura y la prestación de servicios sociales en zonas rurales, en especial para desarrollar estrategias de generación de ingresos entre las mujeres, será fundamental para su participación el mercado laboral. Ante la falta de oportunidades de empleo en las zonas rurales, esto podría conseguirse mediante la oferta de acceso a servicios financieros, que incluya unos componentes importantes de planificación y educación financiera, para ayudar a las mujeres a desarrollar sus propias actividades empresariales. La implementación de las medidas incluidas en el acuerdo de paz, con una perspectiva de género en la promoción del acceso y uso de tierras improductivas, la formalización de la propiedad, la delimitación de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, será fundamental para el empleo de las mujeres rurales.

Las desigualdades de género en el desempeño académico tienen importantes consecuencias sobre las trayectorias profesionales de las mujeres y su papel en la sociedad. Según el estudio PISA, en Colombia, el desempeño de las niñas en ciencias y matemáticas es inferior al de los niños. Factores como las actitudes, el entorno académico y las diferencias en el papel que desempeñan los hombres y las mujeres en la sociedad colombiana contribuyen a explicar parte de esta brecha (Karime Abadía and Bernal, 2017[52]).

Este bajo desempeño de las niñas limita su acceso a las oportunidades de educación superior que existen. Por ejemplo, las mujeres están poco representadas en el programa nacional de becas Ser Pilo Paga, que facilita el acceso a la educación superior a buenos estudiantes procedentes de entornos vulnerables. En 2015, el programa otorgó becas a un 43 % de mujeres, aunque de los estudiantes que hicieron el examen de calificación el 54 % eran mujeres. Las mujeres que carecen de competencias y conocimientos en las áreas de matemáticas y lectura tienen menos posibilidades de asistir a la universidad en ámbitos como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM) o en otros campos "lucrativos". La lucha contra el sexismo y los estereotipos de género desde una edad temprana es fundamental. Debe aumentarse la información sobre los resultados del mercado laboral en estos ámbitos para alentar el acceso de las mujeres a estos campos. Además, mediante Red Unidos o Más Familias en Acción, debe fomentarse el desarrollo de programas de formación en estos campos mejor pagos, dirigido a las mujeres de los hogares más pobres y con poca o escasa participación en el mercado laboral formal.

Impulsar la calidad del empleo de las minorías étnicas

Colombia tiene una amplia diversidad étnica. Según cálculos de la OCDE, que utilizan la encuesta de hogares colombiana, el 11% de la población se identifica como minoría étnica, con un 8% de afrodescendientes, un 2% de indígenas y el resto como raizales, palenqueros y de orígenes rrom. Según la Agencia Nacional de Tierras, desde julio de 2018, Colombia cuenta con 38 000 hectáreas destinadas a grupos étnicos, lo que representa cerca del 33 % de la superficie del país. El estatus étnico se asocia a menudo con unas condiciones de bienestar menos favorables. Las minorías étnicas están más concentradas en las zonas rurales y la pobreza entre estos grupos es más frecuente. En 2016, la pobreza multidimensional alcanzó el 33 % entre la población étnica, y afectaba de forma más severa a los grupos indígenas (46 %).

Los grupos étnicos se enfrentan a menudo a obstáculos para acceder a empleos de calidad. Las personas de origen étnico se enfrentan a mayores obstáculos para acceder a un trabajo

sufriendo unas tasas mayores de desempleo y reciben salarios menores que los grupos no étnicos. Las tasas de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (NEET, por sus siglas en inglés) son especialmente elevadas entre los jóvenes de origen étnico. La informalidad afecta al 72% de los empleados entre las minorías étnicas, 14 puntos porcentuales por encima de los grupos no étnicos. Cuando tienen empleo, ocupan puestos que requieren menores niveles de cualificación y suelen recibir salarios menores que los grupos no étnicos (Tabla 2.3). El acceso a empleos de calidad dependerá de la implementación y la mejora de proyectos comunitarios productivos de generación de ingresos y de la provisión de asistencia técnica y social a estas comunidades, como por ejemplo educación y formación profesional relevante. La resolución satisfactoria de los derechos de propiedad de la tierra de las minorías y el fomento del desarrollo rural, como se prevé en el acuerdo de paz, será fundamental para la inclusividad de este grupo y la reducción de las desigualdades.

Tabla 2.3. Las minorías étnicas suelen enfrentarse a obstáculos para acceder a empleos de calidad

Porcentajes, año 2017.

	Sin origen étnico	Con origen étnico
Tasa de desempleo	8,8	10,9
NEET	26,5	34,2
Tasa de empleo	53,4	51,0
Si tienen trabajo:		
Informal	57,8	71,6
Ingresos bajos	31,6	45,2

Nota: La informalidad se define como la no contribución al sistema de pensiones. Ingresos bajos se refiere a quienes tienen un ingreso inferior al 60 % del salario mínimo.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la GEIH (2017).

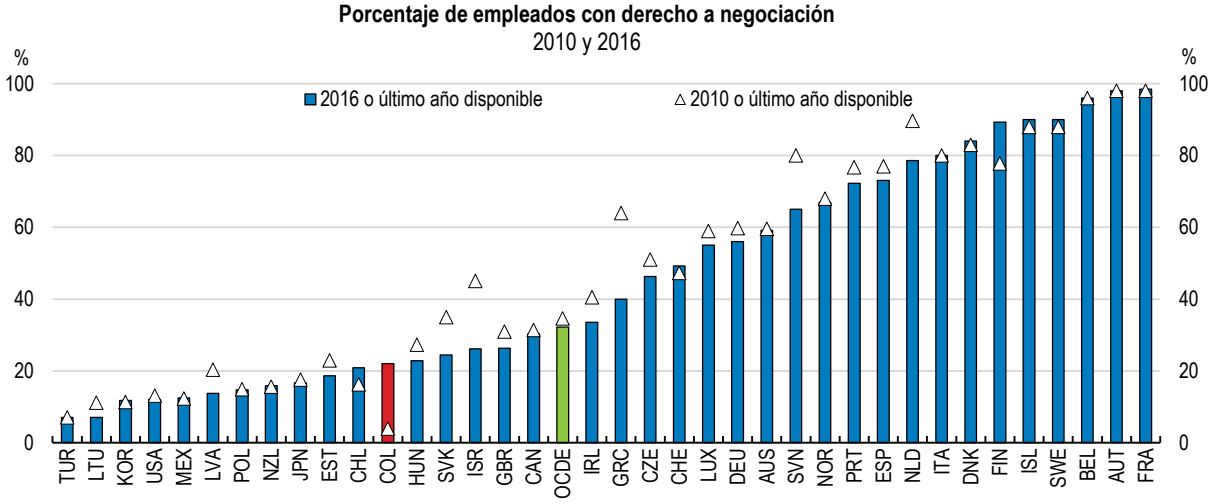
Compartir las ganancias con los trabajadores

La negociación colectiva y el diálogo social ayudan a fomentar un reparto amplio de las ganancias, incluido con quienes se encuentran en la parte baja de la escala laboral. Un estudio empírico reciente de la OCDE demuestra que los trabajadores que están cubiertos por la negociación a nivel de empresa tienen una prima salarial, frente a quienes no están cubiertos o sí lo están pero solo por negociación a nivel sectorial (OECD, 2018[53]). Más aún, el entorno laboral tiende a ser de mejor calidad en empresas con alguna forma reconocida de representación de los trabajadores y la negociación colectiva se asocia a niveles más bajos de desigualdad.

Colombia ha ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT, y la Constitución y el Código Sustantivo del Trabajo reconocen la libertad de asociación. Sin embargo, siguen existiendo importantes retos para la aplicación de los derechos sindicales y de un diálogo social constructivo (véase OECD (2016[2]) para un análisis amplio). Con una densidad sindical estimada en 2017 del 9,5% de los trabajadores asalariados (formales e informarles), Colombia se sitúa en la parte más baja de la clasificación de la OCDE y considerablemente por detrás de Chile y México. Pese a la baja densidad sindical, se han realizado importantes avances en la negociación colectiva de los trabajadores del sector público. La cobertura de la negociación colectiva se amplió del 3,8% de todos los trabajadores formales en 2011 al 22% en 2014, con un 11% en el sector privado y un 70.4% en el sector público.

Los avances en la cobertura de la negociación colectiva han sido notables (Gráfico 2.16). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los empleados formales solo suponen un tercio de la fuerza laboral total en Colombia. Además, aproximadamente la mitad de los acuerdos colectivos en el sector privado son contratos sindicales de servicio o pactos colectivos con trabajadores no sindicados; ambos han recibido en los últimos años muchas críticas por haber perjudicado los derechos de los trabajadores en vez de mejorarlos (véase (OECD, 2016[2]) para un análisis).

Gráfico 2.16. La cobertura de la negociación colectiva en Colombia ha aumentado de forma importante



Nota: Los datos de Colombia se refieren a 2011 y 2014.
Fuente: Base de datos sobre negociación colectiva de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013852

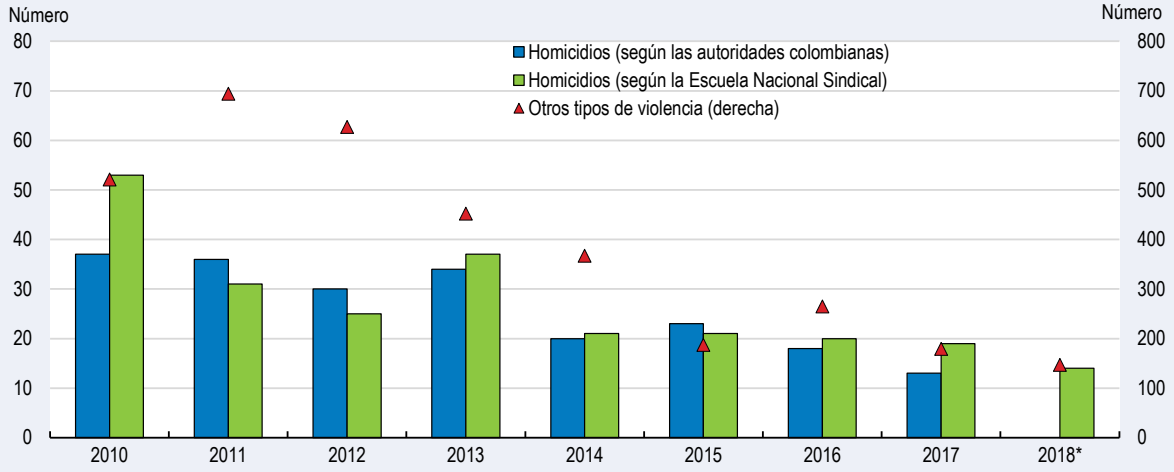
Tal como se analiza en OECD (2017[54]), el nivel de cooperación y de confianza entre los interlocutores sociales de un país es resultado de décadas de historia y está muy arraigado en factores sociales y culturales más amplios. Colombia es un país con una cultura y una historia de violencia antisindical (véase el Recuadro 2.7 para un análisis sobre la violencia contra los sindicalistas). Aunque el Acuerdo de Paz firmado en 2017 mejore probablemente las condiciones de seguridad en el país, la situación de violencia contra los sindicalistas requiere una estrategia proactiva por parte del Gobierno para eliminar toda la violencia mediante un plan adecuado con más reformas y medidas.

Además, el Gobierno puede desempeñar un papel activo para acelerar el proceso mediante el fomento de la cooperación entre los interlocutores sociales en distintos niveles, con el objetivo de mejorar la calidad de las relaciones laborales. Por ejemplo, la participación en comisiones, reformas e instituciones de niveles superiores, junto con la ampliación de la negociación sectorial, contribuye a crear un clima de confianza y entendimiento común sobre los desafíos, las soluciones y las posiciones. Como punto de partida, debe desarrollarse la regulación sobre negociación colectiva sectorial en el Código Sustantivo del Trabajo con el objetivo de estimular la negociación sectorial sobre, por ejemplo, las condiciones de trabajo y el aprendizaje permanente.

Recuadro 2.7. Menos violencia, pero persistente, contra los sindicalistas

En la última década y media, la tasa general de homicidios en Colombia disminuyó desde 66,5 por cada 100 000 habitantes en 2000 a 26,5 en 2015, ligeramente superior a la tasa media de homicidios de 23,7 en América Latina (UNODC, 2018[55]). Los homicidios de sindicalistas también han caído de forma considerable, desde más de 200 al año en los años 90 a 20 en 2014, pero se ha estancado en los últimos cuatro años (Gráfico 2.17). Aunque otros tipos de violencia, como amenazas, desplazamientos forzados y desapariciones, también disminuyeron drásticamente entre 2011 y 2018, continúan afectando a un número importante de sindicalistas.

Gráfico 2.17. La violencia contra los sindicalistas ha disminuido pero todavía está presente, 2010-18



Nota: Las estadísticas sobre homicidios de la Escuela Nacional Sindical incluyen también homicidios de miembros de sindicatos que no están registrados en el Ministerio del Trabajo. Los datos de 2018 se refieren al periodo entre enero y agosto de 2018.
Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos (SINDERH) de la Escuela Nacional Sindical, y Ministerio del Trabajo colombiano.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013871

La Unidad Nacional de Protección, asignada a la protección de sindicalistas, ha emprendido una gran cantidad de medidas para mejorar el programa de protección de sindicalistas y abordar la corrupción interna. Como resultado de la mejora en las condiciones de seguridad, el número total de sindicalistas protegidos disminuyó desde 677 en 2014 hasta 370 en 2017. Mientras tanto, el presupuesto total para la protección de sindicatos tan solo disminuyó ligeramente, lo que implica un aumento en el presupuesto por sindicalista, desde los 90 millones de pesos colombianos en 2014 a los 144 millones en 2017. Aunque la protección de todos los sindicalistas cubiertos por el programa ha sido satisfactoria, se necesitaría una estrategia de prevención más proactiva.

En los últimos dos años, se han adoptado medidas importantes para abordar la baja tasa de condenas por delitos contra sindicalistas en Colombia. Según la información suministrada por la Fiscalía General, de los 171 homicidios de sindicalistas denunciados ante la Fiscalía General entre 2011 y 2017, 26 casos terminaron en condenas y 112

personas han sido encarceladas. Casi dos tercios de esas condenas tuvieron lugar en los últimos dos años. Además, se dictaron 375 sentencias por delitos ocurridos con anterioridad a 2011. Será importante seguir construyendo sobre estos avances y garantizar el enjuiciamiento de todos los casos en curso.

El Código Penal colombiano (art. 200) también contempla sanciones penales para los empleadores que socaven los derechos de los trabajadores a la libertad de asociación y a la negociación colectiva (véase OECD (2016[2]) para un análisis). Pese a ello, no se ha dictado ni una sola condena. De las 2 233 denuncias presentadas entre 2011 y mayo de 2018, el 92% fueron archivadas sin una condena antes de febrero de 2018. En gran medida, la falta de condenas fue resultado de la imposibilidad de probar la existencia de un delito o conducta conducente a un delito. Por otra parte, suele emplearse la conciliación entre el trabajador(es) denunciante(s) y el empleador, un paso obligatorio del proceso judicial en los casos contemplados en el artículo 200; en los últimos 7 años, 127 casos se han resuelto en conciliación. Merecería la pena evaluar la eficacia de las fases de la conciliación obligatoria.

La presencia de una entidad independiente que medie y resuelva desacuerdos también puede contribuir a mejorar las relaciones laborales, como es el caso de la experiencia positiva de la Comisión tripartita Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT), que cuenta con la confianza tanto de las asociaciones de empleadores como de las federaciones de sindicatos. Para mejorar la resolución de controversias colectivas, el Gobierno promulgó el Decreto 17 de 2016, con el que se mejora la eficiencia del proceso de convocatoria de tribunales de arbitramento. Este decreto reduce los términos de convocatoria de los tribunales mediante 1) el establecimiento de los documentos necesarios para solicitar la convocatoria de un tribunal de arbitramento; 2) la fijación de las normas para agrupar distintos conflictos dentro de la misma empresa en un único tribunal de arbitramento; 3) la descripción de los distintos pasos para la designación de los árbitros en caso de renuencia de las partes involucradas, y 4) la habilitación del uso de medios electrónicos durante todo el proceso.

Promover el desarrollo de competencias

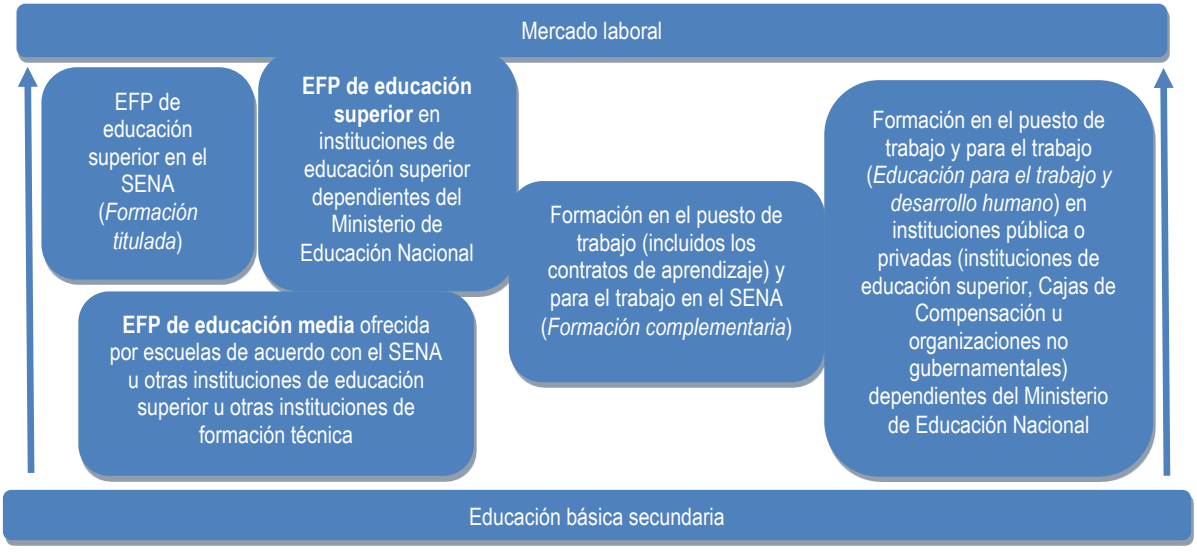
Un nivel bajo de competencias y de acumulación de capital humano o no poseer las competencias adecuadas para el mercado laboral son los factores principales del alto porcentaje de empleos informales y de baja calidad en Colombia. Las políticas de educación, desde los primeros años de edad hasta la universidad, y de formación profesional deben garantizar que los trabajadores dispongan de las competencias adecuadas para progresar en el mercado laboral y acceder a empleos de calidad.

El acceso a una educación de calidad es una herramienta importante para aumentar el acceso a empleos de calidad (OECD, 2018[1]). La evidencia muestra que un cambio en la composición de la fuerza laboral, hacia una mayor proporción de trabajadores con mayor nivel educativo, ha sido una importante fuerza impulsora detrás de la disminución de las tasas de informalidad en Colombia (International Monetary Fund, 2018[8]). Una fuerza laboral con un mayor nivel educativo aumenta los salarios relativos de los trabajadores con poca cualificación, lo que reduce sus incentivos para trabajar en el sector informal (Haanwinckel and Soares, 2017[56]). Mientras que en el capítulo sobre el Análisis de las principales políticas se abordan recomendaciones en materia de políticas para aumentar el nivel y la calidad desde la educación preescolar hasta la educación post-secundaria, este apartado se centrará en qué puede hacer Colombia para desarrollar competencias para el

mercado laboral y así ayudar a los jóvenes y a las personas mayores con dificultades para ponerse al día con las competencias necesarias para la transición a empleos de calidad.

El sistema colombiano de educación y formación profesional está formado por distintas modalidades y partes interesadas, que varían en términos de su gobernanza y sistema de financiación. Este sistema no se encuentra enmarcado en un único entorno institucional (Gráfico 2.18). El principal proveedor de educación y formación profesional es el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que ofrece cursos de educación formal (media y terciaria) y complementaria. El SENA depende del Ministerio del Trabajo y opera dentro de un marco institucional en gran medida independiente del de otros proveedores del sistema de formación laboral. El SENA cuenta con un presupuesto considerable de aproximadamente el 0,5 % del PIB, superior al de otras instituciones de la región (Huneeus, De Mendoza and Rucci, 2013[57]).

Gráfico 2.18. Sistema de educación y formación profesional (EFP) en Colombia



Fuente: OCDE.

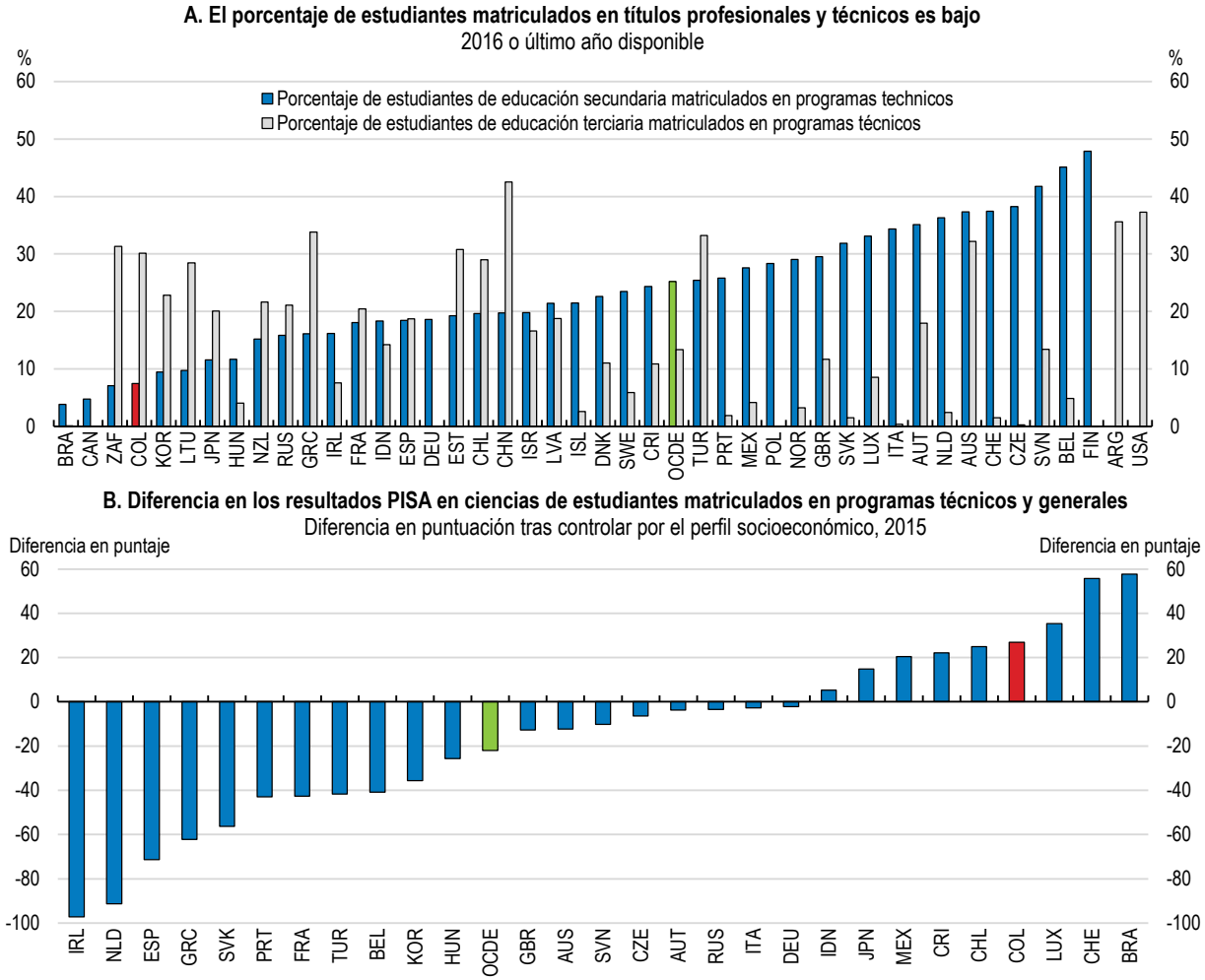
Ampliar y actualizar el sistema de Educación y Formación Profesional en secundaria

La mejora de la Educación y Formación Profesional (EFP) puede potenciar de forma sustancial las competencias y la inclusividad, así como evitar la falta de adecuación de las competencias de un alto porcentaje de la población. En los últimos años, Colombia ha ampliado los programas técnicos. Sin embargo, la calidad y la relevancia siguen siendo problemas importantes (OECD, 2016[49]). En 2017, aproximadamente 1,4 millones de jóvenes colombianos estaban matriculados en educación media, el 63% de los jóvenes de 15 y 16 años. Más de tres cuartas partes (76%) estaban matriculados en programas académicos generales (bachillerato académico) y el resto en programas con modalidades de educación y formación profesional (EFP) (bachillerato técnico).

Los estudiantes de EFP obtienen resultados relativamente buenos en las pruebas de aptitud, en comparación con los estudiantes de educación general. En el estudio PISA 2015, los estudiantes matriculados en programas profesionales obtuvieron una puntuación de 27 puntos superior en ciencias que los estudiantes de programas generales, tras descontar el

estatus socioeconómico. Sin embargo, el porcentaje de estudiantes en niveles de secundaria matriculados en títulos profesionales y técnicos es bajo (Gráfico 2.19) y las tasas de abandono son altas, en especial en las zonas rurales.

Gráfico 2.19. La matriculación en títulos de EFP de educación secundaria es baja aunque sus resultados son buenos



Nota: Los datos del panel A se refieren a 2016 o al último año disponible. La matriculación técnica/profesional en educación secundaria (ISCED 2 y 3) incluye la formación docente. La matriculación en educación terciaria técnica representa la matriculación en programas del nivel ISCED 5B.
Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO y estudio PISA (2015) de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013890

Reforzar la oferta de EFP y mejorar su calidad contribuiría a proporcionar el equilibrio adecuado entre competencias técnicas y generales a los grupos más desfavorecidos del mercado laboral y, de esta forma, a que accedan a empleos de calidad. Los programas generales y técnicos suelen ofrecerse en distintas instituciones pese a que la mayor parte de las asignaturas son las mismas. Sin embargo, las opciones reales de las que disponen la mayoría de los estudiantes que dependen del sistema escolar público son limitadas. En 2014, cerca de dos tercios de las escuelas ofrecían solo cursos académicos generales. Las

escuelas que ofrecen solo programas técnicos están muy concentradas en las zonas rurales, donde la capacidad de los gobiernos locales es escasa y el SENA sería la única institución con los recursos para ofrecer cursos de secundaria (Radinger et al., 2018[58]).

Garantizar la calidad de los programas de EFP debería ser una prioridad. Las instituciones que ofrecen cursos de EFP de nivel secundario (SENA e instituciones de educación terciaria) y las secretarías regionales de educación cuentan con una autonomía considerable. Los mecanismos para garantizar la calidad de los programas técnicos y profesionales son insuficientes, lo que es un problema dada la limitada capacidad de los gobiernos locales, las secretarías de educación y las escuelas en Colombia para evaluar la calidad de los proveedores de los programas, su escasa capacidad de establecer relaciones con empleadores y la ausencia de información sobre los resultados del mercado laboral de los cursos profesionales de nivel secundario.

Debe implementarse en su totalidad y reforzarse el marco nacional de cualificaciones, actualmente en desarrollo, que ya cuenta con diez catálogos de cualificaciones. El marco nacional de cualificaciones diferencia y clasifica las distintas cualificaciones emitidas por los distintos tipos de proveedores. Éste puede contribuir a promover una mayor coherencia, transparencia y movilidad de los estudiantes en todos los niveles del sistema educativo. Un marco de cualificaciones bien diseñado y un sistema de transferencia de créditos, con una participación adecuada de los empleadores, ayudaría a los estudiantes a mejorar la transición hacia el mercado laboral y hacia otros itinerarios de aprendizaje. Estos sistemas también contribuirían a facilitar la vuelta a la educación media del gran número de estudiantes que han abandonado el sistema educativo y permitiría el reconocimiento de las competencias que habrían adquirido en el lugar de trabajo. Las mejoras en la evaluación y certificación también contribuirían a que los estudiantes aprenden en la educación media sea reconocido por las instituciones de educación terciaria y por los empleadores.

Fomentar la experiencia en el trabajo que ofrecen los títulos profesionales y técnicos es un importante instrumento para mejorar su relevancia (Recuadro 2.8). En Colombia, la provisión de periodos de prácticas se deja a la iniciativa de las escuelas y existe evidencia de que solo unas pocas ofrecen estas oportunidades a los estudiantes y de que en su mayoría son escuelas privadas (OECD, 2016[49]).

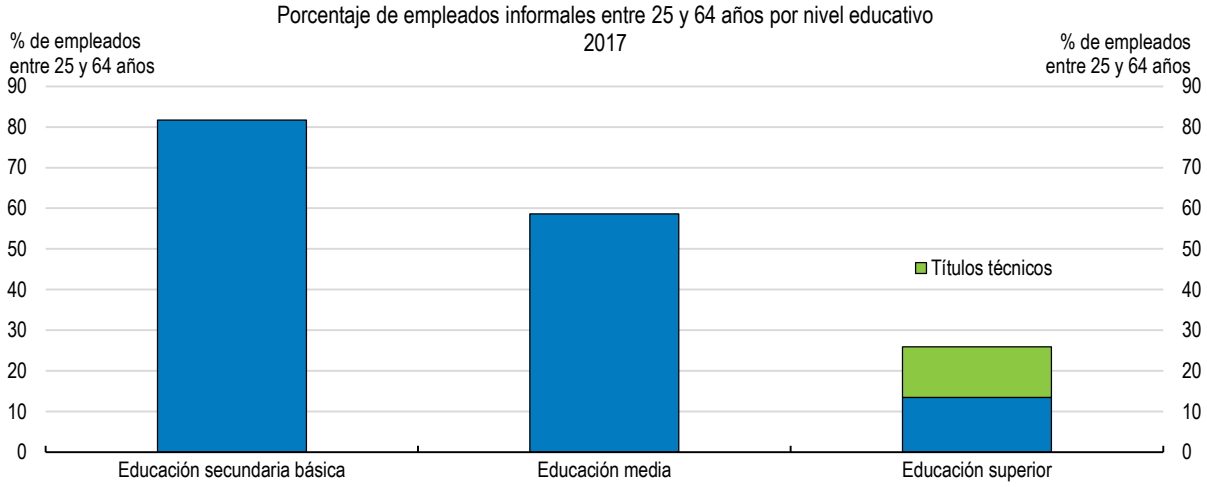
Promover la relevancia de la educación técnica y profesional de nivel superior

En Colombia se ha producido un fuerte aumento en la cobertura de la educación superior. La tasa bruta de matriculación en educación terciaria es de aproximadamente el 50%, el doble que hace una década, y el 22% de las personas entre 25 y 64 años tienen un nivel educativo terciario. Sin embargo, este porcentaje todavía es bajo en comparación con el promedio de 38% en la OCDE. Alrededor de la mitad de los estudiantes de educación terciaria se han graduado en programas técnicos y tecnológicos de nivel terciario. El SENA ofrece la mayoría (58%) de los programas técnicos y tecnológicos de nivel terciario, aunque las universidades y los institutos técnicos y tecnológicos complementan la oferta.

El Gobierno está reforzando la EFP de educación superior mediante la ampliación un programa exitoso, Jóvenes en Acción, para apoyar actividades de generación de ingresos y promover la empleabilidad de jóvenes desfavorecidos. La evidencia indica que el programa tiene buenos resultados sobre la empleabilidad y los ingresos (Attanasio et al., 2017[37]; Attanasio, Kugler and Meghir, 2011[59]; Florez et al., 2018[60]). El programa ofrece a jóvenes entre 16 y 25 años del estrato socioeconómico más bajo de la población una asignación mensual de gastos de estudio y manutención para participar en programas de formación en el aula y en el puesto de trabajo.

Los titulados colombianos en educación terciaria, incluidos los de programas profesionales y técnicos, tienen más posibilidades de ocupar un empleo formal, que está mejor pagado y es más seguro, que aquellos que no continúan sus estudios después de la escuela (Gráfico 2.20). La evidencia indica que los trabajadores con formación técnica o tecnológica del SENA tienen una probabilidad de entre un 7 y un 10% superior de encontrar empleo que personas similares que no han participado en estos programas (Estacio et al., 2010[61]). Sin embargo, el retorno neto de la educación superior tiene una gran dispersión, y es negativo para un alto porcentaje de estudiantes. Esto significa que los ingresos netos de estos estudiantes (después de pagar sus estudios) podrían haber sido superiores si no hubieran obtenido un título de educación superior (González-Velosa and Rosas Shady, 2016[62]). Este resultado negativo es especialmente importante en los títulos técnicos superiores a los que suelen acceder los estudiantes más desfavorecidos. Esto se explica en parte por la desconexión con las necesidades del mercado laboral y la proliferación de programas e instituciones de baja calidad (las llamadas «universidades de garaje»).

Gráfico 2.20. La educación superior conduce a empleos formales



Nota: Se define empleos informales como aquellos que no contribuyen al sistema de pensiones. Educación superior incluye la educación terciaria y la educación postsecundaria no terciaria.
Fuente: Cálculos de la OCDE que utilizan la GEIH, DANE.

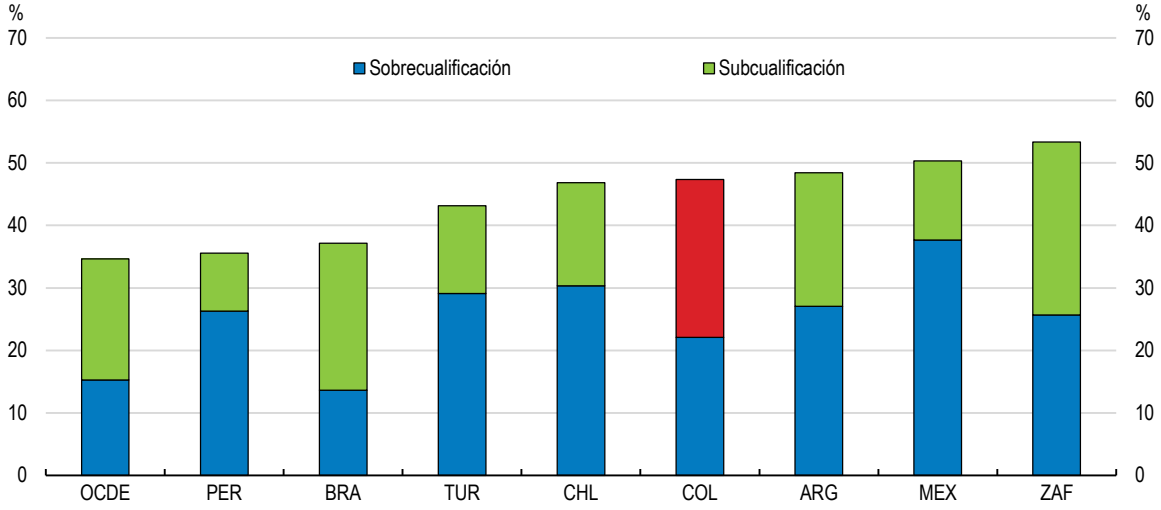
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013909

La desconexión entre la oferta educativa y las necesidades del mercado laboral es evidente en la falta de adecuación de las competencias y la educación (Gráfico 2.21), lo que contribuye a la gran desigualdad salarial. Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial ponen de relieve que, en 2017, el 38% de las empresas identificaban una fuerza laboral con una educación no adecuada como una limitación principal, frente al 32% de América Latina. Otras fuentes indican que el 65% de las empresas tienen problemas para encontrar trabajadores con las competencias adecuadas (OECD, 2018[63]). Según Lora (2015[64]), existe un déficit de estudiantes de EFP de educación superior, dado que es el nivel educativo con la mayor brecha entre oferta y demanda. Aunque Colombia ha realizado importantes esfuerzos para establecer sistemas de información, como el Observatorio del Mercado Laboral del Ministerio de Educación Nacional, información más accesible sobre el mercado laboral y un asesoramiento y orientación de estudiantes más adecuado para acompañarles en sus decisiones contribuirían a aumentar la relevancia de dichas decisiones.

Para mejorar el control y aseguramiento de calidad, es necesario adoptar medidas de desarrollo de un sistema de acreditación eficaz y obligatorio para todos los programas e instituciones de EFP terciaria. Colombia cuenta con un sistema de garantía de calidad basado en procesos de licencias, registro y acreditación. La obtención de una licencia y el registro es obligatorio para todos los programas e instituciones que deben cumplir unos estándares mínimos de funcionamiento. Sin embargo, el proceso de acreditación, basado en la revisión entre pares, es voluntario. El SENA tiene todavía una autonomía considerable en relación con el Gobierno nacional, aunque los sistemas recientes de acreditación y certificación pretenden mejorar su integración dentro del sector de educación terciaria. En 2017, solo estaban acreditadas 44 instituciones, entre ellas solo 12 no universitarias. La acreditación debería incluir también una evaluación de los resultados de los titulados en el mercado laboral o tener en cuenta otras dimensiones asociadas con la relevancia de las competencias en el sector productivo.

Gráfico 2.21. La falta de adecuación de las competencias es elevada en Colombia

Porcentaje de trabajadores con competencias no adecuadas



Nota: La falta de adecuación se calcula como el porcentaje de personas con un nivel de cualificación superior (sobrecualificación) o inferior (subcualificación) al nivel modal en su ocupación.
Fuente: OCDE (2018), base de datos Skills for Jobs y cálculos de la OCDE basados en la encuesta de hogares GEIH, DANE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013928

Recientemente, Colombia ha desarrollado unas herramientas útiles para monitorizar la calidad del aprendizaje, que consisten en unas pruebas estandarizadas obligatorias (SABER-PRO) para los titulados de educación superior. También se podrían utilizar para orientar el sistema de acreditación. Sin embargo, la información sobre el desempeño laboral de los titulados está ausente de los procesos de evaluación y aseguramiento de calidad. De esta forma, el Gobierno a menudo diseña políticas y asigna fondos públicos sin tener en cuenta la relevancia laboral de los proyectos educativos o su retorno económico privado y social. Esta deficiencia es especialmente grave en el caso de los títulos técnicos cuyo objetivo es la capacitación laboral, que deberían evaluarse según su relevancia y capacidad para crear empleos de buena calidad.

El innovador programa Ser Pilo Paga ha contribuido a aumentar la cobertura de la educación superior entre la población vulnerable. El programa ofrece a los buenos estudiantes procedentes de entornos vulnerables créditos universitarios que se condonan si completan el título en una institución acreditada, pública o privada, de educación terciaria. Este programa ha sido exitoso ofreciendo incentivos a los estudiantes para que terminen la escuela secundaria y obtengan un título. Los resultados preliminares muestran una mejora en los resultados de las pruebas de estudiantes de escuelas secundarias, en especial entre los estudiantes de los entornos socioeconómicos más bajos (Londoño-Velez, Rodriguez and Sánchez, 2017[65]; Alvarez-Rivadulla et al., 2017[66]). Aunque este programa se ha interrumpido, se va a poner un mayor énfasis en fomentar programas técnicos y tecnológicos a través del programa Jóvenes en Acción para estudiantes procedentes de entornos vulnerables. Existe la necesidad de garantizar que los buenos estudiantes de entornos vulnerables tengan los incentivos para continuar con estudios de educación superior.

Fortalecer el aprendizaje en el puesto de trabajo y para el trabajo

Las políticas de formación permanente deben permitir a los trabajadores vulnerables adquirir y mantener competencias relevantes. Las políticas para desarrollar competencias más allá del sistema educativo, a través de la formación en el puesto de trabajo, el aprendizaje en el trabajo y programas de aprendizaje informal son cada vez más importantes. Este es en especial el caso de Colombia, dadas las dificultades que los jóvenes enfrentan para encontrar un primer empleo de calidad, y la necesidad de los adultos de adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado laboral en términos de las competencias que se demandan y que pueden permitirles realizar la transición hacia un empleo formal.

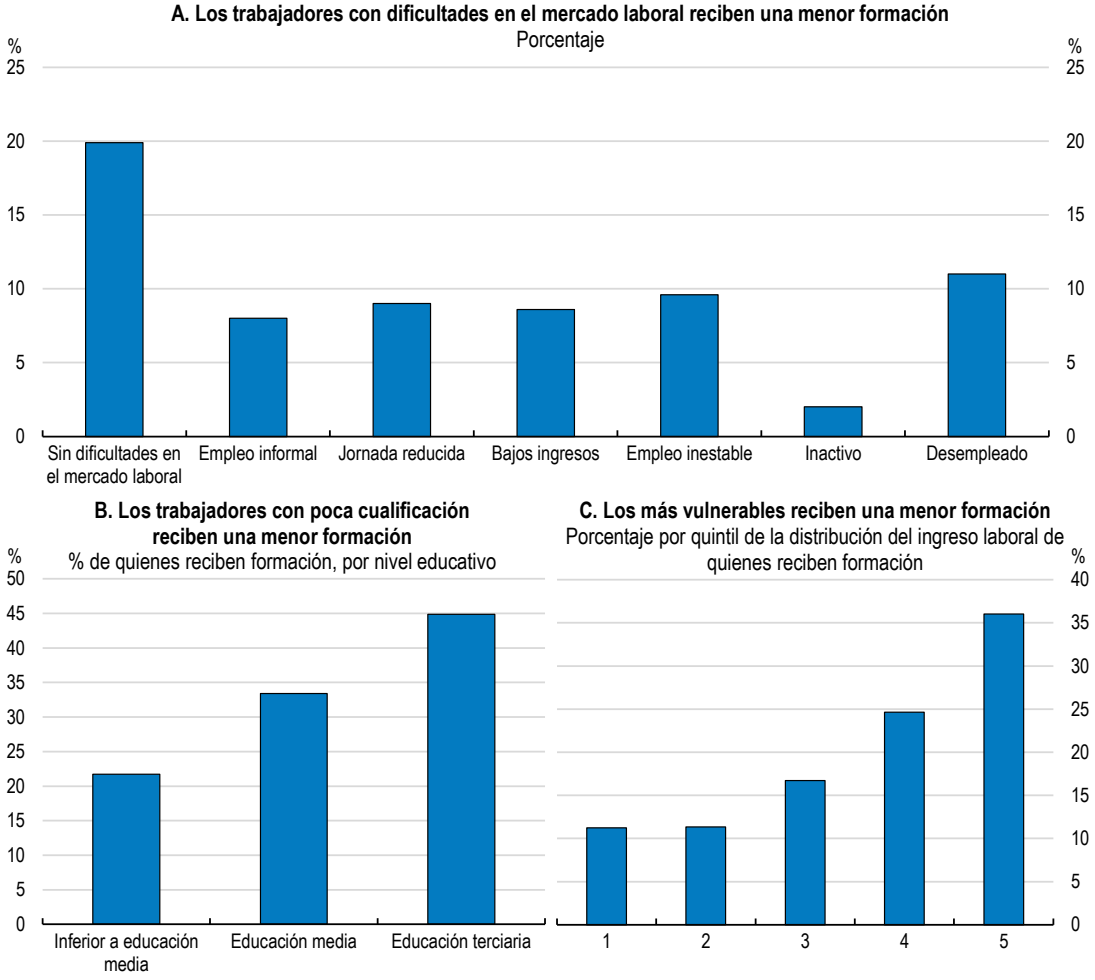
Colombia no cuenta con un sistema de formación permanente con un marco regulatorio preciso a nivel nacional ni con un plan nacional definido. La mayoría del gasto en programas de formación se dirige a cursos de formación laboral y es ejecutado por el SENA, que prácticamente es la única institución que llega a los lugares más remotos del país. El sistema está formado por: i) programas de EFP de corta duración (conocidos en Colombia como Formación Complementaria en el SENA y como educación para el trabajo y el desarrollo humano en otras instituciones) para desarrollar, actualizar y reconocer los conocimientos y competencias de las personas, ii) programas de formación dirigidos principalmente a los jóvenes vulnerables (por ejemplo, Jóvenes en Acción) y iii) contratos de aprendizaje.

La oferta de cursos del SENA se ha triplicado en la última década, lo que demuestra el aumento de la importancia que otorga el Gobierno al desarrollo de competencias. Existen 4 400 instituciones que ofrecen este tipo de formación. Sin embargo, solo el 9,7 % de la población en edad laboral recibió cursos en 2015 y, de éstos, el 85 % vivían en zonas urbanas. Las programas de formación con financiación pública están escasamente dirigidos a quienes más lo necesitan, como los trabajadores con baja cualificación, y quienes enfrentan dificultades laborales son los que menos formación reciben (Gráfico 2.22).

La oferta de formación laboral está fragmentada y es compleja, carece de certificaciones de calidad y muestra una gran heterogeneidad en términos de calidad y relevancia. Colombia ofrece una multiplicidad de diplomas y certificaciones para programas de formación que no forman parte de un marco coherente de rutas de aprendizaje (González-Velosa and Rosas Shady, 2016[62]). La oferta no es complementaria y no existen mecanismos para certificar y validar el aprendizaje de manera uniforme y coherente. El

SENA tiene un mecanismo independiente de financiación y regulación, y la garantía de calidad de una gran parte de su oferta formativa es distinta de la que se aplica al resto de proveedores de formación y no suele estar regulada por organizaciones externas. Otras instituciones que ofrecen este tipo de cursos incluyen cajas de compensación y organizaciones no gubernamentales o privadas, reguladas por el Ministerio de Educación y sus secretarías regionales. Según el Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET), en el país hay 17 630 programas, de los cuales solo el 10 % cuentan con un certificado de calidad, y de las 3700 instituciones, sólo el 10% tiene un certificado de calidad válido. La fragmentación es un problema para los estudiantes, que necesitan tomar decisiones sobre programas, y para los empleadores, ya que sigue existiendo heterogeneidad en la garantía de calidad, la relevancia de los estudios y el reconocimiento de competencias.

Gráfico 2.22. Es necesario ampliar la cobertura de la formación a los más vulnerables



Nota: Año 2017. Se define empleo inestable como aquellos que no son permanentes; empleos informales son aquellos que no están afiliados o no contribuyen al sistema de pensiones; empleos con bajos ingresos son aquellos con un ingreso laboral mensual inferior al 50 % del salario mínimo; y empleos con jornada reducida son aquellos con menos de 20 horas de trabajo semanales.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la GEIH, DANE, módulo de aprendizaje para el trabajo (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013947

Los retos en materia de gobernanza no son exclusivos de Colombia. Entre los retos comunes en materia de gobernanza de la EFP en muchos países de la OCDE se encuentran la fragmentación institucional, la participación no eficaz de los interlocutores sociales y otras partes interesadas no estatales, y la escasa participación de los actores regionales y locales. El número de partes interesadas a los que presta servicio la EFP y los rápidos cambios a los que necesita adaptarse, resultan en una importante necesidad de modelos de buena gobernanza que garanticen una participación, liderazgo y coordinación eficaces. En Colombia, es necesario avanzar hacia una gobernanza eficaz, que permita la articulación del sistema y establezca criterios unificados en materia de evaluación y financiación. Un sistema nacional de calidad y aseguramiento de relevancia que utilice criterios unificados para todos los proveedores contribuiría a mejorar la transparencia y la calidad del sistema. La oferta de formación debería ser evaluada de forma externa en términos de relevancia y resultados en el mercado laboral de sus estudiantes. Esto ayudaría a asignar los recursos a los programas que mejor funcionan. Es necesaria una evaluación sistemática del impacto de los programas de formación en el mercado laboral. Aunque hay algunas experiencias con evaluaciones de impacto, deberían aplicarse mecanismos de evaluación rigurosos que identifiquen qué funciona mejor tanto para las empresas como para los trabajadores, en especial en términos de calidad del ingreso y seguridad en el empleo.

Recuadro 2.8. Aprender de sistemas de EFP dual con buenos resultados de los países de la OCDE

Algunos países de la OCDE, como Austria, Alemania y Suiza, cuentan con un sistema de educación y formación profesional (EFP) muy desarrollado. En esos países, la EFP es una ruta común hacia un empleo estable y con buena remuneración y es muy apreciado por los estudiantes, las empresas y los gobiernos. Es una forma de tener trabajadores cualificados y evitar que los jóvenes sean expulsados del sistema educativo y del mercado laboral. Del análisis de sus sistemas se extraen cuatro puntos principales. En primer lugar, cuentan con una gran participación de las partes interesadas; todas las partes participan en el establecimiento de los programas. Segundo, los países ayudan a conectar estudiantes y contratos de aprendizaje mediante programas específicos. Tercero, también ofrecen incentivos a las empresas que contratan trabajadores en prácticas. Por último, realizan un seguimiento de los contratos de aprendizaje y ofrecen licencias y formación del personal.

Austria, Alemania y Suiza han establecido organizaciones específicas para gestionar el sistema de EFP dual y hacer que responsa a las necesidades del mercado laboral. Estas organizaciones agrupan a los interlocutores sociales y a los profesores de EFP con el objetivo de desarrollar un sistema que beneficie a todas las partes que participan. En Austria y Suiza, los interlocutores sociales son responsables de introducir y actualizar «ordenanzas». Las ordenanzas suelen definir el perfil del puesto y las competencias que deben adquirirse y establecen los requisitos del examen final. En Suiza, los empleadores son los únicos habilitados para iniciar procesos de reforma de las ordenanzas de EFP. Alemania ha puesto en marcha un «círculo de innovación sobre EFP» en el que los empleadores, los sindicatos, el entorno académico y las regiones colaboran en la reflexión sobre la actualización del sistema de EFP.

Para garantizar que el sistema de EFP está en consonancia con las necesidades del mercado laboral, se utiliza la orientación profesional. Esta orientación ayuda a los estudiantes a elegir las prácticas profesionales que mejor se ajustan a sus intereses y que correspondan a las demandas de los empleadores. Suiza ha desarrollado un buen sistema de orientación profesional. Es obligatoria para los estudiantes de educación secundaria obligatoria. El

Instituto Federal Suizo de Educación y Formación Profesional forma a los orientadores en materia de cursos de EFP y de los mercados laborales conexos para que estén perfectamente informados. Las oficinas de orientación profesional son independientes de las escuelas.

Con el objetivo de ayudar a los aprendices a encontrar un lugar en el que realizar prácticas, los países han desarrollado distintas estrategias. En Alemania, el Gobierno Federal ha firmado un «Pacto de aprendizaje» con la Cámara de Comercio e Industria para aumentar el número de puestos de aprendizaje. También han comenzado un programa llamado JOBSTARTER que debería, entre otras cosas, ayudar a los estudiantes a encontrar un puesto de aprendizaje. En Suiza, el Link Institute de investigación social y de mercado lleva a cabo, dos veces al año, una encuesta para la Oficina Federal de Educación Profesional y Tecnología (OPET, por sus siglas en inglés), denominada «barómetro de prácticas de aprendizaje», con el objetivo de estimar la demanda y oferta de prácticas de aprendizaje. Cuando se da un desequilibrio, la OPET adopta medidas; financia el establecimiento de una red de empresas de acogida y toma la iniciativa de ayudar a los estudiantes con más dificultades a encontrar un puesto de aprendizaje. En algunos sectores, cuando las empresas son muy pequeñas o muy especializadas para formar a un aprendiz, se forman alianzas. Las empresas colaboran en un programa de formación. Además, se establecen fondos para compartir los costos de las prácticas de aprendizaje entre todas las empresas de un sector determinado. En Suiza, se ha establecido la obligatoriedad de 13 fondos.

Además, en Austria y Alemania, los gobiernos ofrecen subvenciones o desgravaciones fiscales a las empresas que participan en programas de prácticas de aprendizaje, con el objetivo de estimular que las empresas acepten aprendices y que los estudiantes dispongan de más puestos de aprendizaje. En Austria, existe una exención de impuestos para las relaciones de formación e incentivos financieros para la creación de puestos de aprendizaje adicionales por empresa. Las empresas formadoras reciben 1000 euros por aprendiz y año de prácticas y una cantidad fija por cada aprendiz adicional (400 euros al mes durante el primer año de prácticas, 200 euros al mes durante el segundo, 100 euros al mes durante el tercero). En Alemania, se ha puesto en marcha un programa de periodos de prácticas para estudiantes que no han encontrado un puesto de aprendizaje antes de finales de septiembre, y que provienen de un entorno social desfavorecido o que tienen alguna dificultad de aprendizaje. Cubre los salarios y las contribuciones sociales de los becarios para la empresa que acepta al aprendiz a prueba por un periodo de entre 6 y 12 meses.

La calidad se garantiza mediante un estricto sistema de seguimiento de las empresas que emplean aprendices. En Austria y Suiza, las empresas formadoras deben obtener una licencia para formar aprendices. En Austria, la licencia la expide la Oficina de Formación de Aprendices. Esta oficina lleva a cabo, con la asistencia de la Cámara Federal de Economía, un examen de las empresas. Para obtener el certificado de prácticas de aprendizaje, las empresas deben cumplir ciertos requisitos previos: las empresas deben realizar la actividad en la que va a formarse el aprendiz, estar equipadas y gestionadas de forma que estén en posición de impartir al aprendiz todos los conocimientos y competencias incluidas en el perfil profesional y disponer de un número suficiente de formadores cualificados profesional y pedagógicamente. En Alemania, Austria y Suiza, los formadores de las empresas tienen que completar una formación que les permita formar aprendices.

Fuente: Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training, Austria, Alemania y Suiza.

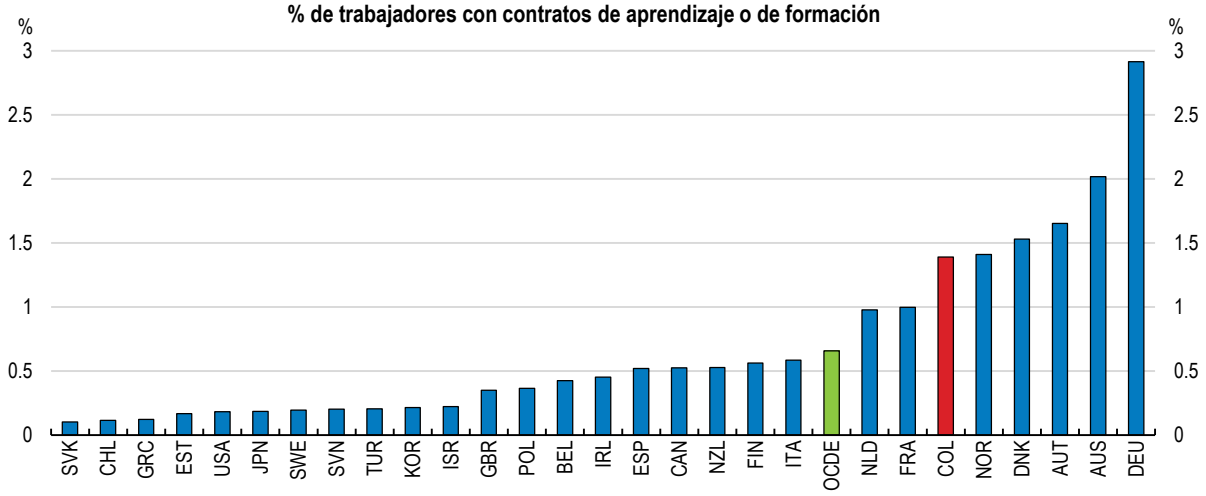
Mejorando los contratos de aprendizaje

El desarrollo de un sistema de prácticas de aprendizaje mejoraría las posibilidades de los jóvenes de conseguir empleos de mejor calidad (Kuczera, 2017[67]), evitaría la falta de adecuación de las competencias y mejoraría la productividad (Fazio, Fernández-Coto and Ripani, 2016[68]). Las prácticas de aprendizaje contribuyen a que los jóvenes mantengan el vínculo con el mercado de trabajo, obtengan competencias relevantes para el empleo, reduzcan las tasas de abandono escolar, mejoren las posibilidades de empleo y tengan un primer empleo formal (OECD, 2015[34]; Dema et al., 2015[69]). En Brasil, por ejemplo, el 80 % de quienes completan programas de prácticas de aprendizaje encuentran un empleo formal en los dos años posteriores. Sin embargo, su eficacia depende de garantizar el acceso a programas de calidad, de forma que las prácticas de aprendizaje sean valiosas para los jóvenes y atractivas para los empleadores. Algunos programas de formación profesional que incluyen periodos de prácticas en las empresas, como Jóvenes en Acción, están dando buenos resultados en materia de empleabilidad e ingresos (Attanasio et al., 2017[37]; Attanasio, Kugler and Meghir, 2011[59]; Florez et al., 2018[70]), e incluir contratos de aprendizaje como parte de la formación en el puesto de trabajo contribuiría a fortalecer el efecto positivo.

Colombia cuenta con un sistema incipiente de contratos de aprendizaje. La ley regula los contratos de aprendizaje que combinan formación en el puesto de trabajo y fuera del trabajo. Las empresas de al menos 15 empleados deben contratar un aprendiz por cada 20 empleados o pagar una comisión para financiar un fondo de emprendimiento (igual al 5% del número total de empleados a tiempo completo por el valor del salario mínimo). La ley estipula que el aprendiz debe recibir una beca de manutención de aproximadamente el 50% del salario mínimo durante la fase de formación en el aula y del 75 % del salario mínimo, si la tasa nacional de desempleo es superior al 10%, o del 100 % del salario mínimo, si la tasa de desempleo es inferior al 10%, durante la fase de formación en el puesto de trabajo. En el caso de estudiantes universitarios, la ley establece que deben recibir siempre al menos el 100% del salario mínimo. En otros países de la OCDE, los salarios de los aprendices pueden estar entre el 25 y el 60% del salario de trabajadores cualificados y suelen variar mucho según el sector y aumentar a lo largo de la duración del programa de prácticas de aprendizaje (Kuczera, 2017[67]).

El sistema de contratos de aprendizaje está desarrollado (Gráfico 2.23), con 345 000 contratos de aprendizaje firmados y 31 000 empresas participantes en 2016 (SENA, 2017[71]). El SENA está a cargo de ofrecer la formación técnica. Se podrían mejorar varias cuestiones en materia de gobernanza. No existen mecanismos que garanticen la calidad de la formación y que regulen su contenido y sus objetivos de aprendizaje. Es necesario establecer un sistema nacional de control y seguimiento de la formación que ofrecen las empresas, el elemento crucial del contrato de aprendizaje. También es fundamental el desarrollo de una certificación de evaluación, reconocida por el sector, de las competencias/cualificaciones adquiridas. También, la posibilidad de vincular los contratos de aprendizaje con la educación formal mediante la creación de un sistema de EFP dual (en el nivel de educación media y terciaria) aumentaría el aprendizaje en el trabajo de la educación formal y mejoraría su relevancia para los jóvenes y los empleadores, como se hace en otros países de la OCDE (Recuadro 2.8). Los recursos necesarios podrían provenir de la reasignación de recursos desde prestaciones mal diseñadas para hogares y empresas, de reformas en favor del crecimiento y de un reequilibrio de la combinación de impuestos (véase el capítulo Key Policy Insights).

Gráfico 2.23. El sistema de prácticas de aprendizaje está desarrollado en Colombia



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta PIAAC (2012, 2015). En el caso de Colombia, los datos proceden del «Reporte de datos de formación profesional en Colombia» del SENA.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888934013966

La participación de las pequeñas y medianas empresas es fundamental para aumentar las posibilidades de prácticas de aprendizaje. Las PYMEs pueden ser sensibles a los riesgos de participar en esta modalidad de formación, en especial si no están seguras sobre qué se espera de ellas en el transcurso de la formación del aprendiz, o de si serán capaces de retener al aprendiz después de la formación. Las PYMEs podrían necesitar no solo incentivos financieros, sino también un entorno empresarial de apoyo que ofrezca asistencia práctica. Para crear este entorno, es fundamental una estrategia coordinada en la que participen todas las partes interesadas del sector o la comunidad. Un buen ejemplo son las organizaciones de formación en grupo (GTO, por sus siglas en inglés) de Australia. Las GTO contratan aprendices, firman los contratos de aprendizaje y ubican a los aprendices con empleadores de acogida. Es atractivo para las PYMEs, ya que se reducen los costos administrativos. Las GTO también ofrecen servicios adicionales, como la intermediación entre vacantes de prácticas de aprendizaje y candidatos y la evaluación de la calidad de la formación (OECD, 2016[72]).

Desarrollar las competencias adecuadas

Mejorar la información sobre las competencias que se necesitan en el mercado laboral y garantizar que esta información se utilice de forma eficaz para el desarrollo de las competencias adecuadas en las políticas de educación y formación, formal y complementaria, es fundamental para mejorar la relevancia de la oferta educativa y reducir la falta de adecuación de las competencias y su escasez. Esto se puede hacer mediante el fomento de ejercicios de evaluación y anticipación de las necesidades de competencias. Normalmente, los resultados de los ejercicios de evaluación y anticipación ofrecen información sobre dónde (es decir, en qué sectores económicos, profesiones o zonas geográficas) y cuándo (es decir, ahora, en el futuro, o ambos) la demanda y la oferta de competencias están (des)alineadas. Esta información resulta útil para que los responsables de la elaboración de políticas orienten la acción política (por ejemplo, en los ámbitos de políticas de educación, empleo y migratoria) y para apoyar a las personas (por ejemplo,

estudiantes y demandantes de empleo) en sus decisiones de empleo o de educación y formación. En particular, podría utilizarse para vincular la educación y formación formal y complementaria con las necesidades del mercado laboral.

Colombia cuenta con 85 mesas sectoriales, en las que se incluye a representantes de los empleadores. Sin embargo, no existe una evidencia clara de que el trabajo de estas mesas redondas se transmita a la elaboración de los programas educativos (González-Velosa and Rosas Shady, 2016[62]). No existen ejercicios a nivel nacional y los ejercicios que existen se basan en el análisis de las estadísticas del mercado laboral. Colombia debería desarrollar un ejercicio de evaluación y anticipación de competencias a nivel nacional, mejor integrado, y utilizarlo para orientar las políticas de educación, de empleo y migratoria, así como a estudiantes y demandantes de empleo. Esto contribuiría a que los sistemas de formación y la educación técnica, en particular, estén más en línea con las necesidades de competencias de los empleadores.

Recuadro 2.9. Principales recomendaciones para el fomento del empleo de calidad para todos en Colombia

Principales recomendaciones para potenciar la formalidad

- Establecer una estrategia integral de reducción de los costos de formalización mediante:
  - La reducción de los costos laborales no salariales.
  - La revisión del salario mínimo para conseguir un nivel más favorable al empleo.
  - Reducir los costos de registro de las empresas y simplificar el registro de trabajadores.

Otras recomendaciones:

- Mejorar los beneficios de la formalidad evitando el uso de las contribuciones de los trabajadores formales para financiar servicios sociales a no afiliados.

Garantizar una aplicación eficaz de la legislación laboral

- Garantizar recursos suficientes para la inspección de trabajo y mejorar su presencia en zonas rurales.
- Estimular el diálogo social y la negociación colectiva eficaz para ofrecer voz a los trabajadores.
- Garantizar el enjuiciamiento de los delitos contra los sindicalistas.

Garantizar un acompañamiento adecuado a los trabajadores

- Limitar la retirada de fondos de las cuentas individuales de indemnización o aumentar el nivel de ahorros mínimo para garantizar el seguro de desempleo.
- Implementar evaluaciones de impacto sistemáticas de los programas activos de empleo para centrar la financiación en aquellos que funcionan bien.

Promover la igualdad de género

- Promover licencias de paternidad compartidas entre la madre y el padre, junto con incentivos que permitan a los padres tomarse la licencia.
- Aumentar las posibilidades de cuidado infantil asequible y de calidad.

Promover el desarrollo de competencias

- Reducir la fragmentación y mejorar la gobernanza de la educación y formación profesional mediante el desarrollo de un único marco institucional con un objetivo y un marco regulatorio nacional definidos.
- Implementar en su totalidad el marco nacional de cualificaciones.
- Desarrollar un sistema obligatorio de acreditación para todos los programas e instituciones de educación y formación profesional de nivel terciario.
- Desarrollar programas de aprendizaje en el trabajo basados en contratos de aprendizaje en todos los niveles de educación y formación.
- Fomentar la creación de organizaciones en grupo (GTOs) para PYMEs.

References

Acevedo, G., P. Eskenazi and C. Pagés (2006), "Unemployment Insurance in Chile: A new model of income support for unemployed workers", *Social Protection Discussion Paper*, No. 0612, World Bank. [26]

ACRIP and Fedesarrollo (2018), "Informe mensual del mercado laboral: Mecanismos de proteccion al desempleo", No. junio, http://www.acrip.org. [23]

Alvarez-Rivadulla, M. et al. (2017), "El Programa Ser Pilo Paga: Impactos Iniciales En Equidad En El Acceso a La Educación Superior Y El Desempeeo Académico", *SSRN Electronic Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3051436. [66]

Amarante, V. and C. Rossel (2018), "Unfolding Patterns of Unpaid Household Work in Latin America", *Feminist Economics*, Vol. 24/1, pp. 1-34, http://dx.doi.org/10.1080/13545701.2017.1344776. [46]

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. [10]

Arango, L. and L. Flórez (2016), "Determinants of structural unemployment in Colombia. A search approach", *Borradores de Economia*, No. 969, Banco de la República, http://www.banrep.gov.co/en/borrador-969. [16]

Arango, L., L. Flórez and M. Olarte-Delgado (2018), "Precio del carbón y dinámica laboral en Valledupar", *Documentos de Trabajo sobre Economia Regional y Urbana*, No. 16602, Banco de la Republica de Colombia. [43]

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. [37]

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. [59]

Bernal, R. (2014), "Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia", *Cuadernos de Fedesarrollo*, https://ideas.repec.org/p/col/000439/011568.html. [50]

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. [6]

Betcherman, G., K. Olivas and A. Dar (2004), "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", *Social Protection Discussion Paper Series*, No. 29142, World Bank, Washington, DC. [30]

Brown, A. and J. Koettl (2015), "Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?", *IZA Journal of Labor Economics*, Vol. 4/12, http://dx.doi.org/10.1186/s40172-015-0025-5. [31]

Causa, O., A. de Serres and N. Ruiz (2015), "Can pro-growth policies lift all boats?: An analysis based on household disposable income", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2015/1, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2015-5jrqhbb1t5jb. [41]

Cecchini, S. and A. Madariaga (2011), "Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean", *SSRN Electronic Journal*, No. 95, Cuadernos de la CEPAL, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1962666. [35]

Dema, G. et al. (2015), *What do you know about First Job programmes and policies in Latin America?*, ILO, https://docs.google.com/viewer?url=www.skillsforemployment.org/edmsp1/idcplg?IdcService%3DGET_FILE%26dID%3D351233%26dDocName%3DWCMSTEST4_152455%26allowInterrupt%3D1&embedded=true. [69]

Escudero, V. et al. (2017), "Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta analysis", *Research Department Working Paper*, No. 20, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_577292.pdf. [32]

Estacio, A. et al. (2010), "Evaluación de impacto de dos programas de formación del SENA: Formación de Técnicos y Tecnólogos y Formación Especializada del Recurso Humano Vinculado a las Empresas", Fedesarrollo, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/243. [61]

Fazio, M., R. Fernández-Coto and L. Ripani (2016), *Apprenticeships for the XXI Century: A Model for Latin America and the Caribbean?*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000383. [68]

Fernández, C. and L. Villar (2016), "The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia", No. 72, Fedesarrollo, http://hdl.handle.net/11445/3300. [5]

Finn, D. (2015), "Design and Implementation of Employment Focused 'One Stop' or 'Single Window' Delivery Systems: Lessons from selected OECD countries for the Public Employment Service of Colombia", http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.14625.92007. [27]

Florez, L. et al. (2018), "The Returns from Training in Colombia: Evidence from a Longitudinal Survey | Banco de la República (banco central de Colombia)", *Borradores de Economia*, No. 1048, Banco de la Republica de Colombia, http://www.banrep.gov.co/en/borrador-1048. [60]

Florez, L. et al. (2018), "The Returns from Training in Colombia: Evidence from a Longitudinal Survey | Banco de la República (banco central de Colombia)", *Working Papers*, No. 1048, Banco de la República, Colombia, http://www.banrep.gov.co/en/borrador-1048. [70]

Frölich, M. et al. (2014), *Social insurance, informality, and labor markets : how to protect workers while creating good jobs*, Oxford University Press. [14]

Galvis, L. (2010), "Diferenciales salariales por género y región en Colombia: Una aproximación con regresión por cuantiles | Banco de la República (banco central de Colombia)", *Documentos de Trabajo sobre Economia Regional*, No. 131, Banco de la Republica de Colombia, http://www.banrep.gov.co/es/dtser-131. [44]

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. [7]

González-Velosa, C. and D. Rosas Shady (2016), *Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.18235/0000366. [62]

Gustafsson-Wright, E. et al. (2017), *Impact Bonds in Developing Countries: Early Learnings from the Field*, Center of Universal Education, Brookings, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/impact-bonds-in-developing-countries_web.pdf (accessed on 6 August 2018). [39]

Haanwinckel, D. and R. Soares (2017), "Fighting employment informality with schooling", *IZA World of Labor*, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.394. [56]

Huneeus, C., C. De Mendoza and G. Rucci (2013), "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y El Caribe", *Documento para discusion; IDB-DP-265*, Banco Interamericano de Desarrollo, https://publications.iadb.org/handle/11319/5708. [57]

Inter-American Development Bank (2017), *IDB-MIF supports Colombia as pioneer of social innovation*, https://www.iadb.org/en/news/news-releases/2017-03-29/colombia-as-pioneer-of-social-innovation%2C11761.html (accessed on 7 August 2018). [38]

Interamerican Development Bank (ed.) (2017), *Desempleo femenino en Colombia*, Banco de la República de Colombia, http://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/desempleo-femenino-en-colombia. [48]

International Labour Organization (2016), *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492373.pdf (accessed on 18 September 2018). [28]

International Monetary Fund (2018), "Colombia: Selected Issues", *Country Report*, No. 18/129, http://www.imf.org. [8]

Karime Abadía, L. and G. Bernal (2017), "A Widening Gap? A Gender-Based Analysis of Performance on the Colombian High School Exit Examination", *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 20/1, pp. 5-31, http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.6144. [52]

Kuczera, M. (2017), "Striking the right balance: Costs and benefits of apprenticeship", *OECD Education Working Papers*, No. 153, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/995fff01-en. [67]

Kugler, A. (2002), "From Severance Pay to Self-Insurance: Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia", *IZA Discussion paper series*, No. 434, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, http://www.iza.org (accessed on 2 August 2018). [21]

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. [3]

Londoño-Velez, J., C. Rodriguez and F. Sánchez (2017), "The Intended and Unintended Impacts of a Merit-Based Financial Aid Program for the Poor: The Case of Ser Pilo Paga", *Documentos Cede*, https://ideas.repec.org/p/col/000089/015466.html. [65]

López Mourelo, E. and V. Escudero (2017), "Effectiveness of Active Labor Market Tools in Conditional Cash Transfers Programs: Evidence for Argentina", *World Development*, Vol. 94/C, pp. 422-447, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.006. [36]

Lora, E. (2015), *Déficit de Técnicos y Tecnólogos en Colombia – Foco Económico*, http://focoeconomico.org/2015/05/19/deficit-de-tecnicos-y-tecnologos-en-colombia/. [64]

Martínez-Restrepo, S., J. Mejía and E. Enriquez (2015), *The International Policy Centre for Inclusive Growth Policy in Focus Women's Empowerment among the Extremely Poor: Evidence from the Impact Evaluation of Red UNIDOS in Colombia*, Fedesarrollo, https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2980/Martinez-Restrepo_Mejia_y_Enriquez_2015_Women_Policy_in_Focus_37-39.pdf?sequence=6&isAllowed=y. [51]

Mazza, J. (2017), *Labor Intermediation Services in Developing Economies*, Palgrave Macmillan US, New York, http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-48668-4. [29]

McKenzie, D. (2017), "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence", *The World Bank Research Observer*, Vol. 32/2, pp. 127-154, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lkx001. [33]

Morales, L. and C. Medina (2016), "Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia", *Borradores de Economia*, Banco de la Republica, http://www.banrep.gov.co/en/borrador-971. [4]

OECD (2018), *Facilitating Social Dialogue Under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, https://mneguidelines.oecd.org/facilitating-social-dialogue-under-the-OECD-Guidelines-for-MNEs.pdf (accessed on 6 September 2018). [17]

OECD (2018), *Good jobs for all in a changing world of work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris. [1]

OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [53]

OECD (2018), "Skills para una America Latina 4.0: Resultados de la Encuesta de Brechas de Habilidades", *Making Development Happen*, No. 5, OECD Development Centre. [63]

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

OECD (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en. [54]

OECD (2017), *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en. [40]

OECD (2016), *Education in Colombia*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en. [49]

OECD (2016), *Gender equality in the Pacific Alliance : promoting women's economic empowerment.*. [42]

OECD (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en. [72]

OECD (2016), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en. [45]

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. [2]

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en. [12]

OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en. [34]

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

OECD (2013), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en. [18]

OECD (2011), *OECD Employment Outlook 2011*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-en. [19]

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. [11]

PricewaterhouseCoopers (2018), *Doing Business In Colombia*, http://www.pwc.com/co (accessed on 1 August 2018). [22]

Radinger, T. et al. (2018), *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*, OECD Publishing. [58]

Ramírez, N., A. Tribin and C. Vargas (2015), "Maternity and Labor Markets: Impact of Legislation in Colombia | Banco de la República (banco central de Colombia)", *Working Papers*, No. 870, Banco de la República, http://www.banrep.gov.co/en/borrador-870. [47]

Robalino, D. (2014), "Designing unemployment benefits in developing countries", *IZA World of Labor*, No. 15, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.15. [24]

Sehnbruch, K. and R. Carranza (2015), "Unemployment Insurance based on Individual Savings Accounts: Lessons for other Latin American and Developing Countries from Chile", *Serie de documentos de trabajo*, No. 401, Universidad de Chile, http://www.coes.cl. [25]

SENA (2017), *Reporte de datos de formación profesional en Colombia*, http://observatorio.sena.edu.co/Content/pdf/reporte_de_datos_bibb.pdf. [71]

UNODC (2018), *World Drug Report*, United Nations Office on Drugds and Crime, https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_1_EXSUM.pdf. [55]

Vodopivec, M. (2013), "Introducing unemployment insurance to developing countries", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2/1, http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-2-1. [20]

World Bank (2018), *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*, The World Bank, Washington, DC, http://dx.doi.org/DOI: 10.1596/978-1-4648-1146-3. [9]

Anexo 2.A. Indicadores de la Estrategia de Empleo de la OCDE

Tabla 2.A.1. Indicadores de desempeño del mercado laboral

Panel A. Indicadores sobre cantidad y calidad del empleo e inclusividad

	Cantidad			Calidad			Inclusividad		
	Empleo	Desempleado	Infrautilización de la fuerza laboral	Calidad de los ingresos	Inseguridad del mercado laboral	Calidad del entorno de trabajo	Tasa de ingresos bajos	Brecha de género en los ingresos del trabajo	Brecha en el empleo de grupos desfavorecidos
	Porcentaje de población en edad laboral (de 20 a 64 años) en empleo (%) (2017)	Porcentaje de personas en la fuerza laboral (de 15 a 64 años) en desempleo (%) (2017)	Porcentaje de inactividad, de desempleo y de trabajadores a tiempo parcial involuntarios (de 15 a 64 años) en la población (%), excluyendo a los jóvenes (de 15 a 29 años)	Ingresos brutos por hora en USD, corregidos por la desigualdad (2015)	Pérdida monetaria esperada asociada con pasar a ser y permanecer desempleado como porcentaje de los ingresos previos (%) (2016)	Porcentaje de trabajadores que experimentan tensión laboral (%) (2015)	Tasa de pobreza después de impuestos y transferencias, umbral de la pobreza 50 %, de la población en edad laboral (de 18 a 64 años) (%) (2015)	Diferencia entre los ingresos promedios anuales per cápita de hombres y mujeres dividida por el promedio per cápita de los ingresos de los hombres (%) (2015)	Diferencia promedio en la tasa de empleo como porcentaje del grupo de referencia (trabajadores hombres de edad intermedia) (2016)
Países de la OCDE									
Islandia	87,2	2,9	12,6	22,7	2,2	23,8	6,5	35,3	9,2
Suiza	82,1	5,0	18,3	28,4	1,7	..	6,4	48,3	14,6
Suecia	81,8	6,8	19,5	20,3	3,8	23,6	8,4	25,6	13,3
Nueva Zelanda	81,3	4,9	21,4	16,8	4,4	21,6	9,7	..	17,7
Japón	80,3	3,0	24,0	16,1	1,6	31,2	14,5	57,7	24,7
Alemania	79,2	3,8	21,0	25,0	1,9	28,5	10,0	42,6	20,2
Estonia	78,7	5,9	21,9	7,5	5,2	23,0	12,9	30,4	22,1
República Checa	78,5	2,9	20,7	9,0	1,8	25,4	5,8	44,3	30,3
Noruega	78,3	4,3	19,2	29,0	1,9	13,8	9,3	35,0	16,0
Reino Unido	78,1	4,5	23,5	17,7	2,7	20,7	10,1	42,6	22,9
Países Bajos	78,0	4,9	22,9	28,7	1,9	23,4	8,8	46,2	22,2
Dinamarca	76,9	5,9	21,0	29,8	3,1	18,2	7,0	29,8	16,7
Canadá	76,3	6,4	26,0	19,6	3,8	..	14,1	38,7	19,3
Lituania	76,0	7,3	23,5	7,5	..	30,8	14,7	26,9	17,6
Australia	76,0	5,8	28,5	21,9	3,8	25,6	10,2	41,5	21,4
Israel	75,5	4,3	24,0	8,7	3,5	25,1	14,3	..	14,6
Austria	75,4	5,6	25,4	23,0	2,6	28,5	8,7	47,8	21,6
Letonia	74,7	8,9	26,8	6,4	..	30,3	13,0	24,9	17,7
Finlandia	74,3	8,8	26,6	21,2	2,0	16,3	6,8	21,4	18,6
Estados Unidos	73,6	4,4	25,7	17,7	3,7	25,8	15,5	39,5	25,4
Eslovenia	73,4	6,7	27,6	14,2	3,5	31,8	8,7	22,8	27,4
Portugal	73,4	9,2	29,8	8,7	7,0	33,2	12,3	29,0	22,0
Hungría	73,3	4,2	26,8	7,2	3,2	36,4	10,0	29,3	33,6
Irlanda	72,7	7,0	33,5	19,3	3,1	23,9	9,9	39,9	26,3
Corea	71,6	3,8	..	9,9	2,4	..	8,5	61,0	31,8
Luxemburgo	71,5	5,5	27,5	28,8	2,2	23,1	10,9	31,9	24,0
República Eslovaca	71,1	8,2	29,7	8,8	6,4	32,0	7,6	31,7	33,5
Francia	71,0	9,2	32,7	21,9	4,4	25,8	8,3	34,6	27,8
Polonia	70,9	5,0	29,4	7,6	4,0	30,0	11,0	35,5	31,5
Chile	69,1	7,0	33,2	6,6	7,1	28,2	14,2	46,4	27,5
Bélgica	68,5	7,1	30,0	29,3	2,4	25,8	9,5	33,3	30,0
México	66,6	3,6	..	4,6	4,0	28,9	13,9	54,5	40,4
España	65,5	17,3	39,3	17,5	17,5	35,0	15,9	34,0	27,5
Italia	62,3	11,4	42,9	19,1	10,7	29,6	14,7	44,3	34,0
Grecia	57,8	21,7	44,8	10,0	22,7	47,9	16,0	49,1	38,2
Turquía	55,3	11,2	44,2	5,8	13,0	42,9	13,5	..	47,1
OCDE	72,1	5,9	27,2	16,6	4,9	27,6	10,9	38,1	24,7
Países que no pertenecen a la OCDE									
Colombia	73,1	9,7	30,2	3,7	11,0	..	..	42,5	34,3
Costa Rica	66,6	9,2	37,8	5,5	7,2	..	17,5	48,5	44,9
Argentina	69,0	8,5	36,2	7,4	7,5	..	..	45,1	38,8
Brasil	65,9	13,0	32,7	4,8	6,6	..	17,3	48,2	39,2
China	79,0	2,9	..	..	5,8	28,9	26,0	..	32,0
India	59,5	3,7	..	2,7	3,6	30,7	17,1	78,1	50,1
Indonesia	72,6	5,6	29,6	1,6	8,2	..	..	62,7	40,1
Federación de Rusia	74,9	5,2	23,3	6,8	5,1	33,4	12,8	33,2	35,4
Arabia Saudí	60,0	5,7	..	..	..	..	..	..	..
Sudáfrica	49,8	27,4	50,2	2,5	22,6	26,7	23,9	50,1	50,3

Por encima de los países con un desempeño promedio (tercio superior)	Alrededor del desempeño de los países con un desempeño promedio (tercio intermedio)	Por debajo de los países con un desempeño promedio (tercio inferior)

Panel B. Condiciones marco para la resiliencia y la adaptabilidad

	Resiliencia	Adaptabilidad										
	Costos en términos de desempleo de una disminución del PIB	Crecimiento de la productividad laboral		Capacidad de las empresas productivas para atraer trabajadores		Desvinculación salario-productividad		Competencias de adultos: adultos con poca cualificación	Competencias de los estudiantes	Trabajadores no estándar	Disparidades regionales	
	Aumento promedio de la tasa de desempleo en los 3 años posteriores a una perturbación negativa del 1 % sobre el PIB	Crecimiento anual promedio de la productividad laboral		Diferencial de crecimiento del empleo entre empresas asociado con un diferencial de productividad de 10 pp (%)		Diferencia entre el crecimiento anual del salario mediano real y el crecimiento anual de la productividad laboral		Porcentaje de adultos con competencias matemáticas inferiores al nivel 2 en la encuesta PIAAC	Porcentaje de jóvenes de 15 años no matriculados en la escuela secundaria o con resultados inferiores al nivel 2 en el estudio PISA (%)	Porcentaje de trabajadores por cuenta propia y temporales sobre el empleo total (%)	Coeficiente de variación de las tasas regionales de desempleo (%)	
	2000-16	2000-16	2010-16	2003-13	2010-13	2000-13	2010-13	2012, 2015	2015	2013	2000	2016
Países de la OCDE												
Islandia	0,1	1,5	1,4	..	..	..	..	..	28,8	20,6	15,0	22,3
Suiza	0,4	0,4	-0,1	0,1	0,1	..	..	..	19,0	18,7	23,6	31,7
Suecia	0,3	1,3	0,9	0,2	0,3	0,4	1,9	14,7	25,9	19,0	30,9	12,2
Nueva Zelanda	0,4	0,7	0,9	..	..	0,3	-0,4	18,9	29,3	.	19,2	24,3
Japón	0,2	0,7	0,6	0,3	0,4	-0,5	0,5	8,1	15,4	20,2	18,6	13,9
Alemania	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	-0,4	0,1	18,4	20,6	18,1	51,7	30,1
Noruega	0,2	0,5	0,5	0,6	0,5	-0,5	-0,0	14,6	24,3	11,8	20,5	16,7
Reino Unido	0,4	0,8	0,7	0,1	-0,0	-0,2	-1,0	24,2	34,4	16,1	28,9	20,2
Dinamarca	0,6	0,6	0,8	0,1	0,2	0,1	0,8	14,2	23,1	13,6	13,0	6,6
Países Bajos	0,4	0,7	0,8	1,1	0,3	-0,7	..	13,2	20,8	25,9	26,5	20,0
República Checa	0,3	2,1	1,2	..	..	0,3	0,3	12,9	26,8	21,2	42,9	36,2
Estonia	0,7	2,8	1,2	0,4	0,4	..	..	14,3	17,6	8,4	26,2	38,5
Canadá	0,5	0,6	1,0	..	..	-0,6	-0,5	22,4	28,5	21,2	42,3	29,3
Australia	0,4	1,0	1,3	..	..	-1,0	0,9	20,1	29,3	32,1	39,7	46,0
Israel	0,6	0,7	0,8	..	..	-0,6	..	30,9	36,4	.	15,1	17,3
Austria	0,1	0,4	0,2	0,7	0,7	-0,0	0,4	14,3	34,8	15,4	32,8	46,3
Finlandia	0,2	0,6	0,1	0,2	0,3	1,0	0,7	12,8	15,9	21,8	62,2	13,1
Letonia	0,8	3,9	2,5	0,5	0,3	..	..	..	30,2	.	23,6	40,7
Estados Unidos	0,7	1,3	0,5	0,5	0,7	-1,5	-1,0	28,7	41,0	.	23,9	21,1
Hungría	0,3	1,7	0,1	0,4	0,3	-0,6	-0,3	..	35,5	15,9	34,8	43,9
Corea	0,2	2,5	1,3	0,3	0,5	-1,1	0,8	18,9	22,5	32,7	23,7	20,1
Portugal	0,3	0,8	0,3	0,2	0,3	0,5	-1,2	..	33,2	31,0	36,0	15,0
Luxemburgo	0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	..	..	..	35,0	11,9	..	..
Francia	0,4	0,6	0,6	0,3	0,4	0,7	0,9	28,0	30,4	20,8	35,7	17,2
Eslovenia	0,3	1,0	0,9	0,2	0,1	..	..	25,8	22,2	18,6	22,7	15,9
Irlanda	0,3	3,0	5,5	0,1	0,1	-1,1	-3,1	25,2	18,0	19,5	26,5	13,6
República Eslovaca	0,5	3,1	1,5	..	..	-0,8	0,5	13,8	35,5	22,3	41,6	38,5
Polonia	0,6	2,7	2,3	0,2	0,5	-1,3	-2,0	23,5	24,7	37,4	20,0	24,8
Chile	0,3	1,4	1,2	..	..	..	..	61,9	59,6	.	31,3	25,2
Bélgica	0,3	0,6	0,4	0,1	-0,0	-0,3	0,9	13,4	25,7	16,9	54,8	56,1
México,	0,2	0,2	1,3	..	..	..	..	..	73,2	.	29,6	28,7
España	0,9	0,7	0,9	0,5	0,4	0,5	-0,6	30,6	29,3	32,1	35,9	28,9
Italia	0,5	-0,4	-0,4	0,4	0,3	1,0	-0,4	31,7	38,4	27,9	73,6	46,8
Grecia	0,8	0,2	-1,0	0,2	0,6	1,4	-1,4	28,5	41,5	35,6	26,3	19,7
Turquía	0,2	2,6	2,6	..	..	..	..	50,2	66,0	30,2	42,0	50,3
Lituania	0,5	4,2	2,0	..	..	..	..	17,4	32,7	..	13,1	29,6
Países de la OCDE	**0,4**	**1,3**	**0,8**	**0,3**	**0,3**	**-0,2**	**-0,1**	**22,5**	**31,3**	**22,0**	**31,6**	**27,4**
Países que no pertenecen a la OCDE							..			..		..
Colombia	0,2	1,9	1,7	..	..	..	..	..	74,8	..	29,7	21,9
Costa Rica	0,6	2,1	2,7	..	..	..	..	..	76,2	..	..	..
Argentina	..	0,7	-0,3	..	..	..	..	..	75,9	..	..	..
Brasil	0,3	1,5	-0,2	..	..	..	..	..	79,0	..	33,7	33,6

China	0,0	2,1	2,0	..	..	..	..	..	46,2	..	53,9	..
India	..	6,5	5,6	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Indonesia	..	3,6	3,8	..	..	..	..	..	78,6	..	..	..
Rusia	0,1	2,8	0,6	..	..	..	..	..	22,8	..	38,2	63,2
Arabia Saudí	..	-1,8	-2,7	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Sudáfrica	0,3	0,6	-0,3	..	..	..	..	..	..	..	14,0	20,0

Notas: Panel A: Los países están ordenados en orden descendente según la tasa de empleo. En azul oscuro se representa el mejor desempeño, en azul claro el peor. Los jóvenes, de 15 a 29 años, que estudian y no trabajan se excluyen tanto del numerador como del denominador de infrautilización de la fuerza laboral Los grupos que se consideran en la última columna son jóvenes, trabajadores mayores, madres con hijos, personas con discapacidad y no nativos. Los datos sobre cantidad de empleo se refieren a 2017 (2016 para la utilización de la fuerza laboral), excepto para China (2010), India (2011-2012) y Arabia Saudí (2016). Los datos sobre calidad de los ingresos se refieren a 2015, excepto para Argentina, Japón y la Federación de Rusia (2013) e India (2011-2012). Los datos sobre calidad de los ingresos para países que no pertenecen a la OCDE son estimaciones provisionales. Los datos sobre inseguridad del mercado laboral se refieren a 2016, excepto para Israel (2015) y los países que no pertenecen a la OCDE (2013). Los datos sobre tensión laboral son estimaciones preliminares para 2015. Los datos sobre la tasa de ingresos bajos se refieren a 2015, excepto para Costa Rica, Finlandia, Israel, Letonia, Países Bajos, Suiza y los Estados Unidos (2016); Australia, Hungría, Islandia, México y Nueva Zelanda (2014); Brasil (2013), Japón (2012), China, India y Rusia (2011). Los datos sobre la brecha de género en los ingresos del trabajo per cápita se refieren a 2015, excepto para Argentina, Chile, Colombia, Indonesia y los Estados Unidos (2016); Canadá, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, la Federación de Rusia y Suiza (2014); Corea (2013) e India (2011-2012).

Panel B: Promedio no ponderado de la OCDE. Resiliencia: el indicador de resiliencia del mercado laboral mide el incremento promedio estimado de la tasa de desempleo en los 3 años posteriores a una disminución del 1 % en el PIB. El indicador se obtiene de la estimación del siguiente modelo: $U_{t+s} - U_{t-1} = \beta_0^s + \beta_1^s dlnGDPV_t + \beta_2^s dU_{t-1} + \beta_3^s dlnGDPV_{t-1} + \beta_4^s dU_{t-2} + \beta_5^s dlnGDPV_{t-2} + \sum_{j=1}^{s} \beta_4^j \, dlnGDP_{t+j} + \varepsilon_{t+s}$, donde U_t es la tasa de desempleo, $GDPV_t$ es el PIB real en el periodo t y s indica el número de periodos posteriores a la perturbación sobre el PIB. El modelo se estima de forma separada para cada país y cada s, donde la β_1^s estimada representa la función de impulso-respuesta del desempleo a un aumento del 1 % del PIB. El cambio promedio del desempleo se calcula como el promedio de β_1^s en los 3 años posteriores a una reducción del 1 % del PIB. Los datos se refieren al periodo 2000-2016 para todos los países. Crecimiento de la productividad laboral: la productividad laboral se mide por trabajador. Los datos se refieren al periodo 2000-2016 para todos los países excepto para Colombia (2001-2016). Capacidad de las empresas productivas para atraer trabajadores: la eficiencia de la reasignación del trabajo mide la elasticidad del crecimiento del empleo a nivel de empresa ante una productividad laboral rezagada. La ecuación estimada de referencia es: $\Delta lnL_{i,j,c,t} = \sum_{c=1}^{26} \beta_c \, C_c lnLP_{i,j,c,t-1} + \theta x'_{i,j,c,t-1} + \gamma_{jct} + \varepsilon_{ijct}$, donde $\Delta lnL_{i,j,t}$ denota el crecimiento del empleo en la empresa i, el sector j y el país c; C_c son variables ficticias de países; $lnLP_{i,j,c,t-1}$ es la productividad laboral en términos de producción bruta; $x_{i,j,t-1}$ son empleo y edad de la empresa; y γ_{jct} son efectos fijos por sector, país y año para controlar por los determinantes del crecimiento del empleo no observados, variables en el tiempo y específicos del país y del sector. Los parámetros β_c específicos del país ofrecen una medida de la eficiencia asignativa dinámica. Los datos se refieren al periodo 2003-2013 para todos los países, excepto Portugal (2006-2008) y Hungría (2009-2013). Para controlar por los efectos del ciclo económico sobre la eficiencia de la reasignación del trabajo, durante el periodo de la muestra 2003-2013, se aumenta la especificación de referencia con un término de interacción de productividad laboral rezagada con una variable ficticia que adopta el valor 1 si el cambio rezagado en la brecha del producto es inferior a 0. Los países que se omiten en el cuadro no tienen una cobertura suficiente de firmas en la serie de datos de ORBIS. Desvinculación salario-productividad: el indicador sobre desvinculación mide la diferencia en puntos porcentuales entre el crecimiento del salario mediano real y el crecimiento de la productividad laboral. La notación $\Delta\% \, X$ denota la tasa de crecimiento de X, en porcentaje, y la desvinculación a nivel macro se define de la siguiente manera: $Decoupling \equiv \Delta\% \left(\frac{W^{med}}{P^Y}\right) - \Delta\% \left(\frac{Y/P^Y}{L}\right)$, donde W^{med} denota el salario mediano nominal, Y denota el valor añadido nominal, P^Y el precio del valor añadido y L denota las horas trabajadas. Los datos se refieren al periodo 2000-2013 para todos los países, excepto Australia, Canadá, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Polonia, España y Suecia (2000-2012); Grecia y Portugal (2004-2013); Israel (2001-2011); República Eslovaca (2001-2012). Adultos con poca cualificación: los datos se refieren a 2012 para todos los países, excepto Chile, Grecia, Israel, Lituana, Nueva Zelanda, Eslovenia, Turquía y Yakarta (Indonesia). Los datos para Bélgica se refieren a Flandes; los datos para el Reino Unidos son el promedio ponderado (2/3 y 1/3) de los datos para Inglaterra e Irlanda del Norte; los datos para Indonesia se refieren a Yakarta. Estudiantes con bajo rendimiento en matemáticas: los datos para China se refieren a Beijing-Shanghai-Jiangsu-Guangdong. Argentina: la cobertura es demasiado baja

para garantizar la comparabilidad. Trabajadores no estándar: trabajadores con contratos temporales o por cuenta propia de 15 a 64 años, sin incluir empleadores, estudiantes trabajadores y aprendices. Disparidades regionales: los datos se refieren a la clasificación de nivel territorial 2 (TL2), excepto para Australia, Estonia, Letonia y Lituania (TL3), y a 2000 y 2006, excepto para Dinamarca (2007, 2016); Estonia, Chile, Israel, México y Rusia (2000, 2014); España (2002, 2014); Letonia y Lituania (2000, 2015); Eslovenia (2001, 2016); Turquía (2004, 2016); Brasil (2004, 2013); China (2008); Colombia (2001, 2014) y Sudáfrica (2008, 2014).

Fuentes: Panel A: Capítulo 1 de las Perspectivas del Empleo de la OCDE 2016, Capítulo 1 de las Perspectivas del Empleo de la OCDE 2017, Capítulo 1 de las Perspectivas del Empleo de la OCDE 2018, base de datos de la OCDE sobre empleo, base de datos de la OCDE sobre calidad del empleo y base de datos de la OCDE sobre distribución del ingreso.
Panel B: Resiliencia: cálculos de la OCDE basados en las Perspectivas del Empleo de la OCDE 2017, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en; Crecimiento de la productividad laboral: base de datos de las Perspectivas Económicas de la OCDE y datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI; Desvinculación salario-productividad: cálculos de la OCDE basados en la base de datos de la OCDE sobre cuentas nacionales y la base de datos de la OCDE sobre ingresos; Capacidad de las empresas productivas para atraer trabajadores: cálculos de la OCDE basados en la generación de 2013 de ORBIS; Adultos con poca cualificación: OCDE (2016), Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills, http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en; Estudiantes con bajo rendimiento en matemáticas: OCDE (2016), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en. Trabajadores no estándar: OCDE (2015), In It Together - Why Less Inequality Benefits All, https://doi.org/10.1787/9789264235120-en. Disparidades regionales: OCDE (2018), OECD Regional Statistics Database, https://dx.doi.org/10.1787/region-data-en.

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

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

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

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

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16
ISBN 978-92-64-55665-2 – 2019

Estudios Económicos de la OCDE

COLOMBIA

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

CAPÍTULOS ESPECIALES: IMPULSAR LAS EXPORTACIONES Y LA INTEGRACIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL; FOMENTAR EMPLEOS DE CALIDAD PARA TODOS

Consulte esta publicación en línea: ***https://doi.org/10.1787/805f2a79-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

Volumen 2019/17
Octubre 2019

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

2019 SUBSCRIPTION (18 ISSUES)

ISBN 978-92-64-55665-2