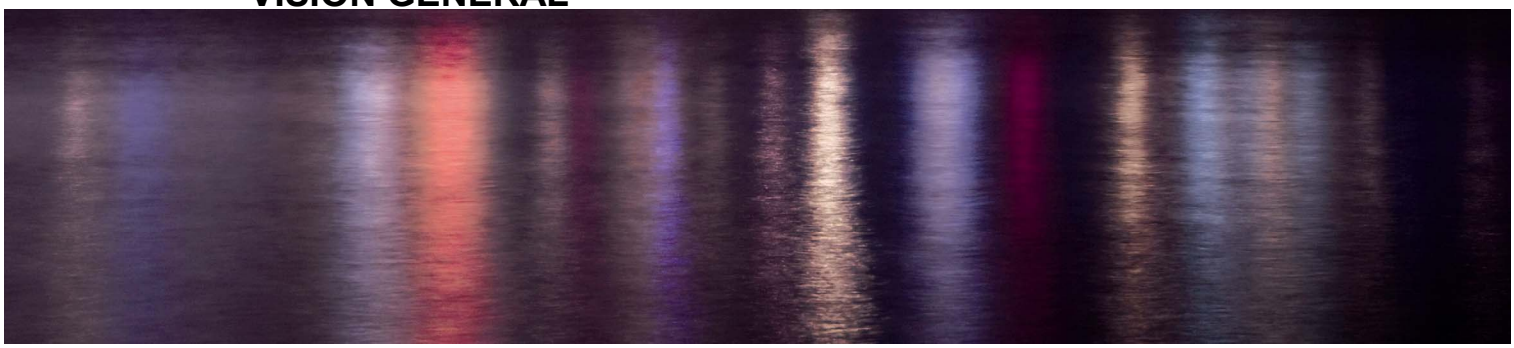
Estudios económicos de la OCDE COLOMBIA

Evaluación económica

ENERO DE 2013

VISIÓN GENERAL



Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

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

© OCDE 2013

Resumen

Colombia es la cuarta economía más importante de América Latina y sigue teniendo unas perspectivas de crecimiento sólidas a corto plazo en comparación con los países de la OCDE y de la región. El fortalecimiento de las políticas macroeconómicas, los beneficios del auge de los productos básicos y las mejores condiciones de seguridad han propiciado un vigoroso crecimiento económico desde principios de 2000. A fin de garantizar un crecimiento sostenible e inclusivo a mediano plazo, las autoridades colombianas deben hacer frente a tres desafíos clave: adaptarse al auge de los productos básicos, impulsar el crecimiento de la productividad y reducir la desigualdad de los ingresos.

Se ha mejorado el marco de la política macroeconómica con el fin de aprovechar al máximo el auge de los productos básicos. El auge de los recursos naturales es positivo pero plantea desafíos económicos, sociales y ambientales. La minería tiende a caracterizarse por requerir grandes capitales, no crear muchos puestos de trabajo y concentrarse regionalmente. Por lo tanto, puede ampliar la brecha en la distribución de ingresos. La contaminación también es un problema, especialmente en relación con las minas ilegales. Los ingresos volátiles procedentes de los productos básicos pueden desestabilizar la economía. El nuevo marco fiscal – en particular, la regla del balance estructural, el fondo de estabilización y la ley de regalías – contribuirán a proteger la economía de las fluctuaciones de los ingresos procedentes de los productos básicos. La reciente reforma de las regalías, que tiene por objetivo lograr una distribución más justa de los ingresos entre las regiones y un mejor uso de esos fondos, debería promover el crecimiento de la productividad. Sin embargo, debería ir acompañada de medidas que garanticen plenamente que los recursos se inviertan en proyectos con altos rendimientos sociales. Asimismo será necesario adoptar medidas para proteger el medio ambiente y reducir la desigualdad de los ingresos.

Las políticas estructurales son esenciales para aumentar la productividad y ayudar a la economía a ajustarse al incremento en los términos de intercambio. La fuerte apreciación de la tasa de cambio vinculada al auge de los productos básicos ha debilitado la competitividad de otros sectores transables. Para impulsar la productividad, y evitar la adopción de nuevas medidas proteccionistas, habría que tomar como base una estrategia de tres ejes: la mejora del acceso a los mercados financieros, a través de una mejor regulación y una mayor competencia; la promoción de la inversión privada; y el fomento de una infraestructura de alta calidad, a través de un mejor marco institucional. También habría que mejorar el entorno empresarial, en particular reformando las regulaciones del mercado de productos, que ponen trabas a la iniciativa empresarial, y fortaleciendo el estado de derecho, para garantizar un mejor cumplimiento de los contratos y una menor corrupción. Los recientes tratados de libre comercio suscritos son un paso positivo, pero Colombia debería continuar reduciendo los aranceles de forma progresiva.

Un mejor desempeño en el mercado laboral ayudará a reducir la desigualdad de los ingresos. La tasa de desempleo ha disminuido. Sin embargo, sigue siendo alta entre los países de la OCDE y de América Latina y la mayoría de personas que trabajan lo hacen en la economía informal y a menudo en ocupaciones de baja productividad. Los trabajadores desempleados e informales tienen pocas posibilidades de encontrar un empleo formal y la segmentación del mercado de trabajo exacerba la desigualdad de los ingresos. Sería necesario mejorar los resultados en materia de educación para todos y los programas de capacitación para contribuir a incrementar la oferta de trabajo y la productividad. La creación de empleo formal sigue estando muy limitada por regulaciones restrictivas del mercado de trabajo, en particular por unos costos laborales no salariales muy elevados, y por un salario mínimo alto en comparación con la retribución media. La Ley de formalización de 2010 ha sido un paso en la dirección correcta. La reforma fiscal prevista reducirá los costos laborales no salariales. El fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo y la introducción de un Servicio Público de Empleo, planificado por el gobierno, también contribuirían a mejorar el desempeño del mercado laboral. Sin embargo, será necesario adoptar medidas más decisivas que permitan crear las condiciones y los incentivos adecuados para impulsar la creación de empleos formales.

© OCDE 2013

El aumento de la eficacia del sistema tributario y transferencias apoyará el crecimiento inclusivo. El sistema fiscal recauda pocos ingresos. Es un sistema que obstaculiza el crecimiento y crea numerosas distorsiones, debido a que prevé tasas marginales relativamente altas, exenciones fiscales excesivas y regímenes especiales. Además, la redistribución que permite el sistema tributario es muy reducida. Con la reforma fiscal prevista, normalmente se recaudarán más ingresos a mediano plazo y se podrán satisfacer importantes necesidades de gasto social. También se garantizará que los impuestos produzcan menos distorsiones y se recauden con mayor eficacia. En particular, hay margen para aumentar los impuestos ambientales y sobre la propiedad. Posteriormente, con los ingresos adicionales se podrían financiar importantes programas sociales y económicos que ayuden a aumentar el bienestar, incluyendo la mejora de la infraestructura y la educación, reforzar la red de seguridad social y redistribuir mejor los ingresos.

Recuadro 1. **Principales recomendaciones en materia de políticas**

Políticas macroeconómicas

- El plan del gobierno de ajustar gradualmente la política fiscal, en conformidad con la regla fiscal, es una buena medida.
- Mantener la tasa de cambio determinada por el mercado y solo intervenir para compensar los movimientos erráticos de la tasa de cambio o para aumentar las reservas internacionales.

Políticas estructurales para mejorar la distribución de los ingresos e impulsar el crecimiento económico

Mejorar el desempeño del mercado laboral

- Reducir los costos laborales no salariales sumamente elevados mediante la aplicación de la reforma fiscal prevista y realizar nuevos recortes en las cotizaciones a la seguridad social y otros pagos obligatorios relacionados con el trabajo.
- Evitar aumentar el salario mínimo por encima de la inflación de los precios. Estudiar la posibilidad de fijar el salario mínimo en función de la región y la edad para ajustar los costos laborales a la productividad y tener en cuenta las diferencias en los costos de vida.
- Generar más capital humano haciendo que el sistema de educación y formación responda mejor a las necesidades de la economía y aumentando el tiempo dedicado a la enseñanza y su calidad.

Mejorar la productividad y promover la capacidad de la economía para responder a los cambios en los precios relativos

- Garantizar que la nueva distribución de las regalías en las regiones se traduzca en proyectos viables que impulsen la productividad mediante: la prestación de asistencia a las autoridades de los gobiernos subnacionales para identificar los proyectos de inversión más eficaces, y el fortalecimiento de la supervisión y la evaluación a posteriori de los proyectos de inversión.
- Mejorar el marco institucional y normativo de la infraestructura de transporte para garantizar una evaluación imparcial y exhaustiva de las asociaciones público privadas y una mejor especificación de los proyectos antes de la licitación.
- Mejorar la aplicación de los procedimientos burocráticos, como la tramitación de licencias, y mejorar la supervisión de las instituciones vulnerables a la corrupción.
- Promover la apertura comercial mediante la continuación de la reducción gradual de los aranceles.
- Examinar los obstáculos a la competencia en algunos mercados de productos, incluidas las telecomunicaciones, la producción de alimentos y el sector financiero. Conceder

© OCDE 2013

mayor independencia a la autoridad encargada de la competencia y dotarla de más personal cualificado para aumentar su eficacia.

- Mejorar el acceso de las empresas a la financiación mediante la eliminación gradual de las tasas de interés máximas, la financiación obligatoria por los bancos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y el impuesto a las transacciones financieras.

- Fortalecer las políticas ambientales para velar por que los proyectos mineros cubran los costos ambientales y no supongan una amenaza a la biodiversidad.

Crear un espacio fiscal para financiar una infraestructura social y física de mayor calidad

- Iniciar una reforma fiscal que modifique la estructura impositiva con miras a que los impuestos sean más favorables al crecimiento y que aumenten los ingresos a mediano plazo. La reforma también debería mejorar la equidad y reducir la evasión fiscal.

- Hacer que el sistema de pensiones sea menos regresivo y amplíe su cobertura. Estudiar opciones para aumentar el apoyo a la renta mínima en favor de las personas mayores con recursos escasos.

- Mejorar la organización del sistema de atención de salud para aumentar la rentabilidad mediante la reducción de la fragmentación del sistema de seguros y la integración vertical entre aseguradores y proveedores.

- Mejorar el apoyo específico a las personas necesitadas con transferencias condicionadas en efectivo y ampliar ese apoyo para compensar la eliminación gradual de las reducciones en las tasas de IVA y de las exenciones, así como las bonificaciones en los precios del agua y la electricidad.

© OCDE 2013

Evaluación y recomendaciones

Desafíos principales

Colombia es la cuarta economía más importante de América Latina, según las mediciones del PIB de 2011, y dispone de abundantes recursos naturales. Las importantes reformas de políticas emprendidas desde principios del decenio de 1990 han conseguido modernizar la economía. Se ha llevado a cabo una gestión macroeconómica prudente con la que Colombia ha logrado afrontar la crisis financiera de forma extraordinaria. Actualmente varias reformas estructurales ambiciosas se están preparando en sectores como el de los impuestos, el laboral, las pensiones y la salud. Esas reformas, junto con la mejora de la situación de seguridad, el proceso de paz en curso, el aumento de la actividad minera y los elevados precios de los productos básicos, sirven de base a un crecimiento sólido.

Sin embargo, la economía colombiana se enfrenta a tres grandes desafíos a mediano plazo: cosechar los beneficios del auge de los productos básicos, evitando las trampas del pasado (en particular el fuerte deterioro de la balanza de pagos y del balance fiscal); impulsar el crecimiento de la productividad; y reducir la desigualdad de los ingresos. Para hacer frente a esos desafíos es necesario aplicar reformas estructurales, a pesar de que la economía política y las consideraciones legales pueden dificultar la puesta en práctica de algunas de ellas. En esta *Evaluación económica* se presentan esos desafíos clave y tras ofrecer una visión general de la evolución macroeconómica reciente, se analizan las reformas en materia de políticas necesarias para abordarlos.

El auge de los recursos naturales, que probablemente perdurará varios años, es positivo, pero también plantea desafíos en materia de política social, económica y ambiental. El auge ha impulsado la inversión extranjera, el crecimiento económico y los ingresos del gobierno. Sin embargo, la mejora de los términos de intercambio y las correspondientes entradas de capital han contribuido a una fuerte apreciación de la tasa de cambio, lo que debilita la competitividad de otros sectores. Además, las actividades mineras ejercen presión sobre el medio ambiente. Esas actividades también suelen caracterizarse por un uso intensivo del capital y no crean muchos puestos de trabajo, por lo que pueden perjudicar la distribución de los ingresos. A fin de garantizar un crecimiento equilibrado, será fundamental incrementar la capacidad de la economía para ajustarse a la mejora de los términos de intercambio y aumentar la tasa de ahorro. Las políticas deberían centrarse en aumentar la competitividad y la productividad, y al mismo tiempo en facilitar la adaptabilidad de la economía, tanto en lo que respecta a los mercados de productos como al mercado laboral.

Colombia es un país de ingreso medio alto y su renta per cápita está un 70% por debajo del promedio de la OCDE y por debajo de muchos otros mercados emergentes (Cuadro 1). La baja productividad laboral explica la mayor parte de esa brecha (Gráfico 1), si bien la productividad experimentó un creciente aumento a mediados del decenio de 2000 (Gráfico 2), debido principalmente a factores como la mejora de la seguridad. El amplio sector informal se caracteriza especialmente por una baja productividad y, por consiguiente, es fundamental introducir esta actividad económica en el sector formal para aumentar la productividad agregada. El aumento de la productividad obligará a: reducir la informalidad a través del mercado de trabajo y de productos, y de reformas fiscales; aumentar el tiempo dedicado a la educación y su calidad; desarrollar la infraestructura de transporte; y mejorar el acceso a la financiación. Los avances hacia una situación de mayor seguridad y menos corrupción también son importantes en este sentido.

© OCDE 2013

Cuadro 1. **La economía de Colombia en perspectiva**
Datos de 2011 o del último año disponible

Categoría/Indicador	Unidades de medida	Colombia	Promedio de países LAC (América Latina y el Caribe)	Países de la OCDE				Puesto de Colombia		
				mínimo	media	mediano	máximo	mundo	OCDE	LAC
Tamaño del país										
Superficie	1000 km2	1 142	601	3	1 063	188	9 985	26	5	5
Población	1000	46 927	17 493	319	36 623	10 823	311 592	28	10	3
Mano de obra	1000	22 136	9 353	188	17 748	5 280	157 493	30	11	3
PIB										
A la tasa de cambio actual	mil millones USD	332	172	14	1 356	499	15 094	32	21	4
En PPP, USD actuales	mil millones USD	474	225	11	1 281	366	15 094	26	15	4
Comercio exterior	mil millones USD	124	74	15	790	449	4 770	51	31	6
Indicadores de desarrollo										
PIB per cápita										
A la tasa de cambio actual	USD	7 067	8 601	10 064	40 387	40 598	115 039	88	35	18
En PPP, USD actuales	USD	10 103	11 196	15 340	34 973	34 736	88 787	85	35	17
Índice de desarrollo humano		0,710	0,731	0,699	0,871	0,885	0,943	87	34	22

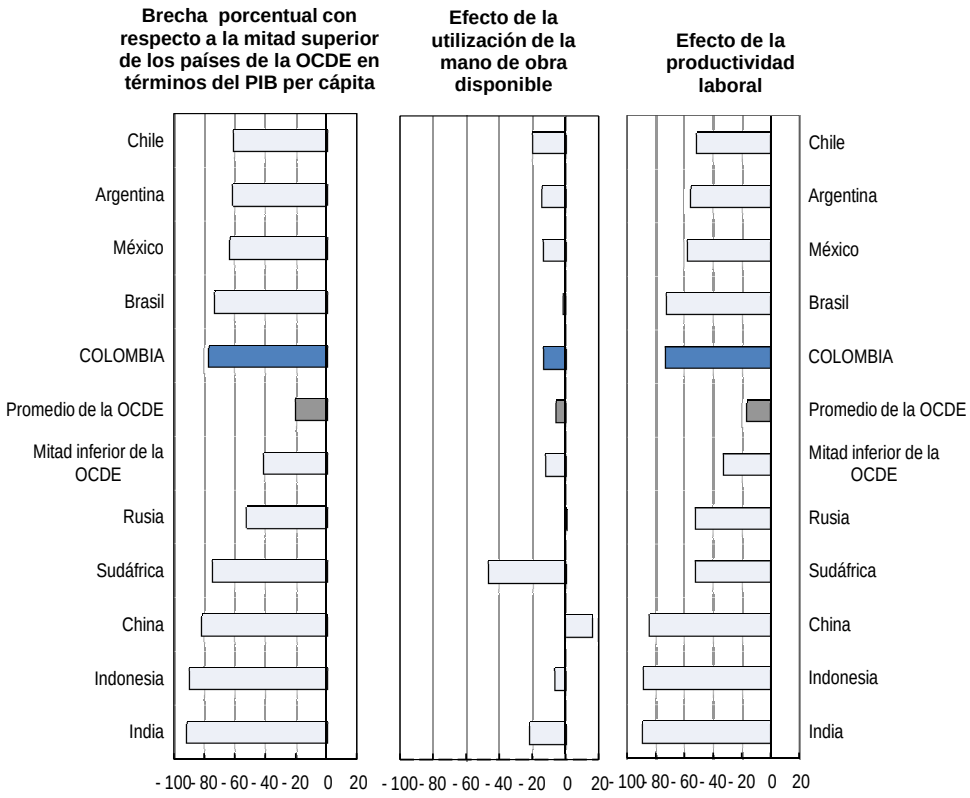
Nota: En la fila de comercio exterior se indica la suma de las exportaciones y las importaciones, en USD.
El índice de desarrollo humano es un índice medido en una escala de 0 = más bajo a 1 = valor positivo más alto.
ALC (América Latina y el Caribe), según el Banco Mundial, exceptuando a siete países para los que no se dispone de datos recientes (Aruba, Islas Caimán, Curaçao, San Martín, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes).

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial), PNUD.

© OCDE 2013

Gráfico 1. **Origen de las diferencias en el ingreso real**

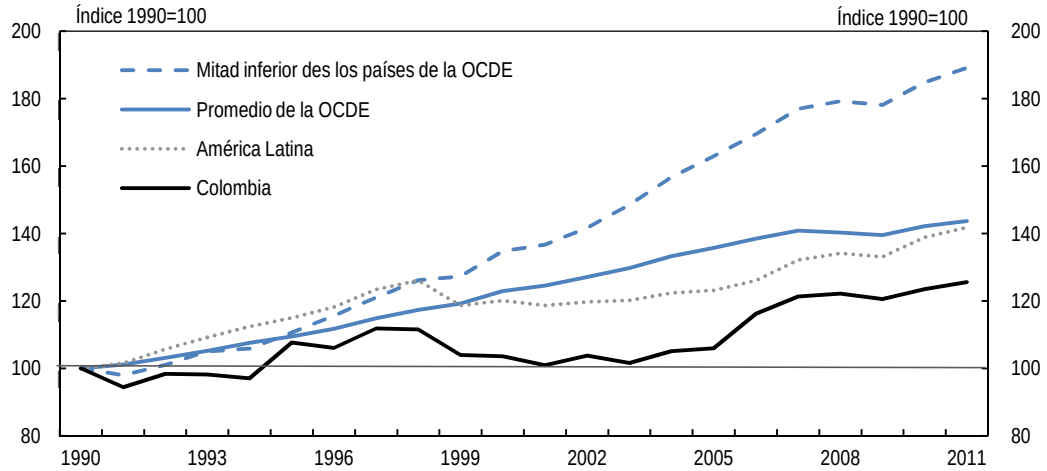
2010



Fuente: OCDE, *Going for Growth* y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

Gráfico 2. **El avance en la productividad laboral ha sido lento**

PIB por hora trabajada



Nota: La mitad inferior de los países de la OCDE representa a los diez países miembros de la OCDE con el PIB per cápita más bajo en 1990, a saber, Corea, Chile, Estonia, Hungría, México, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. Chile y México también forman parte del grupo de América Latina, junto con Argentina, Brasil y Colombia. Los datos para 2011 son estimaciones para todos los países, excepto Colombia.

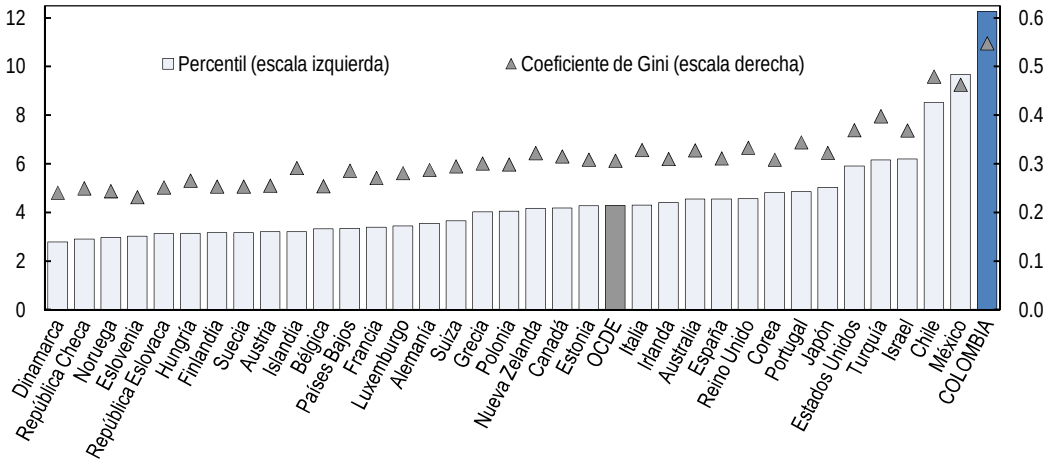
Fuente: The Conference Board Total Economy Database, DANE.

© OCDE 2013

La mejora del bienestar del país también exige reducir la desigualdad de los ingresos. El crecimiento económico ha contribuido a reducir la pobreza absoluta y, en menor medida, la desigualdad de los ingresos desde mediados del decenio de 2000. Sin embargo, Colombia sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo (Gráfico 3). El índice de pobreza también sigue siendo muy alto, lo que en parte es reflejo de los conflictos internos de larga data y del desplazamiento masivo de personas (3,7 millones de desplazados durante el período 1997 - 2011).

Gráfico 3. **La brecha entre ricos y pobres es bastante pronunciada**

Hogares con renta disponible equivalente: brecha entre los percentiles 10 y 90 y el coeficiente de Gini a finales del decenio de 2000



Nota: Los datos relativos a Francia e Irlanda corresponden a mediados del decenio de 2000 en lugar de finales de dicho decenio. Los datos relativos a Colombia corresponden a 2011.

Fuente: OECD Income Distribution and Poverty, OECD Social Expenditure Statistics (database), DANE para Colombia.

En Colombia, al igual que en los países de la OCDE, el ingreso laboral es el principal factor de desigualdad de los ingresos totales. Aunque las rentas del capital generalmente son más sesgadas que las rentas del trabajo, no son un factor determinante ya que su participación en los ingresos totales es modesta -en torno al 7% en la OCDE en promedio (Holler y otros, 2012). En Colombia, la desigualdad en los ingresos derivada del mercado laboral es alta. Igualmente, la relativa alta tasa de desempleo es un factor importante. Además, entre las personas que trabajan, muchas lo hacen en el sector informal, a menudo en ocupaciones de baja productividad, y apenas se benefician de la protección social. Por consiguiente, su riesgo de caer en la pobreza es alto tras perder su puesto de trabajo o al envejecer. Por otro lado, la dispersión de salarios para quienes trabajan en el sector formal es alta, así como la prima por tener educación, lo que refleja el nivel todavía bajo de finalización de estudios y la dificultad que tienen los niños con una situación de desventaja socioeconómica para estudiar en centros de educación terciaria.

La redistribución a través del sistema de impuestos y transferencias es muy baja. Se conseguiría reducir la desigualdad de los ingresos aumentando el empleo formal mediante la disminución de los impuestos al trabajo y mediante la contención del aumento y la diferenciación del salario mínimo; fomentando un acceso equitativo a una educación de alta calidad para todos; reduciendo los gastos fiscales que benefician principalmente a los ricos; y reformando las transferencias a los hogares, que principalmente consisten en generosas pensiones a unos pocos ciudadanos relativamente acomodados.

Al abordar muchos de estos problemas -mayor y mejor infraestructura, mejora de la educación, construcción de la red de seguridad social y mayor redistribución de los ingresos– se ejercerá, a mediano plazo, presión sobre el gasto público. Asimismo el proceso de paz podría exigir un gasto público adicional, aunque también es posible que la paz arroje un dividendo, a saber, un menor gasto en defensa y seguridad. El bajo nivel de deuda pública y el aumento de los ingresos fiscales relacionados con el auge de los productos básicos crean un determinado grado de libertad a corto y mediano plazo. Sin embargo,

© OCDE 2013

puede que ello no baste para cubrir las necesidades de gasto y como contrapartida se consiga que los recursos públicos se gasten de la forma más eficaz (en términos de alcanzar los objetivos de política del gobierno) y más eficiente (en términos de evitar pérdidas y despilfarros) posible. Continua siendo crucial reformar el sistema tributario para garantizar su equidad, lo que apenas genera distorsión de la actividad económica y produce más ingresos a mediano y largo plazo.

Evolución macroeconómica reciente y perspectivas a corto plazo

El auge de la minería ayudó a Colombia a resistir de la recesión económica mundial

La economía colombiana no salió tan mal librada de la crisis económica mundial. Después de una fuerte desaceleración en 2009, el crecimiento de la producción se recuperó rápidamente hasta alcanzar el 5,9% en 2011 (Gráfico 4), a pesar de las graves inundaciones registradas a finales de 2010 y la pérdida del mercado de exportación de Venezuela, como resultado de una serie de disputas entre los dos países. El crecimiento se apoyó en el auge del sector minero, y las exportaciones e inversiones de productos básicos se vieron impulsadas por el fuerte aumento de sus precios. El sector minero creció en más de un 14% en términos reales en 2011. Los sectores no trasnsables también se comportaron de forma boyante, en particular el de los transportes, los servicios financieros y la construcción. En cambio, la industria manufacturera y la agricultura no mantuvieron ese ritmo, con lo que la economía se ha movido a tres velocidades: por delante, la minería; siguiendo a buen ritmo, los sectores no transables; y más rezagados, avanzando con dificultades, los sectores transables no mineros.

El empleo total, impulsado por un sólido crecimiento económico, ha aumentado en casi un 15% en los últimos tres años. Se han creado más de 2,5 millones de empleos, en particular en los sectores de servicios no transables (comercio minorista, hotelería y restauración, así como financiación, seguros y bienes raíces).

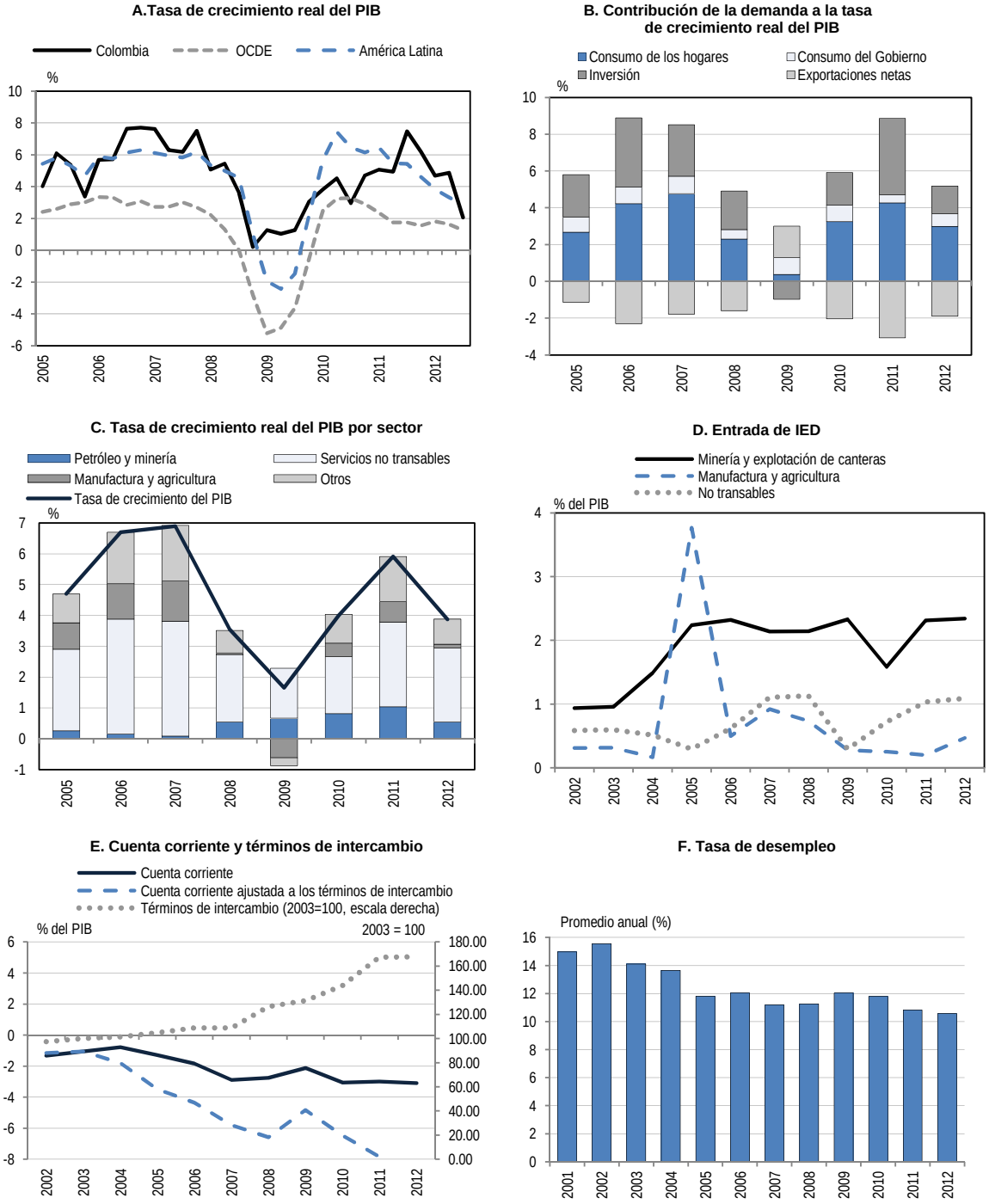
En lo que concierne a la demanda, el consumo privado y la inversión han contribuido sustancialmente al crecimiento entre 2010 y la primera mitad de 2012. La confianza de los hogares ha aumentado gracias a la reducción de la tasa de desempleo, la cual, combinada con unas tasas de interés real históricamente bajas y un fuerte crecimiento del crédito, ha apoyado el consumo privado.

A pesar de la subida de los precios de los productos básicos, el déficit por cuenta corriente prácticamente no ha registrado ningún cambio en proporción del PIB. Si bien el valor de las exportaciones de productos básicos se ha disparado, las importaciones han experimentado un auge impulsado por un consumo privado y unas inversiones al alza. Las remesas de utilidades enviadas por empresas extranjeras han crecido y las remesas enviadas por los trabajadores colombianos en el extranjero han disminuido. Las exportaciones de bienes y servicios también disminuyeron significativamente en términos de volumen durante la primera parte de 2012. El deterioro de la balanza por cuenta corriente es superior al considerar el ajuste de la variación de los términos de intercambio, esto es, al tener en cuenta la deflación de los flujos comerciales en precios del comercio, lo que apunta a problemas de competitividad en los sectores no relacionados con la minería.

La sostenibilidad del déficit por cuenta corriente es difícil de evaluar debido a la volatilidad de los precios de los productos básicos y la incertidumbre sobre los volúmenes de extracción. Sin embargo, en Colombia, hay factores que hacen que aumente la sostenibilidad. La inversión extranjera directa (IED) relacionada con la minería ha representado una gran parte de las entradas de capital. Los préstamos al sector privado se han relacionado en gran parte con la financiación del comercio y la adquisición de activos extranjeros por las empresas colombianas. Además, los desajustes de divisas y de vencimientos en los sectores empresariales y financieros se ven limitados por una regulación prudencial y la credibilidad de la tasa de cambio flexible.

© OCDE 2013

Gráfico 4. **Avances macroeconómicos recientes**



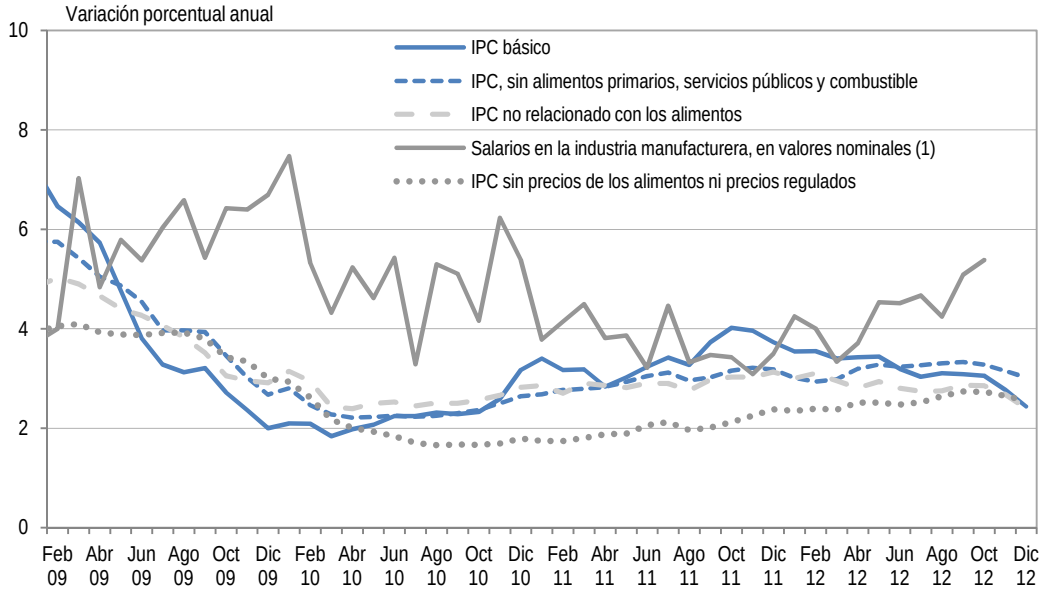
Notas: Los datos de 2012 corresponden a los tres primeros trimestres del año excepto para la tasa de desempleo (gráfico F) que corresponde al período comprendido entre enero y noviembre. Gráfico A: se refiere a tasas de crecimiento del PIB anuales. Gráficos B y C: las tasas de crecimiento del PIB de los tres primeros trimestres de 2012 son medidas con respecto a las tasas de crecimiento de los tres primeros trimestres de 2011. Gráfico C: El título "Otros" abarca transporte, almacenamiento, comunicaciones e impuestos. Gráfico E: La cuenta corriente ajustada por los términos de intercambio deflacta el flujo de comercio en precios constantes de las exportaciones y las importaciones de 2003. Gráfico F: Promedios anuales de datos mensuales de desempleo.

Fuentes: OCDE, Banco de la República, CEPAL y DANE.

© OCDE 2013

Desde mediados de 2009 la inflación se ha reducido dentro del intervalo del objetivo oficial de 3±1%, hasta el 2,4% en diciembre de 2012, situándose por debajo del objetivo a largo plazo del Banco Central del 3%. En ese resultado han tenido mucho que ver la respuesta oportuna de la política monetaria, la disolución de las previsiones de inflación, la reducción de los precios del petróleo, las condiciones meteorológicas favorables de 2012 y la fuerte tasa de cambio. Las medidas de inflación subyacente van parejas a la tasa de inflación global y han convergido hacia el objetivo a largo plazo del 3% (Gráfico 5). Se estima que la brecha de producción ha sido positiva desde 2011 (González y otros, 2012), lo que podría explicar el aumento en la tasa subyacente durante ese año y sugiere mayores presiones inflacionarias. Las presiones inflacionarias de la demanda se fueron incrementando durante la segunda mitad de 2011, y estuvieron acompañadas de un fuerte crecimiento del crédito. Se tradujeron en un aumento de las tasas de interés por parte del Banco Central. Recientemente se han debilitado las presiones de la demanda, en parte debido a la desaceleración económica mundial y la contracción monetaria de 2011.

Gráfico 5. **Evolución reciente de los precios de consumo y de los salarios reales**



1. Sin trilla de café.

Fuente: Banco de la República.

Las perspectivas positivas a corto plazo están sujetas a riesgos de desaceleración

Si bien el crecimiento económico se atenuó en cierta medida a principios de 2012, la demanda interna debería mantenerse boyante y seguir apoyando la actividad económica (Cuadro 2). A pesar de que el crecimiento económico se ha reducido sustancialmente en el tercer trimestre de 2012 debido principalmente a una reducción de la construcción, se mantuvo el crecimiento por encima del promedio del pasado decenio para la primera mitad de 2012 y ligeramente por encima de su tasa potencial estimada en un 4,3% para 2012 por el gobierno (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012). Aunque la inversión minera se ha debilitado recientemente a raíz de la caída de los precios de los productos básicos, los grandes proyectos de construcción pública deberían mantener el impulso. En particular, el gobierno tiene previsto invertir en carreteras, ferrocarriles e infraestructura portuaria, seguir la reconstrucción en relación con los daños provocados por las inundaciones de 2010 y construir viviendas para las familias vulnerables. El consumo seguirá beneficiándose de tasas de interés reales bajas, la creación de empleo y la confianza de los hogares. La actividad económica también se verá impulsada por la reciente concertación de un acuerdo de libre comercio con el socio comercial más importante de Colombia, los Estados Unidos, que entró en vigor en mayo de 2012, así como por la mejora de las relaciones comerciales con Venezuela, segundo socio comercial más importante de Colombia hasta finales del decenio de 2000.

© OCDE 2013

Cuadro 2. **Previsiones para Colombia**
(Indicadores principales)

	2010	2011	2012	2013
	Cambios en porcentaje, volumen			
PIB	4,0	5,9	4,4	4,4
Consumo final	5,1	5,8	4,6	4,4
Formación bruta de capital fijo	4,6	16,7	9,5	7,6
Índice de precios de consumo	3,2	3,7	3,1	3,1
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	-3,1	-3,1	-3,0	-2,9
Tasa de desempleo (promedio, %)[1]	11,8	10,8	11	10,5

1. Previsiones del FMI para la tasa de desempleo. Latin American Consensus Forecasts (diciembre de 2012) proporciona las otras previsiones.

Fuente: Latin American Consensus Forecasts (diciembre de 2012) y Perspectivas de la economía mundial del FMI (octubre de 2012).

La coyuntura está sujeta a algunos riesgos. En el exterior, la desaceleración del crecimiento mundial y, en particular, el empeoramiento de la crisis en Europa debilitarán las exportaciones, la inversión extranjera directa y las remesas de los migrantes. A ello se añade la preocupación por la posibilidad de una nueva desaceleración de la economía china. El consiguiente declive en los precios de los productos básicos podría redundar en una disminución de las inversiones en la minería y los ingresos del Estado, a pesar de que el gobierno espera que el dividendo combinado y los ingresos percibidos por el impuesto de sociedades de la compañía petrolera pública (Ecopetrol) aumenten por encima del 1,4% del PIB registrado en 2011 al 2,3% en 2012.

Por otro lado, los riesgos internos se mantienen en general al alza. Los precios de los activos han aumentado rápidamente, especialmente los precios de la vivienda, que han registrado un aumento del 40% desde 2006. Algunos indicadores sugieren que el aumento también refleja factores estructurales: tasas de interés real permanentemente más bajas (debido a una menor prima de riesgo, una mayor seguridad y una consolidación fiscal), crecimiento potencial más elevado, así como a las restricciones a la construcción en algunas ciudades de Colombia. A fin de evitar un ciclo de auge y caída de los precios de los activos, las autoridades deberán seguir supervisando esos indicadores. El endeudamiento de los hogares también ha aumentado rápidamente, pero, como porcentaje de la renta disponible de los hogares, se mantiene por debajo del nivel anterior a la crisis de 1999. El crecimiento del crédito al consumo se desaceleró hasta el 16% en otoño de 2012 mientras que el crédito hipotecario (3,8% del PIB) sigue siendo bajo. Si las negociaciones de paz entre el gobierno y el grupo guerrillero de las FARC (Recuadro 2) tienen éxito, muy probablemente aumentará la seguridad y la confianza tanto de los consumidores como de los inversores.

El lento ajuste hasta llegar a un peso más fuerte, y las consiguientes pérdidas de empleos, podría, no obstante, representar un obstáculo para la actividad económica en sectores transables no relacionados con los recursos naturales. El indicador principal mensual de actividad económica del Banco Central apunta a una desaceleración del crecimiento en los próximos meses.

© OCDE 2013

Recuadro 2. El proceso de paz

En 2012 se puso en marcha un proceso de paz entre el gobierno y el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Pese a que las negociaciones de paz fracasaron en 2002, una abrumadora mayoría de colombianos apoyan la decisión del gobierno y se manifiestan bastante optimistas respecto de las actuales negociaciones de paz.

Las negociaciones de paz se han celebrado en varias rondas: primero en Oslo (Noruega) y después en La Habana (Cuba) durante la segunda mitad de 2012. El equipo de negociación del gobierno está dirigido por antiguos funcionarios gubernamentales de alto nivel, así como por representantes de la sociedad civil. Los representantes de las FARC son dirigentes políticos e ideológicos en lugar de militares, y la mayoría de ellos tienen experiencia en negociaciones. Las partes han acordado que las conversaciones sean privadas.

Los cinco temas esenciales del programa son los siguientes:

1. Desarrollo rural: acceso y uso de los recursos de la tierra, programas de desarrollo de la tierra, infraestructura y adaptación de la tierra, desarrollo social, incentivos para el desarrollo agrícola y la política alimentaria;

2. Participación política: derechos y garantías para ejercer la oposición política, mecanismos democráticos de participación ciudadana, y formas efectivas de promover una mayor participación política a nivel nacional, regional y local;

3. Fin del conflicto armado: cese del fuego, reincorporación de las FARC en la vida civil, socioeconómica y política, y garantías de seguridad;

4. Tráfico de drogas: programas de sustitución, programas de prevención del consumo y de salud pública, y soluciones para la producción y el tráfico de drogas;

5. Víctimas: reconocimiento de los abusos del pasado y los derechos humanos de las víctimas.

Los efectos económicos positivos del fin del conflicto armado deberían ser significativos en términos de mejora del capital humano, físico y social. Por ejemplo, el final del conflicto aumentaría el capital humano mediante la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento del tamaño de la fuerza laboral y el incremento del número de niños que asisten a la escuela al reducirse los desplazamientos de familias debidos a la violencia. La mejora del desarrollo rural y el estado de derecho en las zonas rurales impulsaría la producción agrícola. Además, la reducción de los actos terroristas contra la infraestructura física se traduciría en una menor destrucción de capital físico y ese clima más seguro atraería más inversión extranjera directa (IED) y turismo. Además, el final del conflicto haría que mejorara la cohesión social y se disminuyera la corrupción y la congestión judicial. Sin embargo, el acuerdo de paz también lleva costos económicos, y el gobierno debe estar dispuesto a aumentar el gasto social para atender los retos del futuro. En un estudio reciente del gobierno se estimó que el fin del conflicto aumentaría el PIB en un 0,9%.

Las políticas macroeconómicas han sido prudentes y, en general, favorables

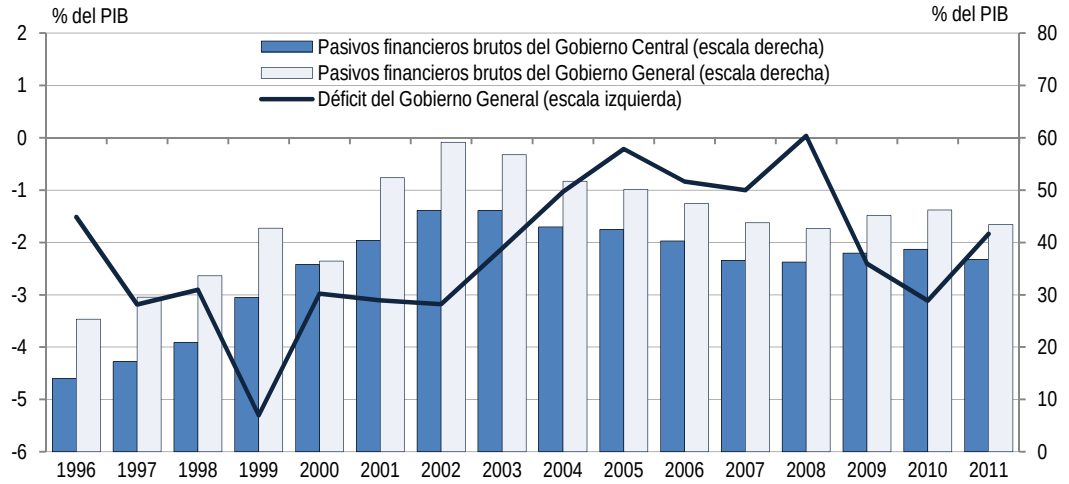
Los datos disponibles sugieren que la política fiscal ha sido, en el mejor de los casos, neutra o incluso ligeramente expansiva. Según los cálculos del FMI, el balance fiscal estructural se deterioró en alrededor de un 0,5% del PIB en 2011. Sin embargo, es difícil realizar una evaluación adecuada de la situación fiscal por carecer de una serie cronológica coherente del gasto y el ingreso ajustados en función de las variaciones cíclicas. Los datos existentes para el gobierno central y el sector público no financiero sugieren que el auge de los productos básicos y el ciclo económico han impulsado los ingresos fiscales. Los ingresos del gobierno central aumentaron hasta el 15,3% del PIB en 2011, frente al 13,8% de 2010. Alrededor de la mitad de este incremento refleja el aumento de los ingresos fiscales y los dividendos pagados por la compañía petrolera pública (Ecopetrol). El déficit se ha reducido gracias a la reforma fiscal de 2010, cuyo objetivo era mejorar el cumplimiento tributario y subsanar algunas lagunas fiscales, y al aumento temporal del impuesto sobre el patrimonio para financiar las consecuencias de los daños causados por las inundaciones. En general, el déficit del sector público no financiero se redujo del 3,1% del PIB en 2010 al 1,8% del PIB en 2011, a pesar del gasto de emergencia que representó cerca de un 0,5% del PIB como consecuencia de los daños causados por las inundaciones a finales de 2010.

© OCDE 2013

Las prácticas prudentes de gestión de la deuda han reducido los riesgos cambiarios y de tasa de interés a los que se expone el gobierno, lo que ha impulsado la confianza del mercado. La deuda del gobierno central respecto del porcentaje del PIB se redujo al 36,7%, alcanzando así el nivel registrado a principios del decenio de 2000 (Gráfico 6). La proporción de la deuda pública con tasas de interés fijas es alta. La mayor parte de la deuda pública (75%) está denominada en moneda local, reflejo de la emisión en los últimos años de deuda externa en pesos y en operaciones de recompra. Además, ha disminuido la dependencia de los mercados extranjeros al tiempo que se han ampliado los plazos de vencimiento en la deuda externa (Cuadro 3), lo que reduce los riesgos de refinanciación. Como resultado, las tres agencias de calificación ascendieron en 2011 la calificación de las obligaciones en divisas de Colombia a "investment grade" (grado de inversión), y los diferenciales de los *swaps* de incumplimiento crediticio se mantienen muy por debajo de algunas economías emergentes y de la OCDE (Gráfico 7).

Gráfico 6. **Resultados fiscales**

Porcentaje del PIB



Fuente: Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

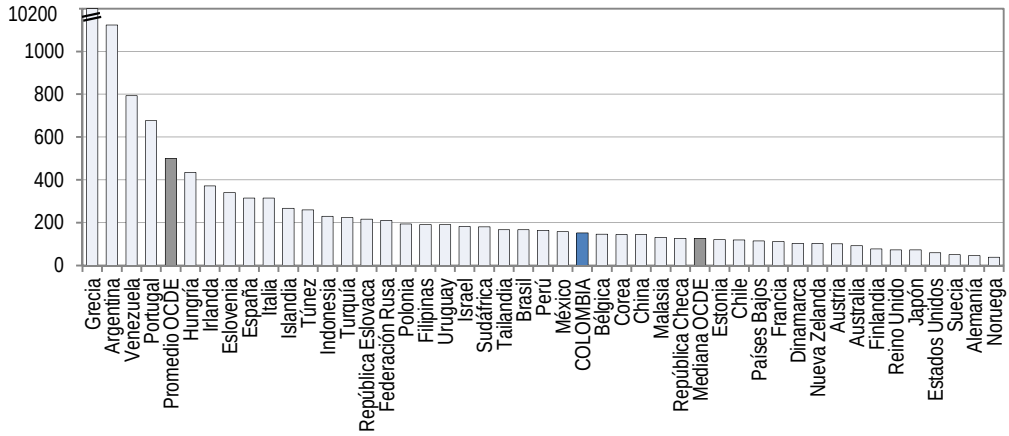
Cuadro 3. **La composición de la deuda del gobierno central ha mejorado de forma significativa**

Cartera de títulos de deuda del Gobierno Central		1996	2008	2010	2011
Composición de la deuda	Interna	46%	67%	71%	70%
	Externa	54%	33%	29%	30%
	Denominada en pesos	50%	74%	74%	75%
	Denominada en divisas	50%	26%	26%	25%
Tipo de la tasa de interés en la deuda externa	Fijo	No disponible	81%	80%	79%
	Variable	No disponible	19%	20%	21%
Vencimiento (en años)	Deuda externa	No disponible	4,3	4,7	5,0
	Deuda interna	No disponible	10,1	10,6	9,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

© OCDE 2013

Gráfico 7. **Diferenciales de los *swaps* de incumplimiento crediticio (10 años)**
Puntos básicos, diciembre de 2011 a diciembre de 2012



Nota: Canadá, Luxemburgo y Suiza no se incluyen en los cálculos para la mediana y el promedio de la OCDE.
Fuente: Datastream.

El régimen de metas de inflación, introducido en 1999, ha logrado afianzar las expectativas de inflación. Después de la crisis bancaria y monetaria de 1998-99 que obligó a abandonar el régimen de bandas cambiarias deslizantes, el peso se dejó en flotación libre y la política monetaria del Banco Central evolucionó hacia la adopción de un régimen de control pleno de la inflación. El compromiso del Banco de la República respecto de ese régimen mejoró su credibilidad y le permitió aplicar una política monetaria contracíclica tras la desaceleración económica de 2009.

La tasa de interés se recortó de forma sucesiva, pasando de un máximo del 10% en julio de 2008 al 3% en mayo de 2010. A medida que avanzaba la recuperación, el Banco Central elevó su tasa de intervención gradualmente hasta el 5,25% en febrero 2012, con el fin de mantener la inflación en su objetivo a largo plazo y frenar el crecimiento del crédito.

La reciente desaceleración de la economía mundial, que ha afectado a Colombia, llevó al Banco Central a reducir la tasa en cuatro ocasiones, de 100 puntos básicos en su totalidad desde julio de 2012, hasta el 4,25% en diciembre de 2012. Las expectativas de inflación siguen siendo moderadas. Sin embargo, la tasa de intervención del Banco Central está actualmente ligeramente por debajo del nivel recomendado por la regla de Taylor, si bien las estimaciones son muy sensibles a la elección de las variables contempladas. Por lo tanto, a menos que realmente disminuyan los riesgos para la actividad económica, la presión de la demanda puede aumentar de nuevo, lo cual, junto con un rápido crecimiento del crédito, exigiría que se volvieran a subir las tasas de interés.

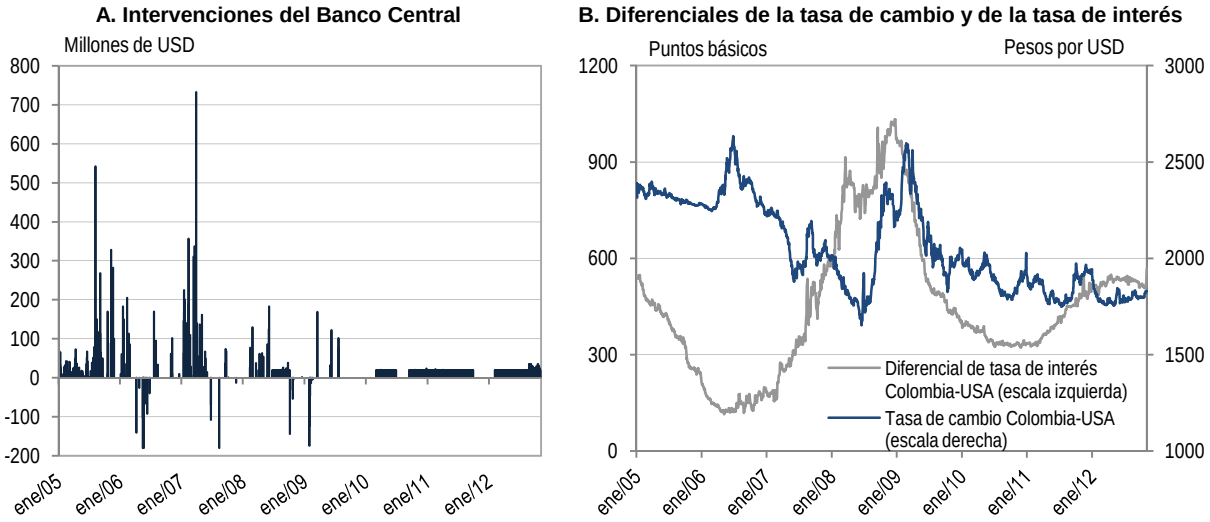
A mediados de 2012 se reforzó la regulación prudencial para mejorar la estabilidad financiera. Se ha incrementado la constitución de provisiones sobre los préstamos de consumo y se ha introducido una definición más restrictiva del capital. Además del margen de solvencia, los reguladores han incluido una medida más estricta de los requisitos de capital en línea con las recomendaciones del Banco de Pagos Internacionales (BPI). Actualmente se exige por decreto que el capital sea superior al 4,5% de los activos ponderados en función del riesgo dejando aparte algunos activos no líquidos, como los bienes raíces. Se acogen con agrado estas medidas prudenciales y su impacto sobre las hipotecas y los créditos al consumo deberían ser supervisados de cerca.

La política cambiaria ha sido más proclive al mercado, y desde mediados de 2007, evita las grandes intervenciones en el mercado de divisas para que el peso se aprecie sin sobresaltos, puesto que a menudo estos originaron conflictos con la meta de inflación (Banco de la República, 2011). En cambio,

© OCDE 2013

el Banco Central comenzó a utilizar subastas diarias directas de pequeñas cantidades fijas a lo largo de períodos de tiempo anunciados previamente, esterilizando el exceso de liquidez a través de reducciones de la posición acreedora neta y, más recientemente, a través de depósitos de la Tesorería General en el Banco Central (Gráfico 8). El FMI estima que la tasa de cambio estuvo en general en línea con los parámetros fundamentales de 2011. El cambio de política puede haber reducido las operaciones especulativas, ya que evita dar señales a los agentes del mercado sobre el nivel de tasa de cambio o el objetivo de volatilidad (Rincón y Toro, 2010; Vargas, 2011). Las compras de reservas se han dirigido principalmente a la acumulación de reservas internacionales o a evitar una excesiva volatilidad.

Gráfico 8. **Diferenciales de la tasa de cambio y de la tasa de interés**



Nota: Las intervenciones del Banco Central se refieren a compra de divisas. Los valores negativos se refieren a venta de divisas. El diferencial de la tasa de interés se mide como la diferencia entre la tasa trimestral del certificado de depósito de Colombia y la tasa trimestral de las letras del Tesoro de los Estados Unidos.

Fuente: Banco de la República, Datastream.

Aunque es difícil estimar el nivel óptimo de reservas internacionales, algunos indicadores señalaron que estas deberían seguir aumentando en Colombia (FMI 2011, Calvo y otros, 2012; Gerencia Técnica, 2012; Mejía, 2012). La experiencia de las economías emergentes frente a los choques externos y la volatilidad de las exportaciones y los flujos internacionales de capitales también sugieren que un nivel algo superior de reservas ayudaría a hacer frente a las posibles paradas súbitas de capitales. Recientemente, el Banco Central ha acumulado reservas para fortalecer su posición. Las operaciones cambiarias han permitido que el Banco de la República aumente las reservas hasta alrededor del 10% del PIB (equivalente a seis meses de importaciones o al 150% de deuda a corto plazo). El Banco Central está aumentando las reservas basadas en los principales indicadores y aspectos económicos (por ejemplo, desajustes monetarios bajos, pocas variaciones y alta credibilidad de la meta de inflación). El país también tiene acceso a una línea de crédito flexible e incondicional del FMI.

Una política fiscal más restrictiva facilitaría la gestión de la política monetaria. En ese sentido se acoge con agrado el plan del gobierno para ajustar ligeramente el aspecto fiscal, según lo previsto por la regla fiscal. Al frenar la presión de la demanda, se reducirán en cierta medida las presiones inflacionarias y se aliviarán las presiones sobre la tasa de cambio. Aunque actualmente la política monetaria es en general adecuada, el gobierno debería mantenerse alerta a los riesgos de sobrecalentamiento de la economía, especialmente si las medidas macroprudenciales adoptadas recientemente no ayudan a contener el auge de los préstamos de consumo y de vivienda.

© OCDE 2013

Recuadro 3. **Recomendaciones sobre políticas macroeconómicas**

- El plan del gobierno de ajuste gradual de la situación fiscal, en conformidad con la regla fiscal, es una medida positiva.
- Mejorar los datos fiscales para permitir una evaluación adecuada de la situación fiscal y el cumplimiento de la regla fiscal.
- El Banco Central debería seguir supervisando el crecimiento del crédito al consumo y de los precios de la vivienda, y aplicar medidas prudenciales para contener los riesgos de sobrecalentamiento de la economía.
- Mantener la tasa de cambio determinada por el mercado y solo intervenir para compensar los comportamientos erráticos de la tasa de cambio o para aumentar las reservas internacionales.
- Continuar incrementando las reservas internacionales, al tiempo que se esterilizan, para amortiguar los choques externos.

Adaptándose al boom de materias primas y a una tasa de cambio real más fuerte

La expansión del sector minero y el aumento de los términos de intercambio han afectado el nivel y la composición de la actividad económica

La rápida expansión del sector minero y el aumento de los términos de intercambio están impulsando importantes cambios estructurales. El incremento de los términos de intercambio (Gráfico 9) atrae recursos hacia el sector minero, y el cambio en los precios relativos restringe la competitividad del sector transable no relacionado con la minería (Corden y Neary, 1982; Ismail, 2010). Además, el aumento de los ingresos junto con el auge de los productos básicos fomenta la demanda interna, ejerciendo presión sobre los precios, en particular los del sector no transable. Los auges anteriores de los productos básicos en Colombia desestabilizaron la economía y provocaron un descenso del ahorro, grandes déficits de cuenta corriente y, posteriormente, desaceleraciones pronunciadas (Echeverry y otros, 2011b).

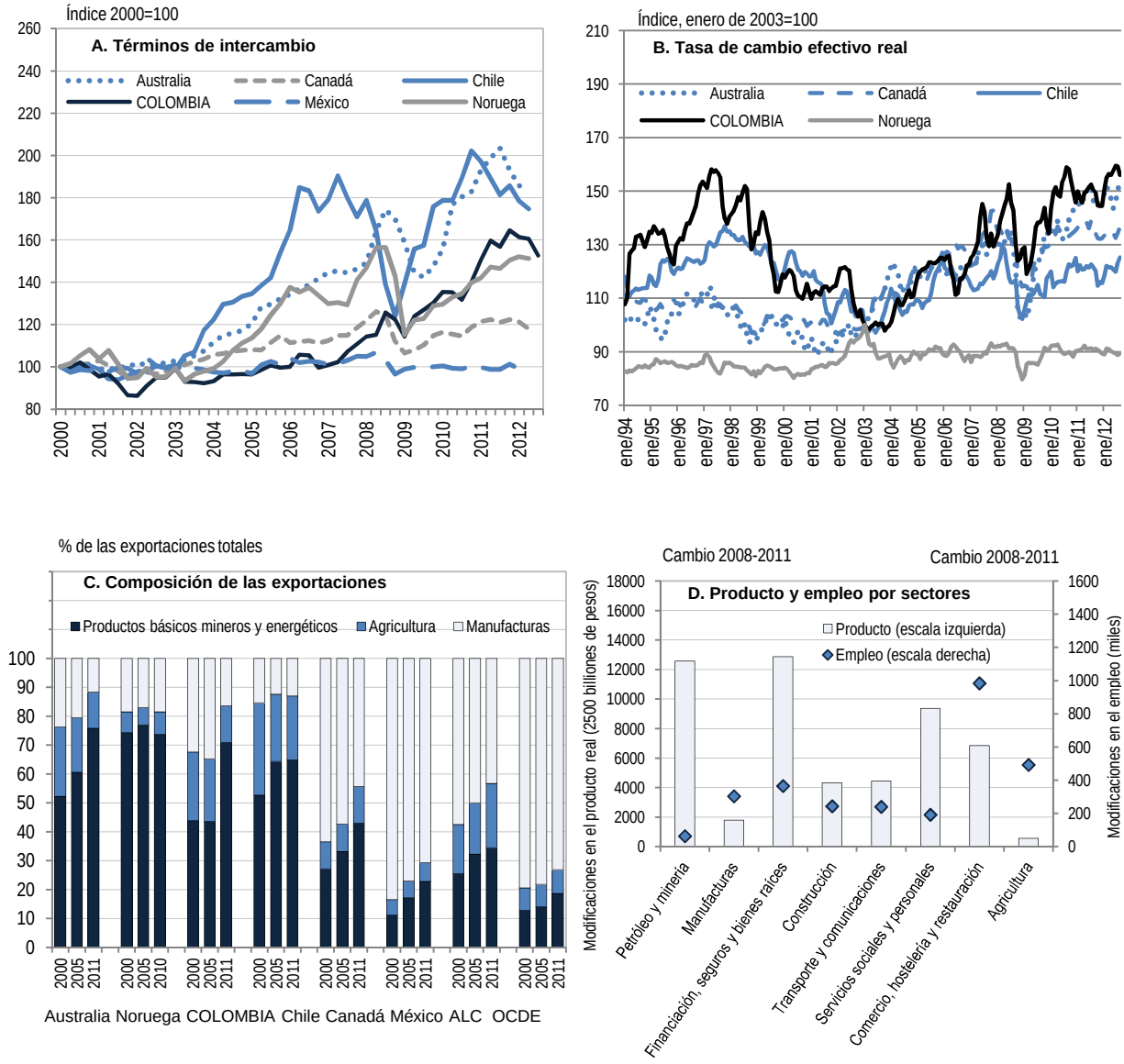
Esos efectos dependen del tamaño del sector minero y la forma en que se gestionan los correspondientes ingresos. En Colombia, la proporción de las materias primas en las exportaciones y en la economía ha aumentado rápidamente. La proporción en las exportaciones es actualmente alta, incluso en comparación con los países de la OCDE ricos en recursos. En 2011 el petróleo y la minería representaban el 8% del PIB, pero también el 70% de las exportaciones. Al igual que en otros países de la OCDE ricos en recursos que no ahorran los ingresos (por ejemplo, Australia y el Canadá), la tasa de cambio efectivo real se ha apreciado considerablemente en los últimos años. En cambio, Noruega y, en cierta medida, Chile invierten parte o la mayoría de los ingresos en el extranjero para reducir la presión al alza sobre la tasa de cambio. Los productos no transables también han aumentado rápidamente y desde 2008 la mayoría de los nuevos puestos de trabajo se han creado en los servicios no transables. La cuota de mercado mundial de las exportaciones colombianas de productos no básicos se ha mantenido estable desde 2005 y la contribución del sector manufacturero al crecimiento del PIB ha disminuido más que, por ejemplo, en Australia y en Canadá.

Aunque es probable que continúe el auge de los productos básicos, existe una considerable incertidumbre sobre su duración e intensidad. Se estima que las reservas demostradas de petróleo y gas durarán entre 7 y 8 años. Sin embargo, es difícil de estimar cuál será la duración de los recursos de los productos básicos en Colombia, ya que apenas ha comenzado la exploración en gran parte del país. Por ejemplo, se espera que la producción de petróleo llegue en 2015 a 1,2 millones de barriles diarios y después disminuya lentamente a menos de 0,8 millones de barriles diarios en 2035, pero existe una gran incertidumbre acerca de futuros descubrimientos. Del mismo modo, el precio de los productos básicos y

© OCDE 2013

las previsiones de los términos de intercambio tienen un amplio margen de error. Mientras que los precios de los productos básicos pueden disminuir a medida que aparecen nuevas fuentes de suministro, su nivel podría permanecer relativamente alto como resultado de la creciente demanda de Asia.

Gráfico 9. **Evolución de los precios, las exportaciones y la actividad económica en los países ricos en recursos naturales**



Nota: Gráfico C: Los productos básicos mineros y energéticos incluyen algodón, aluminio, carbón, caucho, cinc, cobre, electricidad, estaño, gas, madera, minerales metálicos, níquel, oro, petróleo, platino, plata y plomo. Los cálculos se basan en valores. La sigla ALC significa países de América Latina y el Caribe. El grupo ALC, según la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (Comtrade) de las Naciones Unidas, está integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Fuente: OCDE, Banco de la República, Banco de Pagos Internacionales (BPI), DANE, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (Comtrade) de las Naciones Unidas.

© OCDE 2013

Las nuevas reformas de política pueden contribuir al proceso de ajuste

La intervención monetaria no puede contener la tendencia a la apreciación del peso

Es probable que la tasa de cambio real continúe apreciándose debido a la solidez esperada de las exportaciones, la inversión extranjera directa y la demanda interna (FMI, 2011). La apreciación ha creado presiones desde diversos sectores para la intervención del Banco Central. Como es probable que el auge de los productos básicos dure, el Banco Central debería dejar claro que la apreciación real a largo plazo del peso no se puede detener, que el peso será permanentemente más fuerte, y que el sector privado tiene que adaptarse a ello. Los intentos de utilizar herramientas monetarias para frenar el aumento de la tasa de cambio se traduciría finalmente en una mayor inflación con pocos cambios en la tasa de cambio real. El Banco Central ha indicado que, dados los parámetros fundamentales que impulsan la tasa de cambio real, una depreciación real duradera solo podría lograrse efectivamente con un aumento significativo del ahorro interno.

Un régimen comercial más abierto mejoraría la competitividad

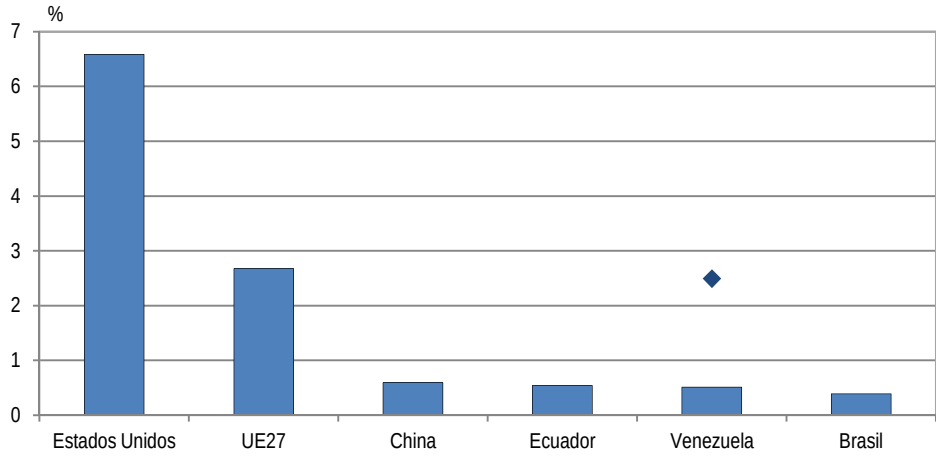
Colombia ha liberalizado el comercio en el último decenio, lo que podría aumentar la productividad y la competitividad de las exportaciones de productos no básicos, contribuyendo a un ajuste a una tasa de cambio más alta. En particular, los aranceles sobre los insumos industriales y bienes de capital se han reducido (USTR, 2011) y el arancel promedio ponderado se redujo del 12% en 2006 al 8% en 2010, en línea con las recomendaciones de la *Evaluación Económica de la OCDE* 2010. Además, la reducción temporal en relación con algunos bienes hizo que el arancel promedio llegara al 6% en agosto de 2011. Sin embargo, los aranceles promedios se mantienen muy por encima del promedio de la OCDE, de alrededor del 3%. Además, la gran diferencia entre los aranceles sobre los insumos y sobre los productos finales establece un sesgo contra sectores con un gran valor añadido y una protección adversa para las industrias de producción de alimentos. Los aranceles promedios deberían reducirse aún más, pero gradualmente, para permitir que las industrias colombianas se adapten a un régimen comercial más abierto y para evitar pérdidas excesivas en el empleo del sector transable. Colombia ha suscrito varios tratados de libre comercio (TLC), que reducen los aranceles efectivos (Recuadro 4), y podría aprovechar más las oportunidades que presenta el comercio procurando aplicar activamente reducciones arancelarias y haciendo que los recortes temporales pasen a ser permanentes. La reducción de los aranceles sobre los productos agrícolas, actualmente altos en comparación con el resto de la región, también podría hacer que se redujera el precio de los bienes de consumo básico y contribuir así al alivio de la pobreza absoluta.

© OCDE 2013

Recuadro 4. **Tratados de libre comercio suscritos por Colombia**

Con el fin de promover el comercio se suscribieron alrededor de 20 Tratados de Libre Comercio (TLC), principalmente con otros países de América. Está a punto de ratificarse un TLC con la Unión Europea y actualmente hay negociaciones en curso con Costa Rica, Israel, Corea, Panamá y Turquía. También se están llevando cabo conversaciones preliminares con el Japón y China. El reciente acuerdo celebrado con los Estados Unidos -principal socio comercial de Colombia (Gráfico 10), y al que se dirigen el 38% de sus exportaciones totales- podría ser particularmente importante en el impulso del PIB, y algunos estudios estiman que tendrá un efecto positivo sobre la actividad económica, de entre el 0,17% y el 0,75% (Cárdenas y García, 2004; Umaña, 2011).

Gráfico 10. **Principales socios comerciales de Colombia**
Valor de exportación como proporción del PIB, 2011



Nota: La controversia entre Colombia y Venezuela a finales de 2009 se tradujo en un descenso de las exportaciones a ese país. Para información, los datos de 2008 correspondientes a las exportaciones de Colombia a Venezuela se representan con un rombo.

Fuentes: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (Comtrade) de las Naciones Unidas y Banco de la República.

Un nuevo marco fiscal y un fondo de estabilización contribuirán a proteger la economía de las fluctuaciones en los ingresos

En junio de 2011 se aprobó una nueva regla fiscal (Recuadro 5). La regla de balance presupuestario estructural del gobierno central ayudará a evitar el uso inadecuado de los recursos de productos básicos volátiles y a mejorar la disciplina fiscal mediante el establecimiento de objetivos claros hasta 2022. Asimismo, protegerá la economía de las fluctuaciones en los precios de los productos básicos y el ciclo económico, mitigando así el sesgo procíclico de la política fiscal observado en el pasado. Se ha establecido un Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), en el que se acumularán los ingresos extraordinarios para financiar políticas fiscales contracíclicas durante las crisis y los costos relacionados con los desastres naturales (Echeverry y otros, 2011a). La experiencia de Chile (OCDE, 2012a) sugiere que un FAE puede desempeñar un papel importante cuando, como en el caso de Colombia, los estabilizadores automáticos están limitados por la pequeña envergadura del gobierno y por la combinación de gastos e ingresos -en particular unas prestaciones por desempleo escasas y unos impuestos sobre el consumo que representan la mayor parte de la recaudación fiscal.

© OCDE 2013

Recuadro 5. **Regla del balance fiscal estructural de Colombia**

Los principales objetivos de la regla fiscal de Colombia son los siguientes (Echeverry y otros, 2011a):

- afianzar la sostenibilidad fiscal mediante la reducción de la deuda.
- mejorar la gestión de los ingresos extraordinarios: los ingresos por importe superior a los ingresos públicos estructurales derivados de los productos básicos y no básicos se conservarán temporalmente en el Fondo de Ahorro y Estabilización.
- aplicar una política contracíclica, a través del Fondo de Ahorro y Estabilización.
- facilitar la coordinación de la política monetaria y fiscal.

Principios clave de la regla:

- La regla se aplica al gobierno central, principal contribuyente al déficit global y la acumulación de la deuda (87%) del sector público no financiero en el pasado.
- El objetivo: el déficit estructural del gobierno central debería disminuir al 1% del PIB en 2022 (desde el 2,7% registrado en 2011), con objetivos intermedios alineados con las elecciones presidenciales: el 2,3% del PIB en 2014 y el 1,9% en 2018.
- El déficit estructural se define como la diferencia entre los ingresos estructurales y los gastos estructurales. Los primeros se ajustan para el ciclo económico y las fluctuaciones inesperadas o transitorias de los ingresos procedentes de los productos básicos (es decir, las desviaciones de los precios y las cantidades a largo plazo). El gasto estructural se define como el gasto total con exclusión de determinados programas de gasto contracíclico (discrecional).
- El nuevo marco crea un Fondo de Ahorro y Estabilización, que será administrado por el Banco Central, y estará constituido por los ingresos extraordinarios (es decir, aquellos derivados de una tasa de crecimiento de la economía o de los precios de los productos básicos por encima de su nivel a largo plazo). Hasta el 10% de los recursos del Fondo se pueden destinar a programas de gasto contracíclico.
- La regla incluye una cláusula de escape. Cuando la brecha de producción es negativa y la tasa esperada de crecimiento real de la producción es por lo menos dos puntos porcentuales inferior a la tasa a largo plazo (estimada entre el 4,3 y el 4,8% por el gobierno), puede ponerse en marcha un programa de gasto contracíclico. Este gasto contracíclico debería reducirse dos años después de que el crecimiento económico haya vuelto a alcanzar su tasa de largo plazo o esté por encima de esta.
- Se establecen dos comités compuestos por expertos independientes para proporcionar estimaciones de la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía y de los ingresos procedentes de los productos básicos. Otro comité de expertos independientes, formado por profesores universitarios, economistas y presidentes de la Comisión Económica del Congreso, evaluarán los parámetros incluidos en la regla fiscal y los posibles cambios propuestos por el gobierno. También supervisará la aplicación de la regla y presentará un informe independiente al Congreso.
- Cada año el gobierno debe presentar al Congreso su propio informe sobre la aplicación de la regla.

La regla fiscal es un claro avance. Sin embargo, podría reforzarse aún más. *En primer lugar*, las acciones correctivas que se deben adoptar en caso de desviación no están claramente definidas. A fin de seguir aumentando la credibilidad del gobierno podría crearse una "cuenta de compensación" nocional similar al mecanismo utilizado por Suiza para frenar la deuda (en el que las desviaciones de la regla se acumulan y ajustan en un determinado plazo). *En segundo lugar*, los beneficios o las pérdidas de las empresas y entidades públicas (por ejemplo, en el sector financiero y de la salud) deberían considerarse explícitamente al evaluar la regla, ya que podrían causar una desviación fiscal. *En tercer lugar*, en caso

© OCDE 2013

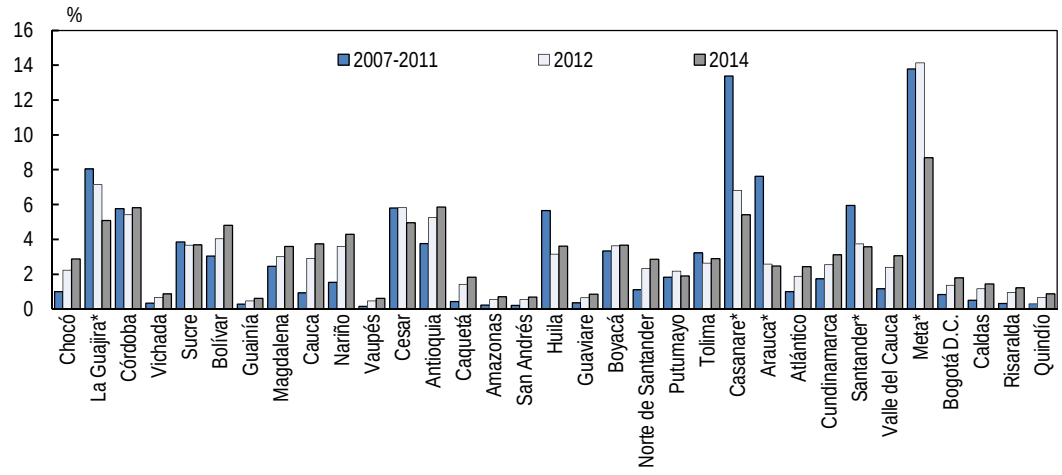
de que la aplicación de la regla del balance fiscal estructural se complique debido a que no resulte fácil fijar los precios y cantidades de referencia para el sector de los productos básicos (como demostró la experiencia de Chile y México), o a que sea grande la incertidumbre en torno a las estimaciones del producto potencial, debería añadirse al sistema una regla relacionada con el gasto.

Reformando la asignación regional de las regalías y mejorando su uso para estimular el crecimiento de la productividad

El propósito de la reciente reforma de las regalías es lograr una mejor distribución de los ingresos procedentes de los recursos e impulsar el crecimiento de la productividad de la economía no vinculada a los productos básicos. Se trata de otra forma de lograr que la ayuda se ajuste positivamente a la tasa de cambio más alta y de garantizar que los beneficios derivados del auge de los recursos se repartan de manera más equitativa. Antiguamente, las regiones productoras de productos básicos recibían la mayor parte de las regalías (que representaban casi el 1,4% del PIB en 2011), pero estos ingresos ni han impulsado el crecimiento de forma significativa ni han reducido la pobreza, y la corrupción se ha extendido de forma generalizada (Echeverry y otros, 2011b). Para mejorar la distribución de las regalías entre las regiones y lograr que estas se utilicen de manera más eficaz, el gobierno aprobó una ambiciosa reforma en 2011. Como resultado, el porcentaje asignado directamente a las regiones productoras de productos básicos se reducirá del 80%, correspondiente al período 1994-2010, al 25%, en 2012, y al 10%, a partir de 2014 (Gráfico 11)

Las regalías no asignadas a las regiones productoras se invertirán principalmente en infraestructuras e innovación, siempre que haya un proyecto aprobado a tal fin. La inversión en I+D se sitúa en el 0,15% del PIB, frente al 0,6% que se registra de promedio en América Latina y el 2,3% en la OCDE. Una mayor inversión en innovación debería ayudar a mejorar las capacidades de innovación de Colombia, las cuales, según la experiencia de la OCDE, desempeñan un papel esencial para impulsar el crecimiento. Los fondos de regalías se distribuirán entre los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) con arreglo a criterios objetivos, entre los que se incluyen el tamaño de la población, la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas (Recuadro 6). De la selección de los proyectos se encargan unos consejos, denominados OCADs (Órganos Colegiados de Administración y Decisión) e integrados tanto por autoridades de los gobiernos subnacionales (es decir, alcaldes, gobernadores, etc.) como por autoridades nacionales (como, por ejemplo, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Minas o el Director del Departamento Nacional de Planeación). El Congreso ha concedido al gobierno central y el poder de veto en las decisiones relativas a la aprobación de proyectos.

Gráfico 11. **Porcentaje de regalías totales asignadas a los departamentos antes y después de la reforma**



Nota: Los departamentos están ordenados según un indicador que combina las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la población. El valor más alto de este indicador corresponde al departamento de Chocó. El símbolo * indica los departamentos que percibieron la mayor cantidad de regalías directas procedentes de la producción de productos básicos en 2011 (a saber Meta, Casanare, La Guajira, Santander y Arauca).

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

© OCDE 2013

Recuadro 6. El nuevo sistema de regalías

El nuevo sistema general de regalías aplicado en 2012 distribuye regalías entre seis fondos principales:

- El 10% se asigna a la financiación del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), administrado por el Ministerio de Hacienda, que cubre las pensiones de los empleados públicos de los gobiernos subnacionales.
- El 10% se asigna al Fondo para la Ciencia, la Innovación y la Tecnología, administrado por *Colciencias* (el Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación). Los organismos locales públicos o privados son los encargados de presentar los proyectos pertinentes, que deben ser aprobados por los OCADs competentes. Las universidades regionales también intervienen en el proceso de selección.
- Hasta un 30% de las regalías se asigna al Fondo Subnacional de Ahorro y Estabilización (administrado por el Banco Central). El primer año, este Fondo recibe el 25% de las regalías, cantidad que se va incrementando en los años posteriores con la mitad de lo que aumentan los ingresos previstos por las regalías.

El resto de los recursos se dividen en asignaciones directas a las regiones productoras, el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional:

- Las asignaciones directas a las regiones productoras se reducirán del 25% en 2012 al 10% a partir de 2014. Los fondos liberados se destinarán a los fondos regionales de compensación y de desarrollo.
- El Fondo de Compensación Regional, que estará en funcionamiento durante un período de 30 años, recibirá el 24% de las regalías a partir de 2014 e invertirá en proyectos locales de las regiones y los municipios más pobres (en dichos proyectos deberían participar más de dos departamentos). Al finalizar el trigésimo año, los recursos se transferirán al Fondo de Desarrollo Regional.
- El Fondo de Desarrollo Regional recibirá el 16% de los recursos a partir de 2014 y el dinero no estará destinado a partidas de gasto específicas. El Fondo estará en funcionamiento de forma indefinida.

La principal finalidad de los dos últimos fondos es mejorar la productividad regional, invirtiendo la mayor parte de los recursos en proyectos de infraestructura.

Aunque la reforma puede hacer que aumente la productividad, se impulse el crecimiento regional y se reduzca la desigualdad de ingresos, existe el riesgo de que no se haga un uso eficiente de los fondos. La asignación de una parte de las regalías al Fondo para la Ciencia, la Innovación y la Tecnología puede suponer un obstáculo para lograr una asignación eficaz de los recursos, ya que otras esferas de inversión pueden tener mayores tasas de rendimiento social. La asignación de fondos públicos a determinados proyectos de inversión también puede dificultar que la inversión sea eficaz si no existe una estrecha coordinación entre los proyectos aprobados para cada departamento o municipio. Además, el impacto económico de la inversión de los ingresos procedentes de las regalías depende en gran medida de la calidad de las instituciones regionales (Olivera y Perry, 2009).

Varias medidas normativas podrían promover el uso efectivo de las regalías. *En primer lugar*, el gobierno central debería prestar asistencia a los municipios y departamentos, tanto en materia de capacitación como de tecnologías de la información y las comunicaciones, para que determinen los proyectos que tienen valor agregado y asesoren sobre su aplicación. Los estudios de viabilidad previa deberían incluir disposiciones para el mantenimiento de los proyectos. *En segundo lugar*, se debería reforzar la supervisión y evaluación a posteriori de los proyectos. Aunque se han incrementado los recursos del Departamento Nacional de Planeación dedicados a la supervisión de los proyectos, puede que todavía se necesiten más recursos, dado el creciente número de proyectos y el elevado nivel de especialización requerido. No obstante, habría que tener cuidado de que los costos administrativos no

© OCDE 2013

sean excesivos. *Por último*, la asignación de las regalías que se transfieren a cada región debería llevar aparejada un mecanismo de incentivo conforme al cual las regiones que recibieran más fondos avanzaran relativamente con mayor rapidez hacia el logro de indicadores clave tales como las necesidades básicas insatisfechas, el rendimiento estudiantil o la conectividad del transporte. Habría que velar por que ese mecanismo no discriminara a las regiones menos desarrolladas.

Limitando los riesgos ambientales

Colombia se enfrenta a muchos problemas ambientales, que se ven agravados por el auge de la minería. Mientras que las emisiones de CO_2 son relativamente bajas debido a la enorme dependencia de la energía hidroeléctrica, la conservación de la gran biodiversidad del país se encuentra amenazada por la expansión de la industria minera. Algunas actividades mineras, en particular las ilegales, también conllevan riesgos de contaminación del agua o del suelo. La extensión de superficie utilizada para la extracción de petróleo y la minería se cuadruplicó entre 2005 y 2010, y ahora representa el 5% del área total de superficie del país. La mayoría de los cerca de 9 000 permisos de explotación minera se concedieron en regiones montañosas con una rica biodiversidad y una alta sensibilidad a los daños ambientales (Palmer y otros, 2010). Sin embargo, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ya no se pueden explotar recursos naturales en zonas que se caracterizan por tener una gran biodiversidad, como parques nacionales o páramos andinos. La biodiversidad también debería estar mejor protegida y valorada, ya que se trata de un recurso fundamental para algunas actividades (por ejemplo, la industria farmacéutica y el turismo).

Recientemente, el gobierno ha aplicado varios planes de compensación, en virtud de los cuales se exige a los contaminadores que restauren las zonas dañadas o creen nuevas zonas protegidas. También recientemente, y con miras a reforzar la formulación de políticas en materia de medio ambiente, se han concedido mayores poderes y recursos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se ha creado la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y últimamente se han logrado progresos para reducir el tiempo de tramitación de las solicitudes. La coordinación con el Ministerio de Minas y las autoridades ambientales regionales es importante para asegurar que los proyectos reciban las licencias ambientales antes de que se inicien las actividades mineras de que se trate. A pesar del cierre de más de 100 minas ilegales, la extracción ilegal continúa afectando al medio ambiente. Deberían proseguirse las gestiones realizadas recientemente para que las actividades mineras ilegales se encuadren dentro de la ley, con el fin de mitigar los daños ambientales. La supervisión de las licencias también es importante para garantizar que se cumplan las exigencias ambientales.

Recuadro 7. **Principales recomendaciones para facilitar el ajuste de la economía ante el auge de las materias primas**

- Centrarse en políticas estructurales que mejoren la productividad y promuevan la diversificación y la capacidad de respuesta de la economía ante variaciones de los precios relativos.
- Promover la apertura comercial reduciendo más los aranceles, haciendo que las reducciones temporales se vuelvan permanentes, y disminuyendo la dispersión de los aranceles. Al reducir los elevados aranceles que se imponen a los productos agrícolas a nivel regional también podría reducirse el precio de los bienes de consumo básicos y, de este modo, contribuir al alivio de la pobreza absoluta.
- Reforzar la reglamentación fiscal aclarando las medidas correctivas y el procedimiento que ha de seguirse en caso de desviaciones fiscales.
- Garantizar que la distribución revisada de las regalías entre las regiones dé lugar a proyectos viables que impulsen la productividad mediante:
  - la prestación de asistencia adicional a las autoridades de los gobiernos subnacionales para que determinen los proyectos de inversión más eficaces y proporcionen asesoramiento sobre la manera de ejecutarlos de la forma más eficaz;
  - la concesión de garantías de buena gobernanza mediante el fortalecimiento de la supervisión y evaluación a posteriori de los proyectos de inversión;

© OCDE 2013

  - la aplicación de un mecanismo de incentivo, de tal forma que las autoridades de los gobiernos subnacionales que avancen relativamente con mayor rapidez hacia la consecución de objetivos económicos y sociales fundamentales reciban más fondos; y
  - el aseguramiento de que los gobiernos subnacionales tienen plenamente en cuenta los costos de mantenimiento de los proyectos de inversión.
- Revisar la asignación de las regalías, o transferir una mayor proporción de estas al Fondo Subnacional de Ahorro y Estabilización, en caso de que la rentabilidad de los proyectos de inversión resulte ser baja o de que las regalías aumenten de manera considerable. También debería contemplarse la reducción de las regalías destinadas a partidas de gastos concretos.
- Reforzar las políticas ambientales para garantizar que los proyectos del sector de la minería se hagan cargo de los costos ambientales y no supongan una amenaza para la biodiversidad. Aplicar estrictamente la normativa relativa a los permisos ambientales. La biodiversidad también debería estar mejor protegida y valorada.
- Establecer las medidas necesarias para que las minas ilegales se encuadren dentro de la ley con el fin de combatir y mitigar los daños ambientales, por ejemplo incentivando, con medidas de apoyo financiero para la compra de equipo y con acuerdos contractuales con empresas mineras legales de mayores dimensiones, entre otras medidas, a los pequeños mineros con el fin de que legalicen su situación.

Nuevas reformas estructurales para impulsar el crecimiento económico sostenible y reducir la desigualdad de los ingresos

Dos retos fundamentales para la sociedad colombiana son elevar el PIB per cápita y promover una distribución más equitativa de los ingresos. Un trabajo reciente de la OCDE ha revelado que muchas reformas estructurales arrojan un doble dividendo para el crecimiento y la equidad (OCDE, 2012b). Conseguir que más personas trabajen en puestos de trabajo más productivos debería ser un objetivo importante. Gran parte de la fuerza de trabajo sigue estando infrautilizada y el sector informal es muy amplio. El sistema educativo no es funcional en cuanto a realzar el capital humano y promover la movilidad social. Además, deberían mejorarse las infraestructuras para mejorar la calidad de vida, reducir los costos empresariales y ampliar los mercados. Garantizar la sostenibilidad fiscal también es fundamental para lograr la equidad intergeneracional y mantener bajos los costos de endeudamiento. Sin embargo, mientras que las obligaciones contingentes y las presiones sobre el gasto social son grandes, el sistema impositivo colombiano genera pocos ingresos, crea grandes distorsiones en la asignación de los recursos y apenas contribuye a mejorar la distribución de los ingresos. Las comparaciones a nivel internacional indican que, pese a las mejoras introducidas, es baja la calidad que se percibe de la gobernanza del sector público (WEF, 2012).

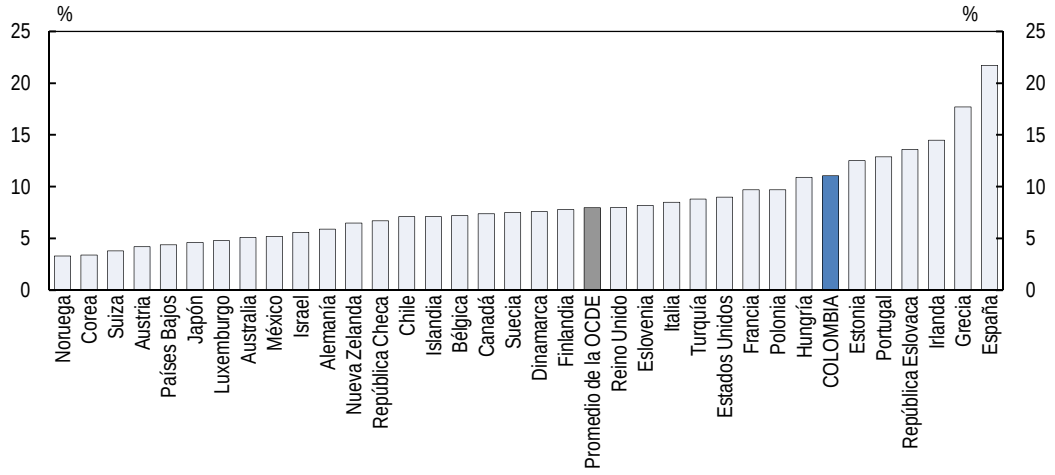
Mejorando el desempeño del mercado laboral

La tasa de desempleo ha estado disminuyendo constantemente desde principios del decenio de 2000 y la creación de empleo se ha mantenido a un ritmo elevado desde 2010. Sin embargo, con un índice del 10,8% en 2011, la tasa de desempleo fue muy superior a la tasa promedio de los países de la OCDE (Gráfico 12). Además, la mayoría de los que trabajan están empleados en actividades informales y de baja productividad, y un tercio de los trabajadores declaran estar subempleados. Las mujeres y los jóvenes están particularmente expuestos al riesgo de desempleo, y los que están menos cualificados representan la mayoría de los trabajadores del sector informal.

© OCDE 2013

Gráfico 12. **La tasa de desempleo es elevada**[1,2]

En porcentaje (datos de 2011 o del último año disponible)



1. Las tasas armonizadas de desempleo de la OCDE se recopilan para 34 Estados miembros de la OCDE y son conformes a las directrices de la 13ª Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo (conocidas como directrices de la OIT). En la medida de lo posible, los datos se han ajustado para garantizar la comparabilidad a lo largo del tiempo. Todas las series se establecen con referencia a estimaciones basadas en la encuesta de la población activa. La Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) proporciona las tasas de desempleo correspondientes a los países miembros de la Unión Europea (UE), Noruega y Turquía. En lo que se refiere al resto de países de la OCDE, la OCDE se encarga de recabar datos y de calcular las tasas de desempleo. Sírvase consultar el siguiente enlace para las notas metodológicas: www.oecd.org/dataoecd/21/0/44743407.pdf.
2. Promedio ponderado.

Fuentes: OCDE, Economic Outlook database; DANE.

Limitando los costos laborales salariales y no salariales en el sector formal para reducir el sector informal y mejorar la productividad

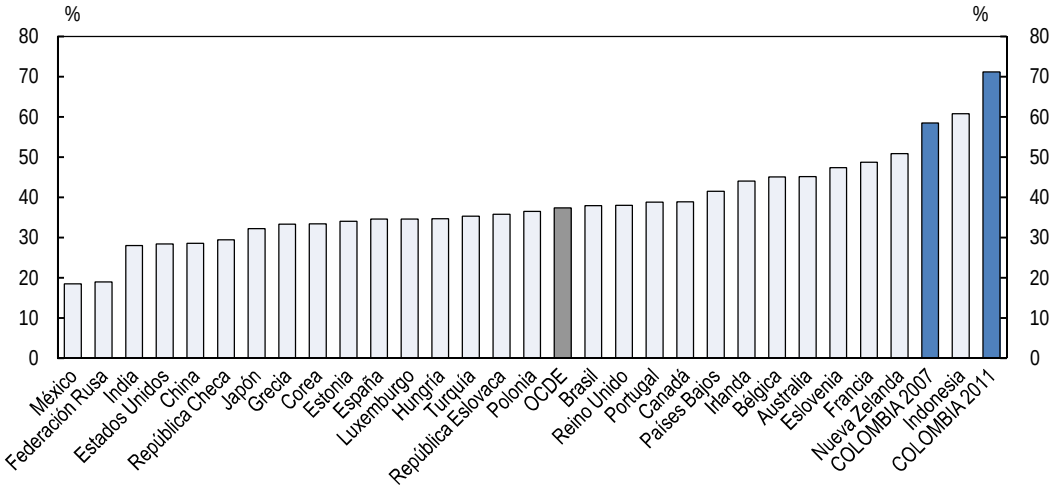
Los costos laborales en el sector formal son elevados, lo cual empuja a las personas con una productividad baja hacia el sector informal o el desempleo. Colombia tiene uno de los salarios mínimos más altos en relación con el salario medio mundial (Gráfico 13). Dado que hay amplias diferencias de ingresos entre regiones, el salario mínimo nacional uniforme es igual o superior a los ingresos medianos fuera de la capital, lo cual, seguramente, ha contribuido al alto grado de informalidad existente en las regiones más pobres (Gráfico 14). La Constitución dispone ajustes anuales del salario mínimo que igualen, al menos, la inflación del año anterior *más* los aumentos de la productividad. A veces, los ajustes del salario mínimo se han utilizado como un instrumento político, lo que ha dado lugar a aumentos muy importantes en términos reales en algunos años preelectorales. Por consecuencia, el salario mínimo se ha incrementado alrededor del 20% en términos reales desde finales del decenio de 1990.

Los efectos desfavorables en el empleo formal se ven agravados por los costos laborales no salariales, que, con un porcentaje del 82% de los salarios (formales e informales), son elevados incluso según los criterios de la OCDE. Además, la cobertura universal de los servicios públicos básicos, como la salud, desincentiva las cotizaciones a la seguridad social. Actualmente, los trabajadores del sector informal tienen acceso a un sistema subvencionado tan generoso como el de los trabajadores del sector formal, aunque estos cotizan un 12,5% de su sueldo al sistema de salud.

© OCDE 2013

Gráfico 13. **El salario mínimo es relativamente alto**

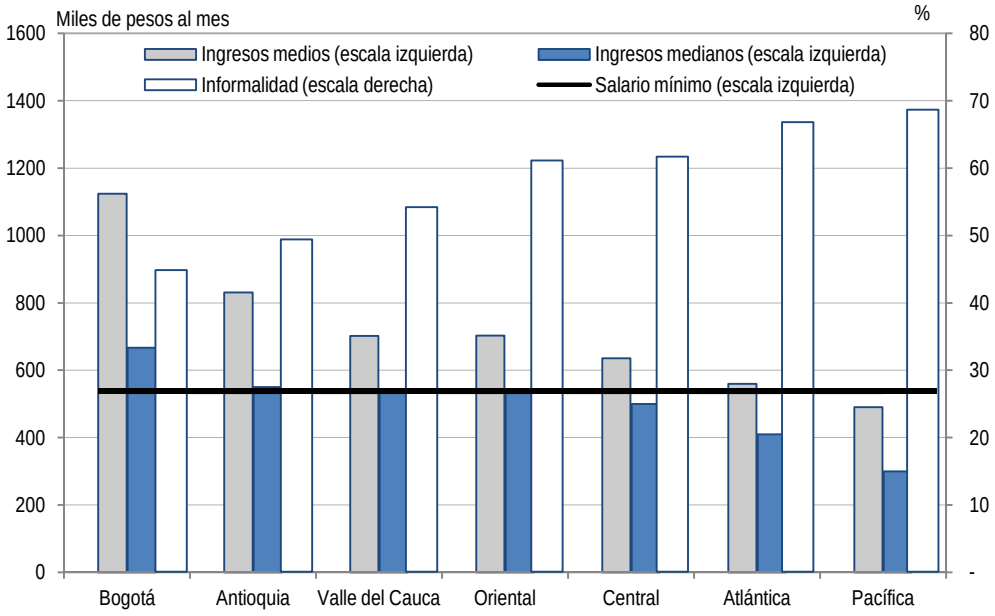
Proporción del salario mínimo respecto del salario medio, 2011 o año más reciente para el que se dispone de datos



Nota: Los países que no figuran en el gráfico no tienen un salario mínimo legal, excepto Chile e Israel, para los que no se dispone de datos. Los datos corresponden a 2011, excepto en el caso de Brasil, China, India, y Rusia, cuyos datos corresponden a 2010. El salario medio de Colombia abarca tanto el sector formal como el informal.

Fuente: base de datos de Employment Outlook y Going for Growth, OCDE 2012; estimaciones de la OCDE; DANE.

Gráfico 14. **Informalidad, salario mínimo e ingresos por regiones**



Fuente: DANE - GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares), 2011.

Los costos laborales no salariales deberían reducirse. La dependencia de las cotizaciones a la seguridad social para financiar las políticas redistributivas (por ejemplo, la atención sanitaria para los pobres, los subsidios familiares y la asistencia social para personas mayores) o las actividades

© OCDE 2013

comerciales (por ejemplo, los teatros y centros comerciales que son propiedad de las Cajas de compensación – entidades privadas sin fines de lucro) debería replantearse, dadas sus consecuencias involuntarias en la creación de empleo formal. Además, los incentivos adversos para permanecer en el sector informal, como el riesgo de perder el acceso a la atención sanitaria gratuita y a las transferencias monetarias condicionadas, también deberían reconsiderarse. No obstante, cabe señalar que las prestaciones sociales sujetas a prueba de ingresos siguen siendo relativamente bajas según los criterios de la OCDE. Por lo tanto, los incentivos ofrecidos a los trabajadores para que permanezcan en el sector informal son relativamente limitados y es posible que las prestaciones sociales no sean el principal factor responsable del alto nivel de informalidad laboral y desempleo.

El gobierno ha adoptado medidas para reducir los costos laborales en el sector formal. En 2010 se llevó a cabo una reforma con el objetivo de promover la formalización y la creación de empleo. En virtud de dicha reforma, se reducen los impuestos sobre la renta, las contribuciones sobre las nóminas salariales y las cotizaciones a la seguridad social para las sociedades recientemente constituidas legalmente y para las empresas que crean empleo para los grupos de población que suelen quedar excluidos del mercado laboral formal; a saber, los jóvenes menores de 28 años, las mujeres desempleadas mayores de 40 años, las personas discapacitadas o desplazadas, y los trabajadores con ingresos bajos. La experiencia en los países de la OCDE, en particular en Turquía (OCDE 2012c), indica que una reducción significativa de los costos del empleo para ciertas categorías de trabajadores puede estimular el empleo formal. La reforma de 2010 representa un paso en la dirección apropiada, pero habría que obrar con cautela para no fomentar la evasión fiscal, y debería llevarse a cabo una evaluación de sus efectos. La propuesta de reforma tributaria presentada al Congreso en octubre de 2012 comprende recortes de los costos laborales no salariales (véase *infra*).

Es necesario contribuir a una reducción adicional de los costos laborales y promover el empleo formal. Los incrementos futuros del salario mínimo deberían limitarse al aumento del IPC. Debería estudiarse la posibilidad de establecer un salario mínimo (más bajo) separado para los jóvenes, que corren un alto riesgo de desempleo, así como en las regiones con un costo de vida más bajo. Sin embargo, las consideraciones relacionadas con la Constitución y la economía política limitan el margen de actuación del gobierno, al menos a corto plazo. No obstante, la Ley de Pasantías (véase *infra*) es una iniciativa encomiable.

Mejorando las políticas del mercado laboral

El fortalecimiento de las políticas activas y pasivas sobre el mercado laboral también contribuiría a la mejora de los resultados del mercado laboral, lo cual ayudaría a reducir la desigualdad en los ingresos. El gobierno ha puesto en marcha diversas iniciativas que se acogen de buen grado. *En primer lugar*, en noviembre de 2012 se presentó ante el Congreso una Ley de Pasantías, con el objetivo de aumentar el número de personas con un contrato de aprendizaje (y, por lo tanto, amparadas por la legislación laboral y la protección social) y facilitar su incorporación al mercado de trabajo. Los pasantes sin título universitario recibirían una remuneración equivalente al 75% del salario mínimo. La ley propuesta también permitiría a las empresas desarrollar programas de formación supervisados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). *En segundo lugar*, se está creando y estableciendo un Servicio Público de Empleo para mejorar la coordinación entre la oferta y la demanda laborales. *En tercer lugar*, aunque no existe un verdadero sistema de seguro de desempleo, el gobierno está considerando establecer un sistema de Cuentas individuales de Protección al Cesante, complementadas con un Fondo de Solidaridad.

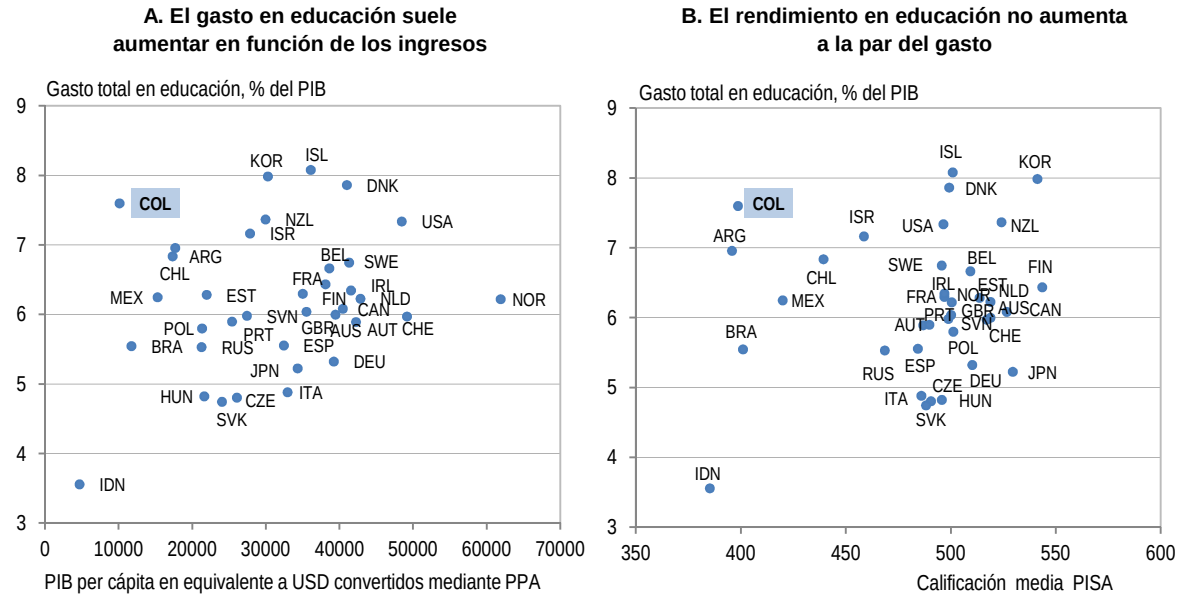
Aumentando la eficiencia del gasto en educación y formación

Es necesario mejorar las aptitudes de los trabajadores para adaptarse mejor a las oportunidades de empleo. El gasto total en educación como proporción del PIB, de un 7,6% en 2011, es más alto que el promedio de la OCDE (6,2%) y que el de la mayor parte de las economías emergentes (Gráfico 15). La parte correspondiente al sector privado, de más del 3% del PIB, excede sustancialmente el promedio de la OCDE, de menos del 1%; alrededor de una quinta parte de los estudiantes colombianos, procedentes principalmente de familias acomodadas, estudian en escuelas privadas (es decir, cerca del promedio de la OCDE). Sin embargo, los resultados generales en materia de educación siguen siendo

© OCDE 2013

deficientes. La calificación del Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA) está muy por debajo del promedio de la OCDE; la tasa de desempleo de las personas con un título de educación secundaria es más alta que la de aquellos que no lo tienen (el 14,2% y el 5,8% en 2011, respectivamente); y la mayoría de las personas con poca o ninguna formación son empleadas en el sector informal. El fracaso educativo acarrea un alto costo para la sociedad: limita la capacidad de crecimiento e innovación de la economía, perjudica la movilidad social, y agrava la desigualdad en los ingresos. Para mejorar el rendimiento del gasto en educación, habría que aumentar el número de horas lectivas, en particular para los alumnos procedentes de un entorno socioeconómico desfavorecido, mediante la reducción del absentismo laboral de los profesores y el establecimiento generalizado de escuelas de dos o incluso tres turnos. También se debería mejorar la calidad de la enseñanza aumentando el nivel de exigencia para la selección y formación de docentes.

Gráfico 15. **Colombia gasta más en educación, pero obtiene un menor rendimiento que muchos otros países**



Fuente: Education at a Glance 2012; OCDE (2011a); Base de datos del Banco Mundial.

También debería aumentarse la cobertura, la calidad y la eficacia de la educación superior. La tasa bruta de matriculación es baja (39% en 2011), la tasa de abandono escolar es superior al 40% y la calidad general es deficiente, especialmente en el caso de los programas técnicos. En las clasificaciones de las mejores universidades del mundo, Colombia ocupa un lugar inferior al de otros países latinoamericanos, como la Argentina, el Brasil, Chile y México. Además, las instituciones de educación superior colaboran poco con las empresas al formular los temarios y establecer las competencias básicas, lo cual limita la adecuación de los conocimientos técnicos desarrollados por sus programas a las necesidades del mercado laboral.

Colombia tiene un marco de primera calidad para evaluar el valor añadido de la educación superior mediante pruebas de rendimiento a las que se someten todos los estudiantes antes y después de obtener su licenciatura. Estas y otras bases de datos deberían conectarse entre sí y utilizarse con más frecuencia como un instrumento para la formulación de políticas. Igualmente, es necesario que las instituciones de educación superior asuman una mayor responsabilidad respecto a su rendimiento y que su financiación se vincule a sus resultados (por ejemplo, el empleo de los estudiantes y sus perspectivas de ingresos). Asimismo, las instituciones deberían recibir más incentivos para que traten de obtener una acreditación de alta calidad, ya que actualmente sólo disponen de ella el 7% de dichas instituciones. Además, para aumentar la transparencia, el SENA, que matricula al 55% de los estudiantes en programas tecnológicos, debe integrarse plenamente en el sistema y las bases de datos de las escuelas superiores. Deberían establecerse fuertes vínculos entre las instituciones y las empresas a fin de ajustar mejor las aptitudes de los estudiantes a las oportunidades de empleo. Por último, deberían establecerse sistemas

© OCDE 2013

universales de calificación y acumulación de créditos para que los estudiantes puedan avanzar al nivel superior o cambiar de institución sin tener que volver a empezar sus estudios desde el principio.

Recuadro 8. **Principales recomendaciones de política para impulsar el empleo en el sector formal**

- Reducir los costos laborales no salariales sumamente elevados mediante la aplicación de la reforma tributaria prevista y una mayor reducción de las cotizaciones a la seguridad social y otros pagos obligatorios relacionados con el trabajo.
- Evitar aumentar el salario mínimo por encima de la inflación de los precios. Estudiar la posibilidad de fijar el salario mínimo en función de la región y la edad para ajustar los costos laborales a la productividad y tener en cuenta las diferencias en el costo de la vida.
- Acrecentar el capital humano mejorando la capacidad de adaptación del sistema de educación y formación a las necesidades de la economía y aumentando la cantidad y la calidad de la enseñanza. Para ello, habría que reducir el absentismo laboral de los profesores y establecer de forma generalizada escuelas de dos o incluso tres turnos. También se debería mejorar la calidad de la enseñanza aumentando el nivel de exigencia para la selección y formación de los docentes.
- Mejorar la acreditación de las instituciones de educación superior. Introducir y publicar indicadores de rendimiento para el SENA. Se podría lograr una mejor coordinación entre las necesidades de los empleadores y los resultados de las instituciones dando más peso a las oficinas regionales de empleo y a las mesas redondas sectoriales organizadas por el gobierno con el sector privado.

Mejorando la gestión del sector público y la regulación del mercado de productos

Colombia ocupa un lugar bastante alto en la clasificación relativa al entorno empresarial (Banco Mundial, 2012b). No obstante, según los directivos de las empresas, la mejora del cumplimiento de los contratos es una necesidad apremiante. Por ejemplo, se necesitan más de tres años para resolver una simple diferencia comercial. Como medida a corto plazo, deberían promoverse mecanismos alternativos de solución de diferencias, como el arbitraje, a fin de reducir la enorme presión a la que están sometidos los tribunales nacionales (OCDE, 2012d). La concentración excesiva en determinados sectores también entorpece la productividad. Por ejemplo, la concentración en el sector de la telefonía móvil es una de las más altas del mundo, lo cual tiene un efecto desfavorable en los precios de los servicios (Jullien y otros, 2010). Además, anteriormente, los políticos otorgaban un trato arancelario y fiscal favorable e incentivos a la exportación a los sectores señalados como prioritarios en el programa nacional de desarrollo, así como a las regiones con amplias bases electorales, grupos empresariales poderosos o fuertes conexiones políticas (Eslava y Meléndez, 2009). Los sectores industriales que más se beneficiaron de estos privilegios comprenden los de los productos alimenticios, las prendas de vestir y los textiles, y la floricultura.

Los casos de competencia investigados por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC, la autoridad encargada de la competencia) se han centrado en los acuerdos horizontales. Las investigaciones afectaron a empresas del sector de los alimentos y las bebidas, el cemento, los seguros de enfermedad, la radiodifusión televisiva y los servicios de transporte aéreo (Cárdenas y otros, 2007; OCDE, 2009; OCDE, 2012e).

La nueva ley de competencia de 2009 ha remodelado la política de competencia, pero es demasiado reciente para haber acumulado experiencia en la solución de estas cuestiones. No obstante, si se da más poder a la autoridad encargada de la competencia en diversos aspectos, esta podría perseguir a los cárteles y otras conductas ilegales de forma más eficaz (OCDE, 2009). Tales atribuciones comprenderían, por ejemplo, más protección para los denunciantes de irregularidades en el programa de indulgencia. Concretamente, la ley vigente permite exonerar a dichos denunciantes de las sanciones antimonopolio, pero no de la responsabilidad por daños en una demanda civil. La protección debería ampliarse para abarcar la responsabilidad en una demanda civil a fin de alentar a las empresas a acogerse a la protección del programa de indulgencia. Además, aunque la experiencia de los países de la

© OCDE 2013

OCDE muestra que es fundamental que la autoridad encargada de la competencia sea políticamente independiente, en Colombia el Superintendente y el Superintendente Delegado son designados por el Presidente, que también los puede destituir. La investigación activa por este organismo también puede contribuir a identificar y perseguir más casos de conducta ilegal. Para ello, la autoridad encargada (SIC) podría necesitar más personal, ya que desempeña importantes funciones además de aplicar la política de competencia, como la concesión de patentes y el régimen de control de calidad industrial.

Colombia ha desplegado esfuerzos para luchar contra la corrupción y ha ratificado la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. No obstante, la corrupción sigue siendo un problema y la percepción de la corrupción afecta a la facilidad para hacer negocios (Foro Económico Mundial, 2012). La corrupción afecta en particular a los gobiernos subnacionales. En 2011, más de 100 alcaldes (de un total de 1.123 municipalidades) fueron sancionados por la Procuraduría General de la Nación y más del 90% de ellos han sido suspendidos. Además, los indicadores muestran que el riesgo de corrupción es elevado en algunas de las principales instituciones que se ocupan de la infraestructura, por lo que se necesitan mejores sistemas de información, así como una mayor transparencia y rendición de cuentas. Estas instituciones comprenden: las autoridades regionales encargadas de la concesión de permisos ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales, CAR), y los administradores portuarios (ITN, 2010). Las CAR carecen de capacidad técnica y administrativa; supuestamente, son objeto de presiones políticas; y utilizan procedimientos que no cumplen los requisitos jurídicos y de supervisión (Blackman y otros, 2006). Asimismo, el establecimiento institucional que concede permisos ambientales para las actividades mineras causa retrasos y acumulación de trabajo, ya que en ello participan más de cinco entidades. Debería considerarse reforzar la vigilancia de las CAR y que la designación de sus directores dependa menos del ciclo político.

Recuadro 9. **Principales recomendaciones de política para mejorar el marco institucional y reglamentario del entorno empresarial**

- Examinar los obstáculos a la competencia en algunos mercados de productos, incluidos los sectores de las telecomunicaciones, la producción de alimentos y el financiero, para asegurar que la reglamentación del mercado no cree obstáculos para las empresas.
- Dar mayor independencia y más personal calificado a la autoridad encargada de la competencia para mejorar su eficacia.
- Elevar la calidad del entorno empresarial mediante un cumplimiento más rápido de los contratos. Se debería promover el arbitraje y otros mecanismos de solución de diferencias alternativos para reducir la presión excesiva sobre los tribunales nacionales.
- Aplicar mejor los procedimientos burocráticos, como la concesión de licencias, y mejorar la vigilancia de las instituciones vulnerables a la corrupción.

Mejora del acceso al crédito para impulsar las inversiones privadas y la productividad

La regulación y supervisión bancaria se ha fortalecido

La regulación y supervisión bancaria se ha fortalecido sustancialmente desde la crisis financiera de 1998-99, y los principales indicadores de la solidez financiera de los bancos son positivos en comparación con otras economías emergentes y con los países de la OCDE con buenos resultados. En 2011, la proporción de la cartera vencida fue de menos del 3%, y las provisiones han alcanzado el 180% de la cartera vencida. El coeficiente de garantía es de alrededor del 15%, muy por encima del 9% exigido por el organismo de supervisión. La hoja de ruta de la Superintendencia Financiera para 2011-14 fortalecerá la supervisión (FMI, 2011), por ejemplo, mediante la mejora de la coordinación y el intercambio de información entre las diversas entidades encargadas de la supervisión (el Banco Central, la Superintendencia Financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Seguro de Depósitos), y la formulación de políticas macroeconómicas prudentes.

© OCDE 2013

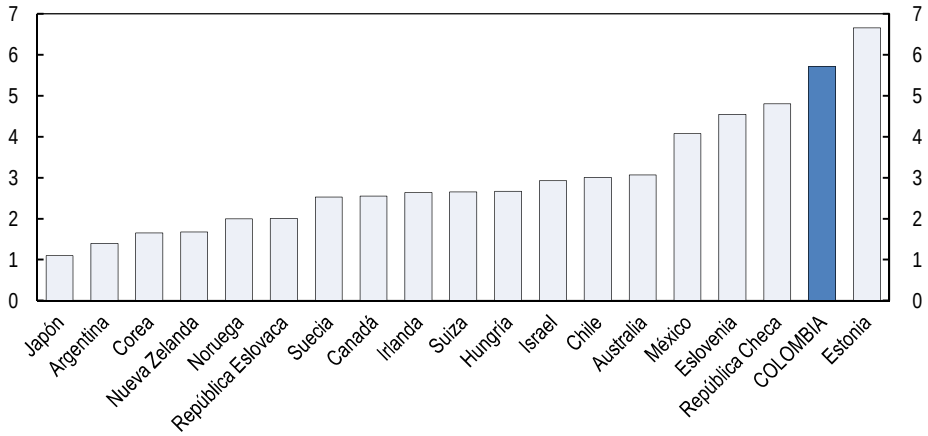
El acceso al crédito y los costos siguen siendo cuestiones importantes, en particular para las pequeñas empresas

Pese al rápido crecimiento del crédito, la capacidad financiera calculada como proporción de los préstamos respecto del PIB es sólo del 36%, un nivel relativamente bajo en comparación con los países de la OCDE y los mercados emergentes. Aunque las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (PYME) representan el 99% de las empresas, el 80% del empleo en el sector privado y el 35% del PIB, sólo reciben el 14% de los préstamos para fines comerciales. En muchos casos, las zonas remotas del país carecen de sucursales de bancos comerciales, lo cual restringe el acceso al crédito para las empresas. La falta de acceso a la financiación se ha señalado como una de las cuatro preocupaciones más importantes para las empresas en Colombia, después de la corrupción, la falta de infraestructuras y una burocracia gubernamental ineficiente (Foro Económico Mundial, 2012). La relación entre el acceso al crédito y la baja productividad es mayor en el caso de las empresas más pequeñas (Eslava y otros, 2009).

El costo del crédito también es elevado. El impuesto a las transacciones financieras, el tope máximo a las tasas de interés y el deficiente cumplimiento de los contratos de préstamos aumentan la aversión al riesgo de los bancos y reducen la oferta crediticia (Meléndez y Harker, 2009). El costo total del crédito también parece inflado por los márgenes de intermediación que sitúan alrededor del 6% (Gráfico 16); no obstante, las comparaciones entre países deberían interpretarse con cautela, ya que reflejan en parte la composición de los préstamos y los depósitos. En cierta medida, estos amplios márgenes se deben a la reglamentación, como las inversiones obligatorias con bajo rendimiento de los bancos en el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), pero también se pueden deber a una escasa competencia en el sector bancario, aunque es difícil determinarlo.

Gráfico 16. **Margen de intermediación en algunas economías de la OCDE y de América Latina**

Puntos porcentuales, 2010



Nota: El margen de intermediación es la tasa de interés de los préstamos menos la tasa de interés de los depósitos. Concretamente, el margen de interés es la tasa de interés cobrada por los bancos por los préstamos a clientes de alta solvencia menos el interés pagado por bancos comerciales o similares por los depósitos a la vista, a plazo o de ahorro.

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

Se han adoptado ciertas medidas para mejorar el acceso de las empresas al crédito, pero es necesario seguir en el este proceso. La eliminación progresiva del impuesto a las transacciones financieras y el aumento del tope máximo sobre las tasas de interés son medidas acertadas. No obstante, dicho tope debería eliminarse por completo. También se han adoptado medidas para expandir la intermediación financiera. *Bancoldex*, un banco público de nivel intermedio, ofrece líneas de crédito a largo y medio plazo para las inversiones de capital por microempresas y PYME. Su cartera de préstamos asciende a alrededor del 1% de los préstamos comerciales totales. Bancoldex mantiene un coeficiente de solvencia (20%) mejor que el promedio del sector financiero (15%) y tiene una calificación AAA de la agencia Fitch.

© OCDE 2013

El programa *Banca de Oportunidades*, dependiente de Bancoldex, presta servicios financieros en municipios que carecen de sucursales de bancos comerciales. Ha contribuido a aumentar los microcréditos, que actualmente ascienden al 1% del PIB. Los datos muestran que los préstamos ya no se conceden por razones políticas, y las empresas prestatarias han incrementado sustancialmente su producción, productividad y empleo (Eslava y otros, 2012). Por ello, se deberían estudiar los beneficios que podrían derivarse de una labor ampliada de Bancoldex.

El *Banco Agrario*, un banco público que ofrece créditos al sector agrícola, debería aprovechar mejor su amplia red de sucursales en regiones remotas y establecer asociaciones con bancos comerciales para prestar servicios financieros no agrícolas adicionales. Además, su financiación debería diversificarse y, si el gobierno quiere subvencionar préstamos a empresas más pequeñas, debería utilizar medios transparentes en lugar de la represión financiera (por ejemplo, financiación con tipos de interés bajos forzosos).

El gobierno también está promoviendo la banca electrónica a fin de aumentar la inclusión financiera y reducir los costos de transacción. En estrecha colaboración con el sector privado, ha promovido el pago electrónico de transferencias monetarias a los hogares, y está preparando una ley para facilitar la utilización segura de la banca móvil. Esto ampliaría los servicios financieros para abarcar regiones con pocas sucursales bancarias y facilitaría el acceso de los hogares a los servicios financieros. El gobierno debería seguir aplicando esas iniciativas para promover el acceso a la financiación.

Recuadro 10. **Principales recomendaciones de política para promover las inversiones privadas mediante la mejora del acceso al crédito**

- Mejorar el acceso de las empresas a la financiación mediante la eliminación progresiva de los topes máximos a las tasas de interés, la financiación obligatoria del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) por los bancos y el impuesto a las transacciones financieras.
- Estudiar los beneficios de la ampliación de los programas del banco de desarrollo Bancoldex para las microempresas y las PYME.
- Aumentar el acceso a las cuentas bancarias y los servicios financieros estableciendo asociaciones entre el Banco Agrario y los bancos comerciales para aprovechar mejor la amplia red de sucursales del Banco Agrario en las regiones remotas.

Promoviendo la inversión en infraestructura para impulsar la productividad y reducir las desigualdades regionales

La mejora de la infraestructura de transporte incrementaría la productividad, ya que daría a las empresas un mayor acceso a los mercados y les permitiría explotar economías de escala. También podría ser una contribución importante a la reducción de las grandes desigualdades de ingresos entre las regiones y al fomento del desarrollo rural – uno de los cinco puntos principales de las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla. En materia de infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles y puertos), Colombia se sitúa en rezago con respecto a economías emergentes y desarrolladas. La superficie vial es inferior a una décima parte del promedio de la OCDE y la red ferroviaria también es limitada.

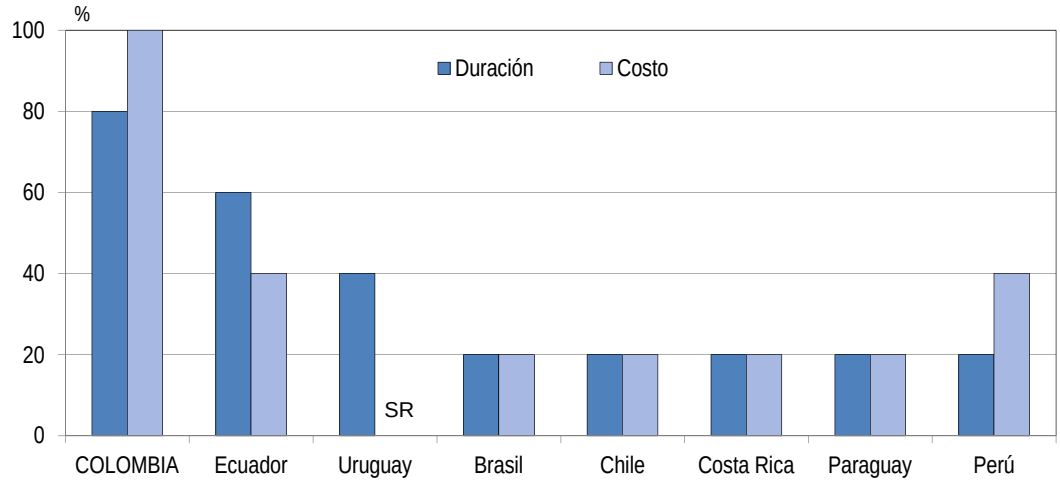
El gobierno tiene previsto aumentar el gasto en la infraestructura de transporte. Cerca del 40% de los ingresos de las regalías (actualmente alrededor del 1½% del PIB) se encauzarán mediante fondos regionales de desarrollo y compensación y se utilizarán principalmente para financiar proyectos de infraestructura. No obstante, la planificación y supervisión de los proyectos de infraestructura deberían reforzarse a fin de sacar el máximo provecho. Hasta hace poco, en la mayor parte de los proyectos, se establecían las prioridades y se llevaba a cabo la planificación sin haber realizado estudios de pre-factibilidad, viabilidad o evaluaciones de *value-for-money* (Bitran y otros, 2013). Las deficiencias en la formulación y supervisión de los contratos de concesión de carreteras también han dado lugar a frecuentes renegociaciones, resultantes en grandes demoras y costos adicionales derivados de la falta de

© OCDE 2013

cumplimiento de los contratos inherentes a las asociaciones público-privadas (APP) (Gráfico 17). Asimismo, la falta de planificación multimodal a largo plazo ha dado lugar a vías primarias deficientes entre los principales centros de producción y los puertos, menoscabando así la competitividad y reduciendo los beneficios del comercio internacional (Benavides, 2010). Además de los costos de transporte más bajos, una mayor utilización del transporte por ferrocarril y por agua puede reducir los daños ambientales, lo cual también debería ser un componente importante de las estrategias de planificación de transporte ecológico multimodal.

La creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la aprobación de una Ley de Asociaciones Público-Privadas son medidas en la dirección correcta. No obstante, es necesario destinar más tiempo y recursos a la planificación y el establecimiento de prioridades, en particular para la elaboración y la revisión de los análisis de *value-for-money*. El fortalecimiento del marco institucional para asegurar una evaluación imparcial de los proyectos de APP, y la mejora de la evaluación ambiental y social de los proyectos de infraestructura previa al otorgamiento de concesiones, también ayudarían a aumentar la eficacia de las APP. Asimismo, la estrategia de explotación del potencial del transporte fluvial y ferroviario de Colombia expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 debería aplicarse de forma efectiva. Para ello, habrá que mejorar la coordinación entre las instituciones encargadas de los proyectos de infraestructura y los de gestión fluvial, planificando, a un tiempo, un transporte multimodal eficaz.

Gráfico 17. **Casos de renegociación de contratos de concesión en 8 países de América Latina**



Nota: El porcentaje se refiere a la proporción de contratos renegociados, ya sea a efectos de la duración o el costo del proyecto, respecto del total de contratos de concesión. Encuesta a los encargados de la formulación de políticas; "SR" significa sin respuesta.

Fuente: Nieto-Parra y otros. (2013).

El aumento de la participación privada podría mejorar la eficiencia del gasto en infraestructura siempre y cuando esté acompañada de las disposiciones institucionales apropiadas. Aunque algunas empresas mineras han invertido en ferrocarriles y puertos para facilitar el acceso a los mercados, la participación del sector privado en los proyectos de infraestructura es baja. Este abarcó cerca del 23% de todos los proyectos entre 1993 y 2006 y las APP representan alrededor del 0,5% del PIB, en comparación con el promedio del 2% de la OCDE. Las APP pueden redundar en grandes beneficios en cuanto a la mejora de la eficiencia de los proyectos, la obtención de financiación y la reducción de las presiones fiscales si se reglamentan de forma apropiada, incluida la transferencia del riesgo entre los sectores privado y público. La reciente Ley de APP aborda algunas de estas cuestiones. Por otro lado, es fundamental asegurar que las autoridades no apliquen fuertes descuentos a pagos futuros de APP o favorezcan a estas asociaciones frente a la contratación pública con el principal objetivo de cumplir objetivos fiscales a corto y medio plazo. El establecimiento de APP debe llevarse a cabo con más cautela, ya que los datos indican que en los países de la OCDE sus resultados son diversos (CAF, 2009; OCDE, 2008; Égert y otros, 2009).

© OCDE 2013

Recuadro 11. **Principales recomendaciones de política para mejorar la infraestructura**

- Fortalecer la fase de establecimiento de prioridades y planificación de los proyectos de infraestructura, que debe regirse por análisis de costo-beneficio así como por evaluaciones de *value-for-money*, de asequibilidad y de impacto ambiental.
- Evaluar mejor la utilidad de las APP para los proyectos de infraestructura y sus efectos a largo plazo en las finanzas públicas.
- Mejorar el marco institucional y reglamentario para la infraestructura de transporte a fin de asegurar una evaluación imparcial y exhaustiva de las APP, y una mejor especificación de los proyectos antes de someterlos a licitación.
- Mejorar la coordinación entre las instituciones de transporte y aprovechar mejor las oportunidades de transporte multimodal.

Abordando los retos fiscales: aumentando la eficiencia del gasto y de los impuestos para atender las necesidades sociales y económicas

La consolidación de las finanzas públicas se ha sustentado en una mejora del marco fiscal y de la gestión de la deuda pública. En virtud de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003, las finanzas públicas ganaron transparencia y sostenibilidad al exigir al gobierno que estableciera un objetivo para lograr un balance primario consolidado del sector público no financiero el año siguiente, fijar objetivos indicativos para los 10 próximos años, y presentar al Congreso un marco fiscal a medio plazo. El reglamento fiscal aprobado en 2011 complementa a la Ley al establecer objetivos claros hasta 2022, en consonancia con el ciclo político (véase el Recuadro 5). El gobierno también publica periódicamente estimaciones de los pasivos contingentes e información sobre el gasto fiscal. Para asegurar la disciplina en materia fiscal a nivel de los gobiernos subnacionales, una ley promulgada en 2000 establece límites al crecimiento de los gastos ordinarios, complementando así a la ley de 1997 (la denominada Ley de semáforos) por la que se introdujeron límites a la deuda de las entidades subnacionales.

Para hacer frente a las presiones futuras del gasto relacionadas con el envejecimiento de la población, cumplir el objetivo del gobierno de reducción de la pobreza, mejorar la infraestructura y los servicios públicos, así como ajustarse a la posible volatilidad y disminución de los recursos de productos básicos a medio plazo, se necesitarán reformas fiscales más ambiciosas. El marco fiscal a medio plazo prevé una contracción del coeficiente de gasto público, que ya es bajo; el gasto estructural del gobierno central se reduciría del 18,4% del PIB en 2012 al 16,1% en 2023. Este sería un reto sumamente difícil y requeriría la adopción de ambiciosas reformas para aumentar la eficiencia del gasto público y cumplir los objetivos de la equidad y los servicios públicos. Sin embargo, para alcanzar los objetivos del gobierno de elevar la calidad de los servicios públicos, desarrollar la infraestructura social y física del país, y reducir la pobreza, será necesario aumentar progresivamente la proporción de gasto público respecto del PIB. Además de aumentar la eficiencia del gasto, habría que recaudar más ingresos fiscales, reducir distorsiones y mejorar la equidad. La actual propuesta de reforma tributaria aborda algunas de estas preocupaciones, y el gobierno espera recaudar más ingresos a medio plazo. No obstante, es posible que sea necesario seguir desplegando esfuerzos a este respecto.

El alivio de la pobreza y la prestación de mejores servicios públicos crean fuertes presiones sobre el gasto

Pese a que se ha ampliado la cobertura de los servicios públicos esenciales (educación y salud), las zonas remotas aún carecen de infraestructuras básicas y hay un consenso generalizado sobre la necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos en todo el país. Los grandes proyectos de infraestructura comportarán un costo inmediato, así como un aumento de los costos de mantenimiento y explotación a más largo plazo.

© OCDE 2013

El gobierno está decidido a reducir la pobreza y la desigualdad en los ingresos, y algunas de sus medidas políticas previstas supondrán un gasto público más elevado. Con el fin de compensar y prestar apoyo al gran número de personas desplazadas por causa de la violencia política – 3,9 millones de personas (el 8,4% de la población total) entre 1999 y 2011 –, en 2011 se promulgó una Ley de Restitución de Tierras. En virtud de esta Ley, el gobierno debe prestar asistencia por medio de transferencias en efectivo y en especie dirigidas a esas personas y ayudarles a reincorporarse a la vida laboral. Los costos fiscales generales serán elevados: el 8,9% del PIB de 2011 entre 2012 y 2021. En 2012, el gobierno también se comprometió a proporcionar 100.000 viviendas para las familias vulnerables, con un costo estimado del 0,6% del PIB.

Las transferencias a las familias deberían reformarse para abordar la pobreza y aumentar la productividad a largo plazo de forma más efectiva. *Familias en Acción,* el programa de subsidios en efectivo para familias pobres sujetos a la asistencia escolar y a los servicios sanitarios, ha logrado aumentar la tasa de escolarización. La experiencia de Chile y México confirma que esas transferencias en efectivo condicionadas pueden ayudar a mejorar el bienestar de los beneficiarios y su productividad. El programa podría ampliarse para abarcar la enseñanza secundaria superior y supeditarlo a los logros escolares.

Debería reconsiderarse el sistema de tarifas de subsidios cruzados para los servicios públicos (electricidad y gas, agua y telecomunicaciones), encaminado a mantener los precios bajos para las personas necesitadas. Los hogares considerados acomodados pagan un recargo sobre su factura de servicios públicos para subvencionar el consumo de los hogares con ingresos bajos. No obstante, los efectos redistributivos de esos subsidios cruzados son menores debido al ineficiente sistema de fijación de objetivos y a que, tal vez, no todos los hogares más pobres tengan acceso a los servicios públicos (por ejemplo, en las zonas remotas). En el caso de aquellos que sí tienen acceso al sistema, la reducción de las tarifas de los servicios públicos suele reflejarse en alquileres o un valor más elevado de las viviendas (Medina y Morales, 2007). Además, el sistema está cada vez más desequilibrado, ya que la proporción de hogares que pagan el recargo es baja y ha disminuido de forma constante (del 5,7% en 1997 al 3,5% en 2008, según Parra, 2011), por lo que el gobierno central y los ayuntamientos se han visto obligados a intervenir para subvencionar el consumo de energía, agua y telecomunicaciones. En 2011, la contribución del gobierno central al sector eléctrico fue casi del 0,1% del PIB. Al reducir el precio del consumo de energía y agua, estos subsidios pueden resultar perjudiciales para el medio ambiente.

Reformando el sistema de pensiones para reducir su regresividad y ampliar la cobertura

El sistema de pensiones plantea serios problemas de equidad. La cobertura del régimen contributivo es baja, y la falta de una pensión mínima en el primer pilar condena a muchos ancianos a la pobreza. En 2012 sólo recibió una pensión el 30% de la población en edad de jubilación, en comparación con un porcentaje del 80% al 90% en países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Para tener derecho a una pensión, los trabajadores deben haber cotizado durante un período de tiempo suficiente en el sector formal, con ingresos equivalentes, al menos, al salario mínimo, por lo que figurarán entre los más pudientes. En 2012, menos del 30% de la población activa cotizaba al sistema de pensiones. Dado que el valor actualizado de las prestaciones supera con creces al de las cotizaciones (Santamaría y otros, 2010), el sistema público de pensiones es sumamente generoso con los pocos afortunados. Al computar los 10 últimos años de ingresos para calcular los derechos de pensión, el sistema también tiende a beneficiar a aquellos con un perfil de ingresos elevados, que suelen ser las personas con mejor formación y rentas altas. Alrededor de 20 países de la OCDE basan sus cálculos en los ingresos obtenidos durante toda la vida y en Canadá, República Checa y Estados Unidos, se computan 30-35 años de ingresos (OCDE, 2011b). Además, el régimen fiscal aplicable a las pensiones es extremadamente generoso según los criterios de la OCDE. Las cotizaciones al fondo de pensiones son deducibles de la base del impuesto sobre la renta y la mayor parte de las prestaciones están exentas de impuestos, lo cual agrava aún más la desigualdad en los ingresos. Más del 80% de las pensiones las acapara la quinta parte de la población con mayores ingresos, mientras que las 2 quintas partes más pobres reciben menos del 2% (Santamaría y otros, 2010). En general, se estima que el sistema de pensiones aumentará el coeficiente de Gini (Moller, 2012).

Para proteger a las personas pobres de edad avanzada, el gobierno está estudiando la posibilidad de aplicar los denominados *beneficios económicos periódicos* (BEPS) para ofrecer cobertura a 6 millones de ancianos pobres en los próximos 20 años. Los BEPS son cuentas de jubilación particulares

© OCDE 2013

destinadas a aquellos que trabajan en el sector informal, que tienen salarios irregulares o inferiores al salario mínimo, y aquellos que no han cotizado lo suficiente al régimen contributivo para tener derecho a una pensión (por ley, debe ser una cantidad al menos igual al salario mínimo). El gobierno complementaría las cotizaciones voluntarias particulares a los BEPS con una aportación del 20%. El sistema de los BEPS está específicamente dirigido a los hogares con ingresos bajos: sólo los pueden recibir aquellos situados en los tres estratos socioeconómicos más bajos (el denominado Sisbén 1 a 3), el nivel máximo de ahorro subvencionado se ha fijado en COP 885.000 al año (es decir, menos de 490 dólares EE.UU.) y las prestaciones de jubilación no pueden exceder del 85% del salario mínimo. El sistema de los BEPS ayudará a ampliar la cobertura de las pensiones y se debería aplicar sin demora. Además, el programa de protección social al adulto mayor (PPSAM) debería ampliarse. También debería aumentar el número de personas que reclama esta prestación según lo previsto por el gobierno para los próximos años.

Para aumentar la cobertura de las pensiones, también sería necesario ampliar el régimen contributivo de forma progresiva. A fin de asegurar su sostenibilidad en el futuro, el requisito previo sería reformar el sistema existente. De hecho, las transferencias al sistema de reparto, de un 3,3% del PIB en 2011 (excluidos los gastos fiscales relacionados con el sistema de pensiones), no son muy elevadas según los criterios de la OCDE. Aún así, ascendieron a más del 18% de los gastos del gobierno central en 2011. La ampliación del sistema de pensiones conllevará importantes desembolsos presupuestarios y se debería llevar a cabo junto con reformas paramétricas. La edad legal de jubilación es muy baja según los criterios internacionales: 55 años para las mujeres y 60 para los hombres. La reforma de las pensiones de 1993 retrasará la edad por un período de 2 años a partir de 2014, tras lo cual seguirá siendo baja. Por lo tanto, la edad de jubilación debería retrasarse más, y en el futuro debería ajustarse a la evolución de la esperanza de vida. No obstante, hay que ser cautelosos para evitar la exclusión de los grupos más vulnerables, especialmente aquellos que han trabajado en el sector informal. La tasa de sustitución – entre el 65% y el 85% del salario medio en los 10 años anteriores, en comparación con el promedio de la OCDE del 57% de los ingresos acumulados a lo largo de toda la vida (OCDE, 2011b) – también es elevada. Podría ser necesario reducirla si se amplía la cobertura de las pensiones. Además, la vinculación de las pensiones con el salario mínimo es generosa y, según la experiencia de la OCDE, probablemente tendrá que reemplazarse con un sistema basado, al menos en parte, en la inflación de precios. Por último, el requisito de que las pensiones sean al menos iguales al salario mínimo tendrá que ser reconsiderado.

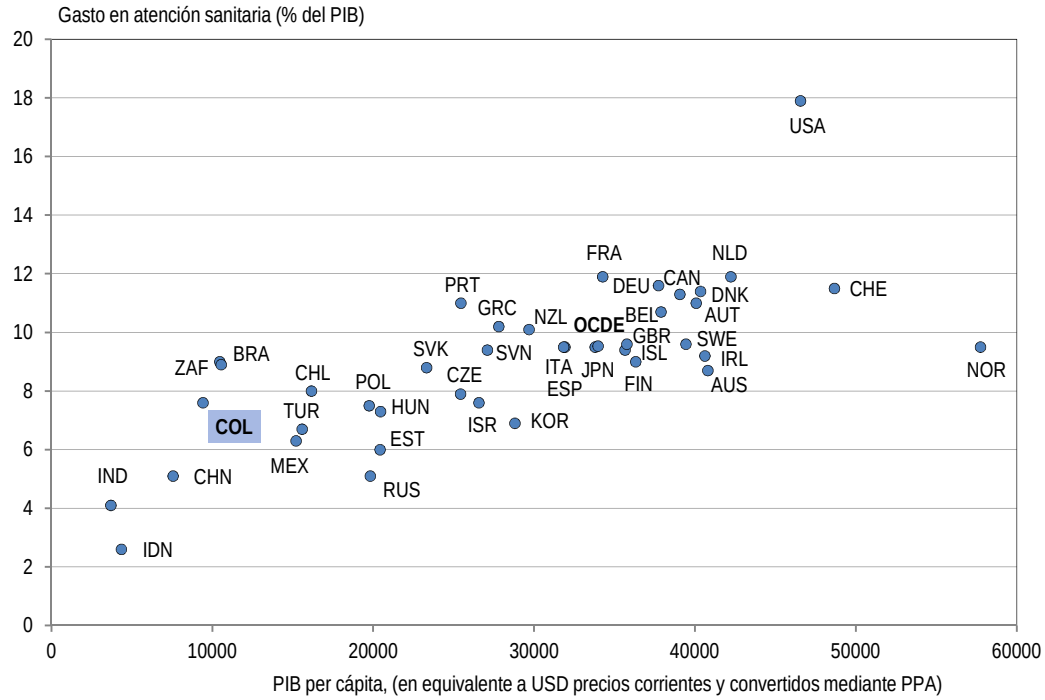
Mejorando la eficiencia del gasto en salud

Colombia ha logrado una atención médica casi universal y la canasta de prestaciones para los pobres ha ido aumentando progresivamente, lo cual es digno de elogio en un país con grandes desigualdades en los ingresos. Aun así, el gasto en salud es alto en comparación con otros países con un nivel de ingresos similar (Gráfico 18). La atención de salud se financia principalmente con fondos públicos, y ese gasto público absorbe una proporción demasiado elevada del presupuesto general del Estado en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 19). Aunque, las cotizaciones a la seguridad social cubren la mayor parte de los costos sanitarios de los trabajadores afiliados (es decir, el régimen contributivo), el déficit de financiamiento es grande y sigue creciendo, lo cual obedece a la expansión de la cobertura sanitaria subvencionada (a diferencia de la contributiva) para los pobres y la convergencia en la cesta de prestaciones. En 2012, el régimen contributivo sólo cubría al 47% de la población.

© OCDE 2013

Gráfico 18. **El gasto en salud es relativamente alto para el nivel de ingresos**

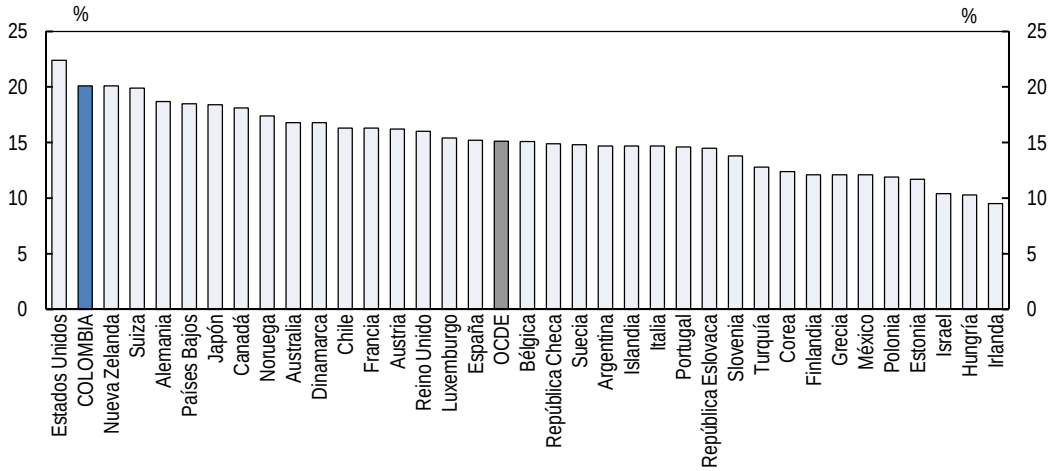
2010 (o año más reciente)



Fuente: Base de datos de la OCDE sobre las cuentas nacionales; base de datos del Banco Mundial; datos de la OCDE sobre la salud; base de datos de la Organización Mundial de la Salud.

Gráfico 19. **La atención en salud absorbe una proporción importante del gasto público general**

Gasto público general en salud como proporción del gasto público total, 2010 (o año más reciente)



Fuente: Organización Mundial de la Salud.

Una definición más clara de las prioridades, y en particular de las prestaciones en salud cubiertas, ayudaría a contener el gasto. La Corte Constitucional ha recibido cada vez más solicitudes particulares de acceso a servicios sanitarios específicos debido al aumento de los tiempos de espera– un proceso conocido como tutela (Bernal y otros, 2012; Yepes y otros, 2010). El número de tutelas con resultados satisfactorios alcanzó más de 141.000 en 2008, convirtiéndose en una práctica recurrente que los colombianos denominan *tutelitis*. A fin de mejorar el establecimiento de prioridades y la visibilidad

© OCDE 2013

de los derechos y costos sanitarios, el gobierno debería revisar y definir mejor el conjunto básico de medidas sanitarias. A este respecto, cabe exaltar el plan del gobierno de avanzar en esa dirección.

Una mejor organización del sistema de salud también aumentaría la eficiencia del gasto. El sistema sanitario de Colombia depende de más de 99 aseguradoras privadas y públicas, financiadas mediante un fondo común de cotizaciones a la seguridad social. Estas compañías de seguros contratan los servicios de proveedores, pero la integración vertical entre las aseguradoras y los proveedores es frecuente – según los cálculos de Clavijo (2009), de un 50% –, aunque es posible que se haya reducido desde entonces, ya que en virtud de una ley de 2007, se aplicó un límite más restrictivo. Este enfoque de silos fragmentados reduce las presiones competitivas al nivel de los proveedores. Asimismo, dificulta la utilización eficiente de los recursos no atribuidos y la explotación de las economías de escala.

En los países de la OCDE, la fragmentación del sector de los seguros suele ir acompañada de costos administrativos elevados y reduce la capacidad de monopsonio de los clientes, lo cual da lugar a un aumento de los precios de los servicios de salud (Joumard y otros, 2010). Este también podría ser el caso de Colombia, aunque faltan los datos necesarios para confirmarlo. En Colombia, la corrupción ha sido inherente a la fragmentación de los servicios de seguros (Bernal y otros, 2012; Clavijo, 2011). Para mejorar la relación costo-calidad del sistema sanitario, sería necesario reducir la fragmentación del sistema de seguros y el grado de integración vertical entre las aseguradoras y los proveedores. La consolidación de los fondos de seguros de enfermedad fortalecería aun más su poder de negociación para fijar las tarifas de los proveedores y reduciría los costos administrativos.

Los gastos fiscales relacionados con los desastres naturales y los procesos judiciales pueden ser elevados

Los desastres naturales suelen ocasionar importantes gastos fiscales y afectar especialmente a los hogares pobres. Aunque la frecuencia y las consecuencias de tales desastres son difíciles de prever por naturaleza, las obligaciones contingentes relacionadas con los riesgos naturales pueden ser muy elevadas. Las graves inundaciones de 2010 causadas por el fenómeno meteorológico *la Niña* son un ejemplo de ello. Afectaron a casi 3 millones de personas, que perdieron su hogar o sufrieron serias carencias de servicios públicos. Alrededor de 570.000 hogares, 813 escuelas y 15 centros de salud fueron destruidos, y muchos pequeños agricultores sufrieron daños importantes en sus tierras. Según las estimaciones, el gasto público extraordinario en ayuda humanitaria y reconstrucción en el período 2011-14 ascendió al 3% del PIB de 2011.

Los procesos judiciales en contra del Estado también han ocasionado un alto costo fiscal en el pasado. Por ejemplo, en varias ocasiones la Corte Constitucional ha dictado sentencias en contra de ciertos elementos de la reforma de las pensiones aprobada por el Congreso, lo cual ha tenido importantes repercusiones en las obligaciones contingentes de las pensiones. Por ello, cabe aplaudir la creación de un organismo estatal de defensa jurídica para coordinar la defensa pública. Ya ha ayudado a reducir las pérdidas estimadas del 69% al 15% del PIB de 2012 entre 2012 y 2021 en términos del valor actualizado neto. La enmienda constitucional de 2011, por la que se consagra la sostenibilidad fiscal en la Constitución, también ayudará a mitigar esas presiones, si bien sus efectos aún deben materializarse.

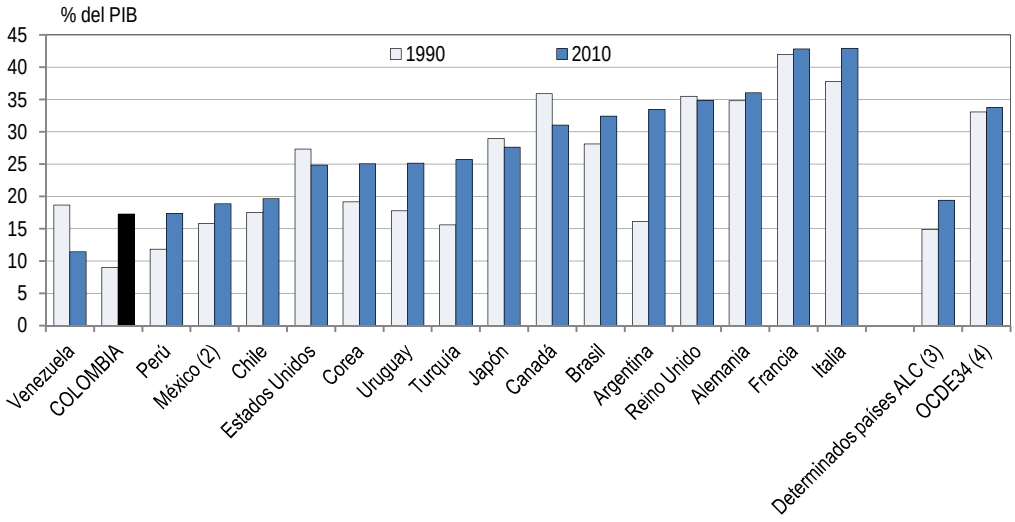
Reformando el sistema tributario para aumentar la recaudación, y reducir las distorsiones y la desigualdad en los ingresos

El sistema tributario colombiano recauda poco (Gráfico 20), crea distorsiones por medio de las diversas desgravaciones, regímenes especiales y tasas marginales relativamente altas, y la redistribución es baja o inexistente. Además, es un régimen complejo que genera altos costos administrativos y de cumplimiento, así como una amplia elusión y evasión de impuestos. La reforma tributaria de 2010 permitió subsanar ciertas deficiencias y reducir las distorsiones. La eliminación del crédito fiscal a la inversión en activos fijos que beneficiaba sobre todo a las actividades de gran intensidad de capital y al sector minero, el aumento de la base y tasa del impuesto sobre el patrimonio, y la reducción del recargo a la energía aplicable a las empresas a partir de 2013 son medidas acertadas que deberían aumentar los ingresos en medio punto porcentual del PIB para 2014 a más tardar.

© OCDE 2013

Gráfico 20. **Los ingresos fiscales han aumentado pero siguen siendo reducidos**

Ingresos fiscales como proporción del PIB[1]



1. Los datos no incluyen los ingresos de los gobiernos locales de Argentina, Perú (en 1990), Uruguay y Venezuela.
2. Las tasas aplicadas a la producción de hidrocarburos se consideran ingresos extra-fiscales.
3. Representa a un grupo determinado de 15 países de América Latina y el Caribe. Chile y México también forman parte del grupo de la OCDE (34).
4. Representa el promedio sin ponderar de los países de la OCDE.

Fuente: Estadísticas sobre los ingresos fiscales en América Latina, OCDE 2012; Estadísticas de la OCDE sobre los ingresos fiscales.

Es necesario llevar a cabo una reforma tributaria más profunda para aumentar la recaudación, promover el crecimiento económico y reducir la desigualdad en los ingresos. Un estudio reciente de la OCDE sobre la distribución de los ingresos y el crecimiento revela varias opciones de reforma fiscal que serían beneficiosas para todos (OCDE, 2012b; Joumard y otros, 2012). Una de ellas consistiría en reducir las tasas impositivas y ampliar la base tributaria, y luchando al mismo tiempo, contra la elusión y la evasión de impuestos. La utilización de los gastos tributarios ha crecido de forma constante en Colombia desde principios del decenio de 2000; su número aumentó de 127 a 201 entre 2000 y 2011. Según las estimaciones, en 2010 los ingresos fiscales sacrificados representaron entre el 3% y el 4,5% del PIB (Banco Mundial, 2012a). Los gastos tributarios significativos van acompañados de altas tasas impositivas, lo cual distorsiona los incentivos económicos. El gran número de gastos tributarios – por ejemplo, aquellos relacionados con las zonas de libre comercio, los regímenes legales, las tasas preferenciales para las pequeñas empresas (las denominadas SAS) y las tasas reducidas y exenciones del IVA – no sólo merman los ingresos sino que también añaden un alto grado de complejidad al sistema, lo cual encarece su administración y cumplimiento, y facilita la elusión y evasión.

Con una tasa del 33%, el impuesto sobre la renta de las sociedades está por encima del promedio de los países de la OCDE (alrededor del 25%). Un régimen de impuestos sobre la renta de las sociedades más transparente, con menos exenciones y con una tasa más baja, podría fortalecer la capacidad de las empresas para adaptarse a la tasa de cambio más fuerte. Por ejemplo, Australia tiene la intención de rebajar su alta tasa oficial para el impuesto sobre la renta de las sociedades a fin de favorecer la inversión en los sectores no mineros, lo cual ayudaría a reducir el riesgo de una economía a dos velocidades en el marco de los grandes cambios en la relación de intercambio (OCDE, 2010).

El conjunto de medidas tributarias debería ser reconsiderado. Los ingresos derivados del impuesto sobre la renta personal son muy bajos según los criterios de la OCDE (Cuadro 4). Al mismo tiempo, las tasas muy elevadas de cotizaciones a la seguridad social frenan la creación de empleo en el sector formal y, además, no recaudan muchos ingresos. Asimismo, se debería volver a examinar la dependencia de las cotizaciones sociales para financiar los servicios sanitarios así como algunos aportes

© OCDE 2013

parafiscales. Los ingresos derivados de los impuestos relacionados con el medio ambiente también son sumamente bajos en comparación con otros países de la OCDE (Gráfico 21). Se podrían recaudar más ingresos fiscales mediante los impuestos a la minería, sucesiones y bienes raíces, que causan menos distorsión y son más favorables al crecimiento que muchos otros impuestos (Johansson y otros, 2008).

Cuadro 4. **Los ingresos derivados del impuesto sobre la renta personal son bajos, mientras que los impuestos al consumo tienen una función dominante**

(2010)

	% de los ingresos fiscales totales			% del PIB		
	Colombia[2]	**ALC**	**OCDE**	**Colombia[2]**	**ALC**	**OCDE**
Impuestos sobre la renta y los beneficios	**27,9**	**24,5**	**33,3**	**4,8**	**4,8**	**11,3**
Impuesto sobre la renta personal	6,1	6,0	24,9	1,1	1,2	8,4
Impuesto sobre la renta de las sociedades	21,7	12,2	8,6	3,8	2,4	2,9
Cotizaciones a la seguridad social	**12,2**	**18,8**	**27,0**	**2,1**	**3,6**	**9,1**
Impuestos sobre la nómina[1]	**0,0**	**0,7**	**1,1**	**0,0**	**0,1**	**0,4**
Impuestos sobre la propiedad	**8,9**	**4,3**	**5,3**	**1,5**	**0,8**	**1,8**
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	3,4	1,7	3,1	0,6	0,3	1,0
Impuestos permanentes sobre el patrimonio neto	2,1	1,2	0,5	0,4	0,2	0,2
Impuestos a las transacciones financieras y de capital	3,4	1,9	1,3	0,6	0,4	0,4
Impuestos sobre los bienes y servicios	**44,8**	**50,8**	**32,5**	**7,7**	**9,9**	**11,0**
Impuestos generales sobre el consumo	35,2	34,3	20,3	6,1	6,7	6,9
Impuestos específicos sobre el consumo	9,5	15,6	10,3	1,6	3,0	3,5
Otros impuestos	**6,3**	**1,2**	**0,6**	**1,1**	**0,2**	**0,2**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**17,3**	**19,4**	**33,8**

1. En la base de datos de la OCDE los denominados "parafiscales" (SENA, ICBF, y CCF) están comprendidos en las cotizaciones a la seguridad social.
2. El desglose de impuestos sobre la renta en impuestos sobre la renta personal y de las sociedades está basado en Jorratt (2010).

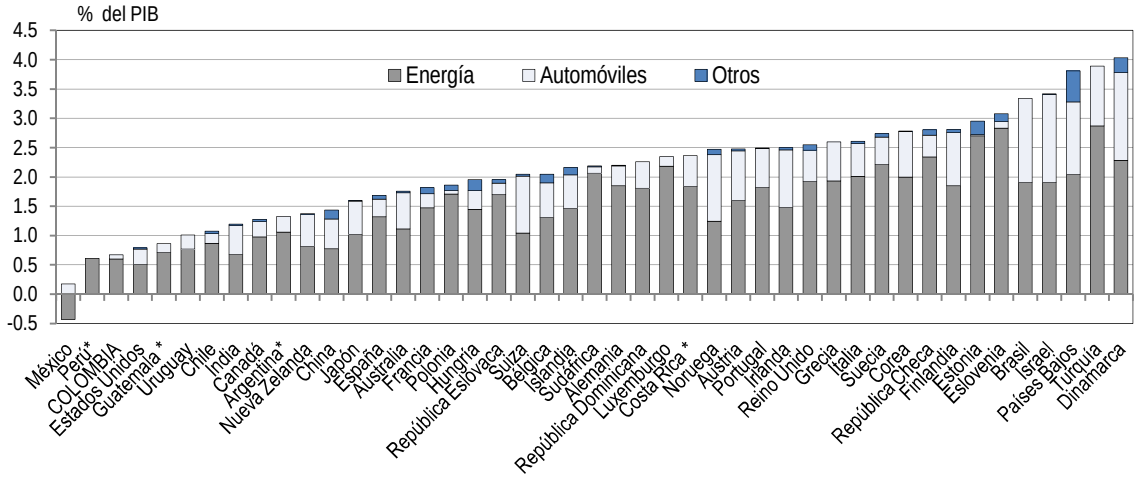
Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre los ingresos fiscales; Estadísticas sobre los ingresos fiscales en América Latina, OCDE 2012; Jorratt (2010).

Aunque las regalías por la extracción de recursos naturales han aumentado de menos de medio punto porcentual del PIB a mediados del decenio de 1990 a más del 1,3% en 2011 (Gráfico 22), los ingresos podrían aumentar aún más, al menos en el mediano plazo. La imposición sobre los recursos naturales podría enfocarse más hacia los beneficios, ya sea aumentando el impuesto sobre los beneficios vigente para el sector de la minería, o adoptando un impuesto sobre la renta derivada de la explotación de recursos similar al aplicado por Australia (OCDE, 2010). El recaudo de las regalías basado en el volumen o el valor de la producción frenan la inversión en las actividades de prospección y en el desarrollo de proyectos menos rentables, ya que no toman en cuenta los costos de prospección, desarrollo y explotación. Por el contrario, los impuestos basados en los ingresos y la renta permiten calcular de forma más precisa el excedente disponible para el pago de impuestos. Los impuestos sobre la renta también implican que el gobierno asumirá una mayor proporción de los riesgos de inversión. Este régimen atrae más inversiones y permite una mayor participación del gobierno en proyectos más rentables. No obstante, en el corto plazo, no sería conveniente dejar totalmente el régimen actual de regalías para pasar al de los impuestos basados en la renta. La administración de los impuestos basados en los ingresos y la renta es más complicada, y requiere una capacidad administrativa más avanzada. Puede justificarse mantener una participación del Estado en los ingresos brutos hasta que se adquiera más experiencia administrativa con los impuestos basados en la renta, a fin de proporcionar algunos ingresos públicos iniciales y fomentar la aceptación política.

© OCDE 2013

Gráfico 21. **Los ingresos derivados de los impuestos relacionados con el medio ambiente son bajos**

Porcentaje del PIB, determinados países, 2010

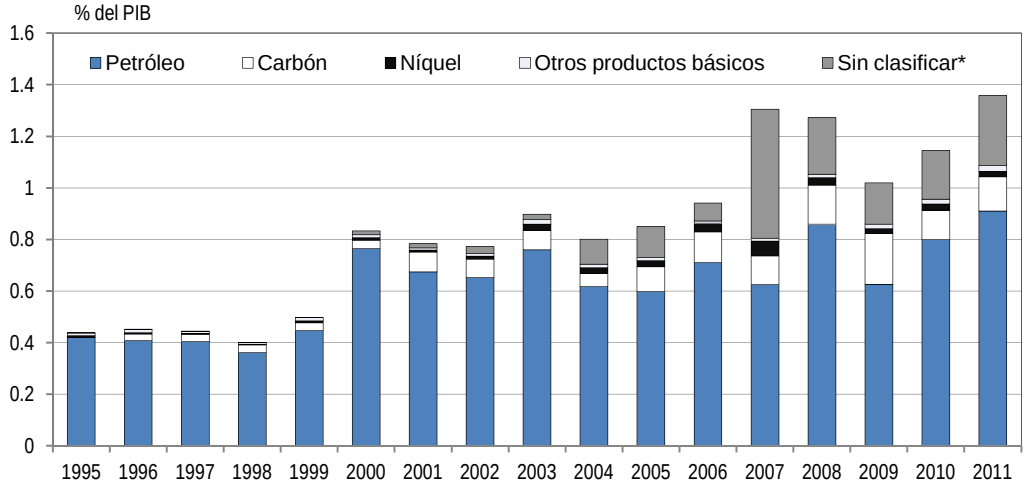


Nota: * Datos correspondientes a 2009. En México, el sistema utilizado para estabilizar los precios para el usuario final de combustibles para automóviles hace que los ingresos fiscales resulten negativos en los años en que esos combustibles registran precios elevados en el mercado mundial.

Fuente: Base de datos de la OCDE/EEE sobre los instrumentos utilizados para la política ambiental y la gestión de recursos naturales.

Gráfico 22. **Los ingresos derivados de las regalías han aumentado desde mediados del decenio de 1990**

Porcentaje del PIB



Nota: * Los ingresos sin clasificar comprenden las cantidades de ingresos asignados al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Fuente: Ecopetrol, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Carbocol y Minercol, Ingeominas (actualmente, Agencia Nacional de Minería), Departamento Nacional de Planeación, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los efectos redistributivos del régimen tributario deberían fortalecerse. Actualmente, el impuesto sobre la renta personal tiene una función muy limitada. Los ingresos fiscales son bajos debido al gran número de personas que trabajan en el sector informal que no pagan el impuesto sobre la renta.

© OCDE 2013

Además, dado que el tramo inicial exento es amplio y que hay desgravaciones fiscales sumamente generosas, sólo la mitad de las personas que hacen la declaración de la renta pagan el impuesto sobre la renta, es decir, menos del 3% de la población adulta. Además, la progresividad de la escala de las tasas legales es baja. También existen desgravaciones fiscales importantes que benefician, sobre todo, a los ricos – incluidas las relacionadas con las pensiones, las inversiones en vivienda y la deducción del 25% sobre los ingresos salariales. Estas desgravaciones fiscales quedarán limitadas *de facto* por el impuesto mínimo alternativo nacional (IMAN) propuesto e incluido en el plan de reforma tributaria de 2012. También se podría prever una bonificación fiscal reembolsable relacionada con el empleo dirigida a los pobres, al igual que en México y en muchos otros países de la OCDE. Esa bonificación fiscal haría más progresivo el régimen fiscal, reforzaría los ingresos de los trabajadores pobres y promovería la formalización del trabajo.

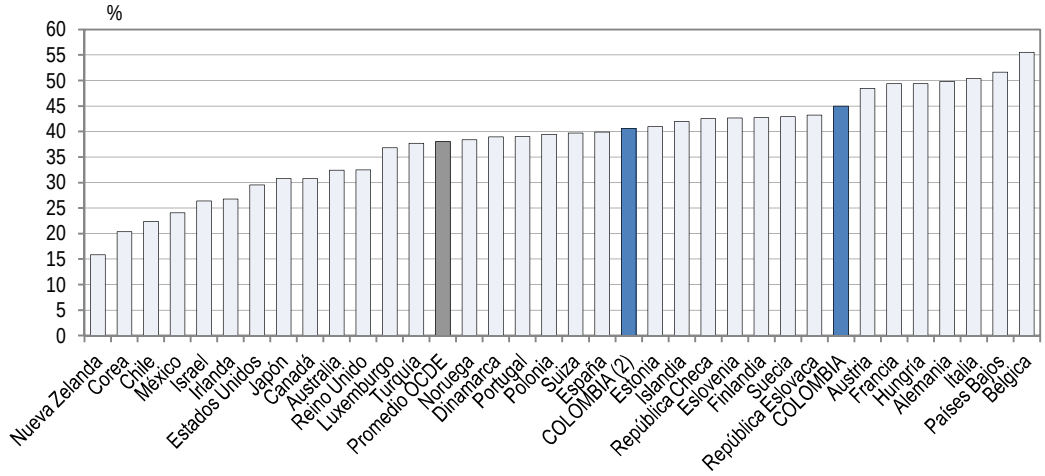
A fin de aumentar los efectos redistributivos tanto del impuesto sobre los bienes raíces como del impuesto de sucesiones, deberían reconsiderarse las generosas desgravaciones fiscales existentes. Las exenciones del IVA y las tasas reducidas aplicables a los bienes básicos de consumo tienen por objeto elevar el poder adquisitivo de las familias pobres. Sin embargo, los ricos son quienes más se benefician de los subsidios implícitos, dado que la mitad del valor de los bienes excluidos y exentos son consumidos por la quinta parte más rica de la población, mientras que los más pobres consumen aproximadamente el 5% (Moller, 2012). Además, el costo de este subsidio implícito es elevado: el Banco Mundial (2012a) calcula que los ingresos sacrificados equivalen al 1,5% del PIB. Los gastos y las tasas reducidas del IVA deberían reemplazarse por beneficios en efectivo sujetos a prueba de ingresos, si bien existen limitaciones de política económica significativas que han frustrado iniciativas de reforma anteriores.

En el plan de reforma tributaria del gobierno (Recuadro 12) se abordan algunos de los inconvenientes del régimen fiscal. Se reduce a tres el número de tasas del IVA. Esta simplificación debería ayudar a promover la formalización y el cumplimiento. Se adopta la progresividad, con el impuesto mínimo alternativo nacional (IMAN) en el tramo superior de la distribución de ingresos, es decir, el 4% con mayores ingresos. El recorte previsto de los costos laborales no salariales ayudaría a crear empleo en el sector formal, contribuyendo, así, a reducir las desigualdades en los ingresos laborales. No obstante, aún queda trabajo por hacer para reducir los costos laborales no salariales, que se mantendrán muy por encima del promedio de la OCDE y del nivel de países similares como Chile y México (Gráfico 23). También sería conveniente racionalizar las desgravaciones fiscales y los regímenes especiales, en particular con respecto al impuesto sobre la renta de las sociedades. Además, el objetivo de las reformas fiscales futuras debería ser elevar los ingresos y adoptar impuestos que causen menos distorsión (por ejemplo, mediante un aumento de los impuestos ambientales y sobre la propiedad).

© OCDE 2013

Gráfico 23. **Los costos laborales no salariales son elevados en comparación con los niveles internacionales**

Como porcentaje de los costos laborales, 2011[1]



1. Costos laborales no salariales de un solo individuo sin hijos con un nivel de ingresos de un trabajador medio. Los costos laborales no salariales comprenden los pagos obligatorios fiscales y no fiscales, es decir, pagos obligatorios con o sin contraprestación a fondos con gestión privada, organismos de servicios sociales o programas de seguros sociales no dependientes del gobierno general y a empresas públicas. En la fase final de recopilación de datos no se disponía de la cifra del promedio de Grecia correspondiente a 2011.
2. Colombia después de la reforma tributaria propuesta.

Fuente: Base de datos de la OCDE en materia fiscal; estimaciones de la OCDE.

Recuadro 12. Principales características de la reforma tributaria propuesta de 2012

La reforma tributaria presentada por el gobierno en octubre de 2012 tiene tres objetivos principales: aumentar los efectos redistributivos de los impuestos, promover el empleo en el sector formal y reducir la elusión y la evasión de impuestos. En principio, no debería afectar a los ingresos a corto plazo, pero podría dar lugar a un aumento de los ingresos a medio y largo plazo al reducir las distorsiones relacionadas con los impuestos y promover la formalización y el crecimiento económico.

El impuesto sobre la renta personal se simplificará y se hará progresivo. Se aplicará un impuesto mínimo alternativo nacional, "IMAN". Permitirá simplificar la presentación de la declaración y asegurará una progresividad efectiva. Las clases pobre y media – es decir, aquellos cuyos ingresos son inferiores a 3,35 millones de pesos al mes – estarán sujetas a una tasa impositiva efectiva del 0%, en comparación con la tasa anterior de más del 6%. Esto exime al 96% de la población del impuesto sobre la renta personal. Para el 4% restante de la población, la tasa efectiva será progresiva, con un máximo del 25% para los contribuyentes más ricos. La desgravación fiscal sumamente generosa para las pensiones se reducirá ligeramente (las pensiones que excedan de 10 millones de pesos colombianos, es decir, más de 15 veces el salario mínimo en 2012, serán imponibles).

Se reducirán los costos laborales no salariales. Algunos *parafiscales* – destinados a la financiación del ICBF (2%) y el SENA (3%) – y las contribuciones sanitarias de los empleadores (8,5%) se abolirán en el caso de las empresas que empleen trabajadores con salarios mensuales inferiores a 10 veces el salario mínimo. El SENA, el ICBF, y el sistema de salud se financiarán mediante la "contribución para la equidad" sobre la renta de las sociedades, aplicada a una tasa del 8%.

La base impositiva para el impuesto sobre la renta de las sociedades se ampliará. La reforma propuesta reduce la tasa normal del impuesto sobre la renta de las sociedades del 33% al 25%, creando, al mismo tiempo, un impuesto adicional del 8% denominado "contribución para el equidad", aplicado sobre una base impositiva más amplia – ingresos imponibles *más* algunas exenciones y deducciones (por ejemplo,

© OCDE 2013

gasto en inversiones en activos fijos). Este nuevo impuesto recaería principalmente en las empresas de minería y construcción, así como los bancos, con ingresos asignados a la financiación del ICBF, el SENA y la atención sanitaria. A fin de asegurar recursos para financiar el SENA, el ICBF y los servicios sanitarios, el gobierno ha comprometido fondos para el presupuesto de 2013 más un incremento anual de 2 puntos porcentuales en términos reales.

El IVA se simplificará. El número de tasas impositivas se reducirá de siete a tres para alentar el cumplimiento y frenar la evasión de impuestos.

Se aplicará una serie de leyes para reducir la evasión y la elusión de impuestos. En particular, el organismo tributario podrá iniciar una inspección fiscal antes de que el sistema judicial haya demostrado la existencia de fraude fiscal. Asimismo, las plusvalías, las sucesiones y las apuestas se gravarán con una tasa fiscal uniforme (del 10, el 10 y el 20%, respectivamente), en lugar de una tasa más alta y progresiva.

Resultados previstos de la reforma: con la progresividad del impuesto sobre la renta derivada del IMAN, la reforma podría reducir el coeficiente de Gini de 0,573 a 0,554, según los cálculos del gobierno. Mediante la reducción de 13,5 puntos porcentuales de las tasas de cotización a la seguridad social, se pretenden crear entre 400.000 y 1 millón de empleos en el sector formal.

Recuadro 13. Principales recomendaciones de política para superar los retos fiscales y atender mejor las necesidades sociales y económicas

Crear progresivamente un espacio fiscal para financiar las transferencias a los necesitados y para una infraestructura social y física de mejor calidad:

- Asegurar que la reforma tributaria propuesta traiga consigo a mediano plazo una recaudación suficiente para atender las necesidades. Debería considerarse reorientar el conjunto de medidas fiscales para adoptar impuestos más favorables al crecimiento.
- Aplicar nuevas reformas que mejoren la equidad y el carácter ejecutorio. Para ello, sería necesario: ampliar el IVA reduciendo las excepciones y limitando el uso de las tasas bajas; reducir los gastos tributarios en las zonas francas y el impuesto sobre la renta personal (en particular, las pensiones); y aumentar los ingresos derivados de los impuestos ambientales y sobre la propiedad, y estudiar la posibilidad de adaptar el régimen de las regalías hacia una tributación de los beneficios. Por otro lado, los impuestos sobre la nómina deberían reducirse en mayor medida (en particular, las cajas de compensación) para mejorar los incentivos del mercado laboral.
- Hacer menos regresivo el sistema de pensiones y ampliar su cobertura. Para ello será necesario: reducir el subsidio implícito de pensiones que beneficia a los ricos retrasando la edad legal de jubilación y prolongando el período de referencia de los ingresos; reconsiderar el requisito de que las pensiones sean, al menos, iguales al salario mínimo; abolir los regímenes especiales; vincular las pensiones a los precios en lugar del salario mínimo; eliminar la desgravación fiscal para las pensiones; y aplicar los BEPS los más rápido posible. Deberían estudiarse opciones para aumentar el programa de protección social al adulto mayor (PPSAM).
- Mejorar la organización del sistema de salud para mejorar la relación costo-calidad mediante la reducción de la fragmentación del sistema de seguros y la integración vertical entre las aseguradoras y los proveedores.
- Dirigir mejor el apoyo hacia las personas necesitadas mediante transferencias condicionadas en efectivo, y ampliar dicho apoyo eliminando progresivamente las tasas reducidas y exenciones del IVA así como las subvenciones a los precios de los servicios de agua y electricidad.

© OCDE 2013

Bibliografía

Banco de la República (2011), "Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República", Banco de la República, March.

Banco Mundial (2012a), *El Gasto Tributario en Colombia*, Estudio del Banco Mundial.

Banco Mundial (2012b), *Doing Business in a more Transparent World*, Economy Profile, Colombia, *http://doingbusiness.org/~/media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/COL.pdf*

Benavides, J. (2010), "Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial", in: *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, Fedesarrollo 2010, Bogotá.

Bernal, O., J. C. Forero, I. Forde (2012), "Colombia's Response to the Crisis", *British Medical Journal*, 21 April, Vol. 344, pp. 25-27. *http://www.bmj.com/content/344/bmj.e802*

Bitran, E, S. Nieto-Parra and J. S. Robledo (2013), "Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru", *OECD Development Working Papers*, No. 317, OECD Publishing, Paris.

Blackman, A., R. Morgenstern and E. Topping (2006), *Institutional Analysis of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs)*, Resources for the Future Report, June.

Calvo, G. A., A. Izquierdo and R. Loo-Kung (2012), "Optimal Holdings of International Reserves: Self-Insurance against Sudden Stops", *Working Paper*, No. 18219, National Bureau of Economic Research.

Cárdenas, M. and F. García (2004), *El modelo gravitacional del comercio y el TLC entre Colombia y Estados Unidos,* Fedesarrollo.

Cárdenas, M., C. Mejía and F. García (2007), "La industria del cemento en Colombia", *Working Paper Series* 003024, *Fedesarollo*.

Clavijo, S. (2009), "Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances", *IMF Working Paper*, WP/09/58. *http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/2010/Clavijo-IMF.pdf*

Clavijo, S. (2011), « Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos », *http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal0711.pdf*

Corden, W. M. and Neary, J. P. (1982), "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy", *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 92(368), pp. 825-48, December.

Corporación Andina de Fomento - CAF -(2009), "Caminos para el futuro: Gestión de la infraestructura en América Latina", *Reporte de Economía y Desarrollo*.

Echeverry Garzón, J.C., R. Suescún Melo and G. Alonso Masmela (2011a), "Regla fiscal para Colombia", *Notas Fiscales*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, No. 4, Enero.

Echeverry Garzón, J.C., G. Alonso Masmela and A. García Montaña (2011b), "Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías", *Notas Fiscales*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 2, Enero 2011.

Égert B., T. Kozluk and D. Sutherland (2009), "Infrastructure Investment – Links to Growth and the Role of Public Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 686, OECD Publishing, Paris.

Eslava M. and M. Meléndez (2009), "*Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia*", *RES Working Papers*, No. 4633, Inter-American Development Bank, Research Department.

© OCDE 2013

Eslava, M, J. C. Haltiwanger, A. D. Kugler and M. Kugler (2009), "Trade Reforms and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia", *NBER Working Paper*, No. 14935, April.

Eslava, M., A. Maffioli and M. Meléndez (2012), "Second-tier Government Banks and Access to Credit: Micro-Evidence from Colombia", *IDB Publications*, No. 64578, Inter-American Development Bank.

FMI (2011), "Colombia, 2011 Article IV Consultation", *IMF Country Report*, No. 11/224. *http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11224.pdf*

Gerencia Técnica (2012), "Nivel óptimo y adecuado de reservas internacionales", *Borradores de Economía*, No. 727, Banco de la Republica de Colombia.

González, A., S. Ocampo, J. Pérez and D. Rodriguez (2012), "Output Gap and Neutral Interest Measures for Colombia", *Borradores de Economía*, No. 726, Banco de la República. *http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/be_726.pdf*

Hoeller, P., I. Joumard, M. Pisu, and D. Bloch (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 924, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/5k9h297wxbnr-en*

ITN (2010), "Indice de Transparencia Internacional – Resultados 2008-2009", *Colección Documentos 12*, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.

Ismail, K. (2010), "The Structural Manifestation of the 'Dutch Disease': The Case of Oil Exporting Countries", *Working Paper* 10/103, International Monetary Fund, Washington, DC.

Jorratt, M. (2010), "Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y propuesta de reforma tributaria", Report for the Inter-American Development Bank, July.

Jullien, B., W. Sand-Zantman and D. Bardey (2010), "Report on the Competitive Situation of the Colombian Mobile Telecommunication Market", Unpublished, December 16.

Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys and l. Vartia (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economic Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, Paris.

Joumard, I., C. André and C. Nicq (2010), "Health Care Systems: Efficiency and Institutions", *OECD Economic Department Working Papers*, No. 769, OECD Publishing, Paris.

Joumard, I., M. Pisu and D. Bloch (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across Countries", *OECD Economic Department Working Papers*, No. 926, OECD Publishing, Paris.

Medina, C. and Morales, L. (2007), "Stratification and Public Utility Services in Colombia: Subsidies to Households or Distortions on Housing Prices?", Journal of LACEA, *Economia*, Spring. *http://www.cid.harvard.edu/Economia/Mexico06%20Files/MedinaPaper100506.pdf*

Mejia L.F. (2012), "¿Se encuentran las reservas internacionales en un nivel óptimo?", *Notas Fiscales*, No. 18, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Meléndez, M. and A. Harker (2009), "Revisiting Economic Growth in Colombia. A Microeconomic Perspective", *Working Paper*, No. 46, Fedesarrollo, August.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012*.

Moller, L.C. (2012), "Política fiscal en Colombia: aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa", documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 6092.

Nieto-Parra, S., M. Olivera, and A. Tibocha (2013), "The Politics of Transport Policies in Colombia", *OECD Development Working Paper* No. 316, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2008), "Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money" *http://publications.oecd.org/acrobatebook/4208041e.pdf*

© OCDE 2013

OCDE (2009), *OCDE (2009), Derecho y política de la competencia en Colombia, examen inter-pares, BID-OCDE,* París.

OCDE (2010), *OECD Economic Survey of Australia*, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2011a), Informe PISA 2009: lo que los estudiantes saben y pueden hacer – Volumen 1, OCDE, París.

OCDE (2011b), Panorama de las pensiones 2011, OCDE, París.

OCDE (2012a), *OECD Economic Survey – Chile 2012*, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2012b), "Reducing Income Inequality While Boosting Economic Growth: Can it be Done?", in *Going for Growth*, 2012 edition.

OCDE (2012c), *Economic Survey of Turkey,* OECD Publishing, Paris.

OCDE (2012d), *Exámenes de políticas de inversión: Colombia 2012, OCDE,* París.

OCDE (2012e), Annual Report on Competition Policy Developments in Colombia 2011, OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs.

Olivera, M. and G. Perry (2009), "El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia", *Working Paper*, No. 2009/06, Corporación Andina de Fomento CAF, July.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2012), examen de las políticas comerciales: Colombia.

Palmer, M.A., E.S. Bernhardt, W.H. Schlesinger, K.N. Eshleman, E. Foufoula-Georgiou, M.S. Hendryx, A.D. Lemly, G.E. Likens, O.L. Loucks, M.E. Power, P.S. White and P.R. Wilcock (2010), "Mountaintop Mining Consequences", Science 8, Vol. 327, No. 5962.

Parra, M. (2011), "Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia", *Fedesarrollo Working Paper*, No. 56, July.

Santamaria, M., R. Steiner, J.H. Botero, M. Martinez, N. Millan, M. A. Arias, E. Schutt (2010), "El systema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura", Informe final, *Fedesarollo*.

Rincón, H. and J. Toro (2010), "Are Capital Controls and Central Bank Intervention Effective?", *Borradores de Economía*, No. 625, Banco de la Republica de Colombia.

Umaña, C. (2011),"Una evaluación de la estrategia comercial de Colombia a la luz de un modelo de equilibrio general computable basado en la ecuación de la gravedad", *Archivos de Economía DNP*, Documento No. 379.

USTR, (Office of the United States Trade Representative) (2011), "Doing Business in Colombia", *2011 Country Commercial Guide of US companies*.

Vargas, H. (2011), "Monetary Policy and the Exchange Rate in Colombia", BIS Papers No. 57 *The influence of external factors on monetary policy frameworks and operations*, Bank for International Settlements, September.

WEF (2012), *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, World Economic Forum, Geneva.

Yepes, F. J., M. Ramirez, L.H. Sanchez, M.L. Ramirez, and I. Jaramillo (2010), *Luces y sombras de la reforma de la salud en Colombia*, IDRC edition.

© OCDE 2013

Resumen de los capítulos

Capítulo 1. Haciendo frente a la desigualdad en los ingresos

La desigualdad en los ingresos ha disminuido desde principios del decenio de 2000, pero sigue siendo sumamente elevada según los criterios internacionales. La dispersión de los ingresos se origina principalmente en el mercado laboral, que se caracteriza por una tasa de desempleo que sigue siendo alta, un sector informal arraigado, y una amplia dispersión de los salarios que refleja la gran ventaja salarial de las personas con estudios superiores. La riqueza, y por lo tanto las rentas del capital, también está fuertemente concentrada. El régimen tributario apenas contribuye a la reducción de la desigualdad en los ingresos. Es un régimen reducido y dominado por sistemas de transferencias no redistributivos, en particular pensiones contributivas e impuestos al consumo, que suelen ser regresivos. Además, la progresividad de los impuestos sobre la renta se ha visto perjudicada por las generosas desgravaciones fiscales, que benefician sobre todo a los contribuyentes acomodados y generan más oportunidades de elusión de impuestos. La reducción de la desigualdad en los ingresos es un objetivo fundamental del gobierno. Para alcanzar dicho objetivo, habría que reducir los costos laborales y elevar la calidad de la educación a fin de impulsar la creación de empleo en el sector formal. El régimen tributario debería ser reformado para reforzar la progresividad y aumentar la recaudación de ingresos fiscales, que podrían destinarse a la ampliación de las políticas sociales.

Capítulo 2. Impulsando la productividad y el crecimiento económico

El crecimiento económico de Colombia ha sido relativamente estable pero reducido. El país tiene una importante brecha de productividad respecto de los países de la OCDE, lo cual obedece al bajo nivel de capital humano, físico y de productividad total de los factores. Además, Colombia ha registrado un crecimiento de la productividad laboral bajo y con una base amplia, debido principalmente a una disminución general de la productividad total de los factores desde el decenio de 1980, relacionada con la inseguridad y las bajas inversiones. El auge de los productos básicos ha impulsado recientemente la actividad y ha afectado a otros sectores transables. La mejora de las condiciones de seguridad y la prudente gestión macroeconómica que se han llevado a cabo en el último decenio han estimulado las inversiones y el crecimiento, que también deberían beneficiarse de las recientes reformas. No obstante, con el fin de seguir reduciendo la brecha de productividad y generando un mayor crecimiento sostenible, es necesario adoptar reformas para subsanar las principales limitaciones. El sistema educativo debería mejorarse mediante reformas audaces que promuevan la rendición de cuentas y que se centren en las aptitudes técnicas y la formación. Para la cuantiosa inversión prevista en la infraestructura de transporte, se debería mejorar el establecimiento de prioridades y la planificación así como contar con una mayor participación del sector privado. También es necesario aumentar el acceso al crédito mediante una reglamentación más eficiente, una mayor competencia y una participación más activa de los bancos de desarrollo. Por otro lado, las desigualdades regionales deberían abordarse mediante el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales para reducir los casos de corrupción en el marco del desarrollo regional. Asimismo, es importante mejorar el entorno empresarial promoviendo la competencia y facilitando la creación de empresas. Estas políticas también ayudarían a reducir la informalidad, ya que aumentarían los beneficios de la actividad formal.

© OCDE 2013

Esta Evaluación se publica bajo la responsabilidad del Comité de Examen de las Situaciones Económicas y de los Problemas de Desarrollo de la OCDE, que se ocupa de examinar la situación económica de los países miembros.

El Comité examinó la situación y las políticas económicas de Colombia el 3 de diciembre de 2012. Posteriormente, el proyecto de informe fue revisado tomando en cuenta los debates mantenidos.

El proyecto de informe de la Secretaría fue elaborado para el Comité por el Departamento de Asuntos Económicos (ECO) y el Centro de Desarrollo (DEV). Los autores principales son Isabelle Joumard (ECO) y Sebastián Nieto-Parra (DEV), con la colaboración de Juliana Londoño y de Juan Sebastián Robledo, bajo la supervisión de Piritta Sorsa. La principal contribución del Centro de Desarrollo figura en el capítulo sobre productividad y crecimiento. Se recibió asistencia de Chantal Nicq y Valery Dugain en materia de investigación y edición.

La anterior Evaluación de Colombia fue publicada en septiembre de 2010.

Más información

Se puede solicitar más información sobre esta visión general a:
Piritta Sorsa, correo electrónico: piritta.sorsa@oecd.org; tel.: +33 1 45 24 82 99; o
Isabelle Joumard, correo electrónico: isabelle.joumard@oecd.org; tel.: +33 1 45 24 90 97; o
Sebastián Nieto-Parra, e-mail: sebastian.nietoparra@oecd.org; tel.: +33 1 45 24 18 20.
Véase también *http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia.*

Cómo adquirir esta publicación

Esta Evaluación se puede adquirir en nuestra librería en línea: *www.oecd.org/bookshop*.
Las publicaciones y las bases de datos de estadísticas de la OCDE también se pueden consultar a través de nuestra biblioteca en línea: *www.oecdilibrary.org*.

Lecturas relacionadas

OECD Economic Surveys: en ellos se examinan las economías de los países miembros y, esporádicamente, de determinados países no miembros. Cada año se publican aproximadamente 18 estudios. Se pueden obtener números sueltos o mediante suscripción. Se puede consultar más información en la sección de publicaciones periódicas (Periodicals) de la librería en línea de la OCDE en *www.oecd.org/bookshop*.
OECD Economic Outlook: para más información sobre esta publicación, véase el sitio Web de la OCDE en *www.oecd.org/eco/Economic_Outlook*.
Economic Policy Reforms: Going for Growth: para más información sobre esta publicación, véase el sitio Web de la OCDE en *www.oecd.org/economics/goingforgrowth*.
Información adicional: para más información sobre la labor del Departamento de Asuntos Económicos de la OCDE, incluida la información sobre otras publicaciones, producciones de datos y documentos de trabajo, véase el sitio Web del Departamento en *www.oecd.org/eco*.
Documentos de trabajo del Departamento de Asuntos Económicos: *www.oecd.org/eco/workingpapers*
Labor de la OCDE relativa a Colombia: *www.oecd.org/*countries/*Colombia*