

# ▶ COLOMBIA EN LA PERSPECTIVA DE AMÉRICA LATINA: HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICAS PARA UN MAYOR DESARROLLO SOSTENIBLE E INCLUSIVO

COLOMBIA WITHIN THE LATIN AMERICAN CONTEXT: TOWARDS A MORE SUSTAINABLE AND INCLUSIVE DEVELOPMENT AGENDA

Sebastián Nieto-Parra

Jefe adjunto de la Unidad de América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Contacto: [Sebastian.nietoparra@oecd.org](mailto:Sebastian.nietoparra@oecd.org)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0395-1149>

René Orozco

Economista de la Unidad de América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Contacto: [joserene.orozco@oecd.org](mailto:joserene.orozco@oecd.org)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7724-0833>

Afiliación institucional

Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Paris, Francia

Fecha de recepción: 29 de Abril de 2018

Fecha de aceptación: 20 de Junio de 2018

## Resumen

A pesar de ser una de las economías con crecimiento más estable de América Latina, Colombia necesita promover un mayor crecimiento sustentable e inclusivo en el largo plazo, que le permitirá consolidar la clase media y superar la trampa del ingreso medio. Para ello este documento resalta un ejercicio de priorización de políticas públicas entre las cuales se identifica la necesidad de fortalecer las instituciones, incrementar la calidad y la equidad de la educación, mejorar la recaudación fiscal y profundizar la inclusión en los mercados financieros.

**Palabras clave:** Trampa del ingreso medio, crecimiento sostenible, inclusión social, políticas públicas.

## Abstract

Despite being one of the most dynamic economies in Latin America, Colombia needs to promote a higher sustainable and inclusive long-term growth that allows the consolidation of the middle class and to surpass the middle-income trap. Considering this, this article highlights an exercise that identifies key policy priorities for a higher inclusive and sustainable work. Policies identified include the need of strengthen the rule of law, more quality and inclusive education, improvements in the taxation system and more inclusive financial markets.

**Key words:** Middle-income trap, sustainable growth, social inclusion, public policies

## Introducción

Después de haber logrado mejoras sociales y económicas en las últimas décadas, Colombia deberá seguir implementando una serie de reformas estructurales con el fin de lograr ser una economía de ingreso alto de forma sostenible e inclusiva. En los últimos años, Colombia ha alcanzado un crecimiento económico estable y una reducción considerable de la pobreza. Sin embargo, se enfrenta también a significativos desafíos estructurales asociados a una productividad insuficiente, a una clase media vulnerable con el riesgo de caer de nuevo en la pobreza y a elevados índices de desigualdad. Si el objetivo es erradicar la pobreza, ofrecer oportuni-

des a una creciente clase media y consolidar el progreso hacia una paz duradera, es fundamental embarcarse en un crecimiento inclusivo y sostenible.

Pero el camino hacia el estatus de una economía de alto ingreso no es fácil. Éste exige la adopción e implementación de políticas públicas que son prioritarias para dar el salto de forma sostenible e inclusiva. En particular, aparecen como herramientas fundamentales de política para el desarrollo del país instituciones más sólidas, una mejor calidad de la educación e inserción de los jóvenes en el mercado laboral; un sistema tributario más eficiente y efectivo, así como el desarrollo sostenible de los mercados financieros.

## Una situación económica y social más favorable

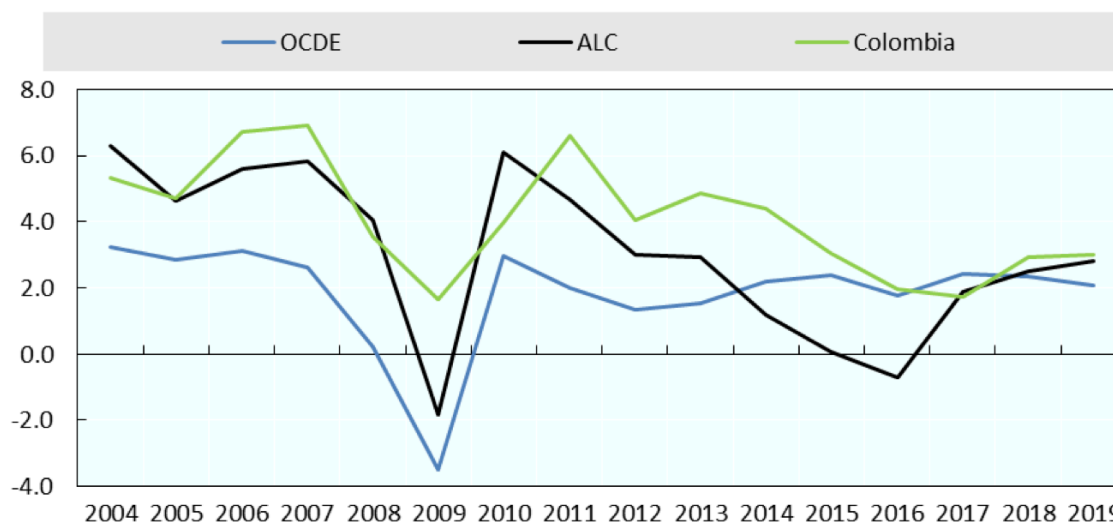
Los resultados económicos recientes de Colombia han sido de los más dinámicos y estables de América Latina. El crecimiento del PIB en Colombia para el periodo 2000-2016 fue de 4.5% promedio anual, situándose por encima del realizado en América Latina (3.2% promedio anual para el mismo periodo). Además, mientras que desde 2014 en América Latina el crecimiento económico ha sido inferior que el promedio de los países de la OCDE, y en 2016 la región estuvo en recesión, en el caso de Colombia el crecimiento del PIB se ha mantenido superior al promedio de la OCDE y de forma positiva (Figura 1).

La independencia del Banco de la República y la implementación de una política de inflación objetivo han permitido que, en

promedio desde 2010, la tasa de inflación sea reducida al 3.8% (frente a un 6.3% en la primera década del 2000). En el campo fiscal, si bien la deuda pública ha ido aumentando en los últimos años (54.9% del PIB a finales de 2016 frente a un 40.2% del PIB en 2011), el país mantiene el grado de inversión y la sostenibilidad de la deuda y solvencia del Estado están garantizadas. Este resultado contrasta con la primera década de l 2000, donde la calificación de riesgo soberano otorgada por las principales calificadoras estuvo por debajo del grado de inversión y la percepción de riesgo de los inversionistas de la deuda pública (spread de los bonos soberanos) fue mayor. Estos resultados fiscales y monetarios contrastan con algunos países de la región donde la percepción del riesgo soberano ha sido mayor y la tasa de inflación supera el 5% en promedio desde 2010 en varios países.

Gráfica 1.

Crecimiento anual del PIB en Colombia, Latinoamérica y la OCDE (%).



Fuente: Perspectivas Económicas de la OCDE actualización enero 2018 y FMI (2017) Perspectivas de la economía mundial (informe WEO, Base de datos abril 2017 y actualización enero 2018) para América Latina y el Caribe.

Además, el país ha mejorado en el área social, en particular gracias a una reducción importante de la pobreza. Entre 2001 y 2015, el ratio de pobreza (menos de USD 4 Paridad de Poder de Compra 2005 al día) cayó en más de la mitad a 28% de la población en 2015. De igual forma, la pobreza extrema (menos de 1.90 USD en Paridad de Poder de Compra de 2011) cayó en más de la mitad, situándose en 5.5% de la población en 2015. Además, durante el periodo 2008-14, el crecimiento del ingreso promedio del 40% más pobre fue de 6.1%, superando el 4.2% promedio anual registrado para el total de la población.

### Hacia una nueva agenda de mayor crecimiento inclusivo

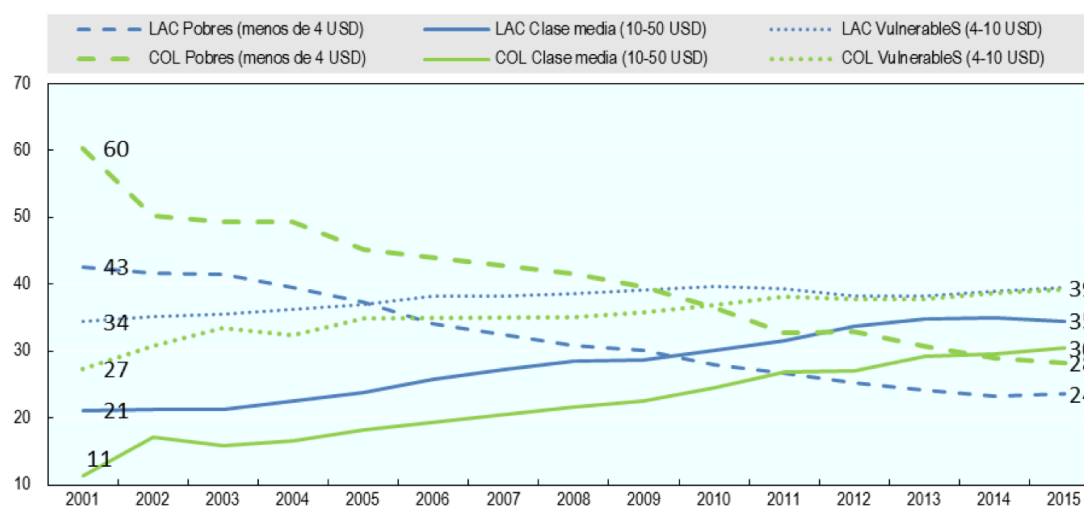
Si bien los logros han sido importantes en los últimos años, todavía es necesario impulsar mayor valor agregado y lograr un crecimiento más inclusivo. Ahora Colombia debe apoyarse en los avances de los últimos años para superar los obs-

táculos hacia el crecimiento económico sostenido. Para una mayor convergencia del ingreso per cápita con respecto a los países de la OCDE, es preciso generar una mayor productividad laboral iniciando actividades económicas de mayor valor agregado así como consolidar la clase media y crear empleos formales y de calidad.

A pesar de las mejoras recientes, la desigualdad de ingresos sigue siendo una de las más elevadas del mundo. En 2012, la relación de los ingresos promedio del 10% superior de la población frente al 10% inferior era de 37:1, frente al promedio de la OCDE de 9:1 en 2011; y del 25:1 registrado en Chile y México (OCDE, 2015). Además, la desigualdad de los ingresos (medida por el índice Gini) se mantiene por encima de 50, siendo una de las más altas de la región. Alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo sigue siendo uno de los retos del país, y para ello es importante asegurar la igualdad de oportunidades.

Gráfica 2.

Población de Colombia, Latinoamérica por grupos socio-económicos (%).



Nota: No hay datos disponibles para Colombia en los años 2000, 2006 y 2007

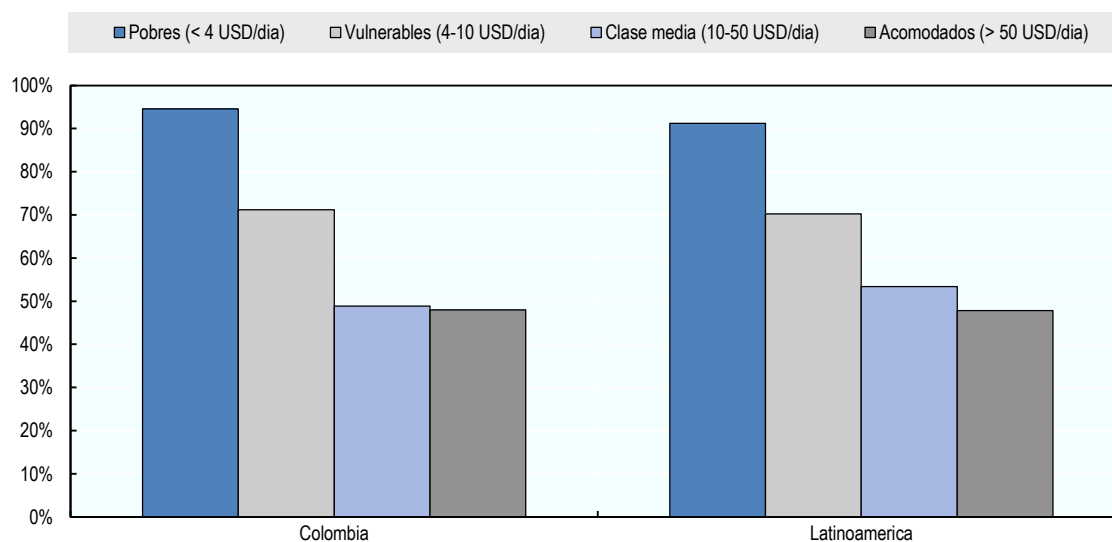
Fuente: OCDE, Centro de Desarrollo, basado tabulación es de Banco Mundial (2016), LAC Equity Lab de SEDLAC, Base de datos socioeconómicos para América y el Caribe (CEDLAS y el Banco Mundial).

Aunque la reducción de la pobreza ha sido considerable, consolidar la clase media es fundamental. Los beneficios de la reducción de la pobreza han permitido un aumento de la clase media. Sin embargo, cerca del 40% de la población pertenece a una clase media vulnerable (frente al 27% de la población en 2001) que en cualquier momento puede caer de nuevo en

la pobreza (Figura 2). Gran parte de los trabajadores que pertenecen a esta clase media vulnerable ocupa empleos informales (Figura 3). Si bien las reformas en el campo laboral han permitido una reducción significativa de la informalidad en los últimos años, esta se mantiene aún cercana al 50% de los trabajadores.

Gráfica 3.

Informalidad laboral en Colombia y Latinoamérica por grupos socio-económicos (%).



Fuente: Lustig, N. y Melguizo, A. (20 de mayo de 2015), How middle class are middle-income households in Latin America? [Entrada de blog].

Colombia debe abordar, así mismo, las significativas desigualdades espaciales para asegurar una paz duradera y la integración efectiva de su riqueza de recursos naturales y humanos. En comparación con las economías de la OCDE, Colombia tiene uno de los niveles más elevados de desigual-

dad regional en términos de PIB per cápita. El legado del conflicto armado, la brecha entre el contexto urbano y el rural, y las limitaciones de la capacidad administrativa más allá de la Administración Central han favorecido una gran diversidad y una marcada desigualdad entre las economías regionales.

En este sentido, las políticas territoriales tienen un papel clave. Debe aprovecharse al máximo el poder distributivo de los ingresos por regalías, o pago que hacen empresas extractivas al Estado colombiano por explotar yacimientos de un recurso natural no renovable, coordinando correctamente estas inversiones regionales con los gastos corrientes (Sistema General de Participaciones). Otro objetivo fundamental es crear mecanismos de capacitación y cooperación entre las entidades nacionales y sub-nacionales mediante iniciativas como el Contrato Plan. También deberían invertirse recursos regionales en iniciativas relacionadas con el crecimiento verde, y debería aprovecharse la abundancia ecológica colombiana de forma sostenible para crear nuevas oportunidades económicas, más allá de los sectores extractivos (OCDE, 2015).

Fomentar un crecimiento sostenible de la productividad laboral es fundamental para dar el salto del ingreso de la economía colombiana. El PIB per cápita se puede descomponer por la utilización de la mano de obra y la productividad laboral. Gran parte de la brecha de PIB per cápita con los países de la OCDE se explica ante todo por las reducidas ganancias de productividad laboral y no tanto por la utilización de la mano de obra (OECD, 2013; OECD, 2017). En particular, la productividad laboral de Colombia ha representado

menos de un tercio del total de la productividad laboral de los Estados Unidos desde los años cincuenta. Resulta aún más preocupante el que esta proporción ha ido decreciendo en las últimas décadas: mientras que en 1990 alcanzaba más del 30% de la productividad de la economía estadounidense, en los últimos años sólo constituye el 22% de esta (Figura 4).

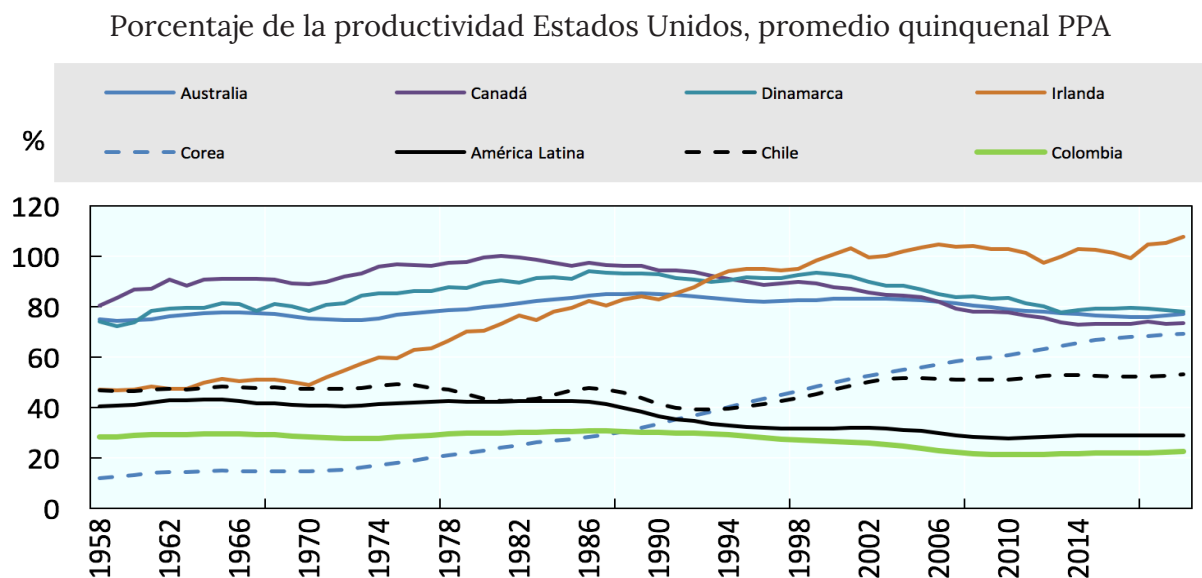
Con el fin de impulsar la productividad, es fundamental generar mayor valor agregado de los sectores que crean empleo y favorecen la diversificación económica, en particular en el campo exportador; y fomentar una modernización (upgrade) en la producción de los sectores existentes. Para esto, son pilares fundamentales una serie de políticas horizontales (desarrolladas más adelante) junto con el desarrollo territorial (mencionado anteriormente).



Figura 1: Sin título, fuente: Unsplash.

Gráfica 4.

Productividad laboral en Colombia, América Latina y economías de la OCDE



Fuente: OECD/CAF/ECLAC (2018), Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo, de próxima publicación. Con base en Feenstra, R., R. Inklaar y M. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table", American Economic Review, 105(10), 3150-3182

### Políticas públicas para superar la trampa de ingreso medio

El país se sitúa en la encrucijada de la trampa del ingreso medio, al permanecer en la franja de ingreso medio por más de sesenta años, con una convergencia limitada con respecto a los países de alto ingreso, igual que muchos otros países de la región (Figura 5). A medida que las economías alcanzan niveles de ingreso medio, el crecimiento sufre comúnmente de una desaceleración duradera (Felipe, Kumar y Galope, 2017). Por tal razón, diversos autores lo han llamado la «trampa del ingreso medio»: tras un rápido crecimiento registrado en etapas iniciales de desarrollo, el crecimiento se estanca cuando los países alcanzan

niveles medios de ingresos (Eichengreen, Park y Shin, 2011; Felipe, Abdon y Kumar, 2012; Zhuang, Vandenberg y Huang, 2012; Aiyar et al., 2013; OCDE, 2013b).

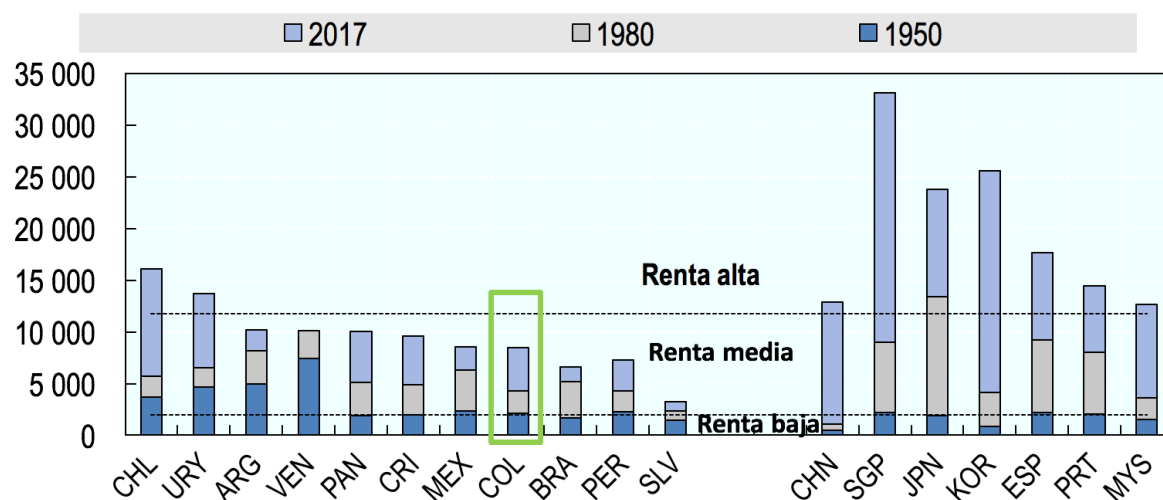
En los países de bajos ingresos, el crecimiento aumenta sobre todo a través de la reasignación del trabajo desde actividades y empresas de baja productividad a otras de alta productividad. Sin embargo, al alcanzar niveles de ingresos medios, normalmente son necesarios nuevos motores de crecimiento económico, basados en industrias manufactureras y de servicios intensivas en capital y en mano de obra cualificada (Kharas y Kohli, 2011) (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Hasta la fecha Chile, Trinidad y Tobago, y Uruguay han sido los únicos países latinoamericanos que han logrado escapar a la trampa del ingreso medio, tal como se mostraba en OCDE/CAF/CEPAL (2016), siguiendo la metodología de Felipe, Abdon y Kumar (2012) (Figura 5). La trampa ha

afectado a las demás economías de la región, incluida Colombia, muchas de las cuales han sufrido episodios recurrentes de estancamiento de los ingresos per cápita, sobre todo tras los años ochenta (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Gráfica 5.

América Latina y países seleccionados que han escapado a la trampa del ingreso medio (PIB per cápita, PPA USD 1990).



Fuente: OECD/CAF/ECLAC (2017), Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo con base en Felipe, Abdon y Kumar (2012) y Felipe, Kumar y Galope (2017).

Es necesario identificar y priorizar las políticas claves para superar la trampa del ingreso medio. Con el fin de determinar las principales prioridades de política pública para superar esta trampa, Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Pérez (2017) llevan a cabo un análisis discriminante lineal que contrasta las experiencias de 76 economías emergentes y países miembros de la OCDE (incluyendo catorce economías latinoamericanas). Los autores comparan los países que han logrado escapar de la trampa del ingreso medio con aquellos

que han quedado atrapados en ella desde los años cincuenta.

Basándose en más de 1200 estimaciones, su investigación identifica las áreas de políticas públicas que mejor diferencian a los países de ingresos medios altos, de los países de altos ingresos, evaluados en el momento en que «se graduaron» de la trampa del ingreso medio. Estas variables son: Estado de derecho, calidad de la educación, ingresos fiscales, tasa de dependencia por edad, grado de democracia,



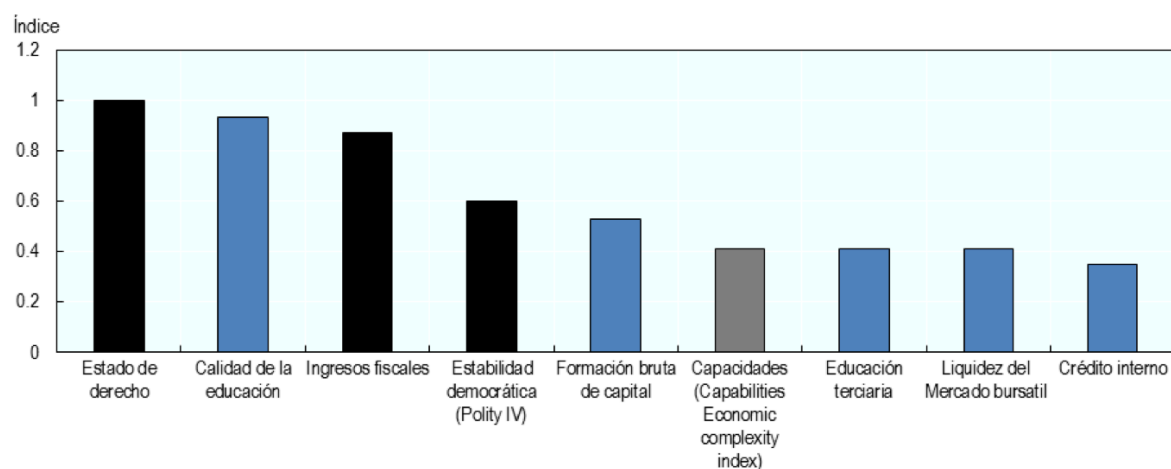
inversiones totales, capacidades (índice de complejidad y sofisticación económica), liquidez del mercado bursátil, crédito interno proporcionado por el sector financiero y porcentaje de educación terciaria finalizada (Figura 6) (Melguizo et al, 2017; OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Instituciones sólidas, educación de calidad, mercados financieros desarrollados y suficientes ingresos fiscales, entre otras políticas públicas, son la clave para que Colombia supere la trampa del ingreso medio. El estudio de Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Pérez (2017) hace hincapié en que los rasgos socioeconómicos e institucionales actuales de cada país y las características pasadas de algunos países son más útiles y relevantes que otros para superar la trampa del

ingreso medio. De ahí que las prioridades de política difieran entre unas economías y otras, y que no exista una única senda de desarrollo. Reforzando su argumento de que no existe un enfoque universal, los autores incluyen un método de control sintético para una selección de países latinoamericanos. De este modo, se identifican las principales brechas de políticas en función de sus características, que, para el caso de Colombia, son la ausencia de instituciones sólidas, de educación de calidad, de mercados financieros y de ingresos fiscales. Esto es particularmente relevante en un contexto en el que las restricciones presupuestarias obligan a centrarse en una selección de políticas que contribuyan a superar la trampa del ingreso medio.

Gráfica 6.

Prioridades de políticas públicas para evadir la trampa del ingreso medio



Nota: Promedio del coeficiente de cada variable, derivado del análisis discriminante lineal, normalizado. Se toman resultados de 1.295 estimaciones.

Fuente: Melguizo, A., S. Nieto-Parra, J.R. Perea y J. Perez (2017), "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", OECD Development Centre working paper 340.

## Se necesita consolidar el Estado de derecho

El Estado de derecho es la capacidad del Estado para aplicar y hacer cumplir las reglas formales (es decir, las leyes), de manera impersonal y sistemática, a los actores del gobierno y los ciudadanos por igual (Banco Mundial, 2017a). Las reglas formales representan una parte central del marco institucional necesario para promover el crecimiento inclusivo. Están estructuradas principalmente en torno a las Constituciones, que son las leyes de máxima jerarquía que garantizan el contrato entre el Estado y los ciudadanos.

Las actualizaciones y enmiendas a las Constituciones proliferaron en América Latina tras el periodo de retorno a la democracia en la región, hace aproximadamente 30 años (Brinks, 2008). Los Estados se reorganizaron respetando la separación de poderes políticos y territoriales y el establecimiento de mecanismos de control y equilibrio de poderes. «Como complemento de las Constituciones, un conjunto de leyes básicas y auxiliares determinan el marco institucional. Estas leyes rigen las interacciones jurídicas y económicas entre los individuos, así como entre ellos y el Estado» (OCDE/CAF/CEPAL, 2018, p. 153,).

Colombia, al igual que la mayoría de los países de la región, muestra grados insuficientes de cumplimiento del Estado de derecho. La mayoría de ellos obtienen una

puntuación inferior a 0 en la percepción del cumplimiento del Estado de derecho en una escala que va de -2.5 a 2.5<sup>1</sup> (Figura 7); Colombia puntúa alrededor de -0.30. Sólo Chile, Uruguay y Costa Rica presentan cifras positivas en este índice que recoge opiniones de los ciudadanos sobre la calidad y cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la efectividad de la fuerza pública y los tribunales; así como sobre la probabilidad del delito y la violencia. La percepción de estas variables es un indicador de la credibilidad del Estado y muestra en qué medida la sociedad confía en que las instituciones puedan hacer cumplir la ley, determinando, a su vez, sus actitudes hacia el respeto de las leyes (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

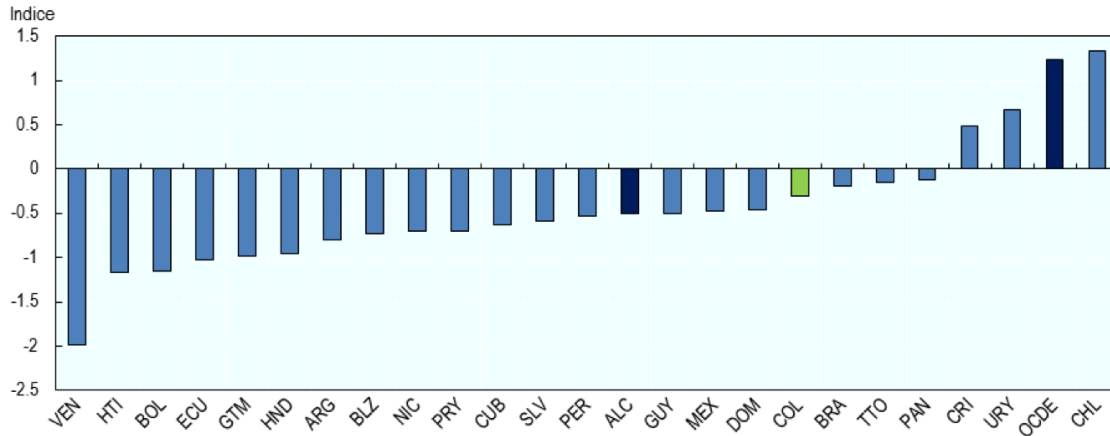


Figura 2: Sin título, fuente: Unsplash.

1 Indicador de gobernanza del Banco Mundial.

Gráfica 7.

Índice del Estado de derecho en países de América Latina y el Caribe, de la OCDE y los de referencia, 2016.



Nota: El cálculo da la puntuación del país en el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar que va de aproximadamente -2.5 a 2.5. Fuente: OCDE/CEPAL/CAF con base en indicadores de gobernanza del Banco Mundial.

A su vez, los colombianos se muestran cada vez más insatisfechos con sus instituciones públicas. Esto acentúa la importancia de repensar sus instituciones y avanzar hacia un nuevo nexo Estado-ciudadanos-mercado, para responder mejor a las necesidades y exigencias de la sociedad. La confianza de los ciudadanos en el Gobierno ha disminuido desde 2006. En 2016, 86%<sup>2</sup> de los colombianos manifestaron que la corrupción estaba extendida en el país.

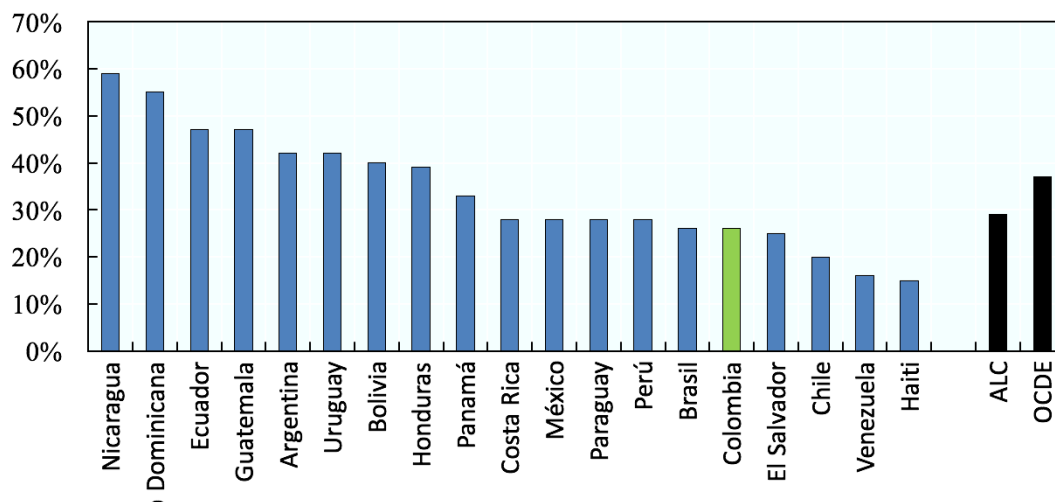
Esto representa un aumento de trece puntos porcentuales con respecto a 2006, situando a Colombia arriba del promedio regional de 79%. De igual manera, la proporción de la población que expresó confianza en el Gobierno nacional cayó de 48% a 26% en el mismo periodo (Figura 8). Además, sólo 25% de los colombianos expresaron confianza en los tribunales del país en 2016 (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).



Figura 3: Sin título, fuente: Unsplash.

2 Fuente: *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo*, con datos de Gallup World Monitor, 2017.

Gráfica 8.  
Población que expresa confianza en el Gobierno Nacional 2016 (%)



Fuente: OCDE/CAF/ECLAC (2017), Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo. . Con datos de Gallup World Monitor, 2017.

### Incrementar la calidad y equidad de la educación para aprovechar el bono demográfico

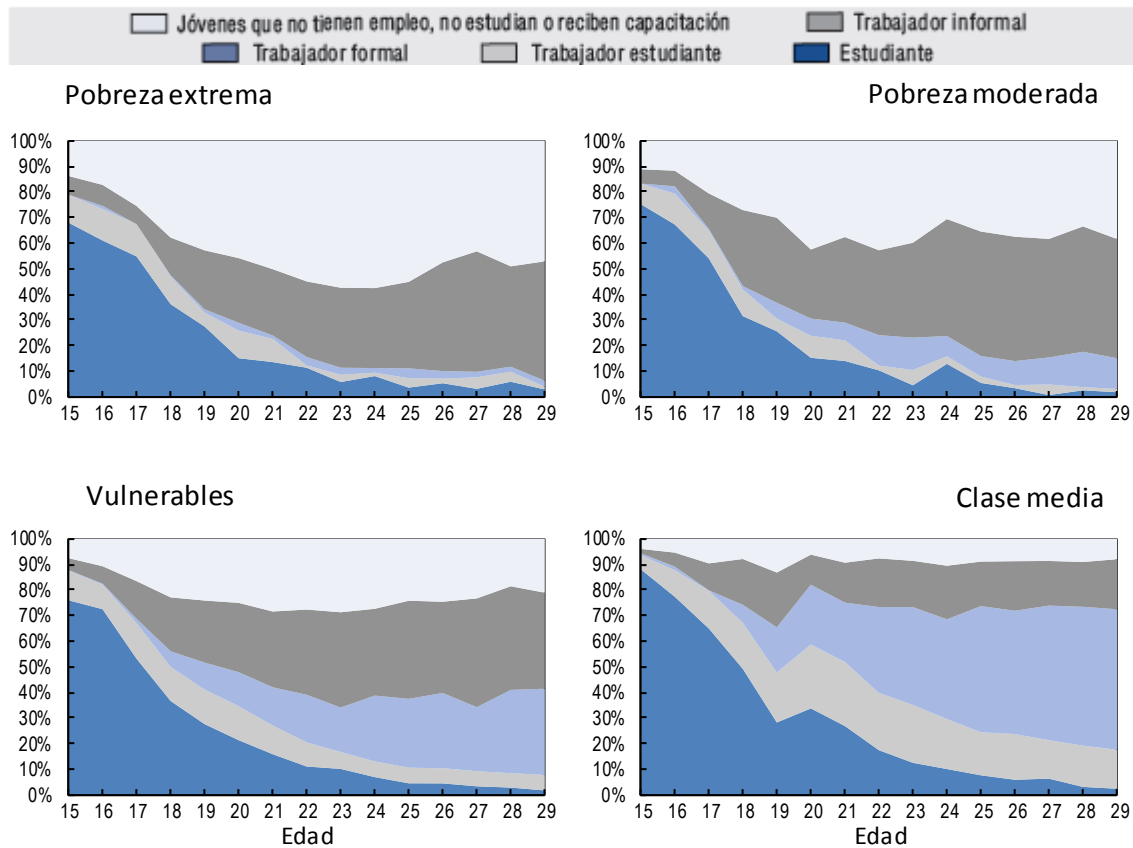
La juventud de Colombia representa una gran oportunidad. Colombia tiene una economía joven, que se encuentra ante una oportunidad única de aprovechar su bono demográfico. Uno de cada cuatro colombianos tiene entre 15 y 29 años, sumando aproximadamente un total de doce millones de personas. Esta oportunidad demográfica abre una ventana única para continuar impulsando el crecimiento inclusivo en la región, susceptible de convertirse en una fuente interna de crecimiento y desarrollo para el futuro. Para aprovechar este potencial, es necesario ofrecer oportunidades a los jóvenes, favoreciendo una estructura económica que brinde empleos de calidad, con plenos derechos laborales. Esto requiere la promoción de políticas de desarrollo productivo que conduzcan hacia estructuras económicas más diversificadas, de mayor nivel de sofisticación y más integradas, así como una educación de calidad para todos (OCDE/CAF/CEPAL, 2017).



Figura 4: Sin título, fuente: Unsplash.

Gráfica 9.

Actividad de los jóvenes por año de edad en Colombia, 2014.



Fuente: OECD/CAF/ECLAC (2016), Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>

Alrededor de una quinta parte de los jóvenes colombianos no tienen empleo, no estudian y no reciben capacitación (Figura 9).

Los jóvenes que no tienen empleo, no estudian o no reciben capacitación corren el riesgo de ser marginados de manera permanente del mercado laboral. El riesgo es especialmente alto entre la proporción relativamente grande de pobres y vulnerables. En 2014, según la SEDLAC, más de 20% de

los jóvenes de entre 15 y 29 años no tenían empleo, no estudiaban ni recibían capacitación, cifra equiparable al promedio de la región, pero mayor que el de la OCDE de 15%. Los pobres y vulnerables representan casi 90% de este grupo, y la población más afectada es la de las mujeres: la brecha entre hombres y mujeres que no tenían empleo, no estudiaban ni recibían capacitación fue de alrededor de 20 puntos porcentuales en 2014. (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Para incrementar la inclusión de los jóvenes es necesario proveer educación de calidad.

La educación debe ser percibida no sólo como un motor del crecimiento económico, sino también [como factor] de inclusión social y reducción de la desigualdad. Entender la educación como un vector de mayor cohesión social y de crecimiento inclusivo es crítico para [Colombia], dado que su trayectoria de desarrollo se verá en gran parte vinculada a las políticas en este campo. En este sentido, una mayor y mejor inversión en educación es una prioridad para los países de la región con el fin de seguir impulsando una mayor cobertura acompañada de mayor calidad. (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Se han alcanzado importantes logros en materia de inversión y cobertura en educación en Colombia, aunque persisten grandes desafíos, especialmente en la calidad y la inclusión. Colombia invierte alrededor del 4.4% del PIB en educación, una proporción inferior con respecto al promedio de América Latina y de la OCDE. El gasto privado representa el 34.9% del gasto total, lo que supone una participación privada dos veces mayor con respecto al promedio de la OCDE (el 16.1% proviene de fuentes privadas). Colombia ha progresado en la cobertura de la educación, es-

pecialmente a nivel de secundaria, extendiéndola de un 58% en 2004 al 74% en 2012, alineándose así con el promedio de América Latina. En pre-primaria, la cobertura se extendió del 36% en 2000 al 59% en 2012, pero sigue siendo inferior al promedio latinoamericano (66%) y al de la OCDE (83%). La esperanza de vida escolar fue de 13.2 años en el 2012 y se acerca al promedio de América Latina (13.4), pero se sitúa en más de 3.5 años por debajo del promedio de la OCDE (16.9).

Si bien se han alcanzado importantes logros en materia de inversión, aún persisten grandes desafíos de extender una cobertura de calidad en la mayor parte de los niveles educativos. En PISA 2015, Colombia registró un resultado de 390 puntos en matemáticas, 4 puntos inferior al promedio de los países de América Latina que participaron en esta prueba y 101 puntos por debajo del promedio de la OCDE. En el 2012 se observó una brecha importante de desempeño por nivel socioeconómico: el resultado de los estudiantes de más bajos recursos es inferior en 71 puntos al resultado del grupo más favorecido. De las 65 economías participando en PISA 2012, Colombia registra mejor desempeño de los niños con respecto a las niñas. En matemáticas y ciencias, en las que los niños generalmente superan a las niñas, la brecha es mayor en Colombia que en la OCDE y en América Latina. «Igualmente, en lectura, donde las niñas se desempeñan generalmente mejor, la brecha en Colombia es más reducida

que en las otras regiones». (OCDE/CAF/CEPAL, 2016, p. 216).

### Más y mejores impuestos se requieren para fomentar el desarrollo

El sistema tributario en Colombia produce niveles de recaudo insuficientes para financiar los objetivos de desarrollo. Mejorar los niveles de recaudo mediante impuestos eficientes y progresivos es crucial para asegurar un desarrollo económico sostenible. Esto garantiza una financiación suficiente para cubrir las funciones del Estado y, más importante aún, permite reemplazar y propiciar la formación de capital en los países y mejorar la igualdad.

El recaudo tributario como porcentaje del PIB en Colombia es bajo, si se compara con la OCDE y América Latina y el Caribe. En 2016, el promedio de recaudación tributaria sobre PIB para la Colombia fue de 19.8% del PIB. El país recauda 2.9 puntos porcentuales del PIB menos que la región (22.7% del PIB) y 11.6 puntos porcentuales del PIB por debajo de los ingresos de los países miembros de la OCDE (34.3% del PIB) (Figura 10). Además, siguen estando fuertemente sesgados hacia los impuestos indirectos sobre bienes y servicios (un 37% de los ingresos fiscales totales). El impuesto sobre el valor agregado (IVA) es el pilar de la recaudación en Colombia al igual que de la mayoría de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos

y caribeños, responsable del 24% de los impuestos recaudados (29% en la región)<sup>3</sup>. Los ingresos procedentes de los impuestos directos siguen siendo bajos dadas las debilidades de los impuestos sobre la renta personal (el 6% de los ingresos fiscales totales). Por su parte, el impuesto sobre la renta de sociedades (IRS) representa el 24% de los ingresos fiscales totales. Sin embargo, el IRS presenta problemas dada la generalización de disposiciones especiales y los tratamientos fiscales diferenciados para los distintos sectores económicos, que impiden una eficiente asignación de inversiones. En consecuencia, la tributación directa depende principalmente de las cotizaciones a la seguridad social, las cuales están normalmente destinadas a financiar beneficios actuales y futuros de una población que envejece. (OECD/ECLAC/CIAT/IDB, 2018).

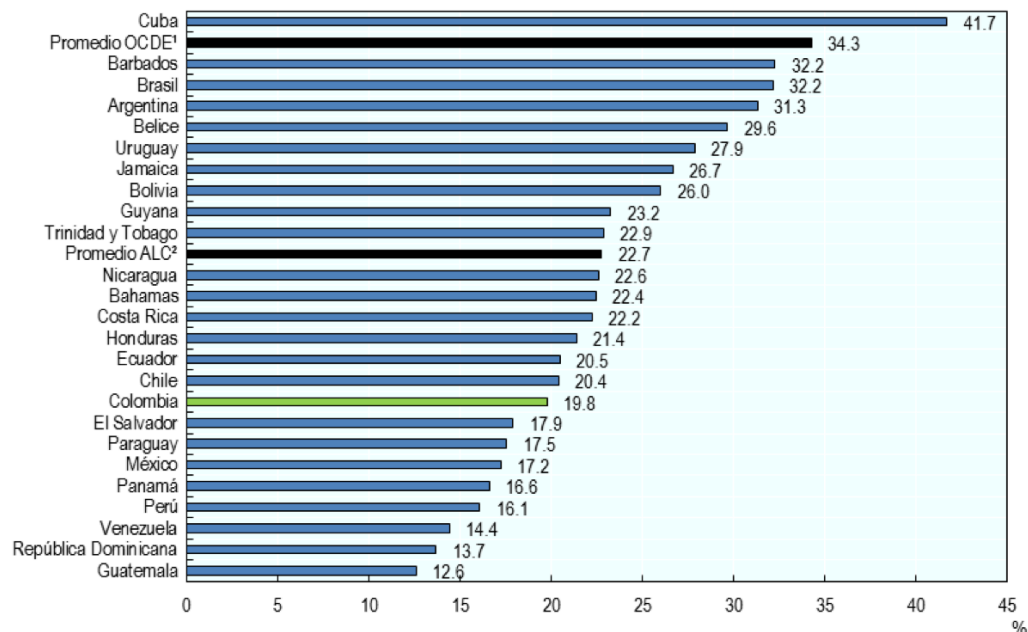


Figura 5: Sin título, fuente: Pixabay.

3 Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018, OECD

Gráfica 10.

Estructura tributaria (como porcentaje del total de los recaudos tributarios) en América Latina y el Caribe y OCDE, 2016.



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_lat\\_car-2018-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr)

Cómo se recauda es casi tan importante como cuánto se recauda. Los sistemas tributarios actuales en la región, incluyendo a Colombia, tienen una baja capacidad redistributiva debido a la limitada participación de los impuestos directos. En las economías de la OCDE, los impuestos y transferencias contribuyen a la reducción del coeficiente Gini, en aproximadamente dieciséis puntos porcentuales. En la mayoría de las economías latinoamericanas, sin embargo, esa reducción es inferior a dos puntos porcentuales (Gráfico 11) y en el caso de Colombia es sólo de un punto porcentual. La capacidad estatal para asegurar una redistribución razonable es clave para fortalecer el pacto fiscal y el contrato social entre gobiernos y ciudadanos. Los países con menores desigualdades de ingresos tienen mayor capacidad para recaudar impuestos (Cárdenas y Tuzemen, 2010; OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

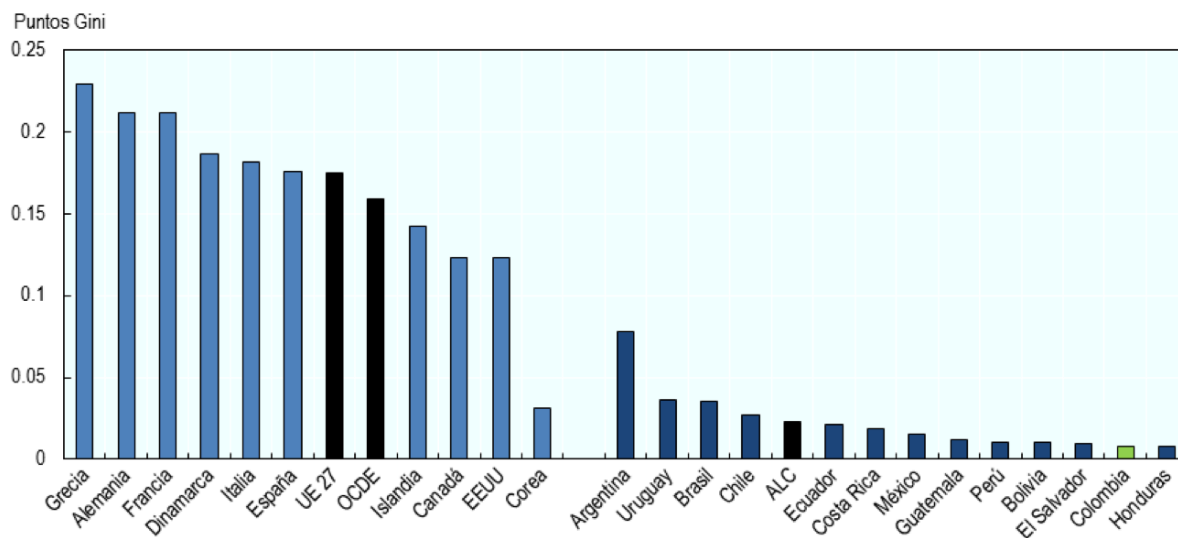


Figura 6: Sin título, fuente: Unsplash.



Gráfica 11.

Impacto de los impuestos y transferencias en la distribución de ingresos en una selección de economías de América Latina y la OCDE.



Nota: La capacidad redistributiva resulta de la diferencia entre el Gini del ingreso de mercado y el Gini del ingreso luego de impuestos y transferencias.

Fuente: Los datos para las economías latinoamericanas provienen de Lustig et al. (2016). Los datos para las economías de la OCDE provienen de OECD Income Distribution Database (IDD).

## El desarrollo de los mercados financieros es clave para garantizar un crecimiento inclusivo

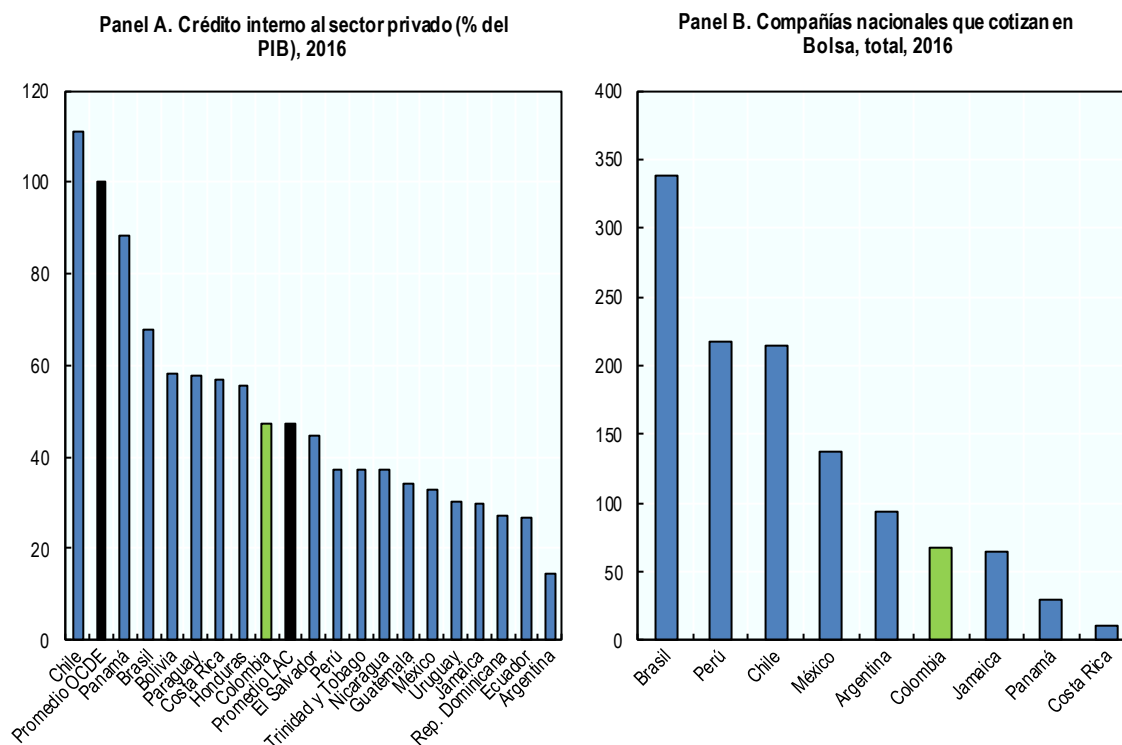
Los mercados financieros tienen una influencia clave para el desarrollo y estabilidad económica; movilizan los ahorros de los particulares para asignar recursos de manera eficiente en inversión de proyectos de mayor rendimiento o en las empresas más prometedoras. Así mismo, los mercados financieros permiten la diversificación de riesgo que puede ayudar a garantizar la estabilidad económica y a su vez una mayor tasa de inversión. Por el contrario, sistemas financieros poco eficientes pueden tener un impacto

negativo en el crecimiento económico y hasta desestabilizar economías (Cihak et al., 2012). En el caso de Colombia el análisis de Melguizo et al. (2017) identificó la necesidad de continuar el desarrollo de los mercados financieros a través de una mayor profundidad del crédito al sector privado y el fomento de una mayor liquidez de los mercados de capitales.

Existe espacio en Colombia para mejorar la profundidad y la eficiencia del sistema financiero. Al igual que en la mayoría de las economías latinoamericanas, la proporción del crédito comercial sobre PIB es relativamente reducida con respecto a las economías de la OCDE. En total, en el 2015, el crédito destinado al sector

Gráfica 12.

Crédito interno al sector privado y número de Compañías nacionales que cotizan en Bolsa



Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (2017).

privado representó el 47% del PIB, similar al promedio de América Latina y el Caribe, pero considerablemente inferior al promedio de la OCDE de más de 100% del PIB (Figura 12 Panel A). Además, respecto a la eficiencia bancaria, Colombia aún tiene espacio de mejora. Si bien una parte puede deberse al riesgo idiosincrático, el margen de intermediación en Colombia se sitúa alrededor del 4.9%, un mejor resultado que el 5.3% promedio de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú; pero aún con espacio de mejora si se compara con las economías de la OCDE, que tienen un margen de intermediación promedio de alrededor de 2.3%.

Sin embargo, es preciso mencionar que desde el año 2000 el crédito al sector privado como porcentaje del PIB se ha incrementado por más de 26 puntos porcentuales, gracias a la buena salud del sistema y algunas medidas en favor de la inclusión bancaria. La solvencia del sistema financiero, así como la aplicación de medidas preventivas, han contribuido a la sostenibilidad del mismo. De la misma manera, el desarrollo de los corresponsales bancarios ha favorecido la inclusión financiera a nivel espacial y de ingresos.

Respecto al mercado de capitales, se requiere una mayor profundización mediante aumentos en la liquidez y

emisores en los mercados de renta fija y variable. La capitalización del mercado de valores como porcentaje del PIB en Colombia al 33%<sup>4</sup> en el 2015 es similar a los mercados en América Latina, pero se sitúa por debajo del grado de capitalización promedio de los mercados de la OCDE (72% del PIB).

Más importante aún es la búsqueda hacia un mayor número de emisores. No alcanza a 70 el número de empresas listadas en el mercado de acciones, cifra relativamente baja inclusive con otros países de América Latina (en Chile o Perú superan los 200 emisores), y además concentrada la capitalización bursátil en intermediarios financieros o productores de materias primas (Figura 12, Panel B). Igualmente, la liquidez, medida por el valor transado en este mercado, se mantiene reducida. Favorecer el desarrollo de nuevos actores y de forma sostenible es fundamental para promover la diversificación económica y el upgrade de varios sectores económicos ya existentes en el país.

## Conclusiones

Con el fin de generar un mayor crecimiento económico y ante todo promover mayor inclusión y sostenibilidad del aparato productivo, Colombia deberá focalizarse en políticas públicas estructurales. En el marco del proceso de adhesión y reciente incorporación como miembro 37 de la OCDE, las reformas que ha empezado y deberá seguir para alinear su legislación,

políticas y prácticas con los estándares de la OCDE contribuirían a generar más y mejor crecimiento.

En este sentido, la priorización de políticas es fundamental en un contexto en el que las restricciones presupuestarias obligan a centrarse en una selección de políticas que contribuyan a superar la trampa del ingreso medio. Este artículo presentó una serie de prioridades de política pública, las cuales deben llevar a instituciones más sólidas, una mejor educación de calidad, mercados financieros más desarrollados y mayores ingresos fiscales.

Las acciones de política deben enmarcarse con un lente de inclusión y desarrollo en el largo plazo. Algunas de estas reformas ya han empezado y están dando algunos resultados para lo cual la continuidad y mayor intensidad son necesarios (OCDE, 2015; OECD, 2017; OCDE/CAF/CEPAL, 2018; OCDE/CAF/CEPAL, 2016). En el caso, el incremento de los recursos fiscales necesarios para el desarrollo, también es fundamental reducir la dependencia del IVA por medio de un aumento en la tributación directa via impuestos a las personas físicas. Similarmen- te, en el caso de la educación de calidad, se requiere una mayor y mejor inversión para aprovechar el bono demográfico. De la misma manera, el mercado financiero es vital para un desarrollo sostenible e inclusivo en el largo plazo. En Colombia aun hay espacio para mejorar la profundidad y la eficiencia del sistema

4 Fuente: Indicadores del Banco Mundial.

financiero e incrementar su inclusión. Finalmente, en el tema institucional, es necesario atacar el creciente descontento de los ciudadanos con el Estado a través de una mayor eficiencia de este, servicios públicos de calidad y un estado de derecho consolidado.

## Referencias

- Aiyar, S, Puy, D., Zhang, L., Wu, Y. y Duval, R. (2013). Growth slowdowns and the middle-income trap, *IMF Working Paper*, (13)71.
- Banco Mundial (2017a). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, D.C: Banco Mundial. Doi: 10.1596/978-1-4648-0950-7.
- Banco Mundial (2016). LAC Equity Lab, Tabulations of SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) y World Development Indicators [Entrada de blog]. Recuperado de [www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equitylab1/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equitylab1/overview) (último acceso el 15 de mayo de 2016).
- Brinks, D. (2008). *Inequality, institutions, and the rule of law: The social and institutional bases of rights*. (Working Paper), *The Helen Kellogg Institute for International Studies*, 351,
- Cárdenas, M. y Tuzemen, D. (2010). Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability. *Global Economy and Development at Brookings*. Recuperado de [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09\\_underinvestment\\_cardenas.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09_underinvestment_cardenas.pdf).
- Eichengreen, B., Park, D., & Shin, K. (2011). When fast growing economies slow down: international evidence and implications for the People's Republic of China.
- Felipe, J., Abdon, A. y Kumar, U. (2012), "Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why?". *Levy Economic Institute Working Paper* (715), [www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_715.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_715.pdf).
- Felipe, J., U. Kumar y R. Galope (2017). Middle-income transitions: Trap or myth. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22(3), 429-453. doi:10.1080/13547860.2016.1270253.
- Kharas, H. y Kohli, H. (2011), What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided? *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(3), 281-289. Doi: 10.1177/097491011100300302.
- Melguizo, A., S. Nieto-Parra, J. Perea y J. Pérez (2017). No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America, *OECD Development Centre Working Paper*, 340. Doi: 10.1787/26b78724-en.

- OCDE (2015). *Colombia: políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*. Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/9789264233409-es
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*. Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/eco\_surveys-col-2017-en
- OCDE (2013a). *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*. Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/eco\_surveys-col-2013-en.
- OCDE (2013b), *The People's Republic of China - Avoiding the Middle-income trap: Policies for Sustained and Inclusive Growth*. París: Publicaciones de la OCDE. Doi: 10.1787/9789264207974-en.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. París: Éditions OCDE. Doi: 10.1787/leo-2018-es
- OCDE/CAF/CEPAL (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*. Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/leo-2017-es
- OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/9789264246348-es
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*. Paris: OECD Publishing. Doi: 10.1787/rev\_lat\_car-2018-en-fr
- Zhuang, J., Vandenberg, P. y Huang, Y (2012). *Growing Beyond the Low-Cost Advantage: How the People's Republic of China Can Avoid the Middle-Income Trap*, Asian Development Bank. Filipinas.