

¿Qué hacer en políticas públicas?

2022



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

¿Qué hacer en políticas públicas?

2022

¿Qué hacer en políticas públicas?

Coordinador y editor: Luis Fernando Mejía

Autores: Juan Benavides
Cristina Fernández
David Forero
Helena García
Astrid Martínez
Susana Martínez
Luis Fernando Mejía
Jairo Núñez
Juan José Perfetti
Rafael Puyana
Mauricio Reina
Victor Saavedra
Juan Gonzalo Zapata

Con el apoyo de: Ximena Cadena
Marcela Pombo
Santiago Muñoz

Citación: Mejía, Luis Fernando (coord.) (2022). “¿Qué hacer en políticas públicas?”. Fedesarrollo.

ISBN: 978-958-52187-8-9

© 2022 Fedesarrollo

Diseño y diagramación: David Russi • [behance.net/davidrussi](https://www.behance.net/davidrussi)

Impresión: La imprenta Editores S.A

Impreso en Colombia

¿Qué hacer en políticas públicas?

2022

Índice

0. ¿Qué hacer en políticas públicas?	7
1. ¿Qué hacer en protección económica para la vejez? ...	10
2. ¿Qué hacer en el mercado laboral?	14
3. ¿Qué hacer en la lucha contra la corrupción?	18
4. ¿Qué hacer en educación?	24
5. ¿Qué hacer en política tributaria?	30
6. ¿Qué hacer en política social?	35
7. ¿Qué hacer en salud?	39
8. ¿Qué hacer en vivienda y ordenamiento territorial?....	45
9. ¿Qué hacer en infraestructura de transporte?	50
10. ¿Qué hacer en comercio exterior?	56
11. ¿Qué hacer en desarrollo productivo?.....	62
12. ¿Qué hacer en desarrollo territorial?	69
13. ¿Qué hacer en desarrollo de la agricultura?	73
14. ¿Qué hacer en sostenibilidad?	79
15. ¿Qué hacer en seguridad?.....	85
16. ¿Qué hacer en equidad de género?	89
17. ¿Qué hacer en desigualdad?.....	94



¿Qué hacer en

políticas públicas?

Luis Fernando Mejía



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Con ocasión de la llegada de un nuevo gobierno el próximo 7 agosto de 2022, desde Fedesarrollo iniciamos hace seis meses la construcción de una serie de documentos sobre diecisiete temas de política pública—incluyendo temas económicos como empleo y desarrollo productivo, sociales como salud y educación, institucionales como descentralización y corrupción, entre muchos otros aspectos determinantes para el bienestar y el progreso de los colombianos. Esto con el fin de tener una visión concisa y priorizada de los principales problemas de políti-

ca pública en el país, las causas de esos problemas y las propuestas para resolverlos. Nuestro objetivo es que este ejercicio de priorización pueda aportar al gobierno entrante una hoja de ruta clara de las acciones que más impacto podrían tener en los próximos cuatro años.

Hay dos antecedentes claves, entre varios otros, que sirvieron como inspiración a las ideas aquí presentadas. El primero, *Hacia un nuevo contrato social* (Lora & Mejía, 2021), provee una serie de propuestas integrales en materia social, laboral, pensional y tributaria, con el fin de avanzar hacia un contrato social con un crecimiento económico más incluyente y sostenible. El segundo, *Descifrar el futuro*, también publicado en 2021 por Fedesarrollo, da una visión prospectiva al 2030 con diagnósticos detallados y recomendaciones sobre nueve temas de política pública.

Con base en las propuestas de estos dos libros, y los resultados de otros esfuerzos como la misión de expertos anticorrupción (Barrios et al., 2021), desde noviembre de 2021 tuvimos 34 sesiones de discusión con cerca de 140 expertos—incluyendo académicos, exservidores públicos, líderes gremiales y sindicales, con el fin de presentar nuestras ideas y recibir críticas constructivas que nos permitieran refinar y mejorar lo inicialmente planteado. Nuestro agradecimiento a todos ellos por el tiempo dedicado y por sus valiosos comentarios, así como nuestras excusas porque seguramente no verán reflejadas en estas versiones la totalidad de sus agudas observaciones.

Este proyecto no habría sido posible sin el apoyo decidido del consejo directivo y el comité académico de Fedesarrollo, que acogieron con entusiasmo nuestra propuesta y nos hicieron valiosos comentarios sobre la elección de los temas y la metodología de discusión. Igualmente, Ximena Cadena, Santiago Muñoz y Marcela Pombo de manera muy efectiva dieron apoyo táctico para que este proyecto llegara a buen término. Mi agradecimiento también a los investigadores de la institución, que con mente abierta y con su enorme experticia se sumaron a la muy difícil tarea de sintetizar sus ideas en no más de cuatro páginas. Un verdadero logro en tiempos en los que la norma equivocadamente pareciera indicar que cuanto más extenso un documento, mejor.

Con esta serie de documentos continuamos con nuestra tarea de aportar al debate sobre las políticas públicas, en un momento en el que el país

tendrá que tomar decisiones sobre reformas difíciles, pero absolutamente necesarias para encauzar a Colombia hacia un contrato social con más equidad en las oportunidades y con menos riesgos en cabeza de los hogares—como el desempleo y la desprotección económica en la vejez.

Luis Fernando Mejía
Coordinador y editor
Bogotá, D. C., 5 de mayo de 2022

Referencias

Barrios, Alejandra, Catalina Botero, Andrés Hernández, Luis Fernando Mejía, Vivian Newman, Mónica Pachón, Pablo Querubín & Elisabeth Ungar (2021). *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anti-Corrupción.* Fedesarrollo.

Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social.* Fedesarrollo.

Fedesarrollo (2021). *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años.* Penguin Random House.



¿Qué hacer en

protección económica para la vejez?

Luis Fernando Mejía
David Forero



1. Problemas

Los tres problemas esenciales que tiene el actual sistema de protección en la vejez son: 1) baja cobertura del sistema de protección, con apenas un 25% de la población mayor pensionada y otro 25% recibiendo subsidios no contributivos de Colombia Mayor; 2) alta regresividad en el acceso al sistema pensional obligatorio, pues los pensionados y los subsidios se concentran en los hogares de más altos ingresos—el 73,1% de los subsidios en pensiones son entregados al 40% de más altos ingresos en el país; y 3) altas

inequidades horizontales, pues el sistema obligatorio trata de forma distinta a dos ocupados con exactamente las mismas características dependiendo del régimen en el que se encuentre en el momento de alcanzar su edad de pensión: quienes cumplen con las requisitos obtienen más subsidios en el régimen público, mientras que aquellos que no los cumplen reciben una devolución de aportes más alta en el régimen privado.

2. Causas

Entre las causas que explican la baja cobertura, regresividad e inequidad del esquema de protección a la vejez se encuentran:

- El régimen contributivo de pensiones se circunscribe al mercado laboral formal, cerrando las puertas al ahorro de la población informal y de aquella que recibe menos de un salario mínimo mensual, es decir, cerca del 50% de la población ocupada.
- El sistema obligatorio consiste en un régimen público y otro privado que compiten por la misma población (formal) bajo condiciones distintas de asignación y cálculo de la pensión, abriendo la posibilidad de arbitraje contra el Estado.
- El costo de comisiones y fondos solidarios reduce la proporción de la cotización que efectivamente ingresa a la cuenta del trabajador, lo que reduce los incentivos a cotizar.
- En el régimen público, la indemnización sustitutiva (devolución de saldos) se indexa solo por inflación, lo que implica una ‘expropiación’ de los intereses implícitos causados para los trabajadores que no cumplen con las semanas requeridas, que tienden a pertenecer a la población más pobre.
- En el régimen privado, se presenta una muy baja incidencia del mecanismo de aseguramiento a través de rentas vitalicias y condiciones estrictas de acceso al sistema solidario del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, lo que limita su uso.
- Los subsidios no contributivos de Colombia Mayor llegan efectivamente a la población vulnerable, pero su monto es muy bajo y su cobertura aún sigue siendo limitada, con el ingreso de nuevos beneficiarios supeditado a la salida de los ya existentes.

- El programa de beneficios económicos periódicos (BEPS) representa una oportunidad de ahorro para la población vulnerable, pero al ser voluntario y aplicarse solo a población de bajos ingresos, ha logrado montos de ahorro muy reducidos y baja fidelidad de la población objetivo.

3. Propuestas

Sustituir el sistema actual por un sistema más sencillo, de tres pilares, a saber:

Un **primer pilar gratuito y de cobertura universal de beneficios definidos**, que entregaría un auxilio mensual de \$500.000 mil pesos (13 unidades de valor tributario) a todos los adultos mayores de 65 años que no reciben una pensión del sistema obligatorio actual, o que no la reciban en el futuro de acuerdo con una regla de transición (por ejemplo, diez años).

Un **segundo pilar contributivo obligatorio de ahorro individual**, en donde participarían los actuales fondos privados, Colpensiones y otros mecanismos de ahorro debidamente regulados y supervisados. De esta forma, se profundizaría la competencia. Las tasas de contribución quedarían como están actualmente, pero se eliminaría el aporte al fondo de garantía de pensión mínima, de tal forma que 13 puntos porcentuales (pps) de los 16 pps ingresarían a la cuenta del cotizante.

- En el caso de Colpensiones, se migraría hacia un modelo de cuentas nocionales, en donde una tasa de interés nocional, acorde con una tasa de interés de mercado de referencia, determinaría la evolución del ahorro individual de cada cotizante.

Finalmente, un **tercer pilar voluntario de ahorro individual**, manteniendo los incentivos al ahorro voluntario para la vejez hasta un tope definido en unidades de valor tributario.

Los ingresos de un trabajador en su edad de retiro serían entonces la suma del ingreso básico universal para adultos mayores (primer pilar) y el retiro programado (o renta vitalicia) de los ahorros de la cuenta individual obligatoria (segundo pilar) y de la cuenta individual voluntaria (tercer pilar).

El costo del primer pilar universal sería de 2,18% del PIB, lo que implica la necesidad de una gradualidad que permita acomodar este gasto en el contexto del cumplimiento de la regla fiscal.

Referencias

- Becerra, Óscar, Manuel García-Huitrón & Carolina González-Velosa (2021).** “Protección económica de la vejez en Colombia: avenidas de reforma”. Nota Técnica No. 2443. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, Mariano, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri, Juan Miguel Villa (2015).** “Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma”. Nota Técnica No. 825. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Córdoba, Juan Pablo & Gabriel Piraquive (2019).** “Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano”. Documentos CEDE No. 22. Universidad de los Andes.
- Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021).** *Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social*. Fedesarrollo.
- Villar, Leonardo & David Forero (2018).** “Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia”. Cuadernos de Fedesarrollo No. 58. Fedesarrollo.



¿Qué hacer en

el mercado laboral?

Luis Fernando Mejía
Cristina Fernández



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Los dos problemas esenciales del mercado laboral colombiano son: 1) altas y persistentes tasas de desempleo, cercanas al 10% de la población económicamente activa—3 puntos porcentuales por encima del promedio de la región; y 2) altas y persistentes tasas de informalidad, cercanas al 64% del total de ocupados—14 puntos porcentuales por encima del promedio de la región.

La informalidad laboral es un fenómeno heterogéneo, en donde coexisten la informalidad de subsistencia, relacionada con bajos ni-

veles de calificación y productividad laboral, y la informalidad inducida, caracterizada por los efectos de la regulación que hacen relativamente menos atractivo el empleo formal.

A estos problemas estructurales se suman los efectos de tendencias de largo plazo, como el envejecimiento de la población y la reducción en el tamaño de los hogares, y algunas de carácter más reciente como la migración, la automatización de la producción y la economía GIG (pequeños encargos).

Además, el 50% de los trabajadores gana menos de un salario mínimo y el 93% de estos trabajadores es informal. En definitiva, el país cuenta con dos mercados laborales: uno formal, con altas inflexibilidades y barreras de entrada y salida y uno informal, altamente flexible y sin protección al trabajador.

2. Causas

El trabajo formal es significativamente más costoso, no solo por un salario mínimo que es el 89% del salario mediano, sino por los costos no salariales que equivalen al 53% del salario.

El sistema de cotizaciones a seguridad social es regresivo y afecta la generación de empleo formal y de tiempo parcial. Por ejemplo, un trabajador independiente para ser formal debe contribuir, además de la ARL, con el 76% de su ingreso si gana menos de un salario mínimo, 29% si gana un salario mínimo y apenas un 11% si gana más de 2,5 salarios mínimos.

Otro problema estructural que explica las altas tasas de informalidad y desempleo tiene que ver con las brechas en cantidad, calidad y pertinencia de la educación y formación para el trabajo.

3. Propuestas

Reformar las contribuciones a la seguridad social en salud. Actualmente un asalariado debe contribuir con un 4% de su salario y un independiente con el 12,5% de su ingreso para estar en el régimen contributivo de salud. Alternativamente, ese ocupado puede decidir permanecer en la informalidad, no aportar y permanecer en el régimen subsidiado de salud, recibiendo esencialmente los mismos beneficios a costo cero. La propuesta consiste en introducir una tasa progresiva de cotización en salud, iniciando

en 0% para ingresos mensuales iguales o inferiores a \$1.000.000 (hasta 25 unidades de valor tributario), aumentando gradualmente hasta llegar al 9% para ocupados con ingresos de \$25.000.000 o más (657 UVT o más).

Reformar las contribuciones a la seguridad social en pensiones. Eliminar la restricción de un ingreso base de cotización equivalente a un salario mínimo mensual para permitir la cotización por jornadas de trabajo parcial en las que los ocupados tengan ingresos inferiores a un salario mínimo.

Reformar los aportes a cajas de compensación. La regulación actual indica que los empleadores deben pagar un 4% del ingreso del trabajador como aporte a cajas de compensación. Se propone introducir una tasa progresiva de aportes a cajas de compensación, iniciando en 0% para salarios mensuales iguales o inferiores a \$1.000.000 (hasta 25 unidades de valor tributario), aumentando gradualmente hasta llegar al 5% para empleados con ingresos de \$25.000.000 o más (657 UVT o más).

Crear un seguro de desempleo no contributivo. Destinar una fracción de los aportes a cajas de compensación para la creación de un seguro de desempleo que entregaría \$500.000 mensuales (13 unidades de valor tributario) hasta por tres meses a ocupados formales (asalariados e independientes) con ingresos no superiores a \$1.500.000 (39 UVT).

Fortalecer la pertinencia de la formación para el trabajo. Enfatizar los cursos cortos y las habilidades blandas, desarrollando plenamente el marco nacional de cualificaciones y el sistema de acreditación para transitar entre el pilar técnico/tecnológico y el universitario.

Mejorar los sistemas de información pública sobre el mercado laboral. Crear un sistema público, interoperable y gratuito sobre vacantes disponibles y habilidades requeridas por el sector productivo. Asimismo, crear una plataforma pública de asignación de tareas y proyectos con intereses alineados con el bienestar público. De igual forma, se requiere información pública y de fácil acceso sobre los retornos a la educación por área de conocimiento e institución de educación superior, para mitigar los problemas de información asociados con la calidad.

Aumentar la cantidad y calidad de la inspección laboral. Este mayor control debe recaer especialmente sobre las firmas 100% informales y de mayor tamaño relativo.

Aumentar la cantidad y calidad de servicios de la economía del cuidado. El objetivo de esta medida es reducir la cantidad de mujeres que no pueden participar en el mercado porque deben dedicarse a las actividades del cuidado.

Referencias

Arbeláez, María Angélica & Luis Fernando Mejía (2021). “Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 1, 17-109, Penguin Random House.

Fernández, Cristina & Luis Fernando Mejía (2021). “Rigideces del mercado laboral en Colombia: tendencias, perspectivas y recomendaciones”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 4, 261-319, Penguin Random House.

Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021). “Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social”. Fedesarrollo.



¿Qué hacer en

la lucha contra la corrupción?

Víctor Saavedra



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

La corrupción es uno de los principales obstáculos al desarrollo socioeconómico, la consolidación de un Estado eficaz y eficiente y el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Además, socava el crecimiento al distorsionar la asignación de recursos en la economía. En el ámbito político y social, erosiona la legitimidad de las instituciones públicas y privadas, disminuye la confianza en la democracia, y deteriora el tejido social. Lo anterior, se

refleja en la opinión pública, que percibe la corrupción como uno de los principales problemas del país.

Las manifestaciones más graves de la corrupción reflejan la capacidad de intereses particulares para capturar la política y el Estado. Estos agentes corruptores, que pueden actuar como grupos de crimen organizado, se pueden agrupar en tres categorías: 1) las redes clientelares entre el sector público y privado, que abarcan los actores que permiten la operación del clientelismo político a gran escala; 2) los grandes intereses económicos, incluyendo los grupos económicos y los grandes terratenientes, cuyo poder les permite incidir en las decisiones de las autoridades públicas de forma indebida; y 3) los grupos ilícitos de crimen organizado, como paramilitares y guerrillas, y las organizaciones dedicadas al narcotráfico, contrabando, minería ilegal, y otras actividades ilícitas, que cuentan con una enorme capacidad para corromper los actores políticos y servidores del Estado por medio del ejercicio de la violencia.

La corrupción suele tener origen en el sistema electoral. En este se genera una captura de la política electoral, llevando a abusos en la operación del Estado para generar rentas y beneficios privados. Esto se facilita por la dependencia de los candidatos del financiamiento privado, la debilidad de las autoridades electorales y la ausencia de partidos políticos fuertes para garantizar que los candidatos elegidos defiendan sus intereses. Los mecanismos principales para distribuir estos beneficios son la contratación pública, el empleo público, y la formulación e implementación de regulaciones y políticas públicas. Finalmente, estos actores también buscan capturar el sistema de justicia y los organismos de control para garantizar que los delitos y faltas que cometen permanezcan impunes.

2. Causas

Existen condiciones estructurales transversales que propician la manifestación de la corrupción en el país: las economías ilícitas, las barreras al control ciudadano y una cultura permisiva con la corrupción. Kahn y Saavedra (2021), desarrollando el diagnóstico elaborado por Barrios et al. (2021), listan doce problemas específicos asociados a los niveles de corrupción en el país: 1) la ausencia de autonomía y capacidad para las investigaciones electorales del Consejo Nacional Electoral; 2) la falta de

transparencia y recursos públicos insuficientes para la financiación de las campañas; 3) la excesiva competencia interna en los partidos y debilidad de los mismos por opciones de inscripciones independientes a campañas; 4) los riesgos de corrupción en el sistema de justicia y organismos de control por una ausencia de autonomía e independencia frente a intereses políticos y económicos de la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría; 5) la falta de efectividad y eficiencia en las investigaciones contra la corrupción y debilidad en la capacidad para investigar la corrupción como un fenómeno complejo y de redes, debido al enfoque tradicional caso por caso; 6) los incentivos perversos por un diseño no óptimo, duplicidad de funciones, y controles excesivos en los organismos de control; 7) la falta de transparencia y competencia en el sistema de compra pública y el abuso de los regímenes especiales de contratación y de las causales de contratación no competitiva; 8) la captura e influencia indebida de la política en entidades del gobierno nacional y territorial para extraer rentas en la contratación en las entidades; 9) la falta de capacidad en las entidades para los procesos de contratación y la insuficiente coordinación e integración de los sistemas de información; 10) la politización de los contratos de prestación de servicios y de los cargos provisionales en el contexto de una tendencia creciente en el uso de estas figuras en el sector público y debilidad estructural en la política de talento humano en el Estado colombiano; 11) la incidencia indebida de intereses particulares en la formulación de regulaciones y políticas públicas en el Congreso, Ejecutivo, y Agencias Regulatorias; y 12) el abuso de la implementación de programas públicos para fines políticos y electorales.

3. Propuestas

Modificar la nominación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral (CNE) y fortalecer su capacidad con presupuesto y planta autónomos y una mejora en sus capacidades de investigación. Los magistrados del CNE deben ser elegidos con reemplazos escalonados en el tiempo, con ternas propuestas de un concurso de méritos y definidos por un comité temporal constituido por sorteo. La elección se debe hacer por cooptación entre los miembros del CNE. Se debe contar con una planta de carrera administrativa electoral y presupuesto independiente de la Regis-

traduría, que debe administrar el Fondo Nacional de Financiación Política, y se debe fortalecer sus procesos y gestión a través de una reforma administrativa interna. Un CNE autónomo también debe reglamentar la actuación de la Registraduría. Finalmente, se debe fortalecer la coordinación con otras entidades mediante protocolos de intercambio de información para garantizar que el CNE: 1) cuente con acceso a la información necesaria para adelantar las investigaciones y al mismo tiempo genere reportes a estas entidades; 2) ejerza control sobre el uso de efectivo el día de las elecciones; y 3) verifique el patrimonio de las personas naturales (incluyendo los mismos candidatos) que hacen aportes a las campañas.

Aumentar la financiación pública directa e indirecta a las campañas del 30 al 70 por ciento de los gastos de campaña y fortalecer el control a los reportes de ingresos y gastos de las campañas políticas. Se debe proveer transporte gratuito el día de las elecciones y aumentar el financiamiento público indirecto a las campañas a través de la publicidad en medios. Los recursos estatales deben ser girados principalmente de forma anticipada y aumentar el monto girado, especialmente en las elecciones a Congreso y las elecciones territoriales. También se debe mejorar los procesos relevantes para garantizar la entrega oportuna de los recursos de anticipos y reposición de votos. Se debe divulgar proactivamente la información sobre ingresos y gastos en la plataforma Cuentas Claras y establecer sanciones claras por el incumplimiento a los candidatos y partidos. También, se debe crear una cuenta única bancaria por campaña para la administración de ingresos y gastos. Finalmente, se deben auditar las cuentas de las campañas con cruces de información sobre riesgos de lavado de activos y, en particular, se debe asegurar que los créditos no bancarios de las campañas se paguen para evitar donaciones fraudulentas.

Adelantar una reforma integral a los organismos de control para mejorar su eficacia. Esta reforma debe considerar: 1) garantizar la autonomía e independencia frente a intereses políticos y económicos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación (PGN), mediante un fortalecimiento de los mecanismos de elección, restricciones para ocupar cargos de elección popular, ajustes en los periodos institucionales para evitar coincidencia con periodo presidencial y de Congreso, y la declaración de

conflictos de interés; 2) la Procuraduría debe ser una entidad enfocada en combatir la corrupción y garantizar el cumplimiento del marco normativo anticorrupción, concentrándose en las investigaciones administrativas por corrupción de alto impacto, siendo garante de la Ley de Transparencia, e identificando proactivamente los riesgos de corrupción en la administración pública al desarrollar su capacidad de análisis—las funciones de la Procuraduría de acompañamiento judicial deben ser suprimidas; 3) para lograr un control fiscal más eficaz y garantizar el debido proceso en la Contraloría, se deben escindir sus funciones de investigación y auditoría frente a la función de sanción fiscal, se deben suprimir sus facultades sancionatorias y delegarlas a la Rama Judicial, en una nueva jurisdicción, y se deben suprimir las contralorías territoriales y sus competencias deben ser asumidas por la Contraloría; 4) se debe reducir al mínimo las provisionalidades para evitar el uso político de la nómina de las entidades; 5) se deben fortalecer las técnicas y capacidad de investigación contra el crimen organizado asociado a la corrupción usando ciencia de datos, inteligencia artificial, análisis de redes y contexto, compartiendo material probatorio y creando carpetas digitales, por parte de los organismos de control y la Fiscalía; 6) para coordinar las investigaciones entre la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, se debe mejorar la focalización en sectores y regiones críticas y crear un archivo único para las investigaciones que haga parte del proceso de digitalización de la Rama y los organismos de control; 7) la priorización de regiones y casos críticos debe partir de un protocolo común y público basado en métodos cuantitativos y tableros de control; finalmente, 8) se debe facilitar el acceso a información sobre lavado de activos a los organismos de control y el CNE.

Hacer seguimiento a los flujos de recursos ilícitos y el lavado de dinero asociado a la corrupción y combatir el uso del efectivo en las campañas políticas y la falta de transparencia de estos recursos. Se propone restringir en algunas actividades las transacciones en efectivo por encima de ciertas cantidades. Además, en las escrituras públicas los notarios deben ser garantes de los soportes de las transacciones financieras asociados a la transferencia de bienes inmuebles. También se debe hacer seguimiento a los recursos en efectivo de contratistas estatales, donantes de campañas políticas, candidatos y familiares—en periodo de elecciones y por fuera de

éste—y definir protocolos de riesgo de lavado de activos asociado a la contratación pública y la financiación electoral.

Combatir la corrupción en la contratación estatal al restringir el uso del régimen de contratación por los esquemas especiales, contrataciones no competitivas y las adiciones a los contratos, así como fortalecer el gobierno corporativo de las entidades del gobierno nacional.

Reformar el servicio civil y el empleo público y crear un régimen de vinculación en planta de los servidores en prestación de servicios sin un aumento del gasto público.

Combatir la transaccionalidad de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso al aumentar la transparencia del proceso legislativo, regular los cupos indicativos y hacer del trámite legislativo un proceso digital y transparente.


Fortalecer la institucionalidad de la lucha contra la corrupción creando un departamento administrativo especial que parta de la Consejería para la Transparencia, diseñando un programa de campañas pedagógicas que usen evidencia experimental y psicología social.

Fortalecer la capacidad de la sociedad civil de hacer control a la corrupción con esquemas de protección al denunciante y mayor acceso a información.

Referencias

Barrios, Alejandra, Catalina Botero, Andrés Hernández, Luis Fernando Mejía, Vivian Newman, Mónica Pachón, Pablo Querubín & Elisabeth Ungar (2021). “Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anti-Corrupción”. Fedesarrollo.

Kahn, Theodore & Víctor Saavedra (2021). “La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla”. Documento elaborado en el marco de la Comisión de Expertos Anticorrupción de Fedesarrollo. *Coyuntura Económica*, 51, 115-172.



¿Qué hacer en educación?

David Forero



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

En términos de cobertura, Colombia ha logrado avances importantes en los últimos años, sobre todo en educación básica. Sin embargo, aún persisten retos significativos tanto en educación inicial, donde la cobertura para niños de 3, 4 y 5 años es de 53%, 58% y 62%, respectivamente, como en educación media, donde hay un déficit estructural de oferta en las zonas rurales y la cobertura neta es de apenas 45% (el valor más bajo en países latinoamericanos, 46 puntos por debajo del promedio de la OCDE).

En los grados décimo y once la inasistencia aumenta hasta cerca de la mitad de los jóvenes, lo que los priva de obtener un título de bachillerato y continuar con los estudios superiores. En educación superior, si bien el país ha triplicado la cobertura en dos décadas al pasar de 15,3% en 1996 a 52,9% en 2017, desde 2018 se ha observado un descenso paulatino de la cobertura que contrasta con una matrícula creciente de formación para el trabajo y desarrollo humano.

Los avances en cobertura no se han reflejado en aumentos en la calidad. En las pruebas PISA de 2018, Colombia presentó una reducción de su desempeño con respecto a 2015 y una diferencia entre 80 y 100 puntos con respecto al promedio de la OCDE. Esto implica que un estudiante de 15 años en el país cuenta con entre 2 y 3 años menos de escolaridad equivalente con respecto a un estudiante promedio de la OCDE. Más de la mitad de los estudiantes en grado noveno no entienden bien lo que leen, y dos terceras partes obtienen el nivel más bajo de desempeño en matemáticas. Pero quizás más importante que el nivel promedio son las brechas existentes en calidad, con una diferencia de 1 año de escolaridad equivalente entre las zonas urbanas y las rurales (40 puntos) y casi de dos años (70 puntos) entre colegios privados y oficiales. En educación superior, donde contamos con un sistema de aseguramiento relativamente consolidado, la acreditación de alta calidad se concentra en los programas universitarios y no cuenta con las herramientas apropiadas para medir la calidad en los programas e instituciones técnicas y tecnológicas; esto ha llevado a que la acreditación de alta calidad se concentre solo en la oferta universitaria, con un 82% de la oferta acreditada. Además, no hay un marco de referencia para medir la calidad de los técnicos laborales, cursos cortos y diplomados de la formación para el trabajo, lo que impide diferenciar la oferta de calidad y redundante en malas decisiones por los estudiantes de bajos ingresos para los que ésta es la única opción asequible.

2. Causas

La deserción es un problema central del sistema educativo colombiano. En educación básica, se estima que por cada 100 niños que entran a primero de primaria, solo 44 logran graduarse de bachillerato a tiempo. La transición entre ambos ciclos es un momento de riesgo: de 100 graduados de

bachillerato a nivel nacional, solo 39% logra acceder a educación superior. Para educación superior, la deserción por cohorte es de 46% para estudios universitarios, y supera el 50% para técnicos y tecnológicos. Lo grave de la deserción es que termina teniendo un impacto en términos de desigualdad: en educación superior, mientras que la deserción acumulada supera el 70% para estratos 1 y 2, es menor al 10% para estudiantes de estratos 4, 5 y 6. La desigualdad no solo se explica por estratos sino entre regiones. Por ende, el sistema educativo termina replicando y no solucionando la desigualdad existente en la sociedad.

Las tendencias demográficas en Colombia han llevado a una reducción paulatina de la población en edad de estudiar. La reducción de cobertura en educación superior se puede asociar a este factor estructural, pero también a otros factores como un mayor interés de los estudiantes por programas cortos y aplicados (en detrimento de ciclos formativos de larga duración), y a los costos altamente crecientes de las instituciones privadas. Esto en un contexto en el que una proporción importante de los estudiantes se endeuda para pagar carreras con tasas de retorno negativas, lo que implica que los salarios no alcanzan a cubrir el costo en el que se incurre para financiar los estudios.

En calidad, Colombia no cuenta con un currículo oficial que sirva de guía para los establecimientos educativos oficiales, presente en la gran mayoría de países con sistemas educativos exitosos. La ausencia de este marco de referencia genera mayor heterogeneidad en la calidad a nivel territorial y deja a discrecionalidad de cada establecimiento los contenidos básicos que se espera aprenda el estudiante. De los 100 mejores colegios, 97 son privados, lo que muestra una gran diferencia en calidad entre ambos tipos de oferta educativa.

Una forma alternativa de ver la calidad educativa es a través de la pertinencia: la sincronía entre lo que forma el sistema educativo y lo que necesita el sector productivo. En Colombia el 54% de los empleadores reportan dificultades para llenar sus vacantes. A nivel general, un problema es el analfabetismo funcional de los profesionales: no saben leer ni escribir bien. A nivel particular, se ha encontrado que la oferta está muy concentrada en las áreas económicas y administrativas y en ciencias humanas,

mientras que la demanda laboral es más dinámica en ingeniería y en ciencias de la salud.

3. Propuestas

Plantear una hoja de ruta para avanzar hacia la universalización de la educación inicial, con el fin de garantizar acceso a dos millones de niños de 3 a 5 años (hacen falta unos 850.000 cupos), para lo que se necesitaría entre \$1,7 y \$2,7 billones de pesos.

Para reducir la deserción es necesario **generar mecanismos de búsqueda activa de niños que se encuentren por fuera del sistema educativo de básica y media** a través de un esquema de monitoreo a la deserción interanual, inexistente en Colombia. Esto, a través del establecimiento de un sistema preventivo, basado en inteligencia artificial, para el seguimiento y monitoreo georreferenciado a los estudiantes que presenten un alto riesgo de abandonar sus estudios.

Rediseñar el modelo financiero del ICETEX, migrando hacia la financiación contingente al ingreso y focalizándolo en programas que presenten una tasa interna de retorno positiva. El acceso a la educación superior no debe evaluarse desde una perspectiva financiera, sino como un servicio social a ser garantizado por el Estado.

Construir un currículo que sirva como referencia de las competencias que se espera adquieran los estudiantes colombianos durante su aprendizaje. Este currículo, focalizado en competencias transversales, se debe construir con la comunidad educativa y debe reconocer las diferencias regionales.

Construir un sistema de formación continua de docentes atado al sistema de evaluación, que tenga énfasis en el componente práctico y en competencias específicas. Además, aumentar la oferta de formación para directivos docentes, que permita consolidarlos como referentes de liderazgo pedagógico.

Recuperar el énfasis en la evaluación, un instrumento esencial para la planificación educativa. Volver a la implementación de las pruebas SABER 3, 5 y 9 de manera censal, con información niño a niño, como estaba en 2017, y aprovechar la evaluación a través de esquemas de medición e incentivos como lo fue el Día E.

Fomentar el establecimiento de redes docentes a nivel regional a través de espacios específicos para la interacción entre pares, y la creación de una plataforma en línea para compartir experiencias pedagógicas exitosas dentro del sistema.

Definir un modelo educativo específico que capture las características diferenciales de territorios rurales, como lo son los desarrollos nacionales de Escuela Nueva y el Sistema de Aprendizaje Tutorial.

Adoptar de manera estandarizada un Marco Nacional de Cualificaciones. Esto con el fin de potenciar la formación técnica y tecnológica a través de la organización de las competencias, lo que permitiría generar un sistema integrado de trayectorias educativas y el reconocimiento estandarizado de saberes y competencias adquiridas por dentro y fuera del sistema. Esto serviría como catalizador para un sistema de calidad de la formación para el trabajo, al permitir ubicar este tipo de formación dentro de un marco de referencia de competencias y facilitar su reconocimiento por el sistema de educación superior. Aunque ya se ha construido el marco para 12 sectores, falta mucho camino para su plena implementación.

Reformar los criterios de distribución de los recursos del SGP, desde el criterio de capitación con una lógica de cobertura, hacia un criterio donde se diferencien explícitamente los costos de nómina y se definan qué recursos pueden usarse para mejorar la calidad.

Garantizar una fuente de recursos estable para la educación inicial, complementando el esquema de cofinanciación Nación-entidades territoriales con transferencias recurrentes del SGP dirigidas a aumentar la cobertura y calidad de esta oferta.

Referencias

Consejo Privado de Competitividad (2021). “Capital Humano”. En Consejo Privado de Competitividad, *Informe Nacional de Competitividad 2021-2022*, capítulo 7, 182-219.

Forero, David, Víctor Saavedra & Cristina Fernández (2021). “El futuro de la educación en Colombia”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 5, 320-383, Penguin Random House.

Forero, David & Víctor Saavedra (2019). *Los 10 pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Latina.* Premio a la investigación en políticas públicas Luis Carlos Sarmiento Angulo 2018. Fedesarrollo & ANIF.



¿Qué hacer en

política tributaria?

Luis Fernando Mejía



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Los cuatro principales problemas de la actual política tributaria son: 1) el recaudo tributario en Colombia sigue siendo bajo, cercano al 14% del PIB—18% del PIB si se incluyen las contribuciones de seguridad social, frente a un promedio observado de recaudo de 22% del PIB en América Latina y de 34% del PIB en los países de la OCDE; 2) subsiste una regresividad en el impuesto de renta de personas, pues las personas en el 5% de ingresos más altos pagan menos impuestos en proporción a sus ingresos que

personas que tienen ingresos más bajos; 3) hay tratamientos desiguales entre empresas y personas, dado que las tasas efectivas de tributación dependen del sector económico en el que opera una empresa o de la posición ocupacional que desempeña una persona, lo que genera inequidades en la tributación; y 4) persisten altos niveles de evasión en el pago de impuestos, del orden de 5,4% del PIB: 3,4% del PIB en el impuesto de renta a empresas, 1,3% del PIB en el IVA y 0,7% del PIB en el impuesto de renta a personas.

2. Causas

Colombia cuenta con un estatuto tributario que, a pesar de la gran cantidad de reformas, aún no cumple con tres principios fundamentales: simplicidad, equidad y eficiencia. Existen una gran cantidad de beneficios tributarios y tratamientos diferenciales por sectores y actividades económicas que, si bien pretenden incentivar algún sector particular, no cuentan con una evaluación de costo-beneficio que permita identificar si el gasto tributario asociado se justifica por sus eventuales retornos económicos y sociales.

Aunado a lo anterior, el complicado diseño de la política tributaria limita la capacidad de auditoría y supervisión por parte de la DIAN. Esto, junto con unos incentivos de gestión para el recaudo mal diseñados, las falencias en el personal administrativo y el poco uso de herramientas tecnológicas de gestión para detectar y combatir prácticas de evasión y elusión, ha imposibilitado mayores avances en la lucha contra la evasión.

3. Propuestas

Tributación en empresas

- **Eliminar las exenciones sectoriales y empresariales existentes**, con el fin de tener un estatuto tributario que trate de igual forma a todas las actividades productivas.
- Condicional en lo anterior, **reducir gradualmente la tarifa del impuesto de renta para las empresas del 35% al 30%**. Esta reducción no es viable en caso de no eliminar las exenciones sectoriales y empresariales.

- **Revisar y eventualmente eliminar las zonas francas**, especialmente las unipersonales, que en la práctica son regímenes tributarios preferenciales que permiten que las empresas en zonas francas vendan sus productos en el mercado doméstico en mejores condiciones que las que enfrentan las empresas sujetas al régimen general.
- Como alternativa a la eliminación de las exenciones sectoriales y empresariales, **introducir un impuesto mínimo del 20% sobre las utilidades antes de beneficios tributarios**.
- **Eliminar el descuento del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros (ICA) frente al impuesto de renta**, retornando al modelo anterior en donde el pago del ICA es deducible del impuesto de renta, como cualquier otro costo de producción.

Tributación en personas

- **Introducir un impuesto mínimo de renta del 5% sobre los ingresos brutos** para las personas que están en el 5% de contribuyentes con más altos ingresos.
- **Reducir el rango exento declaración de renta a la mitad**, a aproximadamente \$27 millones de ingresos anuales, con el fin de ampliar la base gravable y fomentar la cultura tributaria.
- **Incluir los ingresos pensionales como renta líquida gravable**, en un modelo que mantenga la exención tributaria en el momento del aporte obligatorio.
- **Introducir un impuesto al patrimonio líquido neto** con las siguientes tasas marginales:
- 0,25% para patrimonios de \$1 mil a \$2 mil millones, 0,5% para patrimonios de \$2 mil a \$3 mil millones, 0,75% para patrimonios de \$3 mil a \$4 mil millones, y 1% para patrimonios superiores.

Tributación indirecta

- **Establecer gradualmente una tarifa del 8% de IVA sobre bienes y servicios que actualmente están exentos, excluidos, o gravados al 5%**. Por ejemplo, fijar una tarifa de IVA para los bienes y servicios exentos y excluidos de 2% en 2023, luego unificarlos con la tarifa de los bienes y servicios gravados al 5% en 2024 y, finalmente, subir la tarifa de estos bienes y servicios al 8% de 2025 en adelante.

- **Sustituir el actual mecanismo de compensación de IVA por uno de no pago del IVA** para los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población.
- **Eliminar los días sin IVA**, por su incidencia regresiva (quienes más aprovechan este beneficio son las personas de ingresos medios y altos) y por su efecto negativo sobre la cultura tributaria.
- **Introducir un impuesto *ad valorem* a las comidas y bebidas no saludables**, como aquellas con alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas.

Medidas contra la evasión y elusión

- **En cuanto a información y transparencia se debe:** 1) publicar las declaraciones de renta de las empresas; 2) anonimizar y poner a disposición del público las declaraciones de renta de las personas; 3) establecer un registro de cabilderos o lobistas y empresas que usan sus servicios; 4) hacer interoperables las bases de datos de aduanas e impuestos.
- **Implementar medidas para limitar las deducciones y transacciones:** 1) introducir una cláusula antiabuso que liste los gastos que empresas y personas no podrán deducir del impuesto de renta, como afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda, gastos personales y gastos realizados en efectivo; 2) prohibir las transacciones en efectivo de inmuebles, semovientes, joyas, obras de arte, vehículos, aeronaves y embarcaciones con valor superior a los \$2 millones.
- Para propósitos del impuesto al patrimonio, **los inmuebles, activos financieros y no financieros deben ser valorados a precios de mercado**, no a su costo histórico. De igual forma, es esencial **avanzar en la actualización catastral en predios rurales** para que el valor declarado verdaderamente refleje el valor comercial.
- **En términos de asesoría tributaria se propone que:** 1) la remuneración del asesor tributario de una persona jurídica o natural no pueda estar atada al impuesto a cargo del cliente que resulta de tal asesoría; 2) el asesor tributario tenga la obligación de informar a la DIAN sobre esquemas de planificación tributaria; y 3) los asesores tributarios sean judicialmente responsables por las declaraciones tributarias de

sus clientes cuando se demuestre que su asesoría haya conducido a prácticas abusivas o evasoras.

- Finalmente, **en términos del personal de la DIAN se sugiere:** 1) establecer un régimen de remuneración y estabilidad laboral en la DIAN que permita la contratación y remuneración de personal especializado de alto nivel, sujeto a remoción discrecional por razones de integridad o por participación en acuerdos con los declarantes o evasores; y 2) evaluar al personal de la DIAN en función de su desempeño individual y eliminar los incentivos asociados a metas sobre el crecimiento del recaudo, migrando hacia incentivos a la inclusión de nuevos contribuyentes.

Referencias

Arbeláez, María Angélica, Alejandro Becerra, Miguel Benítez, Ximena Cadena & María José Mejía (2021). “Elementos para el diseño de un impuesto a alimentos y bebidas altos en sodio, grasas y/o azúcares en Colombia”. *Coyuntura Económica*, 51, 37-79.

Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021). “Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social”. Fedesarrollo.

OCDE (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE, DIAN & Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

OCDE (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. OCDE.



¿Qué hacer en

política social?

Luis Fernando Mejía
Jairo Núñez



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Los tres problemas esenciales de la política social son: 1) las transferencias monetarias no le llegan a toda la población pobre, pues en 2017 el 52% de los hogares elegibles no recibía ninguna transferencia monetaria; 2) el gasto social está mal focalizado, dado que en 2017 casi el 60% de ese gasto lo recibía población no pobre; y 3) como consecuencia de lo anterior, el gasto social tiene un impacto limitado para mejorar la distribución del ingreso luego de impuestos y transferencias, pues en 2017 el coeficiente de

Gini se reducía de 0,56 en el ingreso de mercado a 0,52 en el ingreso disponible (apenas un 40% de la reducción promedio en los países de la OCDE, que es de 0,10).

2. Causas

Entre las causas que explican la poca eficiencia y eficacia de la política social se encuentran:

- La utilización de instrumentos de focalización inadecuados y no interoperables, como el estrato socioeconómico para el caso de los subsidios a los servicios públicos.
- La prevalencia de reglas de entrada y salida que no son claras y que pueden generar desincentivos a la participación laboral y la formalización del empleo.
- La dispersión y duplicidad de programas, con varios de baja cobertura, altos costos administrativos y déficit de recursos para atender a la población objetivo.
- La existencia de arreglos institucionales inadecuados y la desarticulación entre intervenciones, programas y políticas. Por ejemplo, la política laboral, educativa, en salud, de vivienda, entre otras, funcionan con objetivos y poblaciones que no siempre están alineados.
- La ausencia de sistemas integrados de información para la administración y entrega de subsidios (v.g., el sistema de registro único aún no opera a pesar de que se ordenó en 2003).
- La ausencia de una evaluación periódica e integral de los programas sociales, con contadas excepciones, lo que imposibilita las modificaciones necesarias para mejorar su impacto.
- La predominancia de políticas que se focalizan en transferencias y no en la formación para el trabajo, la asistencia técnica en las zonas rurales, el emprendimiento y, en general, acciones que den responsabilidad a los hogares en el proceso de salida de la pobreza.

3. Propuestas

Adoptar el Sisbén 4.0 como único mecanismo de selección de beneficiarios. En particular, se debe eliminar definitivamente el estrato socioeco-

nómico como mecanismo de focalización (el PL 186 de 2017 propone un mecanismo concreto y gradual de eliminación).

Crear una renta mínima de inclusión social para los hogares en condición de pobreza. Esta renta mínima entregaría \$38.000 mensuales (1 unidad de valor tributario, UVT) por cada adulto menor de 65 años en el hogar y \$38.000 mensuales (1 UVT) por cada menor de 18 años (hasta 3 menores por hogar) condicionado en asistencia escolar y controles rutinarios en salud. Esta renta mínima unificaría los recursos de los programas Ingreso Solidario y Familias en Acción, así como del resto de programas de transferencias monetarias.

- Esta propuesta eliminaría las inequidades horizontales que persisten en el esquema actual y aumentaría el ingreso promedio entregado a hogares pobres de \$44.000 mensuales a \$150.000 pesos mensuales.

Rediseñar la arquitectura institucional de la política social. Se requiere una arquitectura que permita coordinar de forma efectiva los diferentes instrumentos de política y programas sociales. Este rol debe recaer en el Departamento Nacional de Planeación.

Rediseñar la ruta de inclusión social y productiva. Es necesaria una ruta de inclusión social y productiva por hogares tipo para cubrir las necesidades básicas, luego las necesidades de formación y capacitación y por último la inclusión productiva. Esta ruta debe tener mecanismos claros y transparentes de entrada y salida.

Lograr la plena interoperabilidad de los sistemas de información. El Sisbén debe ser plenamente interoperable con el resto de información administrativa, incluyendo la de la PILA, el catastro y la de la administración tributaria. Esto con el fin de reducir los errores de inclusión que actualmente presentan los programas.

Mejorar el seguimiento, gestión y coordinación de la política social. Es indispensable hacer el seguimiento y la gestión de los programas para tomar decisiones acertadas acerca del mejoramiento de estos en términos de eficacia y eficiencia, incluyendo la dimensión territorial. Al mismo tiempo se deben eliminar las duplicidades y coordinar las acciones de la cooperación internacional y otras del sector privado.

Referencias

Fernández, Cristina & Luis Fernando Mejía (2021). “Rigideces del mercado laboral en Colombia: tendencias, perspectivas y recomendaciones”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 4, 261-319, Penguin Random House.

Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021). “Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social”. Fedesarrollo.

Núñez, Jairo (2021). “La pobreza y la desigualdad en Colombia: el papel del Estado y los desafíos de la política social y tributaria”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 3, 177-260, Penguin Random House.

OCDE (2021). “Income redistribution”, en OCDE, *Government at a Glance 2021*.



¿Qué hacer en

salud?

Jairo Núñez



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Entre los principales problemas del actual sistema de salud se destacan: 1) niveles subóptimos en la prestación de servicios de salud con desigualdades significativas en oferta, acceso, calidad y oportunidad entre diferentes grupos de la población (según ocupación e ingreso), entre las zonas urbanas y rurales del país, en especial las más remotas, y entre el desempeño general de las EPS ofrecidas en los territorios; 2) recursos insuficientes para financiar el derecho a la salud, pues los gastos superan los ingresos corrientes

del sistema, con una acumulación de déficits anuales que ha generado una cartera que tienen en riesgo al sistema; 3) un gasto creciente e inducido por la modalidad de “pagos por evento” y por la ausencia de incentivos para los prestadores de servicios, a la par que se desconoce la eficiencia del gasto en términos de los resultados en salud; y 4) debilidades en la estructura institucional y la gobernanza del sector, que se reflejan en fallas de articulación entre políticas, actores y niveles de gobierno para garantizar el derecho a la salud.

2. Causas

Acceso, calidad, oportunidad

- El modelo de Atención Primaria en Salud (APS) no se ha terminado de definir, dejando a la deriva la estrategia de coordinación intersectorial para la atención en todos los niveles de complejidad, contemplada en la Ley 1438 de 2011. La falta de atención en redes y la ausencia de talento humano se suman a la falta de definición de este modelo.
- Lo mismo sucede con el modelo de Atención Integral en Salud: no hay una ruta (integral) definida de manera clara y transparente para la atención de acciones coordinadas, complementarias y efectivas para garantizar el derecho a la salud en las diferentes etapas que requieren los pacientes.
- Existen debilidades en las acciones colectivas de promoción y falta de aplicación de medidas permanentes de prevención específica para la disminución de enfermedades, y coexisten fallas en la gestión relacionadas con la falta de articulación de los agentes para poder evaluar e intervenir el riesgo que enfrentan personas y comunidades (gestión del riesgo).
- Lo anterior, es una falla que se profundiza en las zonas rurales y remotas del país, plenamente relacionada con los problemas tradicionales de oferta (talento humano, infraestructura y dotación) y que, como consecuencia, abre importantes brechas de acceso, calidad y tiempos de espera en la atención.

Sostenibilidad financiera

- No existen los recursos financieros, el talento humano, ni la infraestructura suficiente para cubrir la prestación del servicio. Esto se explica por una insuficiencia de la unidad por capitación (UPC) y los presupuestos máximos; las nuevas presiones financieras con la implementación de la Ley Estatutaria; y el crecimiento exponencial de los servicios no cubiertos por el Plan de Beneficios, los cuales generan un déficit a lo largo de la cadena, un crecimiento de la cartera, falta de liquidez y deterioro en los estados financieros en todos los eslabones de la cadena de prestación de servicios.
- El sistema no se enfoca en la gestión del riesgo sino en la presión del gasto. Es así como existen diferentes formas de incentivos pecuniarios, con las cuales se puede incrementar el gasto y la prestación de servicios de salud para obtener más recursos del sistema.

Estructura institucional y gobernanza

- El sistema no funciona como tal (un conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan su funcionamiento), puesto que la regulación es poco efectiva y se generan grandes ineficiencias en la prestación de servicios. El sistema es fragmentado, desequilibrado en los riesgos financieros, con incentivos negativos para el acceso y positivos para aumentar el gasto, en donde las responsabilidades y la rendición de cuentas respecto a la oportuna prestación de servicios es difícil de exigir y solucionar. Ante estas debilidades se presentan riesgos de corrupción que se materializan frecuentemente.
- Hay una baja capacidad institucional, operativa y financiera de los entes territoriales para poder asumir sus competencias en salud, garantizar el acceso a los servicios y en general para diseñar, planear, contratar, seguir y evaluar los planes territoriales de salud pública.
- La organización de la prestación de los servicios no ha podido avanzar hacia redes de atención integral en contravía de la autonomía hospitalaria.
- Históricamente se han presentado fallas en la capacidad sancionatoria por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.
- Hay una falta de información para la gestión y la toma de decisiones, asociada a la capacidad de reporte que tienen los actores del siste-

ma (personal médico, instituciones prestadoras de servicio de salud, entidades promotoras de salud) para cargar la información en los sistemas diseñados por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS). Además, los sistemas no son interoperables por lo que es complejo hacer cruces de información.

- Existe una regulación excesiva, pero poco efectiva en términos de cumplimiento, por parte del MSPS.
- Hay debilidades en la red pública relacionadas con problemas de eficiencia, talento humano, rigideces laborales, condiciones de contratación y con una alta cartera, que ponen en riesgo financiero a las entidades sociales del estado (ESE).

3. Propuestas

Diseñar un programa para la integración de redes a nivel regional con el concurso del gobierno nacional, los gobiernos territoriales y las entidades promotoras de salud (EPS). El asegurador debe integrar de manera funcional las redes para la prestación del servicio involucrando a los prestadores públicos y privados en igualdad de condiciones técnicas y comerciales.

Constituidas las redes es necesario diseñar, **reglamentar e implementar el modelo de atención integral y el modelo de atención primaria en salud con enfoque diferencial en territorios** (zonas urbanas, cabeceras municipales, zonas rurales y rurales dispersas), con el objeto de reducir la fragmentación y poder llegar a la población de forma armónica e integral.

A partir del diagnóstico de las redes se debe **diseñar un programa de infraestructura y dotación de hospitales** (con énfasis en las zonas remotas) para que puedan aportar y competir dentro de la red adscrita evitando sobreoferta en algunas regiones.

Se requiere **diseñar los componentes de formación, gestión y ejercicio del talento humano en salud**.

Aumentar los recursos mediante impuestos saludables, como impuestos a las comidas y bebidas con alto contenido de azúcar, sodio o grasas, a la cerveza y el alcohol, a los vapeadores y cigarrillos electrónicos, al cannabis recreativo, y mediante **impuestos a los juegos de suerte y azar, apuestas, y loterías en línea**.

Hacer una **evaluación profunda sobre el valor de la UPC** y unificarla con el proceso de “presupuestos máximos”. Establecer que lo que no esté cubierto por la UPC, debe ser gestionado y pagado por giro directo desde la ADRES sin pasar por la EPS. Tener componentes explícitos para el pago de promoción y prevención, pago por atención primaria, pago por atención especializada, pagos por fuera del PBS y un componente de **pago por calidad y resultados en salud**.

Continuar con la política de regulación de precios de medicamentos y ampliarla a las nuevas tecnologías no financiadas con cargo a los recursos de la UPC.

Diseñar, implementar y promover contratos de riesgo compartido con el prestador, los cuales incluyan rutas de atención para pacientes con enfermedades crónicas, renales, VIH, etc. Los contratos deben: 1) tener un enfoque hacia la gestión por resultados; 2) incluir todas las prestaciones que requiere el paciente en su municipio con un presupuesto global (todo incluido); 3) tener explícitamente las rutas integrales de atención; 4) licitarse para la unión de diferentes prestadores públicos y privados (la red y otros requeridos); 5) incluir en el objeto del contrato los resultados esperados y los indicadores para alcanzarlos y medirlos; 6) incluir incentivos o descuentos por calidad y desempeño y 7) ser de largo plazo (más de 2 años).

Continuar con el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Salud. En particular, es necesario conferirle mayor independencia y autonomía a través del nombramiento del superintendente por un período fijo de cuatro (4) años y bajo la selección por méritos.

Establecer instancias de coordinación efectivas con el objeto de atender los determinantes de la salud y las desigualdades regionales que impactan al sector.

En salud pública es necesario resolver los problemas de articulación intersectorial a nivel territorial para coordinar las acciones referidas a los determinantes en salud. Esto implica diseñar e implementar un programa de transferencia de conocimiento y asistencia técnica para la estrategia PASE a la equidad en salud entre nación, departamento y municipio. Además, fortalecer la capacidad de la red pública para la prestación de las

actividades colectivas a través de asistencia técnica y el programa de infraestructura y dotación mencionado anteriormente.

Diseñar e implementar un sistema de información público e interoperable que soporte las estrategias propuestas y los indicadores de resultados de las redes, entidades administradoras de planes de beneficios, instituciones prestadoras de servicio de salud, y contratos innovadores de riesgo compartido.

Referencias

Giovanella, Ligia, Oscar Feo, Mariana Faria, Sebastián Tobar (org.) (2012). *Sistemas de Salud en Suramérica: desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad*. ISAGS.

Titelman, Daniel y Andras Uthof (2000). *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud*. Fondo de Cultura Económica.



¿Qué hacer en

vivienda y ordenamiento territorial?

Víctor Saavedra



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Problemas

Pese al buen desempeño en ventas e iniciaciones de Vivienda de Interés Social (VIS), el déficit de vivienda ha sido persistente desde 2005 por un aumento en el déficit cualitativo de vivienda. En efecto, entre los censos de 2005 y 2018 se observó un leve aumento del déficit total de 0,4 puntos porcentuales debido a un aumento de 3 puntos porcentuales en el déficit cualitativo. Esto contrasta con el comportamiento del déficit cuantitativo urbano que se ha reducido de 9% en 2010 a 4,2% en 2020. En Colombia el déficit de

vivienda es predominantemente cualitativo (26,8%) y más pronunciado en áreas rurales y pequeños municipios. Además, el desarrollo de la política de ordenamiento territorial en el país, que completa 25 años desde la expedición de Ley 388 de 1997, requiere una revisión profunda por el estado generalizado de desactualización de los instrumentos de planeación como los planes de ordenamiento territorial (POT).

2. Causas

Falta de acceso para hogares de bajos ingresos. Los colombianos más pobres, que se caracterizan no solo por bajos ingresos sino también por un alto grado informalidad laboral, sufren de manera más aguda las privaciones de vivienda, con una tasa de déficit superior al 50% para el 30% de la población de menores ingresos. Sin embargo, los subsidios para comprar vivienda son asignados principalmente a los hogares de ingreso medio (deciles 5 al 8). Para el 50% de menores ingresos de la población (sin afiliación a cajas de compensación) y para el 30% de menores ingresos con afiliación a las cajas, los ingresos son insuficientes para la comprar de vivienda con créditos y subsidios.

Surgimiento de barrios informales ante la ausencia de oferta de vivienda de interés prioritaria formal. La política centrada en la adquisición no siempre considera las necesidades de las personas que viven en viviendas informales como los mejoramientos locativos (baños, cocinas, pisos, cubiertas y muros) y conexiones a la red de acueducto y alcantarillado. Las asignaciones presupuestales a estos programas son limitadas y dispersas institucionalmente en su ejecución.

No atender adecuadamente las zonas rurales, los municipios más pequeños, la población afro e indígena y la población migrante. El déficit de vivienda es persistente y muy superior al promedio de la población para cada uno de estos grupos y las soluciones de mercado son menos eficientes en estos contextos.

Inadecuada habilitación de suelo frente a las necesidades de oferta de vivienda que no considera la integración de mercados de vivienda y el crecimiento en suelo suburbano y rural. Los bajos niveles de habilitación de suelo de expansión en las ciudades principales y la ausencia de objetivos de crecimiento urbano regionales, acordados entre los municipios

que conforman una aglomeración, han provocado un proceso acelerado de sub-urbanización en las ciudades aglomeradas.

Baja ejecución e insuficiente financiación de los proyectos de desarrollo urbano planteados en las herramientas de ordenamiento territorial. El nivel de ejecución de los proyectos de inversión en los planes de ordenamiento territorial es muy bajo, y presentan una inadecuada integración con los planes de desarrollo municipales, así como ausencia de fuentes claras de financiación.

Conflictos ambientales y baja capacidad de las autoridades y falta de transparencia. Existe además una descoordinación entre los distintos instrumentos de planeación, tanto territorial como ambiental, resultando en un ordenamiento fragmentado de un mismo territorio y dudas sobre la transparencia de las actuaciones.

3. Propuestas

Consolidar la política que promueve la adquisición de vivienda mediante una focalización en los hogares de menores ingresos, mejorar los instrumentos que permiten una mayor aprobación de créditos por la profundización del mercado hipotecario, y promover la oferta de vivienda social. El principal reto para ampliar el acceso al crédito hipotecario para los hogares de menores ingresos es garantizar los cierres financieros. Para esto, se deben abordar los siguientes frentes: 1) **sostenibilidad fiscal:** se requieren recursos adicionales de 1,2 billones de pesos por año, más del doble de los subsidios anuales frente a los previstos para 2022-2025; 2) **focalización:** se debe mejorar la focalización del programa, que hoy se concentra en los deciles 6 y 7 de ingresos en el país, revisando la eficiencia de los parámetros actuales y buscando aportes de las entidades territoriales; además, es conveniente avanzar en la propuesta de igualar los subsidios FRECH-VIS a un monto fijo independiente del valor del crédito, beneficiando a los hogares que compran vivienda de menor valor dentro de las alternativas de VIS; 3) **profundización:** se deben considerar subsidios a los bonos de deuda para créditos VIS, subsidios al costo de las garantías a los créditos hipotecarios, o subsidios para cubrir los costos fijos en que se incurre para otorgar y administrar créditos hipotecarios de bajo monto; también se debe promover la competencia en el mercado; 4) **calidad:** los proyectos habilitados dentro

del programa deben considerar condiciones mínimas de espacio público, entretenimiento y oferta de servicios; se debe revisar la definición de la VIS considerando no sólo el valor máximo de la vivienda.

Desarrollar el eje de la política de mejoramiento de vivienda e integral de barrios, simplificando el arreglo institucional y mejorando la coordinación. Para los hogares de más bajos ingresos (deciles 1, 2 y 3 de la población) la estrategia de acceso a través de créditos hipotecarios es insuficiente y deben desarrollarse subsidios para los mejoramientos de vivienda y barrios. Se deben considerar diversos instrumentos con una perspectiva de integralidad en las intervenciones, que consideren el mejoramiento de barrios, el acceso a acueducto y alcantarillado y la oferta de equipamientos sociales. Además, se deben unificar los recursos de las operaciones urbanas en el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Impulsar la vivienda social en arriendo, promover el ahorro para la compra de vivienda y considerar los subsidios a la vivienda usada. En temas de arrendamiento social hace falta mayor acompañamiento desde el lado de la oferta, es necesario vincular a las principales ciudades en este propósito. Además, se debe incentivar inversiones en proyectos de compra para arrendar, consolidar el programa “semillero de propietarios” y promover esquemas de subsidios al ahorro programado, así como evaluar la necesidad de tener mecanismos de vouchers temporales no asociados a la opción de compra y otorgados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Finalmente, se debe considerar la aplicación de los programas de subsidios existentes a la compra de vivienda usada.

Mejorar la focalización de los subsidios en los municipios con menos de 100 mil habitantes y la zona rural. Se debe aumentar el gasto en los programas de vivienda rural. Para este programa debe existir una adecuada planeación financiera de largo plazo incluido el proceso de contratación, con fechas claras de construcción y entrega.

Implementar una reforma a la política de ordenamiento territorial que promueva la sostenibilidad del desarrollo urbano. En particular, se debe: 1) consolidar los procesos de maduración de proyectos de inversión a nivel local, con mayor consistencia entre los planes de ejecución de los planes de ordenamiento territorial, los planes de inversión de los planes

municipales de desarrollo, y la asignación de recursos de la nación; 2) simplificar y depurar los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental; los planes de ordenamiento territorial deben simplificarse en la zonificación y limitarse a los contenidos que se les incorpora con normativa técnica; 3) mejorar el gobierno corporativo de las corporaciones autónomas regionales y reforzar su supervisión: consejos directivos y directores independientes, mayor transparencia en los conceptos, mayores exigencias en experiencia y formación de los directivos; 4) revisar la definición del suelo rural y suburbano, para evitar crecimientos de la huella urbana en suelos que no tienen vocación urbana; homologar los cobros de plusvalía; 5) implementar una estrategia para aumentar el recaudo territorial con la actualización catastral, la simplificación de los instrumentos de captura de valor del suelo—en particular la plusvalía y la valorización— y fortalecer la asistencia técnica a las alcaldías para el desarrollo de estos instrumentos; y 6) diseñar una política urbana nacional que consolide los lineamientos y desarrollos sectoriales de vivienda, ambiente, transporte, minas y energía y el departamento nacional de planeación, y que ubique a las ciudades en el núcleo de las estrategias de competitividad, equidad y cero emisiones.

Referencias

- Banco Mundial.** (2021). *Striking a Balance: Toward a Comprehensive Housing Policy for a Post-COVID Colombia*. Global Program for Resilient Housing. Banco Mundial, Fedesarrollo & Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Saavedra, Víctor, Fernando Carriazo, Juan Fernando Junca, Rafael Puyana, Carlos Reyes & María Mónica Salazar** (2022). “Diagnóstico y recomendaciones sobre el ordenamiento territorial en Colombia, propuesta para el cumplimiento de los acuerdos de París”. Fedesarrollo.



¿Qué hacer en

infraestructura de transporte?

Juan Benavides
Astrid Martínez



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Vacíos en las políticas y regulaciones sectoriales. 1) La implementación de los planes maestros de transporte no necesariamente sigue la priorización identificada. 2) Los planes maestros por modo crean confusión y conflicto con un plan maestro de transporte porque sobredimensionan el potencial aislado y facilitan la presión de intereses particulares. 3) Los departamentos y municipios deben responder por sus redes secundarias y terciarias, pero, en general, no tienen habilidades de estructuración

ni de financiación. 4) El transporte masivo urbano no es sostenible con cobros a usuarios. 5) No se ha asegurado la sostenibilidad del patrimonio vial nacional y la operación continua de los puertos con mayores recursos para mantenimiento y dragado de canales de acceso a puertos. 6) La participación privada en infraestructura es vulnerable políticamente. 7) La suma de los aportes públicos previsibles y los cobros directos de peajes a los usuarios es insuficiente para financiar los proyectos de infraestructura necesarios para promover el crecimiento económico. 8) Los proyectos de alianzas público-privadas (APP) en Colombia tienen una fuerte dependencia de los peajes, cuyo margen político de uso se ha agotado. 9) El mercado de capitales colombiano es pequeño, poco profundo, ilíquido, concentrado y relativamente costoso para la entrada de nuevos jugadores. 10) La industria de concesiones tiene una alta concentración de *sponsors*. 11) Una parte importante del transporte de carga es de propiedad individual, con ingresos volátiles y bajos que impide que los propietarios sean sujetos de crédito. 12) Los esquemas de contratación de servicios de transporte no atraen a jugadores idóneos y no estimulan el desarrollo de capacidades empresariales. 13) La estructura industrial y los contratos se refuerzan, perpetúan flotas antiguas y bloquean el ingreso de tecnologías más limpias. 14) No existe un modelo integrado de gestión y financiación de riesgos climáticos para planificar las redes de transporte.

Cuellos de botella. La Comisión de Infraestructura (2019) identificó necesidades en arquitectura institucional, aumento de fuentes de pago y financiación, necesidades y oportunidades en alianzas público-privadas, problemas en accesos y pasos urbanos, necesidades de reordenar los sistemas de transporte urbano, competencias públicas en logística, y las necesidades de financiar el mantenimiento de las redes viales secundarias y terciarias. 1) A pesar de los avances sectoriales en varios frentes, el Ministerio de Transporte no tiene todavía la capacidad para planear, coordinar y dirigir el sector con una visión técnica y de largo plazo, y no cuenta con instrumentos para formalizar y visibilizar las instancias de interacción entre el Estado y el sector privado. 2) La Agencia Nacional de Infraestructura no es fuerte en gestión contractual y tiene un gobierno corporativo que debe reforzarse. 3) La Aerocivil ejerce un doble papel de ejecutor y regulador que aumenta el riesgo de disputas. 4) La contaminación y la congestión

urbanas impactan negativamente la productividad y la competitividad de las ciudades. 5) Se debe ampliar el espectro de soluciones a la congestión en entradas y salidas urbanas y a puertos. 6) La logística de última milla y de valor tienen grandes riesgos. 7) Los accesos y entradas y salidas de las ciudades son el cuello de botella más grande para la movilidad y la competitividad de los productos de exportación. 8) La falta de información de diferentes redes de servicios (electricidad, gas, agua) en formato común introduce sobrecostos y tiempos de construcción adicionales en la expansión de todas las redes. 9) Las consultas con las comunidades y con las autoridades ambientales introducen sobrecostos y retrasos de construcción. 10) Los buses eléctricos están próximos a tener un costo total de propiedad menor que el de los buses de combustión interna y tienen amplios beneficios por la reducción de los costos de morbilidad y mortalidad por el descenso en emisiones de material particulado, pero el CAPEX de los buses eléctricos es más grande, lo que genera una brecha de financiación.

2. Causas

Mientras que los vacíos y regulaciones sectoriales tienen su origen en problemas estructurales y de organización o la competencia en el sector, los cuellos de botella tienen su origen en debilidad de capacidades técnicas, operacionales y de coordinación del sector público.

3. Propuestas

Transiciones sectoriales

- **Articular planes estratégicos y planes de gobierno en transporte.** Crear una instancia que aconseje sobre la inclusión de proyectos de gobierno con criterios discutidos públicamente. La intermodalidad y la logística resultante de los planes maestros debe acompañarse de estímulos que aseguren su funcionalidad. Los planes maestros por modo deben convertirse en planes de acción informados por las prioridades nacionales en transporte en su conjunto.
- **Definir una política de financiamiento de largo plazo de infraestructura de transporte y movilidad pública como prioridad del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.** Aumentar simultáneamente los aportes públicos nacionales, subnacionales, introducir nuevas fuen-

tes de financiación (valor del suelo, valor residual de concesiones), racionalizar los cobros a los usuarios y el uso de los recursos de las regalías, asegurar recursos para el dragado de los puertos marítimos. Esto se logrará con arreglos innovadores para atender la expansión y mantenimiento de las redes en todos los niveles y acercar a los sistemas de transporte masivo urbano a su sostenibilidad financiera. Confirmar la continuidad y aclarar el alcance de las APP, preservando los incentivos de inversión y operación integradas por actores privados, aumentando el valor por dinero con mayor competencia en los mercados de concesionarios y de capitales.

- **Promover el desarrollo de capacidades empresariales y atraer nuevos jugadores en movilidad.** Crear firmas regulables en transporte de carga. Estimular la entrada de nuevos financiadores y *sponsors* de concesiones con simplificación y estabilidad normativa. Elaborar especificaciones técnicas para el mantenimiento y desarrollar planes de capacitación para los entes territoriales.
- **Definir una política de gestión de riesgos climáticos en transporte.** Establecer el marco de referencia de {retención + transferencia + mitigación del riesgo + abandono de activos} con respecto a los riesgos climáticos, y adoptar una metodología de toma de decisiones bajo incertidumbre profunda. Colombia debe prepararse para promover menos proyectos individuales de infraestructura, o de menor tamaño, pero con mayor capacidad de enfrentar eventos extremos.

Consolidación de avances y remoción de cuellos de botellas

- **Continuar la implementación de recomendaciones de Comisión de Infraestructura 2019.** Reglamentar las concesiones, mejorar la asignación de riesgos contractuales, reglamentar el cabildeo, introducir expertos independientes para reducir los tiempos y costos de las controversias y fortalecer la gestión contractual. Elevar los estándares de la contratación de infraestructura en sostenibilidad ambiental, social, de gobernanza y transparencia. Aumentar la competencia efectiva entre agentes idóneos como elemento disuasivo de prácticas corruptas.
- **Fortalecer la habilidad del Ministerio de Transporte de orientar sus entidades adscritas y apoyar a la UPIT para que juegue un papel**

relevante en la política sectorial. La ANI debe cambiar su gobierno corporativo para blindarla del ciclo político y fortalecerse en gestión contractual. Aerocivil debe separarse en una entidad de regulación aeronáutica y en otra de gestión de activos. Impulsar la conectividad inteligente (inteligencia artificial, computación en la nube, uso de banda ancha, internet de las cosas) en los corredores estratégicos y en los sistemas de transporte masivo urbano.

- **Profundizar el diálogo entre ordenamiento territorial y redes nacionales.** Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) deben habilitar usos logísticos e infraestructura de conexión nacional. Los empalmes entre modos de transporte, los accesos y la logística requieren coordinar usos del suelo y consideración en los contratos de concesión. Estimular las plataformas de entrega por demanda, que amplificarán oportunidades de crecimiento económico aprovechando nodos de la red de transporte (aeropuertos, puertos, zonas de logística de valor agregado) con una regulación avanzada de comercio electrónico. Profundizar el alcance de la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE) en aspectos operacionales para disponer de solicitudes ambientales predecibles y lograr sostenibilidad social en los proyectos.
- **Promover el transporte público urbano y su descarbonización, y alternativas de movilidad sin emisiones.** Las motos deben regularse y gravarse para evitar su crecimiento indiscriminado, su depredación del transporte público y su aporte más que proporcional a la accidentalidad vial.

Referencias

Comisión de Infraestructura (2019). “Informe de la Comisión de Expertos en Infraestructura de Transporte 2019”. Vicepresidencia de la República de Colombia.

Benavides, Juan, Astrid Martínez, Leonardo Villar & David Forero (2017). “Costo económico de la inestabilidad y debilidad normativa en la gestión socioambiental de los proyectos en los sectores minero-energético, de infraestructura y de telecomunicaciones, en el marco del proyecto Norte Claro”. Fedesarrollo.

Benavides, Juan (2021). “La infraestructura en Colombia: balance, prospectiva y recomendaciones en TIC, electricidad, gas y transporte”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 4, 407-462, Penguin Random House.

Benavides, Juan (2022). “Infraestructura y economías de aglomeración en las ciudades de ALC”. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.



¿Qué hacer en

comercio exterior?

Mauricio Reina



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

La inserción internacional de la economía colombiana es pobre. Las exportaciones colombianas rondan un 20% del PIB y algo similar sucede con las importaciones, cifras inferiores a las que registra el promedio de América Latina (alrededor de 25% en ambos casos) y menos de la mitad de observado en países asiáticos (42% en promedio). Además, las exportaciones colombianas se concentran en bienes primarios.

La productividad ha registrado un estancamiento en las últimas

décadas. La productividad colombiana no sólo no ha avanzado en las últimas cuatro décadas, sino que ha registrado un deterioro. Al final de la década pasada la productividad total de los factores en Colombia mostraba una caída de 10% frente a la que se registró en 1980.

El estancamiento de la productividad está asociado con la escasa inserción internacional de la economía. Altos niveles de inserción internacional suelen estar asociados con mayor dinamismo de la productividad. Las empresas exportadoras suelen tener una productividad mayor, al enfrentar una demanda internacional exigente y poder explotar mayores economías de escala. Acceder en condiciones competitivas a insumos y bienes de capital importados es esencial para elevar la productividad. Las importaciones introducen presiones competitivas en un mercado como el colombiano que registra menores niveles de competencia en los últimos años.

La escasa inserción internacional ha significado que Colombia esté ausente de las cadenas globales de valor (CGV). Las CGV jalonan el comercio internacional y son una fuente de transferencia de tecnología. Los países que exportan mucho, lo hacen en gran medida gracias a que también importan mucho. Colombia está ausente de esas CGV.

2. Causas

La apertura comercial no tuvo el impacto deseado en la inserción internacional de la economía. Aunque desde comienzos de los 1990s las barreras arancelarias han tenido una reducción sustancial (el arancel Nación Más Favorecida promedio bajó de 26,6% en 1990 a 12% a mediados de esa década, y en 2019 ya era menor a 7%), Colombia tiene el cuarto mayor arancel promedio de América Latina, después de Venezuela, Argentina y Brasil, superior al de otros países más dinámicos de la región como Chile y Perú, y la dispersión arancelaria entre sectores se ha incrementado en años recientes.

La reducción de la protección arancelaria ha sido compensada parcialmente por la imposición de mayores barreras no arancelarias (BNAs). Entre 1990 y 2019 los porcentajes de partidas arancelarias sujetas a medidas no arancelarias pasaron de 8% a 58% en bienes de capital, de 41% a 85% en bienes intermedios y de 19% a 83% en bienes de consumo.

Muchas de esas BNAs tienen origen en razones técnicas o fitosanitarias, pero otras son reacción al proteccionismo de socios comerciales o resultado de presiones de grupos domésticos.

Para la mayoría de los empresarios, el mercado doméstico es más atractivo que el internacional. La alta protección relativa que conserva Colombia a través de los aranceles y las BNAs, sumada a la apreciación de la moneda en los años 1990 y buena parte de este siglo, se traducen en un sesgo anti exportador en el que la mayoría de las empresas prefieren aprovechar un mercado doméstico dinámico y de buen tamaño que explorar el mercado internacional. A ello ha contribuido el alto costo de exportar, en dimensiones como la logística, la infraestructura, los trámites aduaneros y una regulación excesiva del comercio.

Los mecanismos de política que podrían ayudar a contrarrestar el sesgo anti exportador tienen limitaciones: (1) muchas empresas aprovechan los beneficios de las zonas francas para vender al mercado doméstico y no para exportar, un problema que se ha magnificado con la aplicación de la figura de zonas francas uniempresariales; (2) el Plan Vallejo no ha tenido el impacto esperado sobre las pequeñas y medianas empresas.

El sesgo anti exportador ha estado asociado con la presión de grupos que derivan rentas de la protección y con el escaso interés de los gobiernos para superar esa situación. La discusión de la política comercial ha perdido importancia en la administración pública, en contraste con los primeros años de la apertura de los años 1990s cuando se discutía en reuniones lideradas por el presidente de la República.

La integración regional ha tenido mejores resultados. La integración con países de similar grado de desarrollo ha representado oportunidades para las empresas colombianas que exportan productos con valor agregado y para la expansión de las ‘multilatinas’ colombianas.

La exposición del mercado doméstico a la competencia internacional es insuficiente para incentivar una oferta exportable diversificada y dinámica. Hay fallas de mercado que dificultan la innovación y la transferencia de tecnología necesarias para competir internacionalmente. Estas fallas son horizontales (limitan el desarrollo de todos los sectores productivos) y verticales (constituyen un cuello de botella para industrias específicas).

3. Propuestas

Adoptar medidas efectivas para reducir el sesgo anti exportador de la economía

- **Profundizar la reducción del arancel promedio de la economía, disminuir la dispersión arancelaria entre sectores y eliminar las barreras no arancelarias (BNAs) que no tengan justificación técnica o fitosanitaria.** Adoptar la recomendación de la Misión de Internacionalización de crear una comisión de alto nivel que revise las restricciones cuantitativas a las importaciones y las BNAs que no tengan justificación económica.
- **Identificar los sobrecostos a las transacciones con el resto del mundo derivados de excesivos trámites aduaneros y otros procedimientos burocráticos.** Eliminar en un plazo definido todos aquellos que resulten excesivos a la luz de la experiencia de países vecinos que tengan las mejores prácticas y las mayores ventajas competitivas en este campo.
- **Retomar la agenda de reducción de costos meso-económicos excesivos para el comercio exterior, en áreas como la infraestructura, la logística y otras dimensiones que constituyen un sobrecosto a la exportación y una protección estructural del mercado doméstico.** Promover paralelamente la relocalización en las costas de empresas que estén ubicadas en el interior del país y que muestren una verdadera vocación exportadora.

Promoción de exportaciones y desarrollo productivo

- **Fijar la internacionalización de la economía como un objetivo prioritario del nuevo gobierno, como estrategia clave para impulsar un crecimiento sostenible, elevar la productividad y alcanzar mejoras sustanciales en el ingreso per cápita.** Elevar el estatus del comercio exterior en la formulación y ejecución de la política pública, bajo el liderazgo del presidente de la república y con participación de sus ministros. Retomar el arreglo y la jerarquía institucional que tuvieron estas materias en los tempranos años 1990s. Impulsar los procesos de integración de interés para Colombia, en especial la Alianza del Pacífico.

- **Evaluar los resultados de instituciones e instrumentos de promoción de exportaciones, como las zonas francas, el Plan Vallejo y Proexport.** Hacer los ajustes necesarios a estas políticas e instituciones para superar sus defectos y potenciar su efectividad.
- **Implementar las recomendaciones de Fedesarrollo en materia de desarrollo productivo, para superar los problemas de intermitencia y baja efectividad que han tenido las políticas en esta área.** Prestar especial atención al impacto sobre pequeñas y medianas empresas, para elevar su productividad y promover su internacionalización. Identificar los problemas existentes para lograr una adecuada coordinación entre gobierno, empresa y universidad, y aplicar las políticas necesarias para superarlos.

Aprovechar las oportunidades para la internacionalización

Establecer como prioridad del nuevo gobierno, bajo el liderazgo del presidente de la república, la implementación de las medidas necesarias para aprovechar las oportunidades que se abren para la internacionalización de la economía colombiana, en las siguientes áreas:

- **Agricultura, agroindustria y producción de alimentos:** revisión de la excesiva protección de ciertos productos agrícolas, restricciones legales a la consolidación de extensiones de tierra de gran escala productiva, mejora de infraestructura, investigación en ciencia y desarrollo.
- **Medio ambiente y servicios ambientales:** luchar de manera efectiva contra la deforestación, desarrollar una hoja de ruta para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que sea viable para las empresas, garantizar presencia efectiva del Estado en zonas protegidas, desarrollar alternativas económicamente viables para los cultivos ilegales.
- **Exportación de servicios con mayor valor agregado:** eliminar los cuellos de botella del sistema educativo que limitan la formación de técnicos y tecnólogos, desarrollar un agresivo plan para mejorar la formación en bilingüismo, y avanzar decididamente en la conectividad de banda ancha del territorio nacional.
- **'Nearshoring' y cadenas globales de valor (CGV):** garantizar que empresas colombianas puedan integrarse a las CGV implementan-

do las recomendaciones para reducir el sesgo anti exportador de la economía mencionadas en este documento, y diseñar e implementar una política comprehensiva y efectiva de atracción de inversión extranjera directa, emulando las mejores prácticas de países líderes en la materia en la región.

Referencias

Arbeláez, María Angélica & Luis Fernando Mejía (2021). “Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 1, 17-109, Penguin Random House.

Cáceres, Willyam (2013). “Las exportaciones y el crecimiento económico en Colombia 1994-2010”. Universidad Nacional de Colombia.

Iooty, Mariana, Georgiana Pop, Jorge Peña & Clara Alexandra Stinshoff (2021). “Competencia, productividad y exportaciones: una evaluación rápida de las tendencias subyacentes y los impulsores de las políticas para Colombia”. Misión de internacionalización.

Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler & Maurice Kugler (2013). Trade and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia”, *Review of Economics Dynamics*, 16, 1, 135-158.

Eslava, Marcela & Mauricio Reina (2021). “Learning by trading goods in Colombia: analysis and recommendations”. Misión de internacionalización.

García, Juan Pablo, María Camila Patiño, Óscar Salazar & Edwin Ramírez (2019). “Lineamientos y recomendaciones para el escalamiento de los servicios de extensión tecnológica en Colombia”. Archivos de Economía, Documento No. 494. Departamento Nacional de Planeación.

Rivera, Camilo, José Bernardo García, Luisa Fernanda Oyuela, Lida Milena Quintero, Francisco Vargas & Julián David Zuluaga (2020). “A note on the tariff structure of Colombia”. Archivos de Economía, Documento No. 528. Departamento Nacional de Planeación.

Shu, Pian & Claudia Steinwender (2018). “The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation”, *Innovation Policy and the Economy*, 19, 39-68.



¿Qué hacer en

desarrollo productivo?

Rafael Puyana



1. Problemas

El desarrollo productivo en Colombia ha estado limitado por dos problemas principales: 1) un estancamiento de cuatro décadas en la productividad y 2) niveles altos y persistentes de informalidad empresarial. El estancamiento en la productividad total de los factores (PTF), que se refiere a la capacidad de la economía de producir de manera eficiente, ha contribuido a que Colombia no haya logrado consolidar altos niveles de crecimiento económico potencial. De hecho, entre 1990 y 2020 la PTF tuvo un

crecimiento anual promedio de -0,35%. Por su parte, la informalidad empresarial tiene múltiples dimensiones y lleva a que un amplio rango del universo empresarial se estanque en niveles bajos de productividad. El 60% de los trabajadores lo hacen por cuenta propia o en empresas de hasta cinco trabajadores, y el 73% de las microempresas no tienen registro mercantil ni están registradas ante la DIAN. Este tipo de empresas tienden a tener menores niveles de PTF y de valor agregado por trabajador.

2. Causas

Por una parte, existen barreras del mercado laboral que son un impedimento para la modernización empresarial y la adaptación a nuevas condiciones, así como falencias de capital humano que dificultan la aparición de empresas y sectores de mayor productividad. También existen fallas en la regulación y excesiva carga normativa que dificultan en exceso el emprendimiento y la iniciativa empresarial—de hecho, Colombia es el país con el tercer peor puntaje en regulación de mercado de la OCDE. Sumado a esto, las fallas en la supervisión y el cumplimiento de las normas hace que las empresas informales o poco productivas puedan continuar su funcionamiento, sin incentivos a aumentar eficiencia.

Por otra parte, la economía colombiana está poco expuesta a los flujos de comercio internacional, como lo muestran los niveles de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB que hoy en día son similares a los observados en 1990, antes del proceso de apertura. En parte, esto se debe a una estructura arancelaria dispersa y una proliferación de las llamadas barreras no arancelarias al comercio, que han impedido la inserción y exposición del aparato productivo al comercio internacional. El mercado doméstico no está eximido de esas falencias en competencia, pues presenta barreras a la entrada y señales de concentración de mercado.

Al interior de las empresas también hay causas que es importante abordar. El gerente de una pequeña o mediana empresa promedio en Colombia considera que cuenta con habilidades gerenciales superiores a las de un gerente en EE. UU., a pesar de que una medición objetiva de sus habilidades muestra que su nivel es de hecho el más bajo entre países similares de América Latina. Por último, existen falencias en la formación de habilidades en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por su sigla

en inglés), lo cual se suma a una baja inversión pública y privada en investigación y desarrollo (I+D) y a una ausencia de vínculos entre la generación de conocimiento de punta y el uso de ese conocimiento en la industria, el agro y los servicios.

3. Propuestas

Implementar reformas que mejoren el entorno para los emprendimientos y las iniciativas empresariales y aumenten la competencia.

- **Adoptar un plan de reducción de los costos en cada etapa del proceso de formalización: costos de entrada, costos de la contratación laboral, costos regulatorios asociados a producción y comercialización y costos tributarios.** Este plan debe estar basado en los lineamientos del Conpes 3956 y, para ejecutarlo, se debe robustecer el Comité de Formalización del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) con miembros de alto nivel, cuyo rol sea apoyar el trámite de las reformas en el Congreso y monitorear los avances en el plan con una medición multidimensional de la informalidad.
- **Dentro de este plan, dar prioridad a una reforma a los costos por aportes a seguridad social y a una reforma integral a los costos de la formalización empresarial.** La reforma de costos a la formalización debe enfocarse en dar progresividad al registro mercantil y eliminar la renovación, facilitar la declaración de impuestos y la adopción del régimen SIMPLE, simplificar los trámites y requerimientos para la operación comercial y homogeneizar los requerimientos de calidad, producción y comercialización a nivel nacional.
- **Incrementar la calidad de la inspección, vigilancia y control (IVC) en los ámbitos laboral, sanitario, fiscal y de policía, y moverse a un enfoque de riesgos.** Dotar de mayores recursos a los equipos de IVC de los ministerios de trabajo y salud, DIAN y alcaldías. La IVC debe guiarse por un enfoque de riesgo, para focalizar los esfuerzos de inspectores en las empresas de mayor tamaño que den señales claras de ser totalmente informales y disminuir el número de empresas a ser inspeccionadas.
- **Adoptar una política regulatoria que reduzca la carga normativa e incremente la calidad de las normas que emite el Gobierno.**

Implementar gradualmente el análisis de impacto normativo de la regulación antes de su emisión, evaluaciones cinco años después de emitidas, herramientas de simplificación con metas de reducción de costos por ministerio y mecanismos de consulta pública de proyectos de normas como el SICOP. Esto requerirá una mayor asignación de recursos para equipos de profesionales especializados y herramientas metodológicas en las entidades del orden nacional que tienen competencias regulatorias.

Incentivar la competencia con una estrategia para profundizar la internacionalización, integrar mercados y fortalecer la competencia doméstica.

- **Disminuir la dispersión arancelaria entre sectores y eliminar las barreras no arancelarias que no tengan una justificación técnica o fitosanitaria.** Crear una comisión de alto nivel que recoja los actuales comités del SNCI encargados del comercio exterior, y cuyo primer mandato sea la revisión de las regulaciones que no tengan sustento económico y de las restricciones a las importaciones.
- **Implementar un plan de optimización de procesos aduaneros y de inversión para aumentar la capacidad logística en puertos, pasos de frontera y aeropuertos.** Identificar los sobrecostos en los trámites aduaneros y los procedimientos en los procesos de logística y exportación, y aumentar el presupuesto de los proyectos de infraestructura logística.
- **Desarrollar sistemas de información y comercialización e invertir en planes de integración geográfica de mercados.** Desarrollar plataformas de información de precios, requerimientos de calidad y oportunidades de comercialización (conexión de proveedores y compradores). Además, estructurar planes de integración de mercados (v.g., infraestructuras de comercialización, acopio y vías terciarias) enfocados en cadenas de valor regionales.
- **Modernizar y fortalecer el marco normativo de competencia y robustecer la labor de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).** Fortalecer el marco legal e institucional de política de competencia, ampliando su ámbito a todos los sectores, otorgando mayor autonomía a la SIC, dando mayores alcances a la labor de abogacía de la competencia y fortaleciendo el régimen sancionatorio.

Desarrollar una estrategia de innovación y habilidades STEM, dotación de infraestructura para la I+D y superación de cuellos de botella sectoriales y regionales.

- **Fortalecer el Programa de Fábricas de Productividad como centro de la estrategia de construcción de habilidades gerenciales para pequeñas y medianas empresas.** Implementar las mejoras identificadas en las evaluaciones a Fábricas de Productividad para lograr un servicio de extensionismo con alcance nacional y altos estándares de calidad.
- **Desarrollar las capacidades del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) y fondear la provisión de infraestructura de calidad y de laboratorios de prueba.** Las necesidades de recursos públicos para actualizar la infraestructura del SICAL son bajas y tendrían un impacto amplio en la exportación y la formación de cadenas globales de valor.
- **Consolidar un sistema nacional de cualificaciones que permita fortalecer las habilidades STEM y de ingeniería y cerrar las brechas de capital humano.** Adoptar una agenda de cierre de brechas de capital humano en los sectores y regiones que hoy en día ya cuentan con una identificación de sus necesidades laborales. Además, crear agencias sectoriales de formación de habilidades para el trabajo financiadas por los gremios productivos.
- **Sentar las bases para una estrategia de I+D enfocada en incrementar la inversión, promover el desarrollo tecnológico y fomentar la colaboración entre investigadores y empresas.** Incrementar de manera decidida la inversión pública en ciencia, tecnología e innovación, con la cofinanciación de proyectos de I+D de largo plazo y estímulos a las entidades que realicen procesos de extensionismo o desarrollo tecnológico para empresas.
- **Elevar la importancia de la coordinación de la política de desarrollo productivo, con una comisión de alto nivel y la gestión de necesidades identificadas en las regiones.** Robustecer el comité de desarrollo productivo del SNCI con miembros de alto nivel, similar a la comisión de productividad de Chile, con una gestión centrada

en las necesidades regionales que han identificado las Comisiones Regionales de Competitividad.

- **Robustecer la capacidad del SNCI con una simplificación de su estructura y una escogencia de focos de mayor impacto.** Diseñar una agenda nacional de competitividad e innovación rigurosa y de largo plazo que alinee a las entidades públicas y privadas que hacen parte del SNCI. Elevar el nivel de tres espacios (convertidos en comisiones de alto nivel) para que sean los prioritarios para el Sistema: comisión de formalización empresarial y laboral, comisión de internacionalización y comisión de desarrollo productivo. El monitoreo de objetivos de las tres comisiones de alto nivel debería revisarse de forma semestral en la Comisión Nacional de Competitividad que dirige el presidente de la República.

Referencias

Arbeláez, María Angélica & Luis Fernando Mejía (2021). “Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 1, 17-109, Penguin Random House.

Cirera, Xavier & William Maloney (2017). “The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up”. Banco Mundial.

Consejo Privado de Competitividad (2021). “Informe Nacional de Competitividad 2021-2022”. Consejo Privado de Competitividad.

Eslava, Marcela, Gustavo García, Bryan Hurtado & Álvaro Pinzón (2017). “Baja productividad en Colombia: ¿Un asunto de empresas o de mercado?”. En Consejo Privado de Competitividad, *Productividad: la clave para el crecimiento en Colombia*.

Eslava, Marcela & Marcela Meléndez (2009). “Cómo los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad”. En Lora, Eduardo y Carlos Scartascini (eds.), *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: cómo la política influye en las políticas económicas*. Alfaomega.

Grover, Arti, Denis Medvedev & Ellen Olafsen (2019). “High-Growth Firms: Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies”. Banco Mundial.

Levy, Santiago (2018). *Esfuerzos mal recompensados: La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Banco Interamericano de Fedesarrollo.

Llinás, Marco (2021). *Iniciativas Clúster: una forma concreta y efectiva de “mover la aguja” de la productividad*. Libro electrónico.

Misión de Empleo (2021). “Reporte Ejecutivo de la Misión de Empleo en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación & Ministerio de Trabajo.

Observatorio de Ciencia y Tecnología (2021). “Indicadores de Ciencia y Tecnología Colombia 2020”. Observatorio de Ciencia y Tecnología.

Payares, Daniel, Indira Porto & Rafael Puyana (2021). “Políticas públicas y reformas para incrementar la productividad: caso de estudio del programa Fábricas de Productividad”. *Coyuntura Económica*, 51, 173-194.

PNUD (2021). “Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe”. En PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, capítulo 5.



¿Qué hacer en

desarrollo territorial?

Juan Gonzalo Zapata



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Parece haber un agotamiento del modelo colombiano de descentralización, en el que ha predominado un enfoque desde las finanzas y la asignación de recursos entre niveles de gobierno. Esto es insuficiente y debe darle paso a un enfoque más integral que involucre la mirada desde las regiones.

Además, hay que mejorar la distribución de funciones entre niveles de gobierno. En algunos casos compiten las gobernaciones y los municipios. En otros casos hay sectores que aún no hacen parte integral del

desarrollo territorial y deberían ser incorporados, como el medio ambiente y la ruralidad. Asimismo, esta distribución de funciones debe reconocer que hay procesos de desarrollo en los territorios que son autónomos y exitosos.

Finalmente, aún está pendiente la consolidación de los ingresos de los territorios. Los ingresos corrientes de la nación crecieron más que las transferencias y por tanto se redujo la participación de los municipios en el total de los ingresos nacionales. Además, las diferencias en las estructuras económicas de las regiones hacen que unos territorios tengan más capacidad de recaudo y en consecuencia tengan más posibilidades de proveer servicios básicos.

2. Causas

En materia de descentralización el gobierno nacional funciona mediante delegación (insumos), se giran recursos para la provisión de bienes públicos, pero no se monitorea el objetivo principal: si los servicios provistos mejoraron con respecto a los que se prestaban bajo el estado centralizado.

La falta de articulación entre niveles de gobierno explica el atraso en la gestión territorial. El problema no está en los departamentos y municipios porque el diseño de articulación está en el sector central. Además, los sectores líderes del gasto (educación, salud y saneamiento básico), al actuar de manera individual, dificultan la construcción de una lectura integral del desarrollo.

La ausencia de un diagnóstico sobre requerimientos en las capacidades de los territorios limita el diseño de programas y proyectos. Asimismo, el gobierno nacional no tiene claro cómo conformar equipos, invitar a concurrir y cooperar con los territorios.

Por último, el desarrollo territorial en Colombia es asimétrico. Hay territorios de diferentes tamaños, capacidades, desarrollo económico y esto debe ser tenido en cuenta en el diseño de las políticas y en la distribución de los recursos de los sistemas de transferencias. También, hay procesos fuertes y autónomos en las regiones que no alcanzan a ser leídos e incorporados desde el nivel central a su visión del desarrollo. Hay territorios que no coinciden en sus prioridades con las del gobierno nacional y esto no es necesariamente inconveniente.

3. Propuestas

Construir un nuevo enfoque del desarrollo territorial. Reconocer las diferencias en el desarrollo de los territorios y tener como prioridad incluir nuevos sectores en esa agenda de desarrollo. Este nuevo enfoque debe ser de doble vía y no sólo de arriba hacia abajo, puede ser de dos o más velocidades en materia de funciones (autonomía) y debe incorporar posibilidades de asociación horizontales y verticales.

Impulsar con mayor decisión el desarrollo económico local. En los territorios se tiene la capacidad de participar con esquemas de asociación horizontales con las grandes ciudades (polos de desarrollo).

Expedir el Estatuto Tributario Territorial. Este es un instrumento indispensable para fortalecer los fiscos territoriales y abrir la posibilidad de formas novedosas de financiar la gestión de departamentos y municipios.

Crear un único sistema de transferencias intergubernamentales. Consolidar el sistema general de participaciones (SGP) y el sistema general de regalías (SGR) en una única fuente de recursos permitiría su mejor asignación. Hacer más ágiles y transparentes las reglas de juego de este sistema. Incluir en los criterios de distribución la mejora en la calidad de los servicios prestados; por ejemplo, a través de incentivos asociados al cumplimiento de metas.

Reformar la gobernanza del desarrollo territorial. Para alcanzar el objetivo de una mejora de los servicios públicos que se prestan desde los territorios, es necesario cambiar el enfoque de lo que se considera una buena gestión de alcaldías y gobernaciones. La agenda no se debe limitar al seguimiento de indicadores de desempeño y a fortalecer capacidades. Las agendas regionales de competitividad son un buen ejemplo de la dinámica que hay en las regiones. El fortalecimiento reciente de las regiones administrativas de planeación es un buen punto de partida para reformar la gobernanza territorial al incluir estos nuevos elementos.

El seguimiento y monitoreo debe evaluar el desarrollo territorial. Asegurar que las evaluaciones permitan medir si se cumplen los objetivos de desarrollo de los territorios y los indicadores de desempeño. Esto posibilitaría una rendición de cuentas centrada en los objetivos y no solo en los recursos ejecutados.

Trabajar aún más en el fortalecimiento de capacidades. Revisar cómo están organizados los gobiernos territoriales, qué hay que cambiar para que sean más eficientes, en una agenda que se nutra de las necesidades de los territorios.

Relacionado con lo anterior hay que **reformar el control fiscal**. Este debería estar en una sola entidad y evitar las duplicidades que son inconvenientes. El control además debe centrarse más en evaluación de políticas y programas y en la ejecución de las inversiones de los territorios. La actual visión del control es limitada.

Referencias

OCDE (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies.

Zapata, Juan Gonzalo (2021). “Retos de las Finanzas Territoriales”. En *Econometría, Colombia después de la pandemia: La urgencia de lo estructural*.



¿Qué hacer en

desarrollo de la agricultura?

Juan José Perfetti



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Durante las últimas décadas, el desempeño de la agricultura colombiana se ha caracterizado por un crecimiento bajo, que no está acorde con los potenciales productivos del país en disponibilidad de tierras para el desarrollo agropecuario y forestal. Basta señalar que solo se utiliza el 25% de las tierras con potencial agrícola (que suman 22 millones de hectáreas). Además, la agricultura colombiana ha crecido por debajo tanto del crecimiento promedio mundial como del de las principales agriculturas latinoamericanas.

En muchos productos agropecuarios Colombia exhibe, comparado con los países líderes a nivel mundial, bajos niveles de productividad (toneladas por hectárea). Para el caso del grupo de los importables (como el arroz, el maíz y la leche) las ganancias en la productividad no constituyen la principal fuente de crecimiento de su producción, dadas las bajas tasas de crecimiento de los rendimientos. En este grupo de productos, con muy contadas excepciones, el país ha venido perdiendo participación en la producción mundial, un indicador muy grueso de la pérdida o falta de competitividad.

Aunque las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de Colombia han crecido a través del tiempo, su desempeño está muy por debajo del que presentan los principales países agroexportadores de la región. Además, estas exportaciones están altamente concentradas en unos pocos productos tradicionales (café, flores, banano y azúcar). Ello a pesar de que los mercados internacionales representan oportunidades crecientes y diversas para las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, pesqueras y de conservación de recursos naturales. A pesar de su potencial y sus probados efectos sobre el desarrollo económico y social de los territorios rurales, las agroexportaciones no constituyen un gran impulsor del crecimiento sectorial como sí ocurre en el caso de nuestros pares regionales.

Por su parte, las importaciones agropecuarias y agroindustriales del país han venido creciendo a un ritmo mayor que el de las exportaciones. En parte, ello se ha debido, más recientemente, a la progresiva entrada preferencial de importaciones a través de los tratados de libre comercio (TLC), especialmente de EE. UU. y la Unión Europea, y al poco aprovechamiento que el país ha hecho de estos tratados comerciales. Esto ha afectado negativamente el nivel del superávit de la balanza comercial agropecuaria y agroindustrial.

2. Causas

Diversos estudios han documentado cómo el marco de incentivos, derivado del deficiente y limitado esquema de políticas e instituciones con el cual ha contado el sector agropecuario, ha dado lugar a la asignación inadecuada de los recursos productivos. Particularmente, en esto han sido determinantes la política comercial (vía la protección), la de tierras (por la

falta de tributación se favorece la valorización por encima del uso productivo de este recurso) y la del gasto público sectorial (donde se privilegian los subsidios y apoyos sobre la creación de bienes públicos). De esta forma se han creado las condiciones para la generación de rentas.

El marco de incentivos, al distorsionar la asignación de los recursos productivos, desincentivar las mejoras en productividad e inhibir el desarrollo de nuevas alternativas productivas (especialmente de aquellas con vocación exportadora), da lugar tanto a la baja productividad y competitividad que exhiben las distintas actividades agropecuarias como al bajo crecimiento agregado del sector. Ello afecta el crecimiento sectorial y la capacidad de enfrentar, de forma competitiva, los mercados externos de exportación y la oferta proveniente del exterior, como es el caso particular de la entrada creciente de las importaciones derivada de los TLC y muy especialmente de los que se tienen con EE. UU. y la Unión Europea. En particular, de cara a la operación en pleno de estos dos tratados (hecho que cada vez está más próximo en la medida que avanza la finalización de los períodos de desgravación gradual y la entrada de mayores volúmenes de importaciones libres de arancel¹), el sector agropecuario colombiano podría experimentar un fuerte choque de oferta que impactaría negativamente al sector, haciendo de ello un problema altamente crítico para el desarrollo rural por sus probables consecuencias económicas y sociales de no adoptarse las acciones de política aquí sugeridas.

3. Propuestas

Dada la diversidad regional que caracteriza a la geografía colombiana y al hecho de que son las condiciones y las capacidades con que cuenta cada territorio las que más directamente determinan las posibilidades competitivas de su producción, se propone que, desde el punto de vista estratégico,

¹ La entrada en vigor del TLC con Estados Unidos tuvo lugar el 15 de mayo de 2012. Los períodos de desgravación acordados para algunos bienes agropecuarios sensibles son: los aceites y grasas entre 5 y 10 años, el azúcar entre 9 y 15 años, la carne bovina y el frijol 10 años, los productos lácteos entre 11 y 15 años, el maíz 12 años, el pollo 18 años y el arroz 19 años. Por su parte, el TLC con la Unión Europea entró en vigor en julio de 2013. En productos lácteos la desgravación va hasta 15 años. La carne de cerdo, la avicultura, el maíz y el arroz fueron excluidos del acuerdo. En los dos acuerdos se estableció la entrada creciente de contingentes de importación hasta el final de los períodos de desgravación, cuando aplicará el libre flujo de mercancías.

las políticas y las acciones en materia de crecimiento y desarrollo de la agricultura para el próximo período presidencial (2022-2026) se centren, prioritariamente, en tres pilares: la tierra, el capital básico y la institucionalidad. Con ello se establecería un marco de incentivos que facilitarían un uso más adecuado del suelo agropecuario, la asignación de los recursos productivos en actividades más productivas y competitivas, y la creación de bienes públicos que posibilitarían un mayor crecimiento y desarrollo (sostenible) de la agricultura. Ello, además, debería impulsar las agroexportaciones, que se convertirían en un eficaz factor de transformación del campo dados sus muy favorables impactos económicos y sociales sobre los territorios rurales.

El pilar de la tierra. Su objetivo es que, al tiempo que se mejore la seguridad jurídica del acceso a la tierra, se consiga que el uso de la tierra agropecuaria se ajuste a sus usos potenciales. Esto se logra acelerando y finalizando la adopción plena a nivel nacional del catastro multipropósito; alcanzando en, por lo menos, un 60% la formalización de los títulos de propiedad rural; y presentando al Congreso de la República un proyecto de ley sobre el “derecho real de superficie” adentro de la frontera agrícola.

El pilar del capital básico². Su objetivo es asegurar el desarrollo y la disponibilidad del capital básico asociado con las principales fuentes de la productividad y la competitividad de las actividades agropecuarias. Esto implica el fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo científico y tecnológico agropecuario y del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA); la expansión de la cobertura del riego y drenaje y la modernización de los esquemas de gestión, incluida la capacidad de estructuración y formulación de proyectos de inversión; el desarrollo de sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones en el sector agropecuario y rural; el fortalecimiento y actualización de las políticas sanitarias y del Sistema

² Cuando se habla de capital básico se hace referencia, siguiendo a Hernández y Becerra (2013), al “capital que provee servicios de apoyo para la operación de la inversión privada”. El capital básico, aunque en algunos casos puede asumir la forma de bien público, no necesariamente lo es teniendo en cuenta la definición que de este se tiene según la teoría económica. Además, su provisión no tiene por qué estar administrativamente a cargo del Estado. Sin embargo, su desarrollo y fortalecimiento debe ser prioridad del Estado en la formulación y ejecución de las políticas públicas para el desarrollo económico y social.

Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Sistema MSF); y la modernización y profundización del sistema de crédito y seguro agropecuario.

El pilar de la institucionalidad sectorial. En consideración al carácter claramente territorial que tiene el desarrollo del sector agropecuario, se propone establecer como el mecanismo ordenador de la institucionalidad territorial agropecuaria, la creación y puesta en marcha, a nivel departamental³ y para sus correspondientes productos agropecuarios y agroindustriales más importantes, el arreglo institucional de la triple hélice⁴ (Universidad-Estado-Empresa, UEE). Como resultado del arreglo UEE se deberán constituir y formalizar las agendas y acuerdos específicos para el desarrollo productivo sectorial en los distintos departamentos, las cuales deberán convertirse en programas y proyectos para su cofinanciación por parte del gobierno nacional y de los otros actores territoriales involucrados.

Referencias

Delgado, Martha (2019). “Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: resultados del Censo Nacional Agropecuario”. Fedesarrollo.

Hernández, Antonio & Alejandro Becerra (2013). “Capital básico para la agricultura colombiana”. En **Perfetti et al. (2013)**, Fedesarrollo & SAC.

Junguito, Roberto, Juan José Perfetti & Alejandro Becerra (2014). “Desarrollo de la Agricultura Colombiana”. Cuadernos de Fedesarrollo No. 48. Fedesarrollo.

Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Departamento Nacional de Planeación.

Perfetti, Juan José & Jesús Botero (eds.) (2018). *Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia*. Fedesarrollo.

³ Con el tiempo, estos arreglos deberán migrar hacia su conformación a niveles subregionales (o funcionales) y a la conformación de alianzas públicos-privadas. Con esto se le daría a su trabajo mayor especificidad, pertinencia y eficacia territorial.

⁴ Este es el nombre genérico como se le conoce a este arreglo institucional que ya opera en algunas regiones del país. En este caso se implementaría específicamente para las actividades agropecuarias y agroindustriales e incluiría, según las circunstancias, dentro de los tres ejes principales (Universidad-Estado-Empresa) a los centros de investigación, los gremios y las asociaciones de productores, y a los otros servicios de apoyo al desarrollo del sector como son el crédito, la extensión y la asistencia técnica, etc.

Perfetti, Juan José, Antonio Hernández, José Leibovich & Álvaro Balcázar (2013).
Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo & SAC.



¿Qué hacer en

sostenibilidad?

Helena García
Astrid Martínez



1. Problemas

Entre los mayores retos que enfrenta Colombia en las próximas décadas está la gestión del cambio climático. A pesar de generar una baja proporción de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) a nivel global (menos del 0,6% del total mundial), el país es uno de los más vulnerables a los efectos del cambio climático en términos de desastres naturales y desestabilización de los ecosistemas que afectan a las comunidades y su actividad económica. De acuerdo con el *Notre Dame Global Adaptation Index* (2020), el

país ocupa el puesto 156 de 192 frente a exposición o amenaza (un número más alto significa una mayor exposición o amenaza). Esto, por cuanto el 40% de la población del país habita en municipios considerados con riesgo alto y muy alto ante el cambio climático, asociado con las falencias en la planeación territorial y la falta de preparación ante desastres, la deforestación masiva y la pérdida de la biodiversidad.

En cuanto a mitigación, en 2020 Colombia actualizó su contribución nacionalmente determinada (NDC, por sus siglas en inglés) donde establece la meta de reducir 51% las emisiones de GEI del país para 2030 y publicó la Estrategia 2050 (E2050) para lograr la carbono-neutralidad en ese año. Sin embargo, el país no ha reducido sus emisiones durante los últimos cinco años. Por el contrario, han crecido a una tasa del 4,6%, superior al crecimiento promedio del PIB.

Por otro lado, la disminución de la demanda global de combustibles fósiles tendrá un efecto negativo sobre el balance externo y las finanzas públicas del país, ya que el petróleo es el primer producto de exportación con un 40% del total y el carbón representa el 14% de las exportaciones.

Avanzar en la agenda climática y de crecimiento verde representa también una oportunidad para el país de diversificar su estructura productiva y de exportaciones, aprovechar su potencial en biodiversidad y ecoturismo, así como cerrar las brechas regionales existentes.

2. Causas

Las principales fuentes de emisiones en el país son el sector de agricultura, el sector forestal y el cambio de uso de suelo (AFOLU, por sus siglas en inglés). En agricultura y ganadería, hay un uso inadecuado del suelo según su vocación. Colombia cuenta con 22 millones de hectáreas con vocación para actividades agrícolas y 15 millones de hectáreas con vocación para ganadería. Sin embargo, el suelo utilizado para estas actividades es de 4,6 millones de hectáreas para agricultura y 39 millones de hectáreas en pastos y herbazales para uso pecuario. Esto, aunado a un uso excesivo de químicos en la fertilización, sistemas extensivos de producción y falta de capital básico, lleva a una limitada capacidad de adaptación y una baja productividad.

En cuanto a deforestación, entre 2001 y 2020 se perdieron 4,7 millones de hectáreas de bosque, un área del tamaño de República Dominicana. Las principales causas de la deforestación en el país, que varían por periodo y región, son el cambio en el uso de suelo, las malas prácticas de ganadería extensiva, la infraestructura de transporte no planificada, los cultivos de uso ilícito, la minería ilegal, y la ampliación de la frontera agrícola. Este fenómeno se asocia con la incapacidad estatal de control sobre el territorio y la ausencia de incentivos para lograr los objetivos de conservación y desarrollo.

Por otra parte, el consumo de combustibles fósiles en el sector transporte explica el 80% de las emisiones del sector; la participación de energías renovables no convencionales (eólica y solar) en la matriz de generación eléctrica es aún baja; la cobertura del servicio de energía eléctrica es alta (96,3%) pero con importantes disparidades regionales; y el consumo per cápita de energía está por debajo del que requeriría el bienestar de las familias en términos de iluminación, acceso a electrodomésticos y conectividad.

Finalmente, la financiación climática en el país ha sido baja y volátil en el tiempo, y a pesar de la importancia de avanzar en la adaptación en el país, la inversión se ha enfocado en acciones de mitigación (61,5% del total entre 2010 y 2019) y ha provenido principalmente del sector público (75,7% de la inversión).

3. Propuestas

Fortalecer la institucionalidad del sector ambiental a través de: 1) la creación de una instancia supra ministerial que guíe las acciones para el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación planteadas en la contribución nacionalmente determinada (NDC), alinee prioridades sectoriales, fortalezca capacidades de construir carteras de proyectos, seleccione las alternativas de mayor impacto y aumente la financiación con una visión unificada; esta instancia debe prever mecanismos para contar con la participación del sector privado, academia, gobiernos locales y las secretarías departamentales y municipales de ambiente y de hacienda; 2) una reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el fortalecimiento de las entidades territoriales para que cuenten con los recursos adecuados

para el cumplimiento de sus funciones y mejore su transparencia; y 3) el fortalecimiento y protección de asociaciones locales de protección al ambiente en territorios colectivos y su articulación con los niveles nacional y local del gobierno.

Actuar de forma decisiva en adaptación al cambio climático, en los territorios y en los sectores. Esto implica: 1) fortalecer la gestión del riesgo de desastres de los municipios del país, especialmente en cuanto a conocimiento y mitigación del riesgo a nivel municipal; 2) costear y dirigir recursos públicos a acciones de adaptación; 3) proteger la biodiversidad a través del fortalecimiento de las fuentes de financiación del Sistema de Parques Nacionales Naturales; y d) aumentar la inversión en ciencia, tecnología e innovación dirigida a la identificación y desarrollo de soluciones públicas y privadas para mitigación y adaptación al cambio climático.

Frenar la deforestación aumentando el valor del bosque en pie y fortaleciendo las capacidades y articulación interinstitucional para sancionar delitos ambientales; además, alinear los incentivos creados por los instrumentos de política pública.

Facilitar el desarrollo del sector forestal como parte de la estrategia de diversificación productiva. Esto implica generar y centralizar estadísticas continuas y actualizadas sobre el sector forestal, fomentar el consumo legal de madera en el país, estructurar instrumentos adecuados para la financiación de la producción y comercialización de productos forestales.

Promover la producción agropecuaria sostenible a través de 1) medidas que incentiven el uso productivo del suelo rural como son la actualización catastral, el aumento del impuesto predial y los cobros por plusvalía y valorización a los predios que se beneficien con obras de adecuación de tierras; y 2) fortalecer las capacidades para la producción agropecuaria sostenible, incluidos sistemas silvopastoriles, a partir del extensionismo agropecuario.

Acelerar la mitigación de emisiones de GEI. Esto requiere: 1) actuar de forma decidida para diversificar las exportaciones del país para que Colombia pueda enfrentar los choques externos de demanda por combustibles fósiles y su impacto en finanzas públicas; 2) actualizar de forma periódica las curvas marginales de abatimiento para identificar y priorizar recursos para reducción de emisiones GEI sectoriales; 3) continuar con

la política de economía circular que contribuye a la reducción y gestión de los residuos sólidos; y 4) fomentar la eficiencia energética de la mano con el sector privado para mejorar la productividad y competitividad de las empresas, sobre todo de las medianas y pequeñas.

Promover la transición energética mediante la diversificación de la matriz energética y los cambios en la demanda de combustibles de los distintos sectores económicos a través de: 1) el programa de incorporación de fuentes renovables no convencionales, como la solar y la eólica, mientras que se garantiza la seguridad energética, basada en hidroelectricidad y otras fuentes bajas en emisiones; 2) evitar inversiones que generen activos varados (*stranded assets*) que impidan en el mediano plazo alcanzar la carbono neutralidad; 3) avanzar en la implementación de la hoja de ruta del hidrógeno e incentivar la investigación en energía nuclear; y 4) promover la inversión privada y continuar los programas de movilidad sostenible que incluyen la movilidad eléctrica y la sustitución de combustibles por unos de bajas emisiones, así como los programas para la renovación del parque automotor y la transformación del transporte de carga.

Promover una transición justa hacia una economía baja en carbono evaluando y mitigando los impactos negativos regionales y sectoriales sobre el empleo y las finanzas locales.

Fortalecer la financiación climática en el país, optimizando las fuentes nacionales de recursos para la transición climática, como el impuesto al carbono, la destinación ambiental de regalías, la tasa de vertimientos y tasa por uso del agua, y transferencias del sector eléctrico, entre otros. Crear un fondo de financiación combinada (*blended finance*) que ayude a reducir riesgos y atraer nuevos tipos de inversionistas, definir prioridades y aplicar de forma estratégica a fondos internacionales de financiación climática.

Referencias

García, Helena, Nicolás Martínez, Juan Farfán, Silvia Calderón, Mariet Sánchez, José Sandoval & Mónica Parra (2017). *Evaluación de Potencial de Crecimiento Verde (EPCV) para Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, International Environment House & Global Green Growth Institute.

Martínez, Astrid (2021). “La transición energética y los retos del sector energético en Colombia, 2020-2030”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 7, 463-538, Penguin Random House.

Uribe, Eduardo (2021). “El reto de la sostenibilidad ambiental en Colombia”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 8, 539-605, Penguin Random House.



¿Qué hacer en

seguridad y defensa?

Daniel Rico

Juan Gonzalo Zapata



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Los cuatro problemas del sector de defensa son:

El sector seguridad y defensa **perdió la iniciativa y esta se debe retomar**. Hay evidencia de zonas del país con control territorial de los grupos armados organizados (GAO). La pérdida del relato oficial de la seguridad, junto con la fortaleza creciente de los grupos criminales dificulta el panorama; a esto se suma una desconfianza cada vez mayor en las fuerzas armadas y la policía, cuya imagen pública está en sus mínimos históricos.

Se han deteriorado las relaciones con los Estados Unidos, aunque con mejoras recientes. Esta relación binacional ha sido determinante para la transformación doctrinal y capacidades operacionales en seguridad y defensa en los últimos veinte años, por lo que deterioros en la relación eventualmente podrían conducir a una baja en los recursos de cooperación. A esto se suma la ausencia de relaciones diplomáticas con Venezuela, que ha imposibilitado resolver el problema de algunas organizaciones criminales que han centrado su accionar en la frontera.

La criminalidad en las ciudades es cada vez más recurrente y violenta. Hay fuerte evidencia que ratifica que esta criminalidad le ha tomado la delantera a los gobiernos locales y la policía. También que algunos crímenes han aumentado en número y en nivel de violencia.

Dificultades estructurales para mantener el pie de fuerza. En los últimos años se ha dado una caída de los miembros de las fuerzas militares en cerca de 16 mil efectivos y se han evidenciado problemas de reclutamiento y retención del talento humano. A esto hay que sumar los problemas presupuestales del sector, con la ausencia de un impuesto específico, más gastos de salarios y mayor gasto en pensiones por ventajas administrativas que facilitan el retiro.

2. Causas

Las estructuras criminales y sus actividades económicas son cada vez más grandes y complejas y han aumentado su nivel de violencia. El uso de las armas traumáticas ha facilitado su accionar, pues estas son de más fácil acceso, lo que explica en buena parte el aumento del homicidio en los asaltos callejeros. La proliferación de armas a menor costo y las menores capacidades de intervención de las autoridades para restringirlas están jalonando las muertes violentas de manera individual y colectiva. Igualmente, la criminalidad gestiona actividades de todo tipo que incluyen el contrabando, los juegos de azar ilegales, la adulteración de licores, la extorsión como una expresión del control territorial y el microtráfico, entre otros.

Los alcaldes también han perdido la iniciativa en materia de seguridad puesto que deben conciliar el uso de la fuerza pública con sus objetivos de política. Como se vio claramente en las protestas sociales de 2019 y 2021, esto no ha sido fácil.

El acceso a los datos del sector seguridad y defensa es limitado y poco auditable. Se necesitan más y mejores fuentes de información y seguimiento de las actividades criminales e ilegales, dado que esta información es la base fundamental para mejorar las decisiones en esta materia.

3. Propuestas

Es necesaria una nueva estrategia de seguridad. Esta debe tener objetivos realistas y metas transformadoras, incluyendo una agenda de comunicaciones que realce el papel de la fuerza pública. Se debe tener un enfoque menos centralista de las soluciones de seguridad y que fortalezca la institucionalidad y capacidades locales para atender las demandas ciudadanas.

Se necesita una transformación del enfoque sobre el crimen organizado, con una visión del crimen como un sistema complejo que se reordena y adapta, no como un sistema de islas.

Robustecer sustancialmente la inteligencia, de tal forma que sea posible anticipar las acciones del crimen organizado.

Continuar fortaleciendo las relaciones con Estados Unidos, lo que permitirá mejorar la capacitación de nuestras fuerzas armadas, fortalecer el trabajo conjunto contra el crimen internacional, y disponer de mejor tecnología.

Complementario a lo anterior, hay que **retomar las relaciones diplomáticas con Venezuela,** pues la ausencia de estas ha facilitado el trabajo de las organizaciones criminales que operan en la extensa frontera. Nicaragua podría ser incluida en esta revisión de la política exterior.

Identificar nuevas fuentes de financiamiento para el sector, con un énfasis especial en el gasto de inversión. A su vez, algunas ciudades como Bogotá o Medellín cuentan con recursos propios que podrían cofinanciar la ampliación de la policía. Reorientar parte del gasto de los servicios privados de seguridad y vigilancia hacia el desarrollo de capacidades dentro de la fuerza pública.

Hacer más eficiente el trabajo de los miembros de la fuerza pública. Revisar el uso de personal uniformado en labores administrativas para optimizar el gasto. Pensar en nuevas modalidades de incorporación por tarea o periodos específicos y priorizar la incorporación para labores transformadoras.

Se finaliza con dos propuestas puntuales pero consideradas estratégicas y centrales:

Modernizar la flota aérea. Para esto es necesario un debate público sobre las alternativas, los costos y sus impactos frente a la decisión que finalmente se adopte.

Profundizar las restricciones a las armas traumáticas. Evaluar la prohibición total de su uso dadas las dificultades que hay en el actual enfoque de uso restrictivo.

Referencias

El Espectador (2020). “Desplome de 85 a 48% en la opinión favorable de las Fuerzas Militares, según Gallup Poll”. Artículo de prensa del 2 de julio de 2020.

France 24 (2021). “Antony Blinken visitó Colombia y abordó temas de migración, narcotráfico y derechos humanos”. Artículo de prensa del 21 de octubre de 2021.

Fundación Ideas para la Paz (2021). “¿Regular el uso y mercado de armas traumáticas, sin reformar el control de las de fuego?”.

Medicina Legal (2021). Boletín mensual, diciembre de 2021.

Ministerio de Defensa Nacional (2021). Reporte de logros y retos del Sector Defensa.

UNODC (2021). Censo Anual de Cultivos Ilícitos.



¿Qué hacer en

equidad de género en el futuro del mercado laboral?

Susana Martínez-Restrepo



1. Problemas

El desempleo femenino en Colombia alcanzó un 24,7% en el segundo trimestre de 2020, la cifra más alta registrada en los últimos diez años. En el 2022, la tasa de desempleo de las mujeres se mantiene en 16,3% frente a un 10% en los hombres, y la inactividad en 38,2%, lo cual está por encima de los niveles observados con anterioridad a la pandemia. Además, 3 de cada 4 puestos de trabajo que se perderían en los próximos 10 años debido a la automatización, serían trabajos realizados por mujeres. Esto se debe a

que las mujeres tienen una mayor probabilidad de estar concentradas en trabajos administrativos y rutinarios que están siendo reemplazados por la inteligencia artificial y robots, y a que las mujeres tienden a formarse en menor proporción en programas relacionados con tecnología. El proceso de automatización y los cambios en las preferencias de los consumidores debido al COVID-19 (vivienda, transporte, minas y energía, tecnología, entre otros) están generando demanda en sectores de la economía en expansión con una presencia mayoritaria de hombres.

2. Causas

En la educación superior, las mujeres en Colombia tienen una menor probabilidad de escoger programas de ciencias tecnológicas, ingenierías y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). Estos programas son los que más están creciendo en demanda en la educación superior.

Las mujeres enfrentan mayores desafíos para adoptar cambios tecnológicos en sus negocios o para desarrollar ciertas habilidades para sus trabajos, entre otras razones, debido a la escasez de tiempo relacionada con las tareas domésticas y del cuidado. En áreas rurales y alejadas del sistema de las ciudades, la falta de conectividad a dispositivos y el costo de los datos representan barreras adicionales para que las mujeres puedan encontrar trabajos.

Finalmente, las mujeres inician sus emprendimientos más por necesidad (buscan la flexibilidad de horarios por sus responsabilidades del cuidado y/o desempleo prolongado) que por oportunidad (con el fin de responder a una necesidad del mercado), y estos negocios se concentran principalmente en el sector de servicios y comercio, educación y salud.

3. Propuestas

Crear una política nacional para la inclusión de las niñas en ciencias tecnológicas, ingenierías y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). En la construcción de esta política se deben tener en cuenta los siguientes elementos: 1) debe ser liderado por los ministerios de educación y de tecnologías y comunicaciones y las secretarías de educación; 2) debe empezar a implementarse desde la primaria, por cuanto las preferencias, las habilidades y los estereotipos ya están consolidados en la edad adulta; 3)

debe diseñar estrategias específicas para transformar los imaginarios de los docentes y promover el aprendizaje de las niñas en áreas STEM; 4) debe trabajar en el desarrollo de habilidades de aprendizaje a lo largo de la vida desde las instituciones educativas; y 5) debe promover los procesos de formación dual y la participación del sector productivo en el desarrollo del currículo y en la formación.

Diseñar una política de lineamientos para promover la recapacitación y el perfeccionamiento de habilidades de las mujeres en Colombia. Como insumo para esta política, tanto el ministerio de educación como las universidades públicas y privadas deben revisar la totalidad de los programas de educación en Colombia con el fin de identificar las brechas que existen entre la oferta y la demanda de habilidades y los trabajos del futuro. Estos análisis deben incluir un enfoque de género que permita calcular la participación de las mujeres en los diferentes niveles, programas y contrataciones. Además, es necesario un enfoque en las habilidades que las empresarias necesitan para crecer sus negocios y ser más productivas, sin importar que su oferta de productos o servicios esté centrada en el área de tecnología. La política debe fortalecer el entendimiento de las pequeñas y medianas empresas lideradas por o pertenecientes a mujeres, las necesidades de recapacitación y perfeccionamiento de habilidades de su fuerza de trabajo, y su oferta de productos y servicios.

Crear subvenciones para escalar programas exitosos del sector público y privado. Además de fortalecer la oferta de programas desde el SENA e instituciones técnicas y tecnológicas o de formación continua de las universidades, se deben otorgar subvenciones para desarrollar, implementar, operar y escalar programas de corta duración (de 4 semanas a 6 meses) de recapacitación y perfeccionamiento de habilidades en tecnología y habilidades digitales.

Estos programas deben ser gratuitos o subsidiados para la población más vulnerable y para las empresas pequeñas de mujeres que promuevan: 1) las habilidades tecnológicas para la empleabilidad de mujeres; 2) las habilidades digitales de mujeres emprendedoras, y 3) el desarrollo de productos y servicios en áreas de tecnología para mujeres emprendedoras. Los programas pueden ser específicamente para mujeres o pueden tener una cuota que garantice la participación de las mujeres. Los programas

deben incluir estrategias y rutas para abordar las necesidades específicas que enfrentan las mujeres. Dichas necesidades están relacionadas con: 1) una mayor escasez de tiempo debido a su rol en el cuidado de niños y adultos mayores; 2) menores habilidades digitales; 3) horarios poco flexibles, y 4) subsidios de transporte, datos, internet, adquisición de computadores y software. Antes de escalar estos programas, es necesario hacer evaluaciones de impacto o resultados a pilotos existentes para garantizar su eficacia y eficiencia, así como para asegurarse de que realmente beneficien a las mujeres.

Promover la transversalización del enfoque de género. Debido a que los cambios tecnológicos están afectando de forma diferenciada a las mujeres, es crucial que todas las políticas de educación formal y no formal, y los programas de tecnologías, inserción laboral, y emprendimiento tengan un enfoque de género. Este enfoque debe ser transversal, es decir, debe repercutir en todos los programas cuya población prioritaria sean las niñas, jóvenes y mujeres adultas. Esta transversalidad debe tener en cuenta interseccionalidades claves, como la edad (relacionada con el nivel de adopción tecnológica), el nivel socioeconómico y la ubicación geográfica. Todos los programas que hagan transversal el enfoque de género deben tener imágenes y utilizar un lenguaje inclusivo. Esto último también implica la inclusión permanente de mujeres en roles de tecnología y en áreas con presencia mayoritaria de hombres. Estas iniciativas pueden promover que más mujeres se postulen, ya que se ven reflejadas en los anuncios, y también pueden promover cambios en los estereotipos.

Avanzar en la integración de las mujeres en áreas priorizadas en la reactivación económica y tradicionalmente con presencia mayoritaria de hombres, como los sectores de transporte, construcción y tecnología.

Referencias

Barrero, José, Nicholas Bloom & Steven Davis (2020). “COVID-19 is also a reallocation shock”. Documento de trabajo No. 60. Becker Friedman Institute for Research in Economics.

García-Rojas, Karen, Paula Herrera-Idárraga, Leonardo Morales, Natalia Ramírez-Bustamante, Ana María Tribín-Urbe (2020). “(She)cession: The Co-

lombian female staircase fall”. Borradores de Economía No. 1140. Banco de la República.

Martínez-Fernández, Pablo Cortés-Sánchez, Lina Tafur-Marín & Susana Martínez-Restrepo (2020). “Género y COVID en educación digital y STEM: recursos para abordar las brechas de género en América Latina”. CoreWoman.

Martínez-Restrepo, Susana, Lina Tafur-Marín, Pablo Cortés-Sánchez & Erika Martínez-Fernández (2020). “Reactivación económica con enfoque de género en tiempos de COVID-19”. CoreWoman.

McKinsey Global Institute (2020). “COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects”. McKinsey & Company.

World Economic Forum (2020). *The Future of Jobs Report 2020*. World Economic Forum.



¿Qué hacer en

desigualdad?

Luis Fernando Mejía
Jairo Núñez



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Colombia es un país con profundas desigualdades en el acceso a oportunidades. Estas desigualdades condicionan la trayectoria de vida de millones de colombianos que enfrentan altas tasas de desempleo, altos niveles de informalidad, poca capacidad de ahorro, ingresos bajos y desprotección económica en la vejez. Sin equidad en el acceso a oportunidades se crean trampas de pobreza que se transmiten de generación en generación. No sorprende que, de acuerdo con la OCDE, en Colombia se requieran 11 genera-

ciones para pasar del 10% de más bajos a ingresos al promedio de la sociedad (en la OCDE el promedio es de 4,5 generaciones).

Este panorama de desigualdad se debe complementar en tres dimensiones. La primera es la **desigualdad territorial**: Bogotá tiene un ingreso medio 2,8 veces más alto que la media nacional, mientras que Chocó tiene un ingreso medio que equivale a un 47% del promedio nacional; esto refleja profundas diferencias en la provisión de bienes públicos entre regiones, como educación, salud e infraestructura física y tecnológica. La segunda es la **desigualdad étnica**: la población indígena tiene una escolaridad promedio inferior a la de la población en pobreza extrema, y presenta una de las mayores brechas de ingresos y acceso al empleo formal entre grupos poblacionales. Problemas similares ocurren en las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La tercera es la **desigualdad de género**: las mujeres sin educación tienen una tasa de ocupación de apenas el 31%, frente a un 65% para hombres sin educación; y las mujeres dedican 7 horas y 46 minutos diarias a labores de trabajo no remunerado, más del doble de lo que dedican los hombres (3 horas diarias).

Las brechas en el acceso a oportunidades son la génesis de la **concentración en la distribución del ingreso** (el Gini en Colombia en 2020 fue de 0,55, el más alto entre 15 países de América Latina analizados por la CEPAL), de la **concentración en la tenencia de tierra y propiedad inmobiliaria urbana** (Gini de 0,82) y de la **concentración de la riqueza financiera** (Gini de 0,72). En el agregado, los hogares con el 10% de más altos ingresos concentran el 60% de la riqueza inmobiliaria y financiera en Colombia.

2. Causas

La primera manifestación de las profundas desigualdades en el acceso a oportunidades tiene que ver con el **escaso acceso a educación de calidad**. Por ejemplo, las personas en condición de pobreza extrema tienen 6 años de educación menos que el 10% de personas con más altos ingresos. Además, solo 3 colegios públicos hacen parte de la lista de los 100 mejores colegios del país, lo que explica que apenas el 2% de los jóvenes de hogares con ingresos bajos alcanza un desempeño alto en las pruebas SABER 11, comparado con un 33% de los jóvenes de hogares con ingresos altos. El impacto de estas diferencias en calidad es aún más grave si se tiene en

cuenta que de casi 10 millones de estudiantes matriculados, 8,1 millones estudian en colegios oficiales y solo 1,9 millones lo hacen en colegios privados.

Esta desigualdad en la calidad de la educación explica en buena medida las **desigualdades en el mercado laboral**. Mientras que la tasa de desempleo para el 10% de personas con mayores ingresos es del 7%, esa cifra es del 38% para hogares en pobreza extrema. La dificultad para encontrar empleo para las personas más pobres viene a la par con un **limitado acceso al empleo formal**, de calidad, pues si bien la tasa de informalidad laboral en hogares pertenecientes al 10% de más altos ingresos es del 14%, la de hogares pobres extremos alcanza niveles del 88%.

A estos problemas se suma la **limitada capacidad redistributiva de la política fiscal**, por la poca progresividad de la política tributaria y el escaso impacto de la política social. Por una parte, la estructura actual de impuestos genera que el 5% de ingresos más altos paguen menos impuestos en proporción a sus ingresos que personas que tienen ingresos más bajos. Además, hay tratamientos desiguales entre empresas y personas, dado que las tasas efectivas de tributación dependen del sector económico en el que opera una empresa o de la posición ocupacional que desempeña una persona. Por otra parte, las transferencias monetarias no le llegan a toda la población pobre, pues en 2017 el 52% de los hogares elegibles no recibía ninguna transferencia monetaria, y el gasto social está mal focalizado, dado que en ese mismo año casi el 60% de ese gasto lo recibía población no pobre.

Finalmente, el limitado acceso al mercado laboral formal explica la **muy baja cobertura del sistema pensional en los hogares pobres**, que es inferior al 3% de los adultos mayores en pobreza extrema, frente a un 62% de acceso en los hogares en el 10% de más altos ingresos.

3. Propuestas

El contrato social actual genera profundas desigualdades y deja grandes riesgos en cabeza de los hogares: el riesgo de caer en la pobreza, el riesgo del desempleo y la informalidad, y el riesgo de la desprotección económica en la vejez. Por esta razón, Colombia requiere de ambiciosas reformas que corrijan estos elementos, para generar **un nuevo contrato social, más**

inclusivo y sostenible. A continuación, se presentan las principales propuestas que se han enfatizado a lo largo de los diferentes documentos de esta serie sobre “qué hacer en políticas públicas”.

Educación

Lograr la **universalización de la educación inicial** para dos millones de niños de 3 a 5 años; implementar un **sistema de formación y evaluación continua de docentes**; buscar activamente a los niños y jóvenes que estén por fuera del sistema educativo e implementar **esquemas preventivos para mitigar el riesgo de deserción.**

Para atenuar los problemas de la calidad en la educación superior, se requiere **construir un sistema información pública sobre los retornos a la educación** por área de conocimiento e institución, así como **condicionar los subsidios de oferta y demanda** que ofrece el estado al cumplimiento de estándares de calidad.

Además, se requiere **construir un currículo nacional** como referencia para las competencias transversales que se espera adquieran los estudiantes durante su aprendizaje.

Mercado laboral

Reformar las contribuciones a la seguridad social en salud, introduciendo una tasa progresiva de cotización en salud, iniciando en 0% para ingresos mensuales iguales o inferiores a un salario mínimo, aumentando gradualmente hasta llegar al 9% para ocupados con ingresos de 25 salarios mínimos o más. De igual forma, **reformar las contribuciones a la seguridad social en pensiones**, eliminando la restricción de un ingreso base de cotización equivalente a un salario mínimo mensual para permitir la cotización por jornadas de trabajo parcial en las que los ocupados tengan ingresos inferiores a un salario mínimo.

Destinar una fracción de los aportes a cajas de compensación para **crear un seguro de desempleo no contributivo** que entregaría \$500.000 mensuales hasta por tres meses a ocupados formales (asalariados e independientes) con ingresos no superiores a \$1.500.000.

Fortalecer la pertinencia de la formación para el trabajo, enfatizando los cursos cortos y las habilidades blandas, desarrollando plenamente el

marco nacional de cualificaciones y el sistema de acreditación para transitar entre el pilar técnico/tecnológico y el universitario.

Finalmente, **augmentar la cantidad y calidad de servicios de la economía del cuidado**, con el fin de reducir la cantidad de mujeres que no pueden participar en el mercado laboral porque deben dedicarse a las actividades del cuidado en el hogar.

Política tributaria

EMPRESAS. Eliminar las exenciones sectoriales y empresariales existentes, con el fin de tener un estatuto tributario que trate de igual forma a todas las actividades productivas; **revisar y eventualmente eliminar las zonas francas**, especialmente las unipersonales, que en la práctica son regímenes tributarios preferenciales para la comercialización de productos en el mercado doméstico; y **eliminar el descuento del ICA frente al impuesto de renta**, retornando al modelo anterior en donde el ICA es deducible del impuesto de renta como un costo de producción.

PERSONAS. Introducir un impuesto mínimo de renta del 5% sobre los ingresos brutos para las personas que están en el 5% de contribuyentes con más altos ingresos; e **introducir un impuesto a patrimonios líquidos netos superiores a los \$1.000 millones**.

IMPUESTOS INDIRECTOS. Sustituir el actual mecanismo de compensación de IVA por uno de no pago del IVA para los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población; **eliminar los días sin IVA**, por su incidencia regresiva (quienes más aprovechan este beneficio son las personas de ingresos medios y altos); e **introducir un impuesto ad valorem a las comidas y bebidas no saludables**, como aquellas con alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas.

Política social

Adoptar el Sisbén 4.0 como único mecanismo de selección de beneficiarios. En particular, se debe eliminar definitivamente el estrato socioeconómico como mecanismo de focalización (el PL 186 de 2017 propone un mecanismo concreto y gradual de eliminación).

Crear una renta mínima de inclusión social para los hogares en condición de pobreza. Esta renta mínima entregaría \$38.000 mensuales por

cada adulto menor de 65 años en el hogar y \$38.000 mensuales por cada menor de 18 años (hasta 3 menores por hogar) condicionado en asistencia escolar y controles rutinarios en salud. Esta propuesta eliminaría las inequidades horizontales que persisten en el esquema actual y aumentaría el ingreso promedio entregado a hogares pobres de \$44.000 mensuales a \$150.000 mensuales.

Pensiones

Sustituir el sistema actual por un sistema más sencillo, de tres pilares:

Un **primer pilar gratuito y de cobertura universal de beneficios definidos**, que entregaría un auxilio mensual de \$500.000 mil pesos a todos los adultos mayores de 65 años.

Un **segundo pilar contributivo obligatorio de ahorro individual**, en donde participarían los actuales fondos privados, Colpensiones y otros mecanismos de ahorro debidamente regulados y supervisados. De esta forma, se profundizaría la competencia. En el caso de Colpensiones, se migraría hacia un modelo de cuentas nocionales, en donde una tasa de interés nocional, acorde con una tasa de interés de mercado de referencia, determinaría la evolución del ahorro individual de cada cotizante.

Finalmente, un **tercer pilar voluntario de ahorro individual**, manteniendo los incentivos al ahorro voluntario para la vejez hasta un tope definido en unidades de valor tributario.

Las reformas aquí descritas pretenden avanzar hacia la igualación de las oportunidades en un **nuevo contrato social** que mejore la cobertura y calidad de la educación, conduzca a los hogares pobres a la inclusión productiva y el empleo formal, proteja a los hogares frente a los riesgos de caer en la pobreza y el desempleo, y elimine la pobreza en los adultos mayores al garantizar un auxilio universal de \$500.000 mensuales durante la vejez. Estas reformas permitirán que el país dé el salto hacia un modelo de crecimiento económico más incluyente y equitativo.

Referencias

- Bourguignon, François, Francisco HG Ferreira & Michael Walton (2007). “Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda”. *Journal of Economic Inequality*, 5, 2, 235-256.
- CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina, 2021*. CEPAL.
- Forero, David (2022). “¿Qué hacer en educación?”. Fedesarrollo
- Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social*. Fedesarrollo.
- Mejía, Luis Fernando (2022). “¿Qué hacer en política tributaria?”. Fedesarrollo.
- Mejía, Luis Fernando & Cristina Fernández (2022). “¿Qué hacer en el mercado laboral?”. Fedesarrollo.
- Mejía, Luis Fernando & David Forero (2022). “¿Qué hacer en protección económica para la vejez?”. Fedesarrollo.
- Mejía, Luis Fernando & Jairo Núñez (2022). “¿Qué hacer en política social?”. Fedesarrollo.
- Núñez, Jairo & Fabio Sánchez (2003). “A dynamic analysis of human capital, female work-participation, returns to education and changes in households structure in urban Colombia 1976-1998”. *Colombian Economic Journal*, 1, 1, 95-108.
- Núñez, Jairo (2021). “La pobreza y la desigualdad en Colombia: el papel del Estado y los desafíos de la política social y tributaria”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 3, 177-260, Penguin Random House.
- Núñez, Jairo (2022). “Diagnóstico de desigualdades en Colombia”. Fedesarrollo & Agencia Francesa para el Desarrollo.



ISBN: 978-958-52187-8-9

