

Colombia

Crecer para prosperar

MEMORANDO ECONÓMICO DEL PAÍS

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2024 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial 1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Algunos derechos reservados 1 2 3 4 23 22 21 20

Este trabajo es un producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo o de los gobiernos a los que representan. El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información que figuran en los mapas de este trabajo no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios citados, ni la aprobación o aceptación de dichas fronteras. Nada de lo aquí contenido constituirá o será considerado una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están específicamente reservados.

Derechos y permisos

Atribución-Cite el trabajo de la siguiente manera: Banco Mundial. 2024. Memorando Económico del País de Colombia: Crecer para prosperar. Washington, DC. Banco Mundial.

Traducciones-Si traduce este trabajo, por favor añada la siguiente renuncia de responsabilidad junto con la atribución: Esta traducción no ha sido creada por el Banco Mundial y no debe considerarse una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no será responsable de ningún contenido o error en esta traducción.

Adaptaciones-Si realiza una adaptación de este trabajo, añada la siguiente renuncia de responsabilidad junto con la atribución: Se trata de una adaptación de un trabajo original del Banco Mundial. Los puntos de vista y opiniones expresados en la adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la adaptación y no cuentan con el respaldo del Banco Mundial.

Contenido de terceros-El Banco Mundial no es necesariamente propietario de cada uno de los componentes del contenido del trabajo. Por lo tanto, el Banco Mundial no garantiza que el uso de cualquier componente o parte individual propiedad de terceros que figure en el trabajo no infrinja los derechos de dichos terceros. El riesgo de reclamaciones derivadas de dicha infracción recae exclusivamente en usted. Si desea reutilizar un componente del trabajo, es su responsabilidad determinar si se necesita permiso para dicha reutilización y obtener el permiso del propietario de los derechos de autor. Ejemplos de componentes pueden ser, entre otros, tablas, figuras o imágenes.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deben dirigirse a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU.; correo electrónico: <mailto:pubrights@worldbank.org>.

Diseño: Kilka Diseño Gráfico SAS

PRÓLOGO

El Memorando Económico del País (CEM, por sus siglas en inglés) es un análisis de fuentes de crecimiento elaborado periódicamente por el personal del Banco Mundial para analizar las oportunidades, limitaciones y opciones de crecimiento sostenido y equitativo a largo plazo en los países miembros. Su objetivo es brindar opciones de políticas macroeconómicas, sectoriales y estructurales encaminadas a aprovechar las oportunidades de crecimiento, relajar o eliminar las limitaciones al crecimiento y reducir los riesgos para el crecimiento.

El último CEM para Colombia se completó en 2005. Desde entonces, Colombia ha logrado avances notables en términos de prosperidad compartida, reducción de la pobreza y desarrollo humano. En particular, el proceso de paz y el acuerdo de paz firmado en 2016 presenta una oportunidad para aumentar el bienestar de la sociedad y el crecimiento de la economía colombiana.

Aunque la economía colombiana se ha recuperado sólidamente de la crisis del COVID-19, la crisis puso de manifiesto sus vulnerabilidades, y probablemente ha dejado cicatrices cuya profundidad aún es muy temprano para evaluar. El aumento de la conciencia sobre los retos que plantea el cambio climático y la descarbonización de otros países ha aumentado la importancia del debate sobre la transformación económica y el crecimiento en general.

Con la crisis a nuestras espaldas, este CEM llega en un momento oportuno para plantear opciones que permitan resolver las debilidades del modelo económico colombiano y, con ello, preparar el camino hacia una mayor prosperidad compartida y aumentar la resiliencia de la economía ante los retos que se avecinan, entre los que destaca el cambio climático.

Los estudios sobre los impedimentos y las oportunidades de crecimiento en Colombia abundan y abarcan una

amplia gama de temas, entre ellos el papel que desempeñan la educación y el capital humano, la infraestructura, la violencia, el comercio, etc. Este CEM no pretende ser exhaustivo y tocar todos aquellos factores que afectan el desarrollo económico de Colombia. Más bien, se centra en tres temas interrelacionados, identificados como cruciales para el crecimiento de Colombia a partir de un análisis de alto nivel de las características macro y microeconómicas del proceso de crecimiento de Colombia: la informalidad y la integración económica de las unidades productivas, la productividad y las políticas fiscales para el crecimiento.

Este CEM está organizado de la siguiente manera. El primer capítulo presenta una vista general del crecimiento de Colombia en los últimos 20 años y presenta temas transversales que caracterizan el proceso de crecimiento de Colombia tanto desde una perspectiva macroeconómica como microeconómica. El capítulo 2 describe la dinámica macroeconómica que subyace al crecimiento en Colombia, los motores del crecimiento tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, y analiza la eficiencia en la asignación de recursos y cómo se ha manifestado de forma heterogénea dentro de Colombia. El capítulo 3 discute la informalidad en Colombia desde una perspectiva multidimensional, señalando lo que significa la informalidad para la integración de una unidad productiva con los mercados de bienes, crédito, información, y trabajo. El capítulo 4 estudia la productividad en Colombia. El Capítulo 5 discute las políticas fiscales para el crecimiento en Colombia, primero estudiando la pro-ciclicidad de las políticas fiscales y luego estudiando cómo las políticas de impuestos y gastos afectan el ambiente de negocios y los incentivos a la inversión.

LISTA DE ACRÓNIMOS

| | |
|-----------------|--|
| EAM | Encuesta anual manufacturera |
| ARL | Administradoras de Riesgos Laborales |
| EAS | Encuesta anual de servicios |
| CAC | Cooperativa de Ahorro y Crédito |
| CEM | Memorando económico del país |
| IRPJ | Impuesto de Renta a Personas Jurídicas |
| COVID-19 | Enfermedad por el Coronavirus de 2019 |
| IPC | Índice de precios al consumidor |
| DAF | Dirección de Apoyo Fiscal |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| IDC | Índice departamental de competitividad |
| DIAN | Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| EDIT | Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica |
| EMMET | Encuesta mensual manufacturera con enfoque territorial |
| EMS | Encuesta mensual de servicios |
| TIE | Tasa impositiva efectiva |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| GEIH | Gran Encuesta Integrada de Hogares |
| GdC | Gobierno de Colombia |
| CGV | Cadenas globales de valor |
| ICH | Índice de capital humano |
| ICA | Impuesto de Industria y Comercio |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| CIET | Conferencia internacional de estadísticos del trabajo |
| TIC | Tecnologías de la información y la comunicación |
| GI | Grado de informalidad |
| ILADT | Instituto Latino Americano de Derecho Tributario |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| Invías | Instituto Nacional de Vías |
| CIIU | Clasificación Industrial Internacional Uniforme |
| ITCI | Índice de competitividad fiscal internacional |
| ALC | América Latina y el Caribe |
| AM | Área metropolitana |

| | |
|----------------|--|
| EMICRON | Encuesta de micronegocios |
| IMIE | Índice multidimensional de informalidad empresarial |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| MIMIC | Múltiples indicadores múltiples causas |
| MPC | Mecanismo de Protección al Cesante |
| NACE | Nomenclatura estadística de actividades económicas de la Comunidad Europea |
| NDC | Contribución Nacional Determinada |
| NPD | Departamento Nacional de Planeación |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| PAEF | Programa de Apoyo al Empleo Formal |
| PISA | Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos |
| IRPF | Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas |
| I+D | Investigación y desarrollo |
| RIA | Análisis del impacto regulatorio |
| RUES | Registro Único Empresarial Social |
| RUT | Registro Único Tributario |
| RRHH | Recursos Humanos |
| EE | Equilibrio estructural |
| SENA | Servicio Nacional de Aprendizaje |
| SIC | Superintendencia de Industria y Comercio |
| SOFI | Institución financiera estatal |
| SPE | Servicio Público de Empleo |
| SSUC | Subvención salarial de urgencia |
| PTF | Productividad total de los factores |
| PTFQ | Productividad total de los factores basada en la producción |
| PTFR | Productividad total de los factores basada en los ingresos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| IVA | Impuesto sobre el Valor Agregado |
| TET | Tasa Efectiva de Tributación |

1

MENSAJES PRINCIPALES



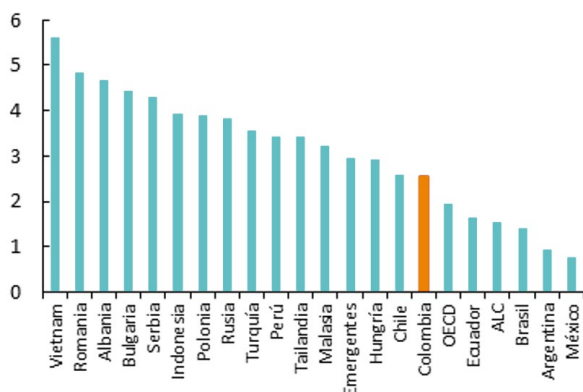
1.1 COLOMBIA: UNA ECONOMÍA ESTABLE QUE CRECE POCO

Desde al menos mediados del siglo XX Colombia tiene la economía más estable de una región históricamente caracterizada por grandes vaivenes económicos. Además, ha crecido continuamente. Desde 1960, el crecimiento del PIB per cápita fue 2,1 por ciento en promedio, por encima del 1,7 por ciento promedio de América Latina y el Caribe. Asimismo, es la economía de la región que menos recesiones ha sufrido, con apenas una en 1999, y otra en 2020, como resultado de la pandemia mundial de COVID-19. Este crecimiento continuo se ha sustentado en un manejo prudente de la política macroeconómica, actualmente basada en un marco institucional con tres pilares: (i) un tipo de cambio flexible; (ii) un esquema de metas de inflación moderno y (iii) un marco fiscal basado en reglas.

Sin embargo, el desempeño económico colombiano ha sido insuficiente para cerrar las brechas de desarrollo en el interior del país y respecto al resto del mundo. Mientras que otras economías emergentes como

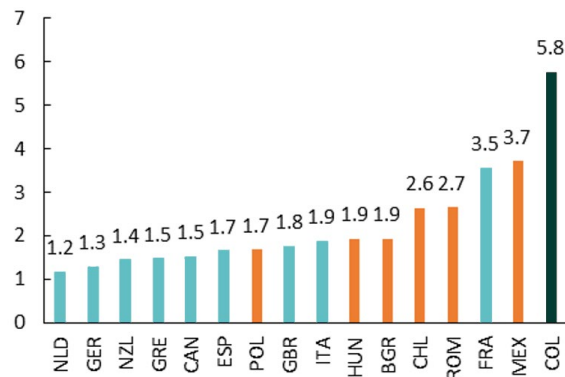
Polonia o Perú (figura 1) han reducido su brecha de ingreso per cápita con Estados Unidos, Colombia se mantiene igual en términos relativos a Estados Unidos desde finales de los 90, y un colombiano promedio disfruta de un 25 por ciento de los bienes y servicios que consume un estadounidense promedio. Incluso si el ingreso per cápita creciera a una tasa anual del 3 por ciento, por encima del 2,5 por ciento promedio de las últimas dos décadas previas a la pandemia, le tomaría más de 20 años aumentar ese ratio respecto a los Estados Unidos a 30 por ciento. El proceso de crecimiento colombiano, además, ha perpetuado desigualdades territoriales que restringen la convergencia económica y de bienestar. Mientras que el PIB per cápita de Vichada apenas se acerca al de países en el 22 por ciento más bajo de la distribución de ingreso mundial, el de Bogotá es casi seis veces más alto y se compara con el de Chile o Bulgaria (figura 2).

Figura 1. Crecimiento del PIB per cápita en Colombia y otros países (2000-2019)



Fuente: Cálculos de los autores con base en Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2021).

Figura 2. Ratio entre las región más pobre y la más rica en países comparadores seleccionados y la OCDE



Fuente: Cálculos de los autores con base en OCDE.

La economía colombiana no ha sido capaz de generar las condiciones para que el empleo formal sea la norma, con lo cual ha marginado a una gran proporción de colombianos a trabajos informales y precarios. Las empresas colombianas no tienen el dinamismo necesario para convertirse en motores de trabajo formal y operan en un ambiente que no promueve la competencia ni su crecimiento, afrontando altos costos no salariales y un salario mínimo elevado en relación con el salario promedio de la economía. Como resultado, más de la mitad de los empleados colombianos son informales, trabajan en empresas pequeñas poco productivas, no cotizan salud o pensión o trabajan como cuentapropistas de pequeña escala o microempresas de subsistencia.

Este reporte presenta una visión comprensiva y actualizada de los principales motores de crecimiento colombiano a nivel macroeconómico y microeconómico. Por un lado, refuerza la amplia literatura existente respecto a las características del desempeño macroeconómico colombiano en las últimas décadas,¹ con información actualizada y comparaciones con grupos de países aspiracionales y estructuralmente similares. El reporte resalta la baja productividad de la economía colombiana y su insuficiente inserción internacional como factores centrales en su devenir macroeconómico. También resalta el déficit de calidad de sus factores productivos y la manera en que el marco institucional y competitivo colombiano determinan su desempeño. Por otro lado, teniendo en cuenta que el desempeño de la productividad de la economía resulta del dinamismo de las firmas que la componen, este reporte se enfoca en identificar intervenciones prioritarias con base en las tendencias en productividad empresarial de los últimos años en Colombia, incluido el primer año de la pandemia, y los factores que las explican a la luz de la literatura internacional más reciente.

Adicionalmente, este reporte contribuye con una mirada novedosa sobre dos aspectos claves en el desempeño económico colombiano: la relación entre productividad e informalidad, y el impacto del código tributario colombiano sobre el crecimiento económico. Respecto al primer punto, considerando la informalidad como un problema multidimensional, este reporte se centra en nuevos índices de informalidad laboral y empresarial. Los índices de informalidad laboral permiten reconstruir hacia atrás el nuevo índice del DANE, más alineado con la práctica internacional, y observar tendencias comunes entre sus distintas definiciones, identificando aspectos cíclicos y estructurales. Adicionalmente, mediante una descomposición de la evolución de la informalidad, establece una relación entre la caída de la informalidad y: i) mejoras en las capacidades de los trabajadores, ii) políticas específicas destinadas a incentivar la contratación formal. Por otro lado, el índice de informalidad empresarial desagregado en componentes permite identificar aspectos informales en firmas mayormente formales, y aspectos formales entre firmas mayormente informales. Esta caracterización permite matizar clasificaciones binarias y expandir el análisis de determinantes de distintos aspectos de informalidad de firmas. Este capítulo muestra evidencia sobre la relación bidireccional y nociva entre baja productividad e informalidad, con posibles implicaciones de política pública.

Finalmente, el análisis fiscal en este trabajo da luces sobre el comportamiento cíclico de la política fiscal en Colombia y sobre aspectos enraizados en el código tributario colombiano que funcionan como trabas concretas a la inversión y el crecimiento. El estudio encuentra que la política fiscal colombiana contribuye a amplificar los ciclos económicos más que en otros países, principalmente por el comportamiento de la inversión pública, que

1 Por citar algunos ejemplos relevantes: IADB (2020); Ramírez-Giraldo et al. (2021); World Bank (2021); DNP (2021); Garavito-Acosta et al. (2020); Gobierno de Colombia y Banco Mundial (2021); Cárdenas-Santamaría (2007); Hofman et al. (2017); Busso et al. (2013); Cusolito & Maloney (2018); Eslava et al. (2014) y Brown et al. (2018).

funciona como una categoría residual de ajuste que se expande en buenas épocas y contrae en malas épocas frente a un presupuesto mayormente rígido. Adicionalmente, este estudio realiza un análisis pormenorizado del código tributario colombiano y de los costos no laborales para comprender su impacto sobre decisiones empresariales que pueden afectar el crecimiento económico y la creación de

empleo. A partir de este análisis surge una agenda de reforma tributaria de bajo perfil con un importante impacto potencial sobre las perspectivas de inversión y crecimiento. Este enfoque actualiza y complementa estudios sobre el nivel y composición de los recursos fiscales en Colombia, que llaman a un rebalanceo entre los impuestos sobre la renta de personas jurídicas y personas físicas.

1.2 ¿POR QUÉ COLOMBIA CRECE POCO? UNA MIRADA MACRO

El crecimiento colombiano ha sido sustentado por su sólido marco macroeconómico y la acumulación de factores de producción. El marco macroeconómico del país y la credibilidad y buena reputación de sus instituciones económicas han ayudado a Colombia a construir resiliencia frente a choques externos, proveer un ambiente macroeconómico estable, atraer flujos de capital, apoyar la inversión privada y acceder a endeudamiento público a un costo relativamente bajo. En este contexto de estabilidad y confianza, Colombia ha acumulado de manera sostenida el capital y la fuerza laboral para apalancar el crecimiento de la actividad económica. En las dos últimas décadas el país ha acumulado capital físico a una tasa del 3 por ciento anual, en promedio, y el factor trabajo (medido como el número de horas trabajadas en la economía) al 2,4 por ciento.

Sin embargo, Colombia no ha sido capaz de acelerar su productividad, la única manera de crecer vigorosamente de manera sostenida. Un ejercicio actualizado de descomposición de la productividad total de los factores muestra que el crecimiento de la economía en los últimos 20 años ha sido apalancado casi que por completo por el aumento sostenido de los factores de producción. En cambio, la eficiencia con la que estos factores

se conjugan para producir bienes y servicios (es decir, la productividad total de factores) ha estado estancada. La baja productividad ha caracterizado a la economía por más de seis décadas, con un desempeño particularmente deficiente desde los 80. Es más, con 14 de los últimos 20 años restando al crecimiento, en lugar de aportar, la productividad no ha aumentado nada en promedio durante las últimas dos décadas previas a la pandemia (The Conference Board, 2023).

Adicionalmente, los factores productivos tienen un mercado déficit de calidad:

- **Colombia mejoró sustancialmente el acceso a educación y salud, pero tanto la preparación de la fuerza laboral como las capacidades de los empresarios están rezagadas.** El Índice de Capital Humano para Colombia² indica que un niño colombiano promedio solo puede alcanzar el 60 por ciento de su potencial en términos de productividad e ingresos durante toda su vida. La debilidad del capital humano en Colombia se origina en el poco aprendizaje en la educación primaria y secundaria. Estas deficiencias se traducen en una fuerza laboral que no está adecuadamente preparada para las necesidades del sector productivo.³ Por ejemplo, más empresas formales que el promedio

2 El Índice de Capital Humano desarrollado por el Banco Mundial cuantifica el nivel de capital humano que un niño puede esperar alcanzar a los 18 años.

3 El Reporte sobre Capital Humano de Colombia (Banco Mundial, próximo a publicarse) indaga sobre estos aspectos.

de América Latina y el Caribe informan que no pueden encontrar suficientes trabajadores calificados debido a las discrepancias entre las habilidades que proporciona el sistema educativo y las necesidades del sector productivo. Además, Colombia se compara desfavorablemente con otros países en cuanto a las prácticas gerenciales y organizativas de las empresas y ocupa el último lugar entre sus pares regionales (Centre of Economic Performance, 2014), y los gerentes de empresa sobreestiman sistemáticamente la calidad de su capacidad gerencial y organizativa, esenciales para la eficiencia productiva.

- **La inversión ha sido uno de los principales motores del crecimiento colombiano en las últimas décadas, pero la baja inversión pública resulta en una pobre calidad de la infraestructura.** Aunque la inversión ha crecido más que el PIB y fue uno de sus principales determinantes, la baja contribución de la inversión pública ha limitado su potencial. En coincidencia, y a pesar de sus avances, Colombia se destaca por la baja calidad de su capital físico, especialmente en infraestructura, y se sitúa en el puesto 104 entre 141 países en el *ranking* del Foro Económico Mundial (2019). Por ejemplo, la calidad de las carreteras es deficiente, especialmente en primarias no concesionadas, secundarias y rurales, lo que profundiza las dificultades para conectar regiones y ciudades geográficamente apartadas. Además de la baja calidad de la infraestructura de transporte, la infraestructura de servicios públicos y digitales es deficiente para garantizar un acceso de calidad a electricidad, agua y servicios de comunicación (World Bank, 2022a; World Bank, 2023b). Aunque el acceso a electricidad y agua es casi universal y los colombianos utilizan cada vez más internet, 82,2 por ciento de la población está expuesta a agua que no es segura para consumir y la penetración de la banda ancha está muy por debajo de la media de la OCDE. Mejorar la calidad y cobertura de la infraestructura contribuiría a promover el crecimiento económico y reducir de brechas territoriales.
- **En la práctica, las instituciones colombianas se acercan a las de economías avanzadas, pero no**

operan de manera eficiente. El acceso de Colombia a la OCDE en 2020 reconoce el avance del país en términos de reformas institucionales en distintas áreas como gobernanza de empresas públicas, agenda anticorrupción o políticas medioambientales, por mencionar algunas. Esto pone a Colombia en un nivel similar al de países comparables e incluso economías avanzadas. Sin embargo, su funcionamiento en la práctica difiere mucho de lo que habría de esperarse para su nivel de desarrollo, por debajo de países de ingreso alto en todas las dimensiones relevadas por *World Governance Indicators*, con la mayor brecha respecto a la vigencia de la ley, la estabilidad política y a ausencia de violencia/terrorismo. La corrupción se percibe como el principal problema para los colombianos (Latinobarómetro 2020), donde un 78 por ciento de los ciudadanos creen que más de la mitad de los políticos son corruptos (Barómetro de las Américas, 2021). Un ambiente regulatorio más eficiente, costos burocráticos más bajos y un sistema tributario que promueva la inversión, la innovación y la productividad son aspectos clave para fomentar el crecimiento económico a largo plazo.

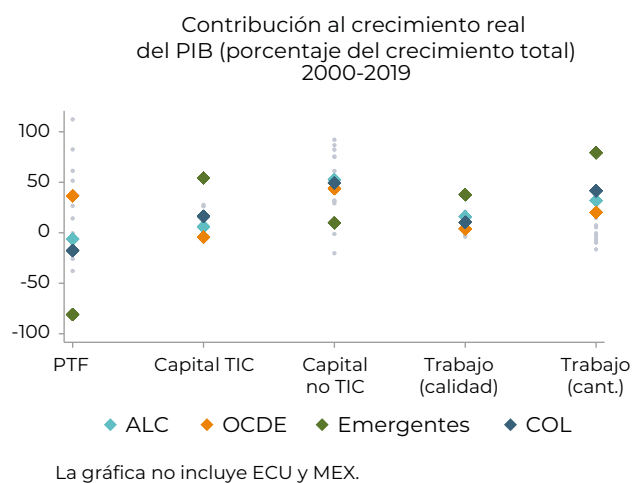
Los mercados no funcionan adecuadamente para ayudar a canalizar las inversiones y la creación de empleo en los sectores más dinámicos, lo que contribuye a la baja productividad colombiana. Los bancos son la principal fuente de financiamiento de las firmas, pero su acceso es limitado y hay una alta concentración en pocos conglomerados financieros que se evidencia en altos márgenes de intermediación (con una diferencia entre tasas de captación y colocación de 7,3 por ciento comparada a 5 por ciento en países de ingreso medio alto). Además, los mercados de capital son limitados en comparación con los de mercados emergentes más avanzados, incluso en la región, como Brasil, Chile o México, lo cual acota la intermediación financiera. Mercados de bienes y servicios con un mayor número de jugadores, como se observa en países emergentes de alto crecimiento, fomentarían el funcionamiento de los mercados y los beneficios para los consumidores.

La poca productividad, la falta de competencia y el funcionamiento deficiente de los mercados redundan en

un nivel muy bajo de integración comercial con el resto del mundo. Colombia es una economía muy cerrada, a pesar de contar con 17 acuerdos de libre comercio con más de 65 países. La suma de exportaciones e importaciones (una medida estándar de apertura comercial) representa solo el 37 por ciento del PIB, lo que posiciona a Colombia en el 15 por ciento más bajo en términos de apertura comercial entre los países con más de 30 millones de habitantes. Esto se debe en parte a que Colombia ha estado tradicionalmente enfocada en exportar materias primas,

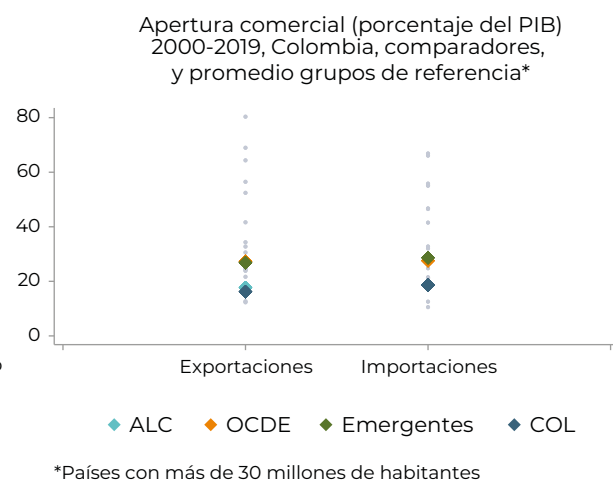
sin desarrollar realmente otros tipos de exportaciones o lograr una integración profunda en las cadenas de valor globales. Las cadenas globales de valor permiten especialización en etapas de la producción donde los países son más eficientes, aprender de empresas de todo el mundo a lo largo de la cadena, ganar en escala y productividad y diversificar riesgos. Las empresas manufactureras y de servicios pueden beneficiarse de una integración más profunda a cadenas globales de valor y aprovechar así las oportunidades de exportación a mercados globales.

Figura 3. Descomposición del crecimiento: Contribución de los factores de producción y PFT al crecimiento del PIB, Colombia y países comparadores (porcentaje del crecimiento total)



Fuente: Cálculos de los autores con base en The Conference Board (2021).

Figura 4. Exportaciones e importaciones, Colombia y países comparadores (porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de los autores con base en Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2021).

Abordar estos desafíos es urgente, dado que el futuro presenta tres tendencias que desafían su potencial de crecimiento: el envejecimiento poblacional, el cambio climático, y cambios tecnológicos.

- En primer lugar, la población colombiana está envejeciendo más rápido de lo que lo hicieron otros países con el nivel de ingreso actual de Colombia. A pesar de que la población colombiana es todavía relativamente joven, el porcentaje de adultos mayores de 65 años respecto a aquellos entre 15 y 64 años está aumentando tan rápidamente como en otros países con un nivel de ingreso superior al de Colombia (por

ejemplo, Japón o Italia). Esto resalta la importancia de aumentar la participación laboral (especialmente, de las mujeres) y los niveles de ahorro para aprovechar al máximo el dividendo demográfico.

- En segundo lugar, Colombia enfrenta tres transiciones climáticas importantes: de una economía vulnerable a una resiliente al clima, de emisiones netas positivas a cero emisiones netas en 2050 y de un mundo que demanda combustibles fósiles a uno que demandará mayor cantidad de productos verdes. Afortunadamente, las metas climáticas y de desarrollo no son antagonistas, si acaso, la transición climática pone

más urgencia en alcanzar los objetivos de desarrollo.⁴ Colombia cuenta, además, con la ventaja de contar con consensos respecto a la necesidad de acción climática, reflejados en ambiciosos objetivos de descarbonización definidos por distintas administraciones.

- Finalmente, la tecnología está cambiando la naturaleza del trabajo y las habilidades que se requieren. Independientemente de si Colombia adopta los cambios

tecnológicos en la forma de trabajar o hacer negocios, la automatización a nivel global generará presiones en la medida en que compañías extranjeras podrían llevar los procesos de producción de vuelta a casa o demandar menos bienes y servicios producidos en el exterior. La revolución laboral, ya sea en Colombia o en el extranjero, podría profundizar la desigualdad en Colombia.

1.3 ¿POR QUÉ COLOMBIA CRECE POCO? LOS DETERMINANTES A NIVEL DE FIRMA

El principal motor de la baja productividad de la economía colombiana es el bajo dinamismo de sus empresas.

Este reporte muestra que la tendencia decreciente de la productividad agregada se explica, principalmente, por el pobre desempeño de la productividad de las empresas, que muestra una tendencia decreciente desde el 2014. Mediante un minucioso análisis de microdatos de firma, este estudio encuentra que las empresas de baja productividad han logrado mantenerse en el mercado y no se ha observado una reasignación de los recursos económicos (por ejemplo, recurso humano) de empresas menos productivas a más productivas que haya permitido cambiar esta dinámica. Además, tanto la salida de empresas poco productivas y la entrada de unas más productivas ha sido limitada. Detrás de esta situación se encuentran factores internos a las firmas (como las bajas capacidades gerenciales y de los trabajadores, la baja inversión en tecnología e innovación, etc.) y factores del ambiente en el que estas operan (como la carga regulatoria, las restricciones a la competencia, el cierre de empresas, entre otros).

Aunque el débil desempeño de la productividad es generalizado tanto en manufacturas como en servicios, ha sido menos dramático en empresas que operan en sectores de alta intensidad tecnológica o innovadores.

Entre 2012 y 2020, la productividad de las empresas manufactureras disminuyó 28 por ciento, en promedio. Las empresas en sectores de alta intensidad tecnológica no solo presentaron mayores niveles de productividad durante este periodo, sino que sufrieron una caída más leve que las empresas en sectores de baja intensidad (14 por ciento en comparación con 30 por ciento). En el caso del sector servicios, entre 2012 y 2020 las empresas que brindan servicios profesionales, científicos y tecnológicos, considerados innovadores globales, presentaron niveles de productividad más elevados y sufrieron una caída menor que el resto de los sectores de servicios (15 por ciento en comparación con 22 por ciento). Esta diferencia se relaciona con la adopción de nuevas tecnologías, procesos de innovación e integración con el mercado global, que son más prevalentes en sectores de servicios avanzados.

La pandemia de COVID-19 representó una oportunidad de transformación productiva del sector manufacturero colombiano que puede ser aprovechada si se fortalecen tanto las capacidades de las firmas como el ambiente en el que operan. En 2020, la caída de la productividad agregada de las firmas manufactureras fue de 16 por ciento. Sin embargo, hubiera podido ser aún peor (24 por ciento) si no se hubiera dado una reasignación

4 El reciente informe de clima y desarrollo de Colombia (Banco Mundial, 2023d) se expande sobre estos temas.

importante de recursos (de capital humano, por ejemplo) desde empresas menos productivas a empresas más productivas y, en menor medida, la salida de empresas menos productivas. Sin embargo, y en contraste con estudios previos para Colombia, este no fue el caso de los sectores de alta intensidad tecnológica, cuyas empresas más productivas perdieron recursos hacia empresas menos productivas, probablemente relacionada con el contexto de los mercados en los que operan. Así, se confirma que fortalecer tanto los factores inherentes a las empresas (adopción tecnológica, innovación, por ejemplo), como los del ambiente en el que operan (barreras regulatorias, a la entrada y salida de empresas), son fundamentales para impulsar la productividad del país.

Mejorar las débiles capacidades gerenciales y fomentar la inversión en innovación y adopción de nuevas tecnologías es una prioridad para impulsar la productividad en Colombia. Las capacidades de los empresarios colombianos son débiles, en general (su desempeño alcanza apenas el 61 por ciento de aquel observado en firmas manufactureras de Estados Unidos). Solo una pequeña proporción de empresas manufactureras innovan (29,1 por ciento en 2019 y 2020), la inversión en innovación es baja (solo el 3 por ciento del total de las ganancias, en promedio) y se encuentran rezagadas en cuanto a adopción tecnológica (menos del 10 por ciento usa la automatización robótica de procesos y menos de 6 por ciento usa aplicaciones de inteligencia artificial). A esto se suma que la fuerza laboral, además de estar poco preparada para los requerimientos del sector productivo, no recibe entrenamiento adecuado en el trabajo. Asimismo, la adopción de nuevas tecnologías y el fortalecimiento de las capacidades gerenciales están relacionadas con una mayor inserción en el mercado internacional y el desarrollo de actividades de innovación, promoviendo así un círculo virtuoso de mejoras en productividad.

No obstante, las intervenciones a nivel de empresas se deben complementar con medidas que mejoren el entorno restrictivo de negocios al que se enfrentan

en Colombia. Aunque la mayor parte de la brecha en productividad entre Colombia y Estados Unidos se explica por las ineficiencias en el interior de las empresas, una parte importante de su baja productividad se deriva de barreras a la competencia y a un funcionamiento poco virtuoso de los mercados que dificulta la asignación eficiente de recursos. Se estima que eliminar las barreras a la competencia y mejorar a la asignación de recursos en Colombia podría aumentar la productividad total de la economía en más del 15 por ciento. En la región, Colombia está detrás solo de Argentina en cuanto a la percepción de que el marco regulatorio es más favorable a proteger intereses creados por unos pocos (World Bank, 2023e). Asimismo, eliminar barreras a la competencia incentivaría además mejoras en el desempeño en el interior de cada firma: al enfrentar un mercado más dinámico y con mayor competencia, los incentivos a adoptar tecnologías y otras medidas que mejoren la eficiencia de los procesos productivos aumentan.

Factores como la innovación, el acceso a la tecnología y la disponibilidad de financiamiento son fundamentales para el crecimiento de la productividad, incluso para las empresas informales. Empresas con inversión en investigación y desarrollo, acceso a tecnologías de la información y la comunicación y acceso a financiamiento son más productivas y tienden a ser más grandes. En el sector manufacturero, la productividad de las firmas que invierten en investigación y desarrollo es, en promedio, entre 1 y 2 por ciento más alta que la de las firmas que no invierten. Más aún, en el interior de las micro y pequeñas empresas, aquellas que exportan muestran una productividad 2 por ciento mayor que aquellas que no lo hacen. Aunque estos factores aumentan la productividad tanto en microempresas formales como informales, las diferencias entre ambos tipos de empresas son sistemáticas, lo que sugiere que la condición de formalidad facilita el acceso a otros factores que están relacionados con el crecimiento de la productividad (como, por ejemplo, el acceso a financiamiento).

1.4 LA INTERACCIÓN ENTRE INFORMALIDAD Y PRODUCTIVIDAD A NIVEL DE FIRMA

Distintos indicadores de informalidad laboral contruidos para este estudio muestran una tendencia decreciente en las últimas décadas, pero en niveles muy altos, y con una reversión desde la pandemia (figura 5).

Esta convergencia a lo largo del tiempo de distintas definiciones de informalidad puede indicar factores estructurales en la informalidad laboral actual. Con una buena parte de la economía operando en bajos niveles de productividad, altos costos de contratación formal (que pueden representar hasta el 38 por ciento del salario) y un salario mínimo que está por encima del que gana casi la mitad de los colombianos, los incentivos y oportunidades para la creación de empleos formales se reducen, lo que empuja a una gran proporción de trabajadores colombianos a la informalidad y el cuentapropismo.

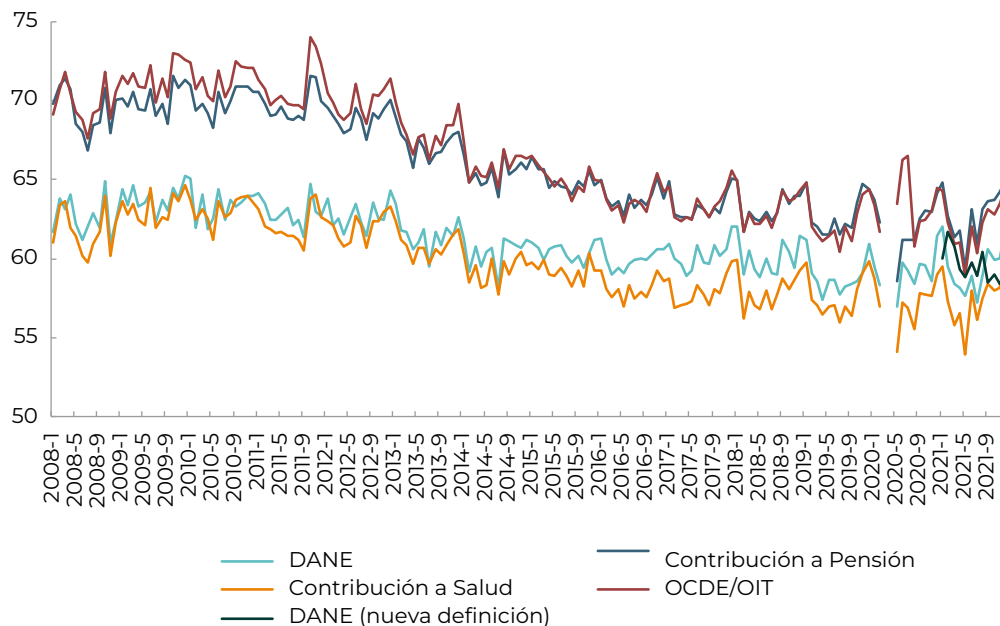
Este reporte muestra que la caída de la informalidad registrada en las últimas décadas fue fruto de reformas de los costos de contratación y mejoras en el nivel de educación de la fuerza laboral.⁵ Además de coincidir con un periodo de crecimiento económico sostenido, las habilidades de los trabajadores aumentaron considerablemente y los costos no salariales disminuyeron. Por un lado, entre 2018 y 2021 la proporción de trabajadores con educación superior aumentó desde 19,9 por ciento a 29,1 por ciento, lo cual resultó en la absorción de trabajo calificado en el mercado laboral. Por el otro, se estima que

la reducción de los impuestos a la nómina aprobada con la reforma de 2012 redujo la tasa de informalidad en 2,3 puntos porcentuales, aumentó el empleo en un 4,3 por ciento y el salario promedio en 2,7 por ciento (Osorio-Copete, 2016; Bernal et al., 2017; Kugler et al., 2017). Junto a mejoras adicionales en las habilidades de los trabajadores y menores costos de contratación, la reducción de barreras a la competencia y productividad de las firmas son claves para reducir la alta y arraigada informalidad.

La informalidad, por otro lado, castiga desproporcionadamente a los jóvenes y a personas mayores, a aquellos que tienen menor nivel educativo y a las regiones más pobres del país. Los trabajadores informales se encuentran, mayormente, en sus primeras o últimas etapas de vida profesional (es decir, son menores de 28 años o mayores de 45 años) y no cuentan con educación superior. Departamentos con un mejor desempeño en indicadores de educación y calidad del capital humano están asociados con mercados laborales más dinámicos y menores tasas de informalidad, como Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico. Más aún, en aquellos departamentos en donde la informalidad es mayor, las brechas salariales entre trabajadores formales e informales que comparten condiciones socioeconómicas similares también son más altas, lo que puede afectar negativamente la productividad y los niveles de desigualdad.

⁵ La informalidad, según la definición oficial del DANE, disminuyó de 62 por ciento a finales de 2008 a 59 por ciento en 2019. Al tomar los índices basados en definición de la OCDE/OIT y aportes a pensión, la reducción es aún más marcada (hasta 7 puntos porcentuales).

Figura 5. Evolución de la informalidad en Colombia



Fuente: Cálculos de los autores con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2008-2021.

La informalidad no solo afecta a los trabajadores, también a aproximadamente el 80 por ciento de las empresas. Con datos recientes del DANE, este reporte muestra que estas unidades productivas operan con algún grado de informalidad, por lo cual la dicotomía “formal vs. informal” esconde heterogeneidades relevantes para el análisis y la política pública. La informalidad puede estar relacionada con distintos aspectos: procesos en la entrada (registros de negocios y otros requerimientos legales para conducir la actividad económica), insumos (uso de insumos de producción bajo el marco regulatorio), producción (cumplimiento de regulaciones técnicas, ambientales o de salud) y cumplimiento de las responsabilidades fiscales y tributarias. En Colombia, ninguna microempresa es completamente informal, aunque la mayor parte de ellas evidencian algún grado de informalidad, principalmente asociado a aspectos relacionados con la entrada y los insumos.

Empresas pequeñas y poco productivas se retroalimentan con la alta informalidad laboral, lo cual afecta el desempeño económico colombiano. Cerca de un tercio del empleo en Colombia lo generan cerca de cinco millones de microempresas, de las cuales casi el 90 por ciento son informales. La informalidad representa un obstáculo para el crecimiento de la productividad a través de al menos dos vías. En primer lugar, un sector informal grande afecta la estructura del sector productivo, pues la informalidad usualmente se refleja en unidades productivas de pequeña escala a las que se les hace difícil el acceso a herramientas y procesos para mejorar su eficiencia. En segundo lugar, la dinámica del mercado derivada de la informalidad también impacta en la productividad de las empresas formales mediante efectos negativos que se transmiten a nivel sectorial. Menores costos tributarios y regulatorios podrían permitir mayores escalas de producción que mejoren la competitividad de las empresas colombianas.

1.5 POLÍTICA FISCAL PARA EL CRECIMIENTO

Las herramientas de política fiscal pueden contribuir a sacar a la economía colombiana de su círculo vicioso de baja productividad y alta informalidad. Como se discute en el reporte, la baja productividad y alta informalidad son síntomas, entre otros, de las deficiencias de calidad en los factores productivos y de barreras que generan un ambiente operativo poco favorable para la asignación eficiente de recursos y la competencia. Tanto desde la política de gasto como desde la estructura tributaria, el Gobierno tiene la facultad de generar incentivos (o desincentivos) a las empresas para aumentar la inversión (tanto en capital físico como humano), generar empleo formal e innovar.

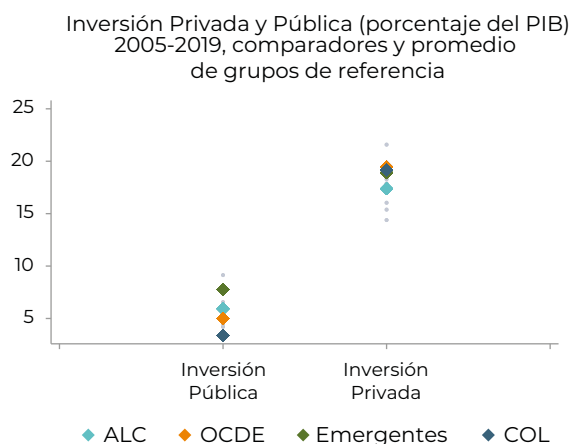
Con un detallado análisis cíclico y comparativo actualizado, este reporte muestra que la política fiscal colombiana por el lado del gasto deja poco espacio para la inversión pública (figura 6), la que funciona como una categoría residual procíclica. Desde 2000, la política fiscal colombiana ha sido ligeramente procíclica, en particular por el lado del gasto. Esto quiere decir que el gasto público se expande cuando la economía se acelera y se contrae cuando la economía se desacelera, con un efecto más marcado durante la desaceleración económica, por lo que no sirve para suavizar los ciclos económicos. Esto se da principalmente con los gastos de capital: mientras que la correlación entre los componentes cíclicos del gasto total y el PIB fue 0,37 entre 2000 y 2021, esta correlación para los gastos de capital fue de 0,47. Las rigideces de gastos corrientes dejan a los gastos de capital como única variable de ajuste para cumplir con la regla fiscal, lo que redundo en poca estabilidad de este tipo de gastos y explica las limitadas contribuciones de la inversión pública al crecimiento.

Por el lado de los ingresos, el sistema impositivo colombiano está caracterizado por impuestos distorsivos que limitan la inversión, el empleo y el crecimiento. Por ejemplo, el sistema tributario genera una carga alta

sobre las empresas. El impuesto sobre la renta de personas jurídicas recaudó en Colombia 4,9 por ciento del PIB, en promedio, entre 2015 y 2019, uno de los mayores recaudados por este concepto en el mundo (figura 7). Adicionalmente, algunos impuestos crean tratos diferenciados que afectan la eficiencia económica y resultan en la coexistencia de múltiples exenciones y deducciones que aumentan los costos de cumplimiento y administración del sistema tributario. Más aún, el diseño de los impuestos y de las instituciones tributarias puede generar brechas significativas entre decisiones óptimas de inversión, fijación de precios o integración de procesos productivos. Algunos impuestos que afectan decisiones de producción e inversión no están completamente alineados con las mejores prácticas internacionales.

Un ejemplo es el impuesto de renta a las empresas colombianas que se caracteriza por una amplia dispersión de tasas, múltiples exenciones y deducciones y falta de claridad en aspectos relacionados con procesos de organización empresarial, lo que genera distorsiones y, en algunos casos, desincentivos a la inversión extranjera. La tasa general de impuesto corporativo es del 35 por ciento en Colombia, la más alta entre sus pares regionales y países OECD (ambos con tasas de un 24 por ciento promedio). Como resultado, se han introducido tasas preferenciales, exenciones y deducciones que generan un tratamiento diferenciado a nivel de sector y tamaño de la firma, con efectos distorsivos para la inversión, la integración vertical y el tamaño. Otros elementos de diseño, como la retención de impuestos a compañías extranjeras que ofrecen servicios técnicos o de consultoría o la falta de claridad para el tratamiento tributario de fusiones y escisiones, pueden disuadir este tipo de asociaciones, desincentivar la inversión extranjera o generar sobrecostos que se transfieren a precios.

Figura 6. Inversión privada y pública (porcentaje del PIB)

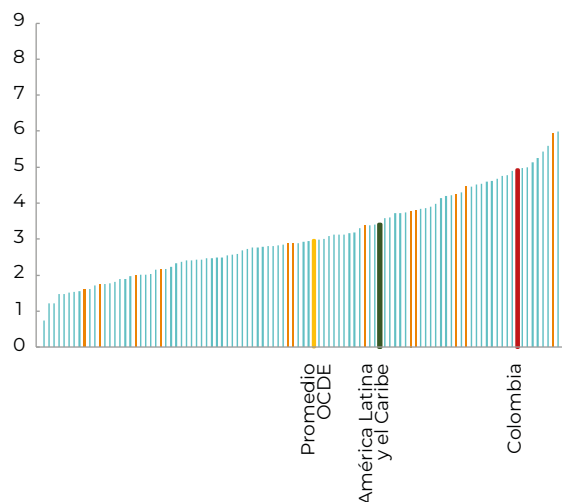


Fuente: Cálculos de los autores con base en Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2021).

El diseño del IVA colombiano, el impuesto a la industria y comercio (ICA) y el gravamen a los movimientos financieros (GMF) también reducen la eficiencia económica. La exclusión de ciertos bienes y servicios del IVA, procedimientos de reembolso de créditos, las exenciones al IVA en zonas francas, diferencias en los periodos de declaración, la exclusión de contratos de obra pública, entre otros, ponen en desventaja a cierto tipo de firmas y dificultan el cumplimiento. Por su lado, el ICA, al ser un impuesto a las ventas, tiene un efecto cascada en precios, pone en desventaja a productores con bajos márgenes de ganancia y, en casos donde la empresa decide invertir en otros negocios, se traduce en doble tributación y distorsiones sobre la distribución o reinversión de utilidades, dada su acumulación con el impuesto a los dividendos. El gravamen a los movimientos financieros también tiene un efecto cascada, promueve el uso de efectivo como medio de pago y desincentiva la inclusión financiera.

La falta de un código de principios básicos y definiciones tributarias fundamentales que establezca algunos lineamientos generales para leyes tributarias de menor jerarquía minan el ambiente de inversión por

Figura 7. Recaudo del impuesto a la renta sobre personas jurídicas (porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de los autores con base en OECD y FMI.

la alta incertidumbre y las dificultades que generan en la resolución de conflictos relacionados. Asimismo, la ausencia de un marco para la conciliación y opiniones técnicas vinculantes y la falta de coordinación del sistema tributario de los diferentes niveles de gobierno dificultan la creación de un ambiente favorable para atraer la inversión local y extranjera. Finalmente, las frecuentes modificaciones al sistema tributario –con reformas casi cada año y medio, durante las últimas dos décadas– generan incertidumbre a firmas e inversionistas y no han sido exitosas en propiciar los cambios sustanciales que requiere el sistema para mejorar su eficiencia económica y equidad.

Además, Colombia tiene impuestos y contribuciones obligatorias a seguridad social que representan cerca del 38 por ciento del salario formal. Aunque no todos los costos no salariales tienen que ver con la política fiscal, las decisiones alrededor de la estructura de seguridad social y asistencia social pueden afectar el mercado laboral, la inversión y la rentabilidad de las firmas. El salario mínimo alto y regulaciones laborales muy estrictas, en última instancia, reducen las oportunidades económicas, principalmente de la población más pobre y vulnerable.

1.6 PRIORIDADES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los factores presentados se retroalimentan en un círculo vicioso de baja productividad, poco trabajo formal y segmentación social y productiva. La baja calidad de la infraestructura aumenta los costos de transporte y el acceso a muchos mercados locales, lo que reduce incentivos a aumentar economías de escala y el acceso a mercados globales. Una población con educación insuficiente y sin las habilidades que las empresas buscan reduce la productividad y empuja a muchos trabajadores a sectores con altas tasas de informalidad marginales de unidades productivas pequeñas, muchas veces de subsistencia, ineficientes, que operan con bajo nivel de capital físico y humano. Además, regulaciones e impuestos costosos y, a menudo, inciertos limitan el potencial productivo y el recaudo potencial para mejorar la calidad de la infraestructura, la educación y el funcionamiento de las instituciones.

¿Qué políticas ayudarían a romper con estas dinámicas que atentan contra el desarrollo de Colombia?

Este reporte pretende proveer elementos para responder a esta pregunta de manera juiciosa. Una guía de decisión general que resulta del análisis es que una medida de política funcional al objetivo de promover el desarrollo es una que contribuya a aumentar la cantidad y calidad de bienes y servicios disponibles a bajo costo para las firmas y los consumidores colombianos. Es un concepto simple pero amplio, pues redundante en ganancias de bienestar para los individuos y ganancias de productividad para empresas. Incluye agendas de integración comercial, mejoras en infraestructura y logística, de simplificación regulatoria, de inversión en capital humano, de mejoras en el marco institucional, entre muchas otras.

Las políticas públicas alineadas con estos objetivos son aquellas que apunten a promover una población educada y saludable. Las que ayuden a que aquellos que quieran trabajar tengan trabajos formales con acceso a los beneficios del Estado de bienestar y no se vean empujados al cuentapropismo de subsistencia. A que esos trabajos

sean generados por emprendedores con conocimiento gerencial, con acceso al crédito y con facilidades para hacer crecer sus emprendimientos. Las que incentiven una competencia que promueva la innovación y acerque a las firmas y los trabajadores colombianos a la frontera tecnológica. Las que ayuden a que los frutos del trabajo colombiano y los insumos necesarios para su producción puedan transportarse de manera eficiente y segura por su territorio. Las que logren todo lo anterior afianzando la fortaleza del marco macroeconómico colombiano.

Este impulso al crecimiento económico colombiano requiere de reformas coordinadas, complementarias y transformadoras. No hay una reforma capaz de transformar la realidad colombiana, se necesita un conjunto de medidas complementarias de mayor o menor complejidad técnica y política y con mayor o menor impacto inmediato. Muchas de estas reformas pueden tener impacto en varias áreas. Por ejemplo, medidas para aumentar la productividad laboral contribuirían a reducir la informalidad y facilitarían que las empresas colombianas pudieran competir en mercados internacionales y exportar. Agrupamos las acciones sugeridas en las siguientes áreas (tabla 1 para más detalles):

- **Política comercial:** Las empresas colombianas pueden aprovechar la tendencia actual de *nearshoring* que reorganiza el comercio, al situar las cadenas globales de valor más cerca de los principales mercados de consumo. Al reducirse la competencia de países remotos como proveedores o participantes de cadenas de valor, Colombia puede insertarse en nuevas cadenas globales de valor. Con sus numerosos acuerdos comerciales, cercanía al mercado de Estados Unidos, posición geográfica central en América Latina y centro aerocomercial de la región, Colombia tiene ventajas comparativas frente a otros países en la región. Pero las empresas necesitarán apoyo para competir en los mercados internacionales. Este apoyo no debe

ser en forma de subsidios o ventajas de precios, sino en términos de adquirir conocimientos (sobre lo que demandan los mercados extranjeros, los requisitos para las exportaciones, las redes de clientes, las tecnologías disponibles), atraer talento (incluso del extranjero), obtener certificaciones de calidad reconocidas internacionalmente y beneficiarse de una buena logística que reduzca los costos y el tiempo de comercio. Se necesita, por tanto, una política de internacionalización que coordine distintas carteras, desarrolle planes de implementación y seguimiento continuo de las empresas exportadoras colombianas.

- **Política educativa y de apoyo laboral:** Las deficiencias en el aprendizaje comienzan temprano en la vida y es necesario preparar a los niños que ingresan a la escuela primaria y evitar que las deficiencias en el aprendizaje se agraven durante el ciclo escolar. Es importante motivar y mejorar la efectividad de la enseñanza y desarrollar instrumentos para evaluar la efectividad del aprendizaje. Además, la transformación del trabajo hace imperativo mantener las habilidades de los trabajadores alineadas con las necesidades de los sectores productivos que están constantemente evolucionando y, por tanto, el aprendizaje no puede finalizar con la escolarización. Así, cobran mayor importancia los programas para capacitar a los trabajadores inmediatamente antes de que se incorporen al mercado laboral o mientras trabajan, con un foco en habilidades demandadas por los empleadores. Mejorar la calidad del trabajo también requerirá de un mercado laboral más inclusivo, especialmente para aquellos con mayor riesgo de permanecer en la informalidad, diseñando vías de atención específicas para poblaciones vulnerables. Finalmente, expandir la asistencia a los trabajadores durante las transiciones laborales evitará pérdidas inútiles de habilidades y capacidades aprendidas.
- **Política de infraestructura:** Integrar diferentes tipos de transporte (puertos, carreteras, ferrocarriles, infraestructura logística) con criterios de adaptación y resiliencia modernizaría corredores logísticos clave, mitigaría riesgos costosos de interrupciones relacio-

nadas con el clima y ayudaría a impulsar la conectividad y competitividad del sector productivo. Al mismo tiempo, mejorar la resiliencia, conectividad y calidad de carreteras secundarias y terciarias aumentaría el acceso a mercados, educación y servicios de salud, con lo que se reduciría la brecha entre trabajadores y empresas en comunidades rurales y periféricas y el resto de la economía. Además, aprovechar el potencial de infraestructura en la Costa Pacífica ayudaría no solo a aumentar el potencial productivo de esa región, sino también a integrar al resto del país con los mercados en América del Norte y Asia.

- **Regulaciones de negocios:** Dado que las empresas de alto rendimiento pueden llegar tan lejos como el entorno en el que operan se lo permita, también serían necesarias políticas para mejorar el entorno empresarial, reducir distorsiones en la asignación de recursos, eliminar barreras de entrada y salida y nivelar el campo de juego con un marco regulatorio que no tenga distorsiones entre empresas. Reducir las barreras al acceso y uso de productos financieros es esencial para la integración económica de empresas de todo tipo y tamaño. Abordar barreras de infraestructura financiera, la cobertura desigual y la interoperabilidad limitada puede ayudar a mejorar la adopción y uso de servicios financieros digitales y, por lo tanto, reducir la exclusión financiera. Los programas de crédito de segundo piso y las garantías públicas pueden ayudar a expandir el acceso al crédito. Las instituciones financieras estatales han sido importantes en Colombia en este sentido y su acción puede ser fortalecida. Las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito pueden desempeñar un papel clave en esto. Por otro lado, mejorar las habilidades gerenciales y empresariales es fundamental para promover la innovación, la digitalización y la internacionalización. También serían necesarias políticas para facilitar los flujos de conocimiento internacional, fomentar la innovación y la adopción de tecnología e impulsar la transición hacia tecnologías y procesos de producción más sostenibles.

- **Política fiscal:** Un gasto público procíclico que no es eficiente ni efectivo para alcanzar los objetivos para los que se destina ralentiza la economía. Mejorar la estabilidad del gasto en inversión y la calidad del gasto en general tiene beneficios en el crecimiento económico. Para ello se pueden implementar presupuestos plurianuales o utilizar indicadores de resultados para orientar la asignación de recursos. Por otro lado, un sistema tributario que obstaculiza la eficiencia económica, la formalidad laboral y la productividad de las firmas complica la inversión, el empleo y el crecimiento, al imponer costos innecesarios a la economía y, eventualmente, recaudar menos de lo que se podría. Mejoras al sistema tributario de Colombia tendrían que simplificar regímenes, homogeneizar tasas impositivas y eliminar exenciones que hoy existen según el tipo de empresa, sector, nivel de inversiones, grado de integración vertical, etc. Las mejoras también tendrían que corregir ventajas competitivas dis-

crecionales y reducir costos no salariales del trabajo. Esto requiere de un marco legal claro para establecer impuestos que cubra todos los niveles de gobierno.

Avanzar en esta agenda requiere de reformas en diversas áreas y medidas granulares. La tabla 1 detalla algunas de las principales medidas de política mencionadas en el reporte que contribuirían a alcanzar los objetivos mencionados. Las opciones de política presentan una clasificación, indicativa, según su impacto y viabilidad. “Impacto” se define como eficacia de la medida enunciada para alcanzar el objetivo propuesto. “Viabilidad” trata de resumir la factibilidad de implementar la medida enunciada en el mediano plazo, en relación con sus aspectos técnicos y de economía política. El ejercicio de impacto y variabilidad resume el juicio de los autores del reporte, informado por su contenido y por devoluciones de los expertos que contribuyeron con cada uno de los capítulos. No pretende ser una guía definitiva, sino una orientación indicativa de órdenes de prioridad para formuladores de política.

Tabla 1. Opciones de política para el crecimiento económico

| Política comercial | | | |
|---|--|---------|------------|
| Objetivo | Opción de política | Impacto | Viabilidad |
| Apoyar a las firmas en la búsqueda de mayores exportaciones e internacionalización | Fortalecer los programas de apoyo a las firmas de Procolombia, incluyendo mediante módulos relacionados con la atracción de talento internacional, mejoras de calidad para atraer nuevos clientes y capacidades tecnológicas | √√√ | √√ |
| | Incorporar la preparación de planes de internacionalización en las intervenciones; fortalecer las estrategias de internacionalización a nivel de firma según las evaluaciones de impacto de iniciativas en curso (p. e., fábricas de internacionalización) y mejores prácticas internacionales | √√√ | √√ |
| | Fortalecer el sistema nacional de calidad para ayudar a los exportadores a obtener certificaciones de calidad reconocidas internacionalmente | √√ | √√ |
| | Mejorar el acceso de pequeñas y medianas empresas a nuevos mercados a través de servicios de inteligencia de mercados para bienes y servicios | √√ | √√ |
| | Mejorar la calidad y cobertura de la infraestructura de logística, simplificar procedimientos y proveer soluciones digitales para reducir costos de comercialización y tiempo (como porcentaje de las exportaciones) | √√√ | √ |
| | Desarrollar un análisis sectorial y de cadenas de valor global para identificar restricciones específicas a nivel sectorial | √√√ | √√ |
| | Alinear el sistema de aranceles y eliminar obstáculos no técnicos en el sector manufacturero para modernizar el sistema aduanero y aumentar las exportaciones no mineras | √√√ | √√ |

| Política de infraestructura | | | |
|--|--|---------|------------|
| Objetivo | Opciones de política | Impacto | Viabilidad |
| Implementar proyectos de infraestructura intermodal, de puertos y logística | Actualizar el marco regulatorio del sector ferroviario y el marco regulatorio y financiero para el plan de expansión portuaria | √√ | √√ |
| | Fortalecer la coordinación institucional de la política de logística e infraestructura | √√√ | √√ |
| | Asegurar la interoperabilidad y adopción generalizada de estándares para peajes electrónicos y mecanismos de pago electrónico en carreteras con peaje | √ | √√ |
| Mejorar la conectividad y calidad de vías secundarias y terciarias | Fortalecer la capacidad institucional del Instituto Nacional de Vías (Invías) y las organizaciones subnacionales a cargo del presupuesto para mejorar y hacer mantenimiento a la red de vías secundarias y terciarias | √√ | √√ |
| | Elaborar e implementar normas de diseño vial con criterios de adaptabilidad y resiliencia para el mantenimiento rutinario y para la evaluación y la presentación de informes sobre el estado de las carreteras | √√√ | √√√ |
| | Mejorar el sistema de financiación de vías secundarias y terciarias que ahora recae en gobiernos locales | √√√ | √√ |
| Apalancar el potencial de infraestructura en la Costa Pacífica | Mejorar la conectividad de las vías navegables | √√√ | √√ |
| | Mejorar la conectividad vial, fluvial y aeroportuaria entre departamentos de la región Pacífica y otras regiones | √√√ | √√ |
| Política educativa y de apoyo laboral | | | |
| Objetivo | Opción de política | Impacto | Viabilidad |
| Preparar a los niños que ingresan a la primaria para aprender | Mejorar el financiamiento y focalización de los servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del cuidado comprensivo de la atención a la primera infancia | √√√ | √√ |
| | Establecer una estructura básica de indicadores de desarrollo y recursos pedagógicos básicos, un sistema de acreditación de proveedores y certificación de sus empleados y un modelo de capacitación y supervisión de cuidadores | √√ | √√√ |
| | Reformar el esquema de seguimiento, monitoreo, control y evaluación de la atención a la primera infancia para mejorar su calidad a través del cumplimiento de estándares | √√√ | √√ |
| Motivar y mejorar la efectividad de la docencia | Introducir pautas curriculares básicas para las competencias básicas | √√ | √√ |
| | Fortalecer la formación de docentes y profesores con base en las mejores prácticas y evidencia científica de aprendizaje | √√√ | √√ |
| | Crear esquemas de incentivos para que los maestros mejoren la eficacia de su enseñanza y motiven la participación de los mejores en las áreas más atrasadas | √√√ | √√ |
| | Reformar los mecanismos de asignación de recursos para el pago de nóminas y dar a las entidades territoriales certificadas (ETC) mayor flexibilidad en la estructuración del cuerpo docente y mayor inversión en la calidad de la educación | √√ | √ |
| | Garantizar el uso eficiente, efectivo y enfocado en el aprendizaje de los recursos trabajando conjuntamente con la Federación Colombiana de Educadores en la planeación de las reformas | √√√ | √ |
| Desarrollar instrumentos para evaluar la efectividad del aprendizaje | Establecer diagnósticos del aprendizaje en el aula para identificar las áreas y planificar intervenciones que mejoren el aprendizaje de los alumnos | √√√ | √√√ |
| | Realizar una evaluación de impacto rigurosa de los contratos de aprendizaje regulados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), acompañada de un análisis de costo-beneficio, para validar la pertinencia del programa bajo el diseño actual | √√√ | √√ |

| | | | |
|--|---|----------------|-------------------|
| Alinear la capacitación en habilidades con las necesidades del sector privado y las características de los trabajadores | Mejorar y utilizar las bases de datos de puestos vacantes recopiladas por el Servicio Público de Empleo (SPE) para informar sobre las habilidades que demanda el mercado laboral | √√ | √√√ |
| | Realizar grupos de consulta regionales con el sector privado, hacer un balance de los cursos de formación y regular su difusión a través de la red de SPE | √√ | √√√ |
| | Implementar programas de tutoría y creación de redes público-privadas para desarrollar habilidades socioemocionales (p. e., iniciativa personal) y fomentar el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, potenciando el papel del SENA | √√ | √√√ |
| Lograr que el mercado laboral sea más inclusivo | Desarrollar vías de atención específicas para las poblaciones vulnerables incluyendo vías diferenciadas dentro de los servicios del SPE y los programas de tutoría | √√ | √√ |
| | Ampliar el programa Jóvenes en Acción para apoyar la participación de los jóvenes en la fuerza laboral | √√√ | √√ |
| Ampliar la asistencia a los trabajadores durante las transiciones laborales | Ampliar el alcance de SPE, abrir nuevos puntos de atención en áreas desatendidas y validar los servicios ofrecidos en todas las ubicaciones de servicios de SPE | √√ | √√ |
| | Reestructurar el Mecanismo de Protección de Desempleados (MPC) para dar cobertura a las poblaciones actualmente desatendidas | √√√ | √ |
| Ampliar la oferta y cobertura del apoyo disponible durante los periodos de transición | Ayudar en la búsqueda de empleo en otros mercados laborales internos, proporcionando información sobre las condiciones de vida, las características del mercado y las vacantes en otras regiones para crear opciones de movilidad | √√√ | √√ |
| | Promover la movilidad interna de las personas que buscan empleo, incluyendo mediante subsidios de transporte para la búsqueda de empleo | √√ | √√ |
| Regulaciones de negocios y productividad | | | |
| Objetivo | Opción de política | Impacto | Viabilidad |
| Mejorar las capacidades de los gerentes | Mejorar y ampliar la medición sistemática de la calidad gerencial en todos los sectores de la economía | √√ | √√ |
| | Promover (a nivel de firma) autoevaluaciones periódicas con planes de mejora práctica | √√ | √√ |
| | Ajustar los servicios de extensión gerencial conforme las empresas avanzan hacia la frontera tecnológica (por ejemplo, adoptando medidas de capacidades como han propuesto Cirera & Maloney [2017]). | √√ | √√ |
| | Ofrecer programas para aumentar la capacidad gerencial y transferir el conocimiento y las lecciones aprendidas a nuevos programas (por ejemplo, a los Centros Zasca recientemente creados) | √√√ | √√ |
| Facilitar los flujos de conocimiento internacional | Simplificar las regulaciones para el movimiento a corto plazo de personas y aclarar y simplificar las reglas para obtener la residencia y la ciudadanía | √√ | √ |
| | Simplificar el proceso de acreditación profesional de personas con titulación extranjera | √√ | √√ |
| | Fortalecer los vínculos con la diáspora colombiana para facilitar el flujo de tecnología, conocimientos y oportunidades al país, estableciendo una red internacional de colombianos exitosos en los negocios y en la tecnología (como lo ha hecho Chile) y ofreciendo a los colombianos en el exterior oportunidades para desarrollar redes que promuevan la profundización de sus relaciones con el país | √√√ | √√ |
| | Generar información periódica, sistemática y detallada a nivel de las empresas en todos los sectores de la economía sobre el uso, la adopción y la adaptación de nuevas tecnologías para orientar el diseño y la implementación de políticas | √√ | √√ |
| | Revisar la combinación de políticas que promueven la innovación empresarial de acuerdo con las evaluaciones de impacto de los programas actuales y las mejores prácticas internacionales | √√ | √√ |
| | Desarrollar parques ecoindustriales (basados en la eficiencia energética), así como técnicas de medición de carbono y principios de economía circular | √√ | √√ |

| | | | |
|--|--|-----|-----|
| Promover el uso activo de los servicios financieros digitales | Elaborar normas uniformes para un sistema de pagos rápidos (incluyendo los requisitos para los mecanismos de compensación y liquidación subyacentes) | √√√ | √√√ |
| | Desarrollar intervenciones mejor coordinadas para aumentar la eficiencia, evitar la duplicación y garantizar la alineación con los objetivos de política (por ejemplo, mediante fusiones y transferencias de funciones de una institución a otra) | √√ | √√ |
| | Avanzar en el diseño de productos, incorporar mejores prácticas, fortalecer la gobernanza y continuar mejorando la gestión de riesgos | √√ | √√ |
| Fortalecer el papel de las instituciones financieras estatales | Rebalancear la asignación de recursos de subsidios crediticios hacia programas de desarrollo empresarial | √√√ | √ |
| | Mejorar la coordinación con los proveedores de asistencia técnica | √√ | √√ |
| | Desarrollar programas piloto para pequeñas y medianas empresas que son prestatarias por primera vez | √√ | √√√ |
| | Promover el desarrollo de plataformas financieras donde todos los intermediarios privados puedan ofrecer servicios financieros a segmentos específicos | √√√ | √√ |
| Facilitar y fomentar una mayor integración y consolidación en el sector de cooperativas de crédito y ahorro | Fortalecer el seguimiento y la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) y aumentar la transparencia para promover una mayor integración | √√ | √√√ |
| | Facilitar el proceso de fusión o absorción de las CAC, por ejemplo, identificando posibles candidatos para la absorción entre aquellas CAC que no pueden cumplir con las regulaciones y/o enfrentan serios desafíos en su viabilidad, o subvencionando la preparación de estudios de debida diligencia sobre posibles tomas de control o fusiones de CAC | √√ | √√ |

| Política fiscal | | | |
|---|---|----------------|-------------------|
| Objetivo | Opción de política | Impacto | Viabilidad |
| Estabilizar el gasto público en infraestructura a lo largo del ciclo y mejorar su calidad | Adoptar un marco presupuestal plurianual para reducir las fluctuaciones en la asignación total de gastos y asegurar la ejecución de la inversión y el gasto público | √√√ | √√ |
| | Aplicar evaluaciones de gasto para mejorar la eficiencia de los programas, actividades y gastos gubernamentales | √√ | √√√ |
| | Utilizar indicadores de resultados para orientar la asignación de recursos durante el proceso de formulación del presupuesto y para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público | √√ | √√ |
| En cuanto al impuesto de renta para personas jurídicas (IRPJ), reducir las distorsiones en las decisiones de las firmas sobre los sectores de operación y tipo de asociación empresarial | Reducir gradualmente la tasa del IRPJ, simplificar regímenes y reducir las diferencias de las tasas entre sectores y firmas | √√ | √√ |
| | Evaluar los beneficios económicos y los costos de los beneficios tributarios restantes y establecer un marco general para establecer dichos beneficios | √√√ | √√ |
| | Definir de forma clara y precisa el tratamiento tributario de los rendimientos variables para los miembros de consorcios, uniones temporales, sociedades conjuntas y contratos de cuentas conjuntas | √√ | √√ |
| | En el caso de las empresas extranjeras, eliminar el tope a la deducibilidad de los costos incurridos en el exterior y asociados a la generación de ingresos en Colombia | √√√ | √ |
| | Hacer que el límite a la transferencia de pérdidas no sea aplicable a las pérdidas preexistentes de empresas absorbentes en caso de fusiones y de empresas beneficiarias en caso de escisión | √√ | √√ |
| | Aclarar el tratamiento fiscal general de las fusiones y escisiones | √√ | √ |

| | | | |
|--|--|-----|----|
| En cuanto al IVA, reducir las distorsiones en la integración vertical, la selección de productos y las inversiones y reducir las ventajas competitivas de determinadas empresas | Reducir la lista de bienes excluidos del IVA y aumentar la tasa de los bienes actualmente con una tasa de IVA del 0 por ciento o el 5 por ciento, y compensar al tiempo a los hogares más pobres por el aumento de los costos | √√√ | √√ |
| | Establecer sistemas de devolución automáticos y expeditos, especialmente a favor de los exportadores | √√√ | √ |
| | Limitar la exención del IVA solo a los bienes que salen del territorio aduanero de Colombia y aplicar el IVA a los bienes y servicios vendidos a empresas en zonas francas | √√ | √ |
| | Dar la posibilidad de acreditar el IVA sobre los activos y permitir el cobro del IVA en la reventa de activos fijos | √√ | √√ |
| | Unificar el plazo de declaración del IVA | √√ | √ |
| | Definir un porcentaje del precio total del contrato de construcción sujeto al IVA o aclarar qué constituye el beneficio del contratista en virtud de dichos contratos a efectos del IVA | √√ | √ |
| | Eliminar todos los regímenes única fase que existen actualmente | √√ | √√ |
| Para el ICA y el GMF, establecer un sistema de transición que permita eliminarlo gradualmente | Establecer una senda de pisos y techos aplicable a todos los departamentos que tenga como objetivo eliminar el ICA; simultáneamente, introducir un impuesto local a las ventas (posiblemente, con un componente solidario para ser redistribuido a municipios con bajo consumo) o un recargo del IVA para ser repartido entre los municipios, o aumentar el impuesto sobre bienes raíces | √√√ | √√ |
| | Eliminar el ICA a los dividendos | √√ | √√ |
| | Reducir gradualmente la tasa del GMF y/o las transacciones a las que se aplica | √√ | √√ |
| Racionalizar los impuestos de estampillas | Establecer un marco claro para el aumento o la creación de otros nuevos impuestos o regular cómo se pueden crear los impuestos de estampillas a través de una ley orgánica de jurisdicción reglamentaria para asuntos fiscales | √√ | √ |
| Mejorar el marco legal para el establecimiento de impuestos en todos los niveles de gobierno | Emitir un código de definiciones y principios tributarios generales, con una jerarquía superior a la de las leyes tributarias ordinarias | √√ | √√ |
| | Promulgar una ley orgánica de potestades normativas en materia tributaria | √√√ | √√ |
| Junto con políticas para aumentar la productividad de los trabajadores, reducir los costos no salariales | Hacer voluntarias las contribuciones a las cajas de compensación familiar y estudiar la reforma de estas entidades | √√√ | √√ |
| | Eliminar el piso de las contribuciones a las pensiones o separar el derecho a la asistencia social de las condiciones de trabajo | √√√ | √√ |

