

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized



COLOMBIA



WORLD BANK GROUP

**Disparidades regionales y
el camino hacia la integración**

Este trabajo es producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y otra información que se muestra en cualquier mapa en este trabajo no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial con respecto al estatus legal de ningún territorio o el respaldo o aceptación de dichos límites. Nada de lo aquí contenido constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están específicamente reservados.

Derechos y permisos

Atribución: Citar el trabajo de la siguiente manera: Banco Mundial. 2025. Colombia: Disparidades regionales y el camino hacia la integración. Washington, DC. © Banco Mundial.

Traducciones: En caso de generar una traducción de este trabajo, incluir el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Esta traducción no fue creada por el Banco Mundial y no debe considerarse una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no será responsable de ningún contenido o error en esta traducción.

Adaptaciones: En caso de realizar una adaptación de este trabajo, incluir el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Esta es una adaptación de un trabajo original del Banco Mundial. Los puntos de vista y opiniones expresados en la adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la adaptación y no están respaldados por el Banco Mundial.

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

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

MIEMBROS DEL EQUIPO Y AGRADECIMIENTOS

Este informe fue producido por un equipo dirigido por Fernando Giuliano (líder del equipo de trabajo), bajo la supervisión de Shireen Mahdi (gerente de práctica) y la guía de Mark Roland Thomas (director de país), Peter Siegenthaler (gerente de país) y Rafael Muñoz (líder de programa).

Fernando Giuliano es autor del informe, junto con los siguientes coautores por capítulo:

Maryan Porras y Tim Freeman contribuyeron al Capítulo 1.

El capítulo 2 fue coescrito por Tim Freeman, Santiago Justel y Fausto Patiño, con contribuciones de Maryan Porras y María Sarra-bayrouse. Jon Strand proporcionó estimaciones del valor de la Amazonía colombiana, y Juan Carlos Muñoz Mora y Mariángela Ramírez Díaz proporcionaron matrices de transición de cambio de uso de la tierra. Un equipo liderado por Martin Christensen, que incluyó a Gabriel Piraquive, Gustavo Hernández Díaz, y Julián Villamil de la Dirección Nacional de Planeación, estimó las simulaciones de equilibrio general computarizado. Ellin Ivarsson y Juan Sebastián Vallejo brindaron insumos sobre la conectividad entre las ciudades colombianas y los puertos.

El capítulo 3 fue coescrito por Maryan Porras y Erik Von Uexkull. Gabriel Piraquive, Gustavo Hernández Díaz y Julián Villamil, de la Dirección Nacional de Planeación, estimaron los resultados de equilibrio general computable.

El capítulo 4 fue coescrito por Jurgen Blum, Julian Folgar, Tomas Martin y José Olvera con aportes de Sofía Barrios y Juan Gonzalo Zapata.

María Dávalos, Melise Jaud, Rafael Muñoz y Maryan Porras brindaron valiosos consejos y revisiones durante todo el proceso. Dahiana Merizalde (Asistente de Programa) y Ana Rodríguez (Asistente de Programa) brindaron apoyo administrativo y logístico durante la preparación de este trabajo. María Clara Ucrós (Oficial de Asuntos Externos) y Jairo Bedoya Villa (Asociado de Asuntos Externos) guiaron la estrategia de difusión y comunicación. Kilka Diseño Gráfico y Fiona Mackintosh proporcionaron servicios de diseño y edición, respectivamente. Finalmente, iTranslate brindó servicios de traducción.

El equipo agradece su diálogo activo con las autoridades colombianas del Ministerio de Hacienda, especialmente con los equipos liderados por Sebastián Pérez Carrillo y Fernando Olivera, y con la División de Estudios Económicos de la Dirección Nacional de Planeación encabezada por Gabriel Piraquive. El equipo está en deuda con Jaime Bonet, quien brindó orientación y asesoría desde las primeras etapas, y con su equipo en el Centro de Estudios Regionales del Banco de la República de Cartagena. ProPacífico ayudó a organizar reuniones con ONG, líderes empresariales y funcionarios del sector público departamental y municipal en Cali, Valle del Cauca. El equipo también se benefició de las conversaciones con Esteban Piedrahita, Alexei Arbona y un equipo de investigadores de la Universidad ICESI. Kevin McCall y Marcela Portocarrero proporcionaron comentarios y consejos sobre temas ambientales. Doerte Doemeland ayudó a dar forma al concepto de este informe y proporcionó orientación y asesoría tempranas. Kevin Carey, Marek Hanusch, Nadia Rocha, Marcela Meléndez y Andrés Zambrano proporcionaron comentarios en la etapa inicial del proyecto. Fernando Im, Leonardo Rubiano, Laura Correa, Felipe Walter, Jorge Martínez Vázquez, Horacio Marinelli, Cornelius Fleischhaker, Leonardo Escandon y Lova Jansson proporcionaron valiosos comentarios y aportes.

Tabla de Contenido

Miembros del equipo y agradecimientos	3	3.2. Cambios en los patrones comerciales: reconfiguración de las cadenas globales de valor	49
Resumen ejecutivo	8	3.3. Mirando hacia atrás: Ganancias en el mercado estadounidense desde 2015/16 atribuibles a la reasignación de las cadenas globales de valor	52
1. Introducción	8	3.4. Mirando hacia el futuro: capacidades y oportunidades de exportación de la reconfiguración de las cadenas globales de valor	56
2. Cuatro Colombias y el precio de mirar hacia adentro	9	3.5. Implicaciones de política	58
3. Enfoques de política para el desarrollo territorial	13	Capítulo 4.	
4. Ejemplos de políticas para Colombia	15	Transferencias intergubernamentales para igualar oportunidades en las regiones de Colombia	61
Capítulo 1.		4.1 Introducción	62
Los cimientos: una historia de cuatro Colombias	18	4.2. El modelo de descentralización fiscal de Colombia	63
1.1. Introducción	19	4.3 El sistema general de participación	66
1.2. Falta de convergencia y aislamiento comercial: el desarrollo territorial resume los desafíos de Colombia	20	La Cuota Vertical	66
1.3. Un país, muchas realidades económicas	23	La parte horizontal	68
1.4. Convergencia económica entre las regiones de Colombia	29	4.4 El SGP en comparación con los sistemas de transferencia internacional	68
Capítulo 2.		4.5 Eficiencia del gasto subnacional.	76
La transformación estructural de Colombia: regiones en el espejo retrovisor	31	4.6 Directrices para la reforma.	77
2.1. Introducción	32	Referencias	81
2.2. Transformación estructural en los departamentos de Colombia	32	Anexo 1. Modelo de equilibrio general computable regional	87
2.3. Limitaciones para el crecimiento	36	Anexo 2. La estructura de asignación del Sistema General de Participaciones	89
2.4. La deforestación en Colombia y su vínculo con la productividad	40	Anexo 3. Grupos departamentales y estadística descriptiva	90
2.4.1. Bosques naturales en Colombia	40	Anexo 4. Definición del Índice de Cambios de Mercado de Exportación.	91
2.5. Observaciones finales	45		
Capítulo 3.			
Capacidades de exportación para el crecimiento: oportunidades del reacomodamiento de las cadenas globales de valor	46		
3.1. Comercio internacional en las regiones de Colombia	47		

Lista de Figuras

Figura 1. Ranking Departamental de Diversidad y Ubicuidad por Acceso a Mercados Externos	11	Figura 16. Trayectorias de industrialización de Colombia y economías emergentes seleccionadas desde 1950.	33
Figura 2. Índice de congestión vehicular por población de la ciudad, 2020	11	Figura 17. Crecimiento de la productividad laboral a largo plazo en todos los sectores en Colombia y otros países de América Latina, 1950-2010, promedio anual.	34
Figura 3. Un círculo vicioso de baja productividad, lenta transformación estructural, ciudades congestionadas y aislamiento comercial	12	Figura 18. Trayectorias de industrialización reales y calibradas para Colombia.	35
Figura 4. Un enfoque político para igualar el desarrollo entre regiones	15	Figura 19. Trayectorias de industrialización reales y contrafactuales para Colombia	35
Figura 1. Descomposición de crecimiento del PIB por factor de, 2000-2023	21	Figura 20. La trayectoria de industrialización de Colombia y la situación actual de sus departamentos, 2022	35
Figura 2. Apertura comercial en Colombia y comparadores como proporción del PIB, 2000-2023	21	Figura 21. Salarios promedio por hora en todas las regiones, PPA de US\$ 2017	36
Figura 3. Relación del PIB per cápita entre el departamento más rico y el más pobre de Colombia y comparadores	22	Figura 22. Diversidad y ubicuidad departamental clasificadas por acceso a mercados externos	38
Figura 4. Densidad poblacional en el siglo XVI y PIB per cápita actual en las ciudades de Colombia, 2021	22	Figura 23. Elasticidad precio de la oferta de vivienda en las ciudades colombianas (2016 - 2023).	38
Figura 5. Nivel de necesidades básicas insatisfechas y PIB per cápita en los departamentos colombianos, 2022	24	Figura 24. Pagos promedio de alquiler como porcentaje de los ingresos, 2023	38
Figura 6. Producción de petróleo y relevancia para el PIB departamental, 2022	25	Figura 25. Índice de congestión vehicular por población de la ciudad, 2020.	38
Figura 7. Superficie de los departamentos cubiertos por bosques y per cápita, 2022.	25	Figura 26. Un círculo vicioso de baja productividad, transformación estructural lenta, ciudades congestionadas y aislamiento comercial	40
Figura 8. Participación de los sectores en el PIB, 2022	26	Figura 27. Origen de las exportaciones no petroleras por departamento como porcentaje del total de exportaciones no petroleras	48
Figura 9. Indicadores de competitividad en todos los departamentos	27	Figura 28. PIB per cápita (miles de COP) y relación exportaciones/PIB por región (porcentaje)	48
Figura 10. Tiempo necesario para viajar a los principales centros urbanos y tasa de urbanización por departamento.	28	Figura 29. Exportaciones de productos por departamentos como porcentaje del total de exportaciones	49
Figura 11. PIB per cápita en 1990 y tasa de crecimiento entre 1990 y 2019	29	Figura 30. Índice de cambio de mercado para los países de América Latina.	51
Figura 12. Estimaciones de convergencia incondicional entre la fecha en el eje X y 2019	29	Figura 31. Vulnerabilidad de las exportaciones a los choques de demanda	51
Figura 13. Convergencia de clubes: Proporciones entre el PIB per cápita departamental y el promedio nacional, 1990-2019	30	Figura 32. Importaciones de EE. UU. desde China y América Latina y el Caribe (miles de millones de dólares EE. UU.)	51
Figura 14. Estimaciones de convergencia incondicional entre la fecha en el eje X y 2019	30	Figura 33. Ilustración de la medida de la cantidad neta de sustitución (NSQ)	52
Figura 15. Trayectorias de industrialización de Colombia y algunas economías desarrolladas desde 1950	33		

Figura 34. Ganancias comerciales de los departamentos atribuidas a la reasignación de CGV (NSQ) en 2022/23 (millones de dólares EE.UU.)	53	Figura 51. Ingresos propios departamentales y municipales como porcentaje del PIB, 2022	65
Figura 35. Ganancias comerciales de los departamentos atribuidas a la reasignación de CGV (NSQ) en 2022/23 (porcentaje del PIB del departamento)	53	Figura 52. Distribución primaria a lo largo del tiempo.	67
Figura 36. Cambio en la complejidad, concentración y valor real de las exportaciones regionales	54	Figura 53. Distribución del SGP y beneficiarios	68
Figura 37. Crecimiento medio de las exportaciones de empresas SN y no SN (porcentaje).	54	Figura 54. Ingresos totales per cápita por departamento, 2022	71
Figura 38. Aumento de la participación de las cadenas de valor locales y las NSQ	55	Figura 57. Transferencias como parte de los ingresos y de las necesidades básicas no satisfechas	72
Figura 39. Eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás por departamento	55	Figura 58. Beneficio neto de los departamentos del SGP como proporción de su contribución al PIB	72
Figura 40. Crecimiento anual del PIB y de las exportaciones atribuible a la NSQ por región, 2022/2023 (porcentaje)	55	Figura 55. Ingresos per cápita actuales y necesidades básicas insatisfechas.	72
Figura 41. Crecimiento anual del PIB atribuible a la NSQ por departamento, 2022/2023 (porcentaje).	55	Figura 56. Ingresos totales per cápita y necesidades básicas insatisfechas.	72
Figura 42. Contribución sectorial al valor bruto del aumento de la producción	56	Figura 59. Ingresos municipales totales por decil de ingresos, 2022.	73
Figura 43. Crecimiento de las exportaciones a partir de la reconfiguración de las CGV en escenarios prospectivos.	57	Figura 60. Distribución de los ingresos per cápita por estado de certificación educativa, 2022	73
Figura 44. Crecimiento del PIB a partir de la reconfiguración de las CGV en escenarios prospectivos.	57	Figura 61. Distribución de los ingresos per cápita por categoría municipal, 2022	73
Figura 45. Crecimiento de las exportaciones a partir de la reconfiguración de las CGV en escenarios prospectivos por región	57	Figura 62. Ingresos municipales totales por quintil de necesidades básicas insatisfechas, 2022.	73
Figura 46. Crecimiento del PIB a partir de la reconfiguración de las CGV en escenarios prospectivos, por región	57	Figura 63. Desempeño educativo de los municipios en comparación con los ingresos municipales totales per cápita, 2021	76
Figura 47. Puntuación de competitividad por ganancias de producto por región.	58	Figura 64. Desempeño en salud de los municipios en comparación con los ingresos municipales per cápita totales, 2021	76
Figura 48. Alcance de la descentralización del gasto y los ingresos en Colombia en comparación con los países de la OCDE, 2019.	63	Figura 65. Matrícula total neta en comparación con los ingresos municipales totales per cápita, 2022	77
Figura 49. Composición de los ingresos de los departamentos, 2009-2022.	64	Figura 66. Cobertura de vacunación pentavalente comparada con los ingresos municipales totales per cápita, 2020	77
Figura 50. Composición de los ingresos de los municipios, 2009-2022	64	Anexo Figura 1.1. Estructura Insumo-Producto para el Equilibrio General Computable Regional	87
		Anexo Figura 1.2. Marco de Equilibrio General Computable Regional	88

Tablas

Tabla 1. Índice de productividad laboral promedio y participaciones en todos los sectores (1 = promedio colombiano para el sector agrícola)	36
Tabla 2. Valores anuales de explotación y protección evaluados para la Amazonía colombiana, US\$ billones/año, 2020	41
Tabla 3. Efectos de equilibrio general de un 10% de los choques de productividad sobre el PIB y la deforestación para Colombia y la Amazonía colombiana.	44

Cuadros

Cuadro 1. Los orígenes de las desigualdades territoriales en Colombia	22
Cuadro 2. Dos casos especiales: La Guajira y San Andrés y Providencia.	27
Cuadro 3: El debate sobre la desindustrialización prematura	33
Cuadro 4. Dinámica de la deforestación en Colombia	43
Cuadro 5. Reforma del Sistema General de Participaciones (SGP)	67
Cuadro 6. Tipos y objetivos de transferencia en los sistemas de transferencia intergubernamentales	69

Mapas

Mapa 1. Necesidades básicas insatisfechas por departamento, 2022.	9
Mapa 2. PIB per cápita por departamento, 2022	9
Mapa 3. Una taxonomía simple de los departamentos de Colombia10	
Mapa 1. Mapa Físico y Administrativo de Colombia	19
Mapa 2. PIB per cápita por departamento, 2022	23
Mapa 3. Necesidades básicas insatisfechas por departamento, 2022.	23
Mapa 4. Una taxonomía simple de los departamentos de Colombia	26
Mapa 5. Consumo y ciudades neutrales en Colombia	39
Mapa 6. Principales puntos críticos de deforestación en Colombia, 2023	42
Mapa 7. Países con los que Colombia tiene Tratados de Libre Comercio	47

Acrónimos

DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	PPA	Paridad de poder adquisitivo
DNP	Dirección Nacional de Planeación	SGP	Sistema General de Participaciones
PIB	Producto Interno Bruto	SGR	Sistema General de Regalías
CGV	Cadenas globales de valor	GSN	Gobiernos subnacionales
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación	NBI	Necesidades básicas insatisfechas
SN	Sustitución neta	USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos
NSQ	Medida de cantidad de sustitución neta (Net Substitution Quantity)		

Resumen ejecutivo

1. INTRODUCCIÓN

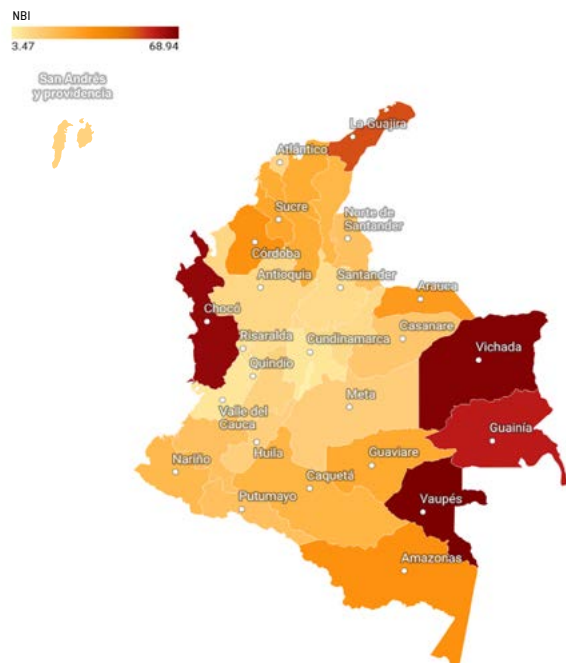
Afirmado en su solidez macroeconómica, Colombia ha crecido consistentemente en las últimas décadas, pero a tasas que no permiten generar suficientes empleos de calidad y cerrar las brechas de desarrollo con las economías avanzadas. Al centro de este resultado se encuentra la baja productividad, principalmente debido a limitaciones estructurales persistentes, como la baja calidad del capital humano (incluidos los resultados educativos y las capacidades directivas), la infraestructura y las instituciones. El mal funcionamiento de los mercados, la competencia limitada, la proliferación de trámites administrativos las estrictas regulaciones laborales y los mercados de capital incipientes dificultan aún más la innovación y la asignación eficiente de recursos entre sectores y empresas (Banco Mundial, 2025). El ingreso per cápita de Colombia se ha mantenido relativamente estable en comparación con el de Estados Unidos (EE. UU.) desde fines de la década de 1990, y el colombiano promedio consume únicamente el 25% de los bienes y servicios que consume un estadounidense promedio. Aun así, si Colombia lograra una tasa de crecimiento del PIB per cápita del 3% anual, tomaría más de 20 años elevar esa proporción a solo el 30%. La baja productividad también ha obstaculizado la calidad del empleo y la generación de empleo, lo que ha llevado a que más de la mitad de la población colombiana trabaje en el sector informal.

Estos bajos niveles de productividad han conllevado un proceso de desarrollo particular en Colombia. En cualquier proceso de transformación estructural, a medida que se desarrollan las economías, los trabajadores y los recursos suelen pasar de las actividades económicas rurales a las actividades urbanas. En Colombia, este proceso de transformación estructural ha sido lento e incompleto. Se ha caracterizado por un empleo persistentemente alto en la agricultura, un bajo nivel de industrialización y un sector de servicios que sirve como empleador de último recurso, absorbiendo la mano de obra de baja productividad que generalmente recurre al autoempleo en micro o pequeñas empresas informales. Como resultado, Colombia depende en gran medida de sus recursos naturales para sus exportaciones, especialmente los hidrocarburos. Si bien algunas de estas tendencias también aplican a otras economías emergentes, son particularmente agudas en Colombia debido a su baja productividad.

Sin embargo, Colombia está conformada por regiones económica y culturalmente diversas, lo que da lugar a un país de marcados contrastes. Sectores como el café, los productos farmacéuticos y el turismo reflejan el potencial económico del país; sin embargo, el desarrollo está distribuido de manera desigual. Diversos indicadores ubican a Colombia entre los países más desiguales del mundo, tanto en términos de desarrollo económico como desde una perspectiva social. La magnitud de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) varía significativamente en todo el territorio nacional (Mapa 1). Colombia presenta el coeficiente de Gini más elevado de América Latina y, junto con México, la mayor disparidad en las tasas de pobreza entre sus departamentos más ricos y más pobres dentro de los países de la OCDE. La desigualdad en el acceso a los servicios básicos genera profundas diferencias en los resultados educativos y de salud, lo que impide una igualdad real de oportunidades en el país. La diferencia en el PIB per cápita entre los departamentos más avanzados y los más rezagados constituye la más amplia de América Latina y el Caribe (Mapa 2).

Este informe examina cómo estos contrastes moldean los resultados agregados y, a su vez, cómo dichos resultados refuerzan las desigualdades territoriales en Colombia. Complementa el informe del Banco Mundial (2025), que examinó las restricciones

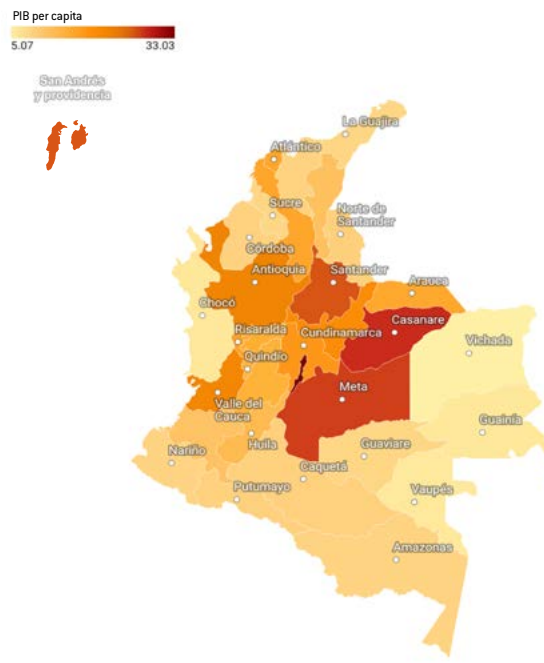
MAPA 1. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS POR DEPARTAMENTO, 2022



Created with Datawrapper

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

MAPA 2. PIB PER CÁPITA POR DEPARTAMENTO, 2022



Created with Datawrapper

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE

al crecimiento económico a nivel nacional, mediante el análisis de las dimensiones macroeconómicas de las disparidades territoriales —en particular, las barreras espaciales al crecimiento y la generación de empleo—, las diferencias en las etapas de transformación estructural, los patrones de convergencia económica y las oportunidades de crecimiento potencial. Este informe también complementa el del Banco Mundial (2024a), centrado en la desigualdad en el acceso a servicios y en los resultados. Juntos, estos informes conforman una tríada analítica que permite comprender con mayor profundidad los desafíos agregados y las desigualdades persistentes del país.

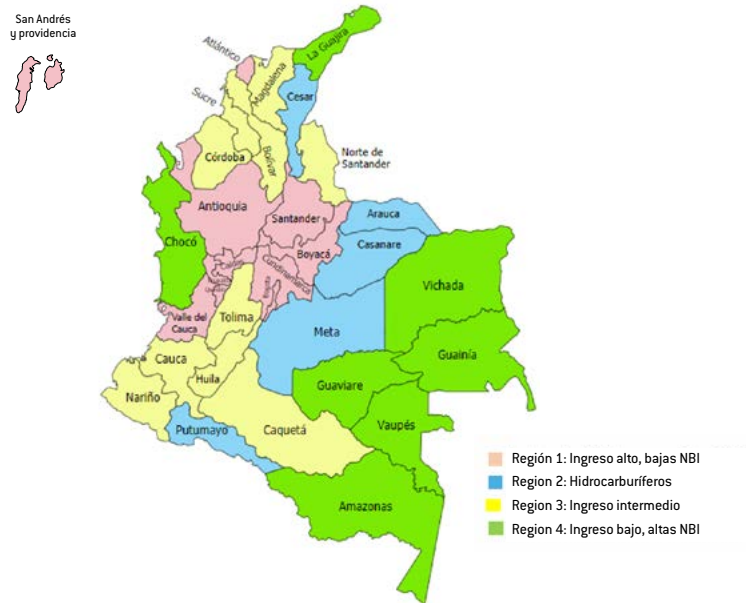
El enfoque adoptado en este informe consiste en caracterizar las regiones del país según su etapa de desarrollo económico, identificar sus patrones de convergencia y revelar las restricciones espaciales al crecimiento que configuran la trayectoria de desarrollo de Colombia. Posteriormente, se centra en dos áreas clave de oportunidad: el cambiante entorno del comercio internacional y el *Sistema General de Participaciones* (SGP), principal mecanismo de transferencias interdepartamentales del país. Al enfocarse en estas dos áreas, el informe busca cerrar brechas de conocimiento y responder a las oportunidades actuales de reforma. El capítulo sobre comercio utiliza microdatos detallados y analiza tendencias recientes para evaluar en qué medida la reconfiguración de las cadenas globales de valor podría permitir a Colombia aprovechar el comercio internacional para incrementar su productividad. El estudio del SGP está motivado por su relevancia en el debate sobre la desigualdad territorial, tanto en términos de desarrollo económico como de brechas de oportunidad, y por el proceso de reforma de la descentralización en marcha.

2. CUATRO COLOMBIAS Y EL PRECIO DE MIRAR HACIA ADENTRO

Los departamentos de Colombia pueden agruparse en cuatro regiones económicas (Mapa 3). La Región 1 está compuesta principalmente por departamentos densamente poblados de la Región Andina, como Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, así como por Atlántico en la costa Caribe y las islas de San Andrés y Providencia. La Región 1 se caracteriza por un

PIB per cápita relativamente alto, bajos niveles de NBI y una elevada densidad poblacional. La Región 2 incluye los departamentos productores de hidrocarburos, entre ellos Meta (con PIB per cápita alto) y Arauca (con PIB per cápita intermedio). El PIB per cápita de los departamentos de esta región sobreestima su capacidad productiva en un escenario futuro sin petróleo. La Región 3 comprende departamentos con PIB per cápita intermedio, como Cauca, Huila y Norte de Santander. Finalmente, la Región 4 incluye departamentos como Amazonas, Guainía y Chocó, caracterizados por un bajo PIB per cápita y un alto nivel de NBI, y una extensa zona selvática.

MAPA 3. UNA TAXONOMÍA SIMPLE DE LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia.

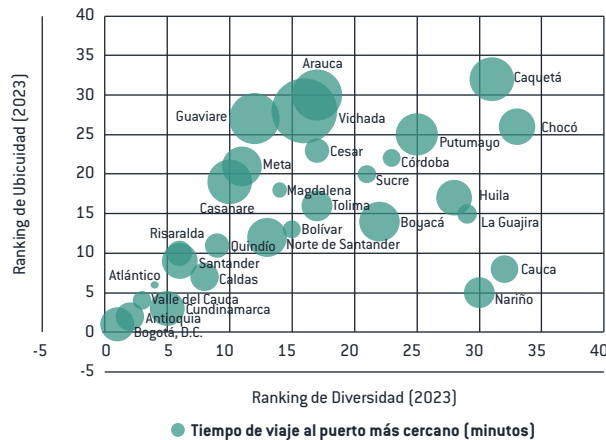
Nota: San Andrés y Providencia (no se muestra) está clasificado como Región 1.

Estas cuatro regiones se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, determinadas por su productividad subyacente. Los departamentos de la Región 1 (también conocidos como de altos ingresos y bajas NBI) tienen una mayor proporción de servicios transables (como actividades comerciales o profesionales) y de manufactura, y una proporción más baja de agricultura que otros departamentos. Los departamentos de la Región 2 (productores de hidrocarburos) tienen una alta participación de la minería y una baja de los servicios transables. La administración pública representa una gran parte del PIB en los departamentos de la Región 4 (de bajos ingresos). Los departamentos de ingresos intermedios de la Región 3 son una mezcla, con algunas características propias de los departamentos de bajos ingresos (gran sector público) y otras de los de altos ingresos (grandes sectores comerciales). Estas diferencias regionales también se reflejan en indicadores de competitividad, como el *Índice Departamental de Competitividad*. Estas diferencias se sustentan en la productividad relativa, ya que los departamentos de altos ingresos tienen niveles sistemáticamente más altos de productividad en todos los sectores que otros departamentos.

Los costos de transporte y los desafíos de urbanización caracterizan la etapa de desarrollo de las regiones en Colombia y contribuyen a los decepcionantes resultados de crecimiento del país. Los aspectos de geografía económica desempeñan un papel crucial tanto en explicar la posición relativa de los departamentos dentro de Colombia como en configurar los desafíos de desarrollo para el país en su conjunto. Si bien los departamentos más ricos están más interconectados, ayudándoles a seguir siendo más ricos que los departamentos más pobres, los costos de transporte son altos, tanto entre departamentos como entre Colombia y los mercados internacionales. Estos costos, junto con el hecho de que las regiones más pobladas, desarrolladas y económicamente complejas de Colombia se encuentran lejos de las costas (Figura 1), suman a los desafíos de competitividad del país. Esta dinámica sustenta el dicho común de que “Colombia es un país sin salida al mar con costas en dos océanos”. Asimismo,

aunque las regiones más ricas tienden a atraer más trabajadores y tienen ciudades más grandes, los desafíos de urbanización en todas las ciudades colombianas, como la congestión vehicular (Figura 2) y los déficits habitacionales, limitan las sinergias y las economías de aglomeración que podrían aumentar la productividad urbana y la generación de empleo. Este fenómeno se conoce como “aglomeración estéril” (Grover et al., 2022).

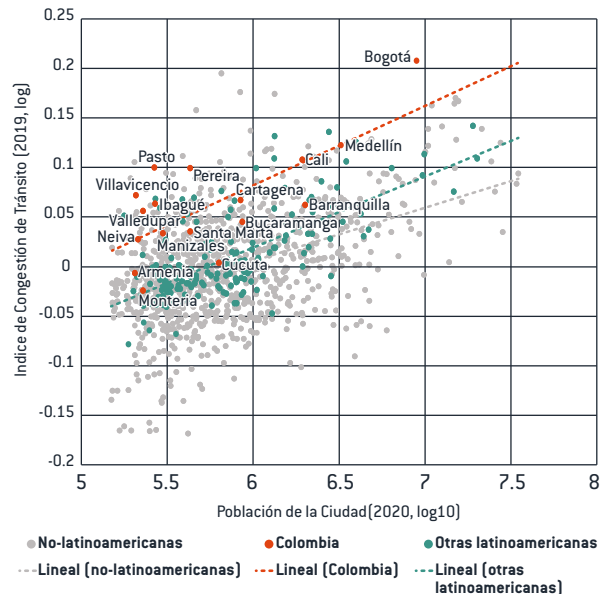
FIGURA 1. RANKING DEPARTAMENTAL DE DIVERSIDAD Y UBICUIDAD POR ACCESO A MERCADOS EXTERNOS



Fuente: Elaboración propia a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2022

Nota: La ubicuidad se refiere a qué tan común o extendido es un producto o actividad en diferentes lugares. Una clasificación de ubicuidad alta (más cercana al origen en el gráfico anterior) refleja una alta proporción de productos que no se producen en otros lugares.

FIGURA 2. ÍNDICE DE CONGESTIÓN VEHICULAR POR POBLACIÓN DE LA CIUDAD, 2020



Fuente: Freeman y Giuliano (2025) a partir de datos del Cities in Motion Lab.

Ciudades con baja competitividad refuerzan el modelo mercadointernista de desarrollo económico en Colombia. Colombia es predominantemente un país de “ciudades de consumo”, caracterizado por una alta proporción de empleo en servicios no transables que atienden principalmente a los mercados internos. En contraste, las “ciudades productoras” tienen una alta proporción de empleo en manufactura y en servicios transables, lo que facilita la innovación y el crecimiento económico a largo plazo. La falta de ciudades productoras en Colombia significa que sus áreas urbanas no están contribuyendo significativamente al dinamismo económico y la competitividad global del país. En cambio, estas ciudades están orientadas en gran medida al consumo, lo que limita su potencial de integración al comercio internacional y refuerza un ciclo de baja productividad y crecimiento económico limitado y poca generación de empleo formal. En contraste, las áreas económicamente más dinámicas del mundo están dominadas por ciudades productoras (Ianchovichina, 2024).

Por lo tanto, Colombia está atrapada en un equilibrio de baja productividad en todos los sectores que perpetúa el statu quo de bajo crecimiento y desarrollo económico fragmentado. La Figura 3 resume los principales elementos que contribuyen y refuerzan la baja productividad agregada y la fragmentación geoeconómica de Colombia. La baja productividad en todos los sectores se traduce en un proceso de transformación estructural lento, en el que el sector agrícola emplea a una proporción relativamente grande de la mano de obra, la manufactura está estancada y el sector de servicios sirve como un empleador de último recurso de baja productividad. La población se concentra en ciudades congestionadas lejos de los principales puertos, lo que hace que Colombia pierda el potencial productivo de las economías de aglomeración. Esto da como resultado un modelo de desarrollo orientado al mercado interno que impide que Colombia se beneficie de los flujos comerciales, lo que a su vez perpetúa su baja productividad.

FIGURA 3. UN CÍRCULO VICIOSO DE BAJA PRODUCTIVIDAD, LENTA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL, CIUDADES CONGESTIONADAS Y AISLAMIENTO COMERCIAL



Fuente: Elaboración propia

Todos estos elementos están respaldados por las limitaciones al crecimiento económico dinámica nivel país, como la falta de calidad en el capital humano, la infraestructura y las instituciones.

Este círculo vicioso refuerza la prominencia de los hidrocarburos en la estructura económica de Colombia y contribuye a la deforestación, obstaculizando las posibilidades de Colombia de lograr una transición climática exitosa. La baja productividad en sectores urbanos como la industria y los servicios mantiene bajos los salarios reales y hace que sea más rentable expandir el sector agrícola, incluso a través de la deforestación. En pocas palabras, las causas fundamentales de la deforestación en Colombia se remontan al estancamiento de la productividad en ciudades como Bogotá, Medellín, Quibdó y Florencia. Además, si las ganancias de productividad agrícola no concuerdan con aumentos equivalentes en los sectores urbanos, esto puede desencadenar incentivos contraproducentes para intensificar la deforestación. Esto se conoce como la paradoja de Jevons (Hanusch, 2023). La baja productividad urbana también refuerza el papel predominante de los hidrocarburos en la canasta exportadora de Colombia, lo que hace que el país, particularmente la región 2, sea vulnerable a las tendencias globales de descarbonización. Para romper este círculo vicioso, Colombia debe encontrar formas de hacer que su economía sea más resiliente a los choques climáticos, menos dependiente de los hidrocarburos y coherente con sus compromisos globales de descarbonización, como se analiza en el informe del Banco Mundial (2023).

Estas dinámicas impiden que los departamentos de bajos ingresos de Colombia cierren gradualmente la brecha del PIB per cápita con los departamentos de mayores ingresos, un proceso conocido como convergencia económica. La teoría económica predice la convergencia solo entre departamentos con características estructurales similares, como la demografía, el capital humano, las instituciones y las tasas de inversión. Además, incluso cuando los departamentos comparten características estructurales similares, si existen grandes diferencias en sus niveles iniciales de PIB per cápita, estas diferencias pueden persistir a largo plazo. El análisis de este informe confirma los hallazgos de una serie de estudios sobre la convergencia económica en Colombia¹ al establecer que solo ha habido convergencia débil en el PIB per cápita entre los departamentos de Colombia. Además, encuentra evidencia de que los departamentos de la región 4, aunque convergen entre sí, están siguiendo su propio camino y divergiendo del resto del país. Estas diferentes realidades exigen estrategias políticas diferenciadas.

1 Ver, por ejemplo, Galvis-Aponte y Hanh-De-Castro (2016), Meisel-Roca y Hanh (2020) y Acosta y Bonet (2022).

3. ENFOQUES DE POLÍTICA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Los programas de reforma sólidos para cerrar brechas de oportunidades en todo el territorio deben ser una piedra angular de la agenda de desarrollo territorial. Colombia sufre importantes desigualdades territoriales en términos de acceso a servicios públicos de calidad. Este acceso es particularmente crítico porque afecta directamente las oportunidades de las personas en la vida, particularmente sus trayectorias de ingresos y movilidad social, pero el alcance de esas oportunidades depende en gran medida del lugar donde nacieron. El Banco Mundial (2024a) estima que un tercio de las desigualdades de ingresos laborales pueden explicarse por el lugar de nacimiento. Esto no solo es injusto, sino que también es perjudicial para el desarrollo económico del país. Una mano de obra sana y bien formada es vital para mejorar la eficiencia, fomentar la innovación y promover un crecimiento económico de base amplia y oportunidades de empleo. El Banco Mundial (2024a) establece un enfoque para reducir las brechas en el acceso a servicios de calidad con ejemplos concretos para Colombia.

Las transferencias intergubernamentales son un componente crucial de cualquier política destinada a cerrar las brechas de oportunidades. Este informe muestra que el principal sistema de transferencias de Colombia a los gobiernos subnacionales, el *Sistema General de Participaciones* (SGP), tiene un fuerte sesgo redistributivo, ya que los departamentos más ricos son contribuyentes netos al SGP y los departamentos más pobres son beneficiarios netos. Esto contribuye a una igualación significativa de los ingresos per cápita en todos los departamentos. Sin embargo, la asociación entre el gasto del gobierno subnacional y los resultados del capital humano parece ser débil, lo que indica que las disparidades regionales en las oportunidades pueden atribuirse principalmente a variaciones en la eficiencia del gasto más que a diferencias en la capacidad fiscal. Si bien la eficiencia del gasto está influenciada por una amplia gama de factores, ciertos elementos del SGP pueden fomentar ineficiencias. Algunas acciones que podrían reducir estas ineficiencias podrían incluir aclarar qué nivel de gobierno tiene la responsabilidad de qué funciones y gastos, fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales en el manejo de sus recursos y condicionar las transferencias intergubernamentales a los gobiernos subnacionales a su desempeño.

El panorama es más matizado en cuanto a las políticas para promover el crecimiento económico de manera más uniforme en todas las regiones. El proceso de crecimiento económico se parece menos a una masa de pan que leuda uniformemente y más a un campo de hongos silvestre, donde los hongos aparecen en lugares aleatorios y crecen a diferentes ritmos en diferentes lugares. Esta analogía, utilizada por Harberger (1998) para explicar el proceso de crecimiento desde una perspectiva sectorial, también puede leerse a través de una lente de geografía económica. El crecimiento económico es desequilibrado a lo largo del territorio, lo que no necesariamente refleje un problema subyacente. Las economías de aglomeración se forman cuando la migración reúne a las personas en ciudades, lo que genera patrones que se refuerzan a sí mismos y transforman a esas ciudades en lugares más productivos, ampliando su ventaja frente a las regiones rezagadas. A diferencia de las brechas de oportunidades, las brechas de desempeño económico no reflejan necesariamente ineficiencias. Siempre que haya igualdad de condiciones, la migración puede ayudar a alinear el crecimiento desequilibrado con la eficiencia económica y la igualdad de oportunidades.^{2,3} Además, garantizar una verdadera igualdad de oportunidades es crucial para identificar y fomentar nuevas fuentes de crecimiento, ya que permite que el talento y las ideas prosperen en regiones rezagadas. En su ausencia, sigue sin explotarse un potencial económico considerable debido a orígenes desiguales u obstáculos locales duraderos.

Las políticas deben apuntar a desbloquear el potencial de crecimiento de cada región en lugar de forzarlas hacia la convergencia económica. Como se argumenta en los capítulos 1 y 2, las cuatro regiones de Colombia tienen diferentes características

2 El Banco Mundial (2024a) estudió las características de la migración dentro de Colombia.

3 Este estudio se basa en el marco establecido por Banco Mundial (2009) sobre el vínculo entre el crecimiento regional, las oportunidades económicas y la migración. Otro estudio que ha utilizado este marco en el análisis de otras regiones del mundo incluye Banco Mundial (2020a) sobre Oriente Medio y África del Norte.

estructurales que combinan sus recursos naturales y condiciones geográficas originales con procesos históricos que dependen de su trayectoria. Incluso pueden reflejar políticas pasadas, no necesariamente bien diseñadas, que han dado forma a la distribución y composición de la actividad económica en todo el país. Desbloquear el potencial de crecimiento en este contexto significa permitir que las regiones aprovechen plenamente sus ventajas comparativas en lugar de dirigir su desarrollo hacia sectores o industrias específicos para acelerar la transformación estructural.

Una base sólida para el crecimiento nacional y regional debe comenzar con políticas horizontales de crecimiento. Las políticas horizontales son medidas de base amplia destinadas a superar las limitaciones de crecimiento en sectores y regiones. Estos podrían incluir garantizar la estabilidad macroeconómica, promover el acceso a los mercados internacionales con aranceles bajos, fortalecer los mercados financieros y proporcionar un entorno empresarial propicio. Estas medidas ayudarían a los empresarios a responder a los incentivos del mercado, a innovar y a asignar recursos de manera eficiente. Dado que las limitaciones de crecimiento que enfrentan las ubicaciones y las industrias varían, la adopción de políticas generales puede generar un crecimiento desigual difícil de prever. Esta imprevisibilidad es la razón por la que es tan difícil identificar sectores ganadores entre las políticas sectoriales específicas.

Si bien las políticas basadas en el lugar cumplen una función importante, deben ser parte integral de un paquete coherente de intervenciones de política. Las políticas basadas en el lugar son intervenciones estratégicas diseñadas para lograr o mejorar el potencial económico de las regiones rezagadas. A menudo implican una combinación de inversiones en infraestructura, desarrollo de competencias y apoyo empresarial. Las razones teóricas para promover políticas basadas en el lugar se basan en externalidades, fallas de coordinación y provisión de bienes públicos específicos del sector (Juhász et al., 2023), pero también están sujetas a captura política, como lo han demostrado Eslava y Meléndez (2009) en su análisis de Colombia.

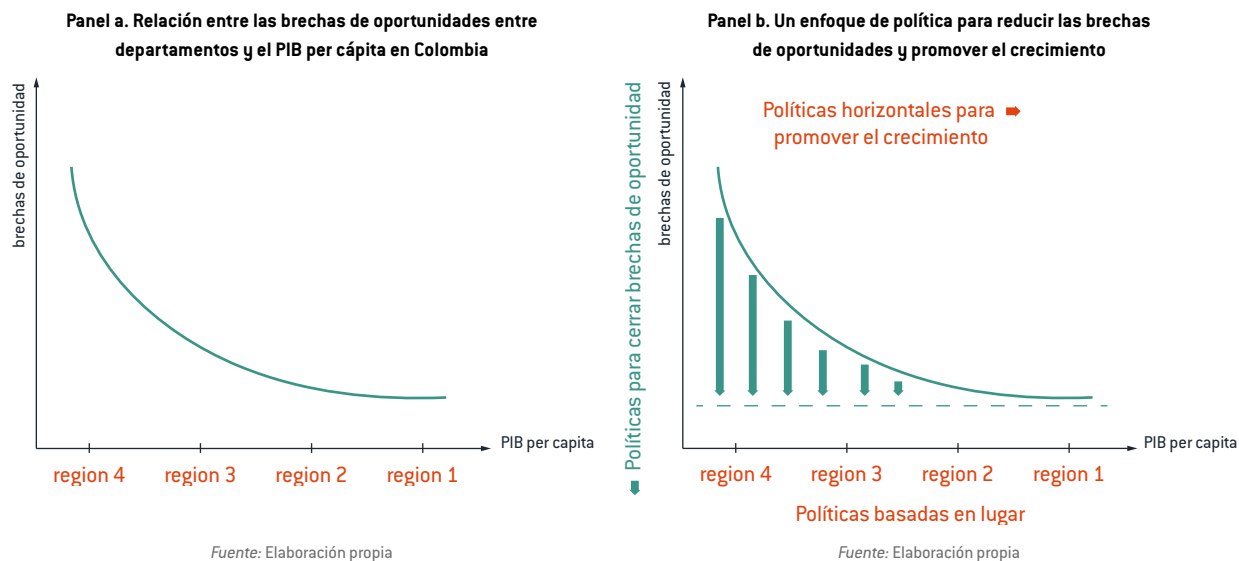
Para que las políticas basadas en el lugar vayan más allá de las medidas ad hoc y eviten la captura política, deben basarse en principios económicos, una evaluación rigurosa y salvaguardas institucionales. Siguiendo a Duranton y Venable (2018) y Grover et al. (2022), las políticas sólidas basadas en el lugar deben seguir un principio de tres pasos para superar estas deficiencias: (i) explicar; (ii) estimar; y (iii) asegurar. En primer lugar, es necesario ser capaz de explicar la razón de ser de una intervención concreta a partir de un análisis exhaustivo de los problemas económicos que causan las desigualdades geográficas. Los responsables de formular políticas públicas deberían poder responder preguntas como: ¿Por qué esta intervención política específica en lugar de otra, y por qué en un lugar específico y no en otro? La respuesta podría ser, por ejemplo, mejorar las externalidades de aglomeración en áreas congestionadas o reducir los altos costos de transporte. En segundo lugar, debe ser posible estimar los impactos potenciales de cualquier política, incluidos los efectos directos e indirectos. ¿Los beneficios generales de la intervención política superan los costos? ¿Qué grupos se benefician y quién soporta la carga de los costos? Esto implica identificar la causalidad e implementar un análisis de costo-beneficio que tenga en cuenta los efectos de equilibrio general. En tercer lugar, debe ser posible poner en marcha políticas complementarias para garantizar una implementación efectiva. ¿El contexto institucional es apropiado para una implementación efectiva? Esto podría implicar el desarrollo de la capacidad local, la creación de marcos de evaluación y la promoción de la transparencia.

La Figura 4 ilustra un enfoque de política para reducir las desigualdades geográficas. Las brechas de oportunidades en forma de alta pobreza, bajo rendimiento educativo y servicios de salud de baja calidad en los departamentos de Colombia disminuyen a medida que aumenta el PIB per cápita. Por lo tanto, los responsables de formular políticas públicas deben intentar:

- (i) *Promover políticas para cerrar las brechas de oportunidades para nivelar el campo de juego en todas las regiones, independientemente del nivel de su PIB per cápita, lo que también contribuye al crecimiento económico al fortalecer el capital humano. Además, al beneficiar de manera desproporcionada a las regiones rezagadas, que tienen las mayores brechas de oportunidades, estas políticas tienen el potencial de frenar el patrón de divergencia observado en las últimas décadas.*

- (ii) *Aplicar políticas horizontales de crecimiento* para superar las limitaciones que obstaculizan el crecimiento económico de base amplia y la generación de empleo. Estas políticas no están diseñadas pensando en un sector o región específicos, sino que mejoran el entorno general propicio para ayudar a las empresas a maximizar sus oportunidades de crecimiento.
- (iii) *Complementar i) y ii) con políticas específicas basadas en el lugar* cuando sea necesario. Estas políticas deben adaptarse a las diferentes regiones después de explicar su justificación, estimar sus beneficios netos y garantizar que se cumplan las condiciones previas clave para su éxito.

FIGURA 4. UN ENFOQUE POLÍTICO PARA IGUALAR EL DESARROLLO ENTRE REGIONES



4. EJEMPLOS DE POLÍTICAS PARA COLOMBIA

Los tres informes analíticos sobre crecimiento económico y desigualdades territoriales que incluye este estudio proporcionan ejemplos de estos tres tipos de políticas. Para que Colombia rompa su círculo vicioso de baja productividad, transformación estructural incompleta, aglomeración en ciudades centradas en el consumo, sin dinamismo productivo, debe promover políticas para cerrar las brechas de oportunidades, mejorar el crecimiento en todo el país y aprovechar las ventajas comparativas locales con intervenciones focalizadas bien diseñadas. El Memorándum Económico de Colombia (Banco Mundial, 2025) trata principalmente de políticas para promover un crecimiento económico de base amplia. El informe enfatiza la importancia de políticas fiscales sólidas para garantizar un marco macroeconómico estable y, como tal, destaca la necesidad de mantener constante el gasto en infraestructura durante las recesiones económicas. También propone una serie de medidas para hacer que el sistema tributario sea más favorable al crecimiento. Las medidas para facilitar el acceso a los mercados internacionales se detallan en el capítulo 3 de este informe. El Memorando Económico del País también presenta ejemplos de políticas que promueven el crecimiento económico y reducen las desigualdades territoriales, en particular aquellas destinadas a mejorar los resultados educativos.

El informe “Trayectorias” (Banco Mundial, 2024a) analiza enfoques alternativos para reducir las brechas de oportunidades. El informe aboga por políticas específicas, coordinadas e integradas que aborden las necesidades y capacidades específicas de diferentes regiones y grupos dentro de Colombia. Algunas de las recomendaciones incluyen mejorar la calidad y aumentar el acceso a la atención médica, particularmente en áreas rurales y remotas mediante la telemedicina, crear iniciativas de catastros multifuncionales para aumentar el acceso a la tierra y fortalecer el desempeño fiscal local, y mejorar los mecanismos para coordinar las prioridades de política pública entre los ministerios a nivel subnacional. El informe también señala que la migración interna en

Colombia no siempre conduce a mejores resultados económicos, ya que muchos migrantes son desplazados debido al conflicto en lugar de en busca de oportunidades económicas.

En el capítulo 4 de este informe se analizan formas más eficientes de financiar las políticas destinadas a cerrar las brechas de oportunidades. Concretamente, sugiere que el actual marco de descentralización y el plan de distribución de los ingresos podrían reformarse para aumentar su eficiencia y eficacia a la hora de cerrar las brechas de oportunidades. Estas reformas podrían incluir definir las responsabilidades de gasto con mayor claridad, otorgar a los gobiernos subnacionales más autonomía sobre el uso de los fondos, proporcionar a estos gobiernos incentivos para recaudar más ingresos, adoptar un sistema de transferencias intergubernamentales condicionadas y basadas en el desempeño y desarrollar la capacidad institucional en todo el país.

Las políticas basadas en el lugar podrían ayudar a las regiones a explotar eficazmente sus ventajas comparativas. Este informe identificó cuatro regiones estructuralmente distintas dentro de Colombia. La Región 1 se caracteriza por ingresos relativamente altos, un bajo nivel de NBI y departamentos con economías complejas y diversificadas. La Región 2 se caracteriza por una estructura económica dominada por la producción de hidrocarburos. La Región 3 es una colección heterogénea de departamentos con ingresos de nivel intermedio y NBI. La Región 4 se caracteriza por departamentos ricos en capital natural y biodiversidad, pero también tienen bajos ingresos, baja complejidad económica y un alto nivel de NBI.

Es probable que se necesiten diferentes estrategias de desarrollo para abordar las diferentes características estructurales de cada una de estas regiones. Las opciones que figuran a continuación pueden considerarse como una hoja de ruta provisional que se beneficiaría de un mayor análisis y debate.

- Los departamentos de la Región 1, como Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca, se beneficiarían al impulsar su integración en los mercados globales y abordar los problemas de congestión y asequibilidad de la vivienda que podrían socavar su crecimiento a largo plazo. Las principales prioridades de política incluyen: i) mejorar la movilidad en las zonas urbanas para reducir el tiempo y los costos de desplazamiento y apoyar la productividad; (ii) ampliar la oferta de viviendas asequibles para apoyar la movilidad laboral y la inclusión económica; y (iii) reducir los costos de transporte de mercancías a los puertos para fortalecer la competitividad y la participación comercial. Una mejora en los vínculos entre los centros industriales más avanzados de Colombia y las redes comerciales globales será crucial para aumentar la productividad y profundizar la integración internacional del país.⁴
- Los departamentos de la Región 2, como Meta y Casanare, deberían diversificarse más allá de la producción de hidrocarburos. Estas regiones tienen importantes recursos fiscales y reciben transferencias considerables, pero tienen indicadores de gobernanza débiles, lo que limita la eficacia de la inversión pública. Las prioridades estratégicas para esta región podrían incluir: i) fortalecer la capacidad institucional para gestionar los ingresos procedentes de los recursos naturales; (ii) invertir en programas de capacitación y recapitación para ayudar a los trabajadores a salir del sector de los hidrocarburos e incorporarse a otros más sostenibles; y (iii) fortalecer las redes de protección social para los trabajadores desplazados. La región también podría beneficiarse de las estrategias propuestas para la Región 3 (ver abajo).
- Los departamentos de la Región 3 como Huila, Bolívar y Norte de Santander son muy heterogéneos, lo que requiere una variedad de estrategias diferentes que reflejen sus limitaciones económicas y de ubicación específicas. Los departamentos que se encuentran cerca de los mercados internacionales, como los de la región del Caribe, podrían intentar aumentar su integración al comercial exterior. Los departamentos que dependen más de los mercados nacionales podrían, por el contrario, mejorar sus redes e infraestructura de transporte a los principales centros económicos. La débil aglomeración urbana en estas regiones se debe a varios factores, incluida la baja elasticidad de la vivienda y los altos

4 Ver Ianchovichina (2024) para una evaluación de los corredores viales que deben priorizarse en Colombia.

costos de desplazamiento dentro de la ciudad, lo que significa que se necesitan enfoques adaptados al desarrollo urbano dentro de la región.

- Los departamentos de la Región 4 enfrentan desafíos geográficos y demográficos fundamentales que limitan la efectividad de las inversiones tradicionales en infraestructura, lo que debe justificarse cuidadosamente dados los altos costos asociados con el servicio a regiones con baja densidad poblacional, como lo son la mayoría de los departamentos de estas regiones. Estas circunstancias hacen necesario adoptar enfoques de desarrollo innovadores. Por ejemplo, fomentar la actividad económica en sectores como los servicios digitales, el ecoturismo y la agricultura de alto valor puede proporcionar vías alternativas para la diversificación económica en áreas remotas. Además, hacer que la protección de los bosques sea rentable a través de los mercados de carbono, los productos forestales no madereros sostenibles, la economía de la biodiversidad o los pagos por servicios ambientales podrían ser otras opciones de política productiva. Todo esto complementado con la implementación de un sistema de catastro que defina los derechos de propiedad. Ampliar el acceso a Internet es una política esencial destinada a superar las limitaciones geográficas, mientras que también es clave encontrar formas de mejorar el sistema de transporte con la región en general a través de iniciativas cuidadosamente adaptadas, incluida la exploración de opciones de transporte por río para ayudar a superar los desafíos idiosincrásicos de conectividad de la región.

En el futuro, el gobierno debería considerar tomar medidas sobre las recomendaciones de las evaluaciones existentes de programas como *Mi Casa Ya* (asequibilidad de vivienda), el sistema de metro y de tránsito rápido de autobuses de Bogotá (movilidad urbana) y el programa de infraestructura de transporte 4G (transporte nacional). Estas medidas tienen el potencial de aliviar algunos cuellos de botella que frenan la productividad y el desarrollo y de reducir las disparidades geográficas en todo el país. Al aprovechar los conocimientos de este informe, Colombia puede desarrollar soluciones más efectivas y personalizadas que promuevan el crecimiento sostenible e inclusivo en sus diversas regiones.

Capítulo 1.

Los cimientos:

una historia de cuatro Colombias



1.1. INTRODUCCIÓN

Colombia es un conjunto de regiones económica y culturalmente distintas moldeadas por su diversa geografía. La diversidad geográfica de Colombia presenta escarpadas montañas andinas divididas en tres cordilleras paralelas, vastas selvas tropicales, llanuras fértiles y extensas costas a lo largo del océano Pacífico y el Mar Caribe (Mapa 1). Estos variados paisajes crean un mosaico de ecosistemas que van desde picos nevados hasta tierras bajas tropicales húmedas. La belleza natural y la exuberante biodiversidad se manifiestan plenamente en este entorno. A lo largo de los siglos, el rudo terreno del país y sus innumerables ecosistemas han dado forma a regiones económicas y culturales relativamente aisladas con distintas idiosincrasias y características estructurales.

MAPA 1. MAPA FÍSICO Y ADMINISTRATIVO DE COLOMBIA



Fuente: Worldometer

Estas diversas realidades regionales configuran un país de marcados contrastes. Los sectores económicos de alto rendimiento de Colombia, como el café, los productos farmacéuticos y el turismo, ilustran el potencial de desarrollo económico de su diversa geografía, pero el desarrollo está distribuido de manera desigual. Según muchos indicadores, Colombia es uno de los países más desiguales del mundo, tanto en términos de desarrollo económico como de indicadores de bienestar social. Tiene el coeficiente de Gini más alto de América Latina y, junto con México, la mayor brecha en las tasas de pobreza entre sus regiones más ricas y más desfavorecidas entre todos los países de la OCDE. La brecha entre los departamentos líderes y rezagados en términos de PIB per cápita es también la más amplia de la región. El acceso a los servicios básicos varía mucho en todo el país, lo que da lugar a marcadas diferencias en los resultados de educación y salud y limita la igualdad de oportunidades en todo el país. El Banco Mundial (2024a) ha estimado que un tercio de toda la desigualdad de oportunidades en Colombia está directamente relacionado con el lugar de nacimiento.

Este informe examina cómo estos contrastes dan forma a los resultados agregados y, a su vez, cómo los resultados agregados refuerzan las desigualdades espaciales de Colombia. Complementa el informe del Banco Mundial [2025], que exploró las limitaciones al crecimiento económico en todo el país, analizando las dimensiones macroeconómicas de las disparidades territoriales —a saber, las barreras regionales al crecimiento—, los patrones de convergencia económica, las diferencias en las etapas de transformación estructural y las oportunidades de crecimiento potencial. Este informe también complementa al informe del Banco Mundial [2024a], que centró su análisis en la desigualdad en el acceso a los servicios y los resultados en todo el país. Juntos, estos tres informes forman una tríada analítica que busca ampliar el conocimiento sobre los desafíos agregados y las desigualdades persistentes de Colombia. Todos ellos se basan en una larga serie de análisis elaborados por investigadores colombianos sobre economía regional, que han establecido las raíces históricas de la desigualdad (por ejemplo, Bonet y Meisel-Roca, 2006, Fergusson et al., 2017) y los efectos de las reformas estructurales sobre la productividad (por ejemplo, Eslava et al., 2004), que es el determinante principal de la transformación estructural. Este informe también se basa en los marcos conceptuales establecidos en Banco Mundial [2009], Grover et al. [2022], Hanusch [2023] e Ianchovichina [2024].

Este capítulo prepara el escenario al caracterizar diferentes regiones colombianas desde la perspectiva de su estructura productiva. Esta caracterización proporciona un marco útil para comprender las diferencias estructurales entre las regiones e informar las decisiones sobre qué políticas tienen más probabilidades de fomentar el desarrollo económico y la igualdad de oportunidades en cada región. El capítulo 2 profundiza en los factores detrás de las diferentes etapas de desarrollo económico de cada región y su impacto en los resultados agregados y los incentivos a la deforestación. Sobre la base de este diagnóstico, propone reformas de política pública para apoyar un crecimiento inclusivo y sostenible en cada región. Los capítulos 3 y 4 se centran en dos áreas clave de esa agenda política. El capítulo 3 analiza cómo los cambios en el panorama comercial podrían ayudar a Colombia a aumentar su apertura al comercio y las implicancias que podrían tener para la convergencia económica en Colombia. Finalmente, el Capítulo 4 examina el principal esquema de distribución de ingresos entre el gobierno nacional y las entidades subnacionales de Colombia a la luz de las disparidades regionales y proporciona pautas de reforma para mejorar su eficiencia y equidad.

Los temas seleccionados para ser analizados en este informe son aquellos en los que existen brechas de conocimiento y/o que tienen el potencial de ser reformados en el contexto actual. La discusión sobre el comercio en el Capítulo 3 utiliza microdatos detallados y tendencias recientes para comprender cómo Colombia podría beneficiarse de la reasignación en evolución de las cadenas globales de valor para crear oportunidades para aumentar su productividad. La discusión en el Capítulo 4 sobre los mecanismos de distribución de ingresos está motivada por su relevancia para el debate sobre la desigualdad, tanto en términos de desarrollo económico como de desigualdades en el acceso a oportunidades, y para el proceso de reforma de la descentralización en curso en Colombia.

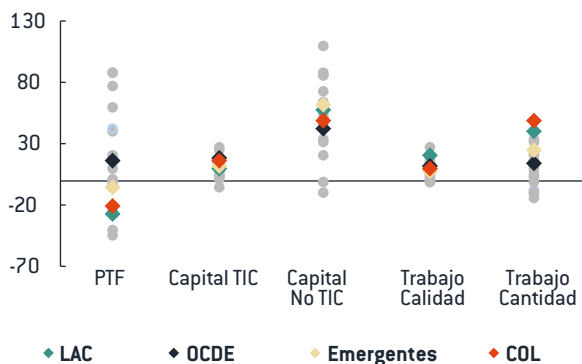
1.2. FALTA DE CONVERGENCIA Y AISLAMIENTO COMERCIAL: EL DESARROLLO TERRITORIAL RESUME LOS DESAFÍOS DE COLOMBIA

La economía de Colombia ha mantenido un crecimiento constante en las últimas décadas, pero a un ritmo insuficiente para cerrar las brechas de desarrollo con las economías avanzadas. Respaldada por políticas macroeconómicas prudentes, la economía rara vez ha estado en recesión, excepto cuando ocurrieron grandes choques externos, como durante la pandemia de COVID-19. Como se documenta en Banco Mundial [2025], el PIB per cápita del país ha promediado una tasa de crecimiento anual del 2,1% desde 1960, superando el promedio de América Latina y el Caribe del 1,7%, pero aún lejos del ritmo necesario para lograr una convergencia significativa con las economías desarrolladas. En comparación, el ingreso per cápita de Colombia en relación con el de Estados Unidos se ha mantenido relativamente estable desde fines de la década de 1990, y el colombiano promedio consume solo el 25% de los bienes y servicios consumidos por un estadounidense promedio. Incluso si Colombia lograra una tasa de crecimiento anual del 3% en su PIB per cápita, aún tomaría más de 20 años elevar esa proporción a solo el 30%.

El crecimiento de Colombia ha sido impulsado casi en su totalidad por la acumulación de capital y mano de obra en lugar de ganancias de eficiencia. En las dos décadas anteriores a la pandemia de COVID-19, la productividad total de los factores promedio se estancó. Colombia está rezagada en términos de su dinámica de productividad no solo con respecto a los países de la OCDE, sino también a las economías emergentes y sus pares regionales (Figura 1). Las limitaciones estructurales a la productividad y el crecimiento económico a nivel nacional incluyen capital humano de baja calidad (incluidos los resultados educativos y las capacidades directivas), infraestructura e instituciones. El mal funcionamiento de los mercados, la falta de competencia, la burocracia excesiva, las estrictas regulaciones laborales y la poca profundidad de los mercados de capital dificultan aún más la innovación y la asignación de recursos entre sectores y empresas (Banco Mundial, 2025).

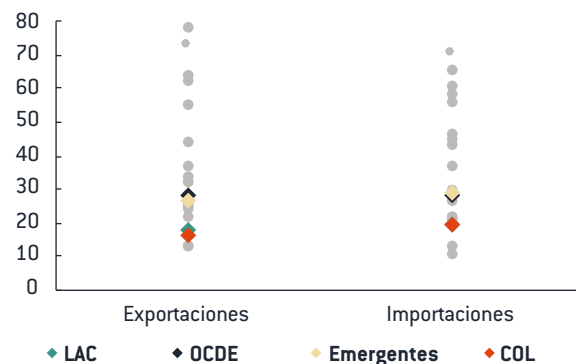
A pesar de participar de numerosos acuerdos comerciales, Colombia permanece relativamente cerrada al comercio internacional. Si bien el país ha establecido acuerdos con numerosas naciones, su relación comercio/PIB sigue siendo baja, alrededor del 40%, lo que la convierte en una de las economías menos abiertas entre los países con más de 30 millones de habitantes. (Figura 2). Esto refleja en parte su dependencia de las exportaciones de productos básicos primarios en lugar de una combinación diversificada de bienes y servicios complejos, lo que limita su participación en las cadenas globales de valor. Como resultado, Colombia pierde los beneficios de una mayor competencia, transferencia de tecnología e innovación que generalmente acompañan a una integración más profunda en los mercados internacionales. Este relativo aislamiento agrava los otros desafíos que enfrenta al tratar de impulsar la productividad, aumentar el crecimiento económico y crear empleos de calidad para una gran parte de la población que actualmente trabaja en el mercado informal.

FIGURA 1. DESCOMPOSICIÓN DE CRECIMIENTO DEL PIB POR FACTOR DE, 2000-2023



Fuente: Actualizado del informe del Banco Mundial (2025)

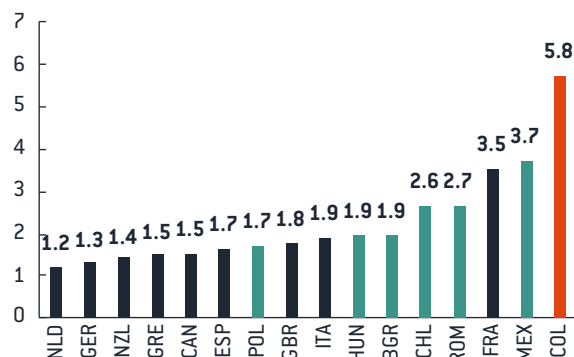
FIGURA 2. APERTURA COMERCIAL EN COLOMBIA Y COMPARADORES COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 2000-2023



Fuente: Actualizado del informe del Banco Mundial (2025)

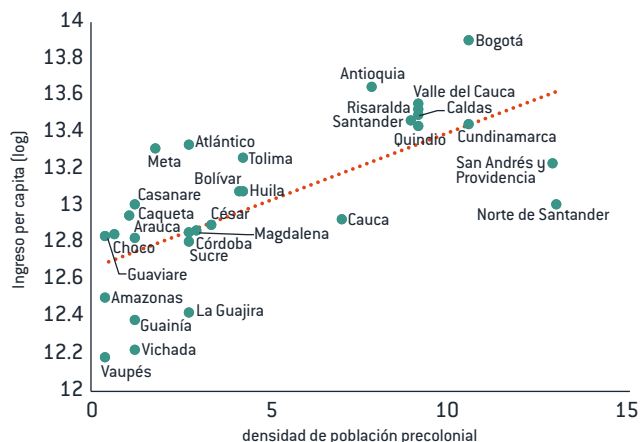
La brecha del PIB per cápita de Colombia con respecto a las economías desarrolladas y la limitada apertura comercial se reflejan a nivel regional. A pesar de los esfuerzos nacionales para cerrar las brechas, persisten las desigualdades regionales. Por ejemplo, el PIB per cápita en Bogotá, el distrito más rico con niveles de ingresos comparables a Chile o Bulgaria, es casi seis veces mayor que en Vaupés o Vichada (Figura 3), que tienen niveles de PIB per cápita similares al 22% inferior de los países en la distribución mundial del ingreso (Banco Mundial, 2025). Esta disparidad económica interna se ve exacerbada por el comercio y la inversión limitados entre las regiones de Colombia, lo que refleja los desafíos más amplios del país en materia de integración económica global. Las regiones que tienen pocas conexiones con los mercados nacionales e internacionales luchan por atraer inversiones, adoptar nuevas tecnologías y aumentar la productividad, lo que perpetúa un ciclo de subdesarrollo e informalidad.

FIGURA 3. RELACIÓN DEL PIB PER CÁPITA ENTRE EL DEPARTAMENTO MÁS RICO Y EL MÁS POBRE DE COLOMBIA Y COMPARADORES



Fuente: Banco Mundial [2025]

FIGURA 4. DENSIDAD POBLACIONAL EN EL SIGLO XVI Y PIB PER CÁPITA ACTUAL EN LAS CIUDADES DE COLOMBIA, 2021



Fuente: Banco Mundial [2024a]

Las disparidades económicas entre las regiones de Colombia tienen profundas raíces históricas que se remontan a la época colonial. Las políticas coloniales concentraron el poder y la actividad económica en áreas seleccionadas con ventajas geográficas, lo que marginalizó regiones como el Chocó y partes de la Amazonía. De hecho, la densidad poblacional en el siglo XVI es un buen predictor del PIB per cápita actual en los departamentos de Colombia (Figura 4). Este largo legado histórico, agravado por el terreno físico desafiante y las persistentes desigualdades en las capacidades institucionales y el acceso a servicios básicos de calidad, ha sentado las bases para la acumulación de disparidades económicas (Cuadro 1).

CUADRO 1. LOS ORÍGENES DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA

Varios académicos han destacado las causas profundamente arraigadas de las disparidades económicas regionales en Colombia.

Los factores geográficos y la dotación de recursos naturales jugaron un papel clave en el origen de estas disparidades incluso desde la era precolonial. El altiplano andino, bendecido con climas favorables y suelo fértil, atrajo población, mientras que las selvas amazónicas y pacíficas y las llanuras de la Orinoquia se ubicaron lejos de los principales centros de población y sufrieron enfermedades tropicales y condiciones desfavorables para la agricultura, por lo que estuvieron escasamente pobladas desde sus orígenes.

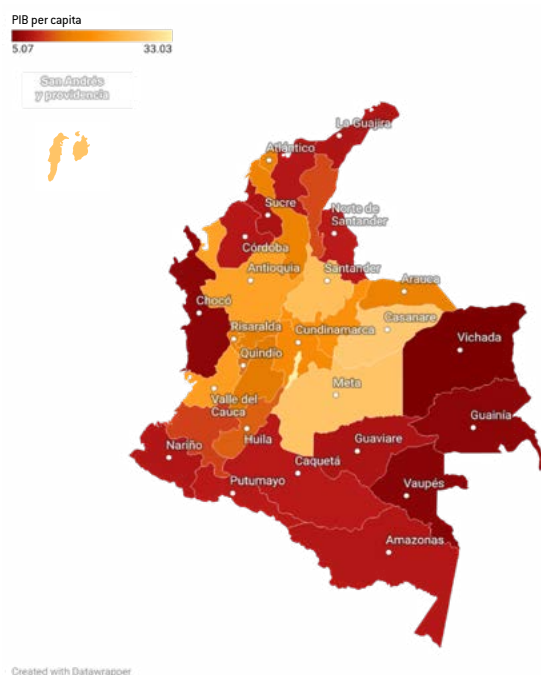
El dominio colonial español reforzó estos patrones al organizar su administración de acuerdo con los patrones de población existentes y las concentraciones de poder, riqueza y presencia institucional, descuidando así las áreas más remotas. Lo mismo ocurrió con la prestación de servicios públicos y la mano de obra calificada. Bonet y Meisel-Roca (2007) argumentaron que estas primeras elecciones institucionales coloniales crearon procesos con efectos acumulativos que han reforzado las desigualdades regionales a lo largo del tiempo. Además, Ferguson et al. (2017) identificaron la distribución desigual de las instituciones económicas y políticas durante la era colonial como un factor fundamental para perpetuar las desigualdades en Colombia.

Las economías de aglomeración perpetuaron el dinamismo económico de lo que más tarde se conoció como “el triángulo dorado” de Bogotá, Medellín y Cali, que fueron los centros de actividad económica y diversificación en Colombia. La retroalimentación de las economías de aglomeración permitió que estas regiones centrales siguieran prosperando, mientras que las áreas más remotas permanecieron atrapadas en un ciclo de baja productividad, falta de inversión, débil presencia estatal y aislamiento.

Las desigualdades étnicas y raciales en Colombia están estrechamente entrelazadas con las disparidades regionales. Las poblaciones afrocolombianas e indígenas se concentran principalmente en las regiones más pobres del país, incluida la costa del Pacífico, partes de la costa Caribe y la Amazonía. Esta distribución refleja un patrón histórico de marginación que continúa influyendo en los resultados del desarrollo en todos los departamentos de Colombia en la actualidad.

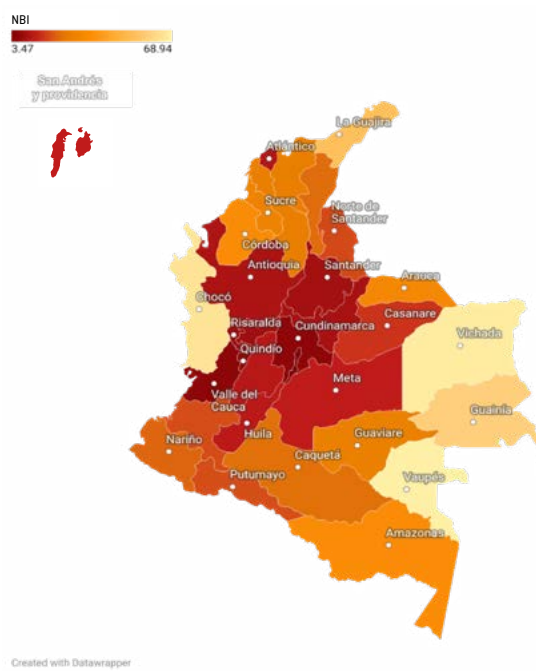
Estas disparidades económicas se correlacionan con las disparidades sociales, lo que dificulta aún más el logro de la igualdad de oportunidades, el crecimiento económico y la generación de empleo. Las disparidades sociales limitan el potencial de las personas en las regiones menos desarrolladas, limitando su capacidad para contribuir a la economía y, en última instancia, desacelerando el crecimiento general y la generación de empleo. La falta de un desarrollo cohesivo impide el flujo de recursos, conocimientos y habilidades, que son esenciales para fomentar una economía dinámica y resiliente. Aunque Colombia cuenta con un sistema integral de transferencias fiscales intergubernamentales destinado a reducir las disparidades sociales, en particular el Sistema General de Participaciones (SGP), éste no ha sido suficiente para cerrar las brechas de desarrollo regional del país.

MAPA 2. PIB PER CÁPITA POR DEPARTAMENTO, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

MAPA 3. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS POR DEPARTAMENTO, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

1.3. UN PAÍS, MUCHAS REALIDADES ECONÓMICAS

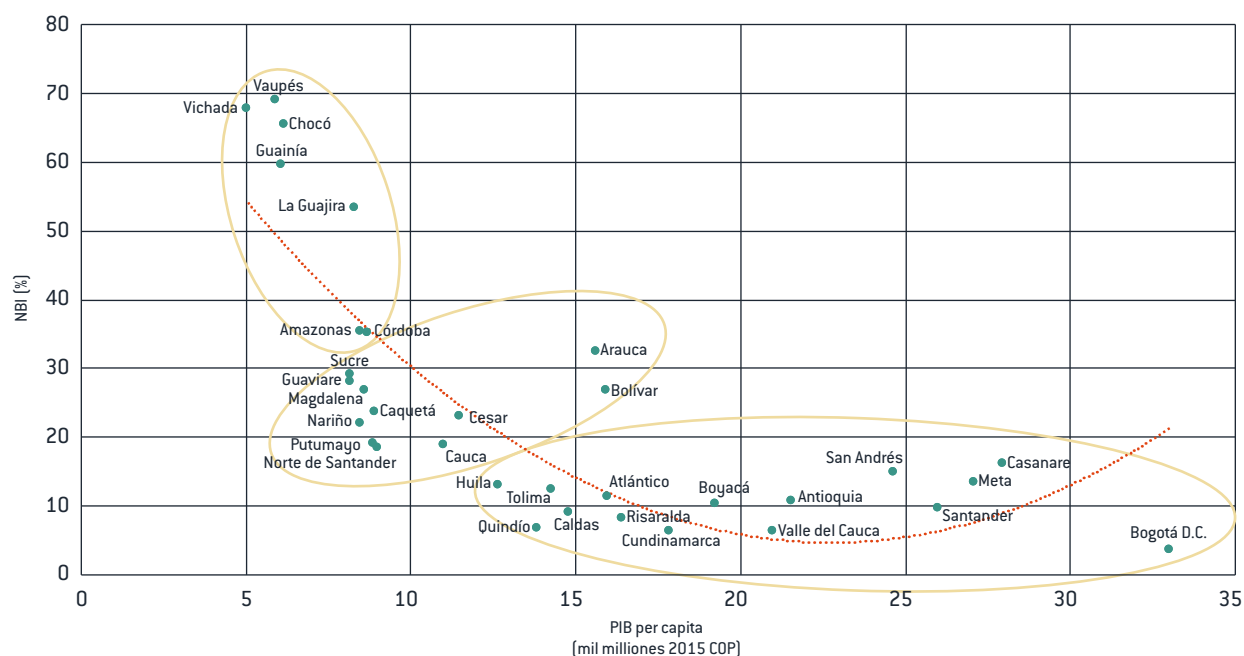
En muchos casos, referirse a Colombia como una sola entidad económica es una simplificación excesiva, ya que existen realidades económicas y sociales muy diferentes en todo el país. Estas diferentes Colombias no están alineadas con la clasificación geográfica estándar del país en seis regiones.⁵ Los departamentos dentro de cada región comparten características económicas

5 Estas áreas son las siguientes: (i) la región andina, caracterizada por un terreno montañoso, es la más poblada y urbanizada; ii) la región del Caribe, conocida por sus llanuras costeras y su vibrante cultura, es un importante destino turístico; iii) la región del Pacífico, donde se

estructurales como infraestructura, carreteras y otros medios de transporte, capacidad institucional y acceso a servicios públicos de calidad. Las variaciones entre regiones son un indicio de que los distintos departamentos se encuentran en diferentes etapas del proceso de desarrollo, como se refleja en su PIB per cápita y en la composición sectorial de sus actividades económicas.

Para analizar estas diferencias, este informe clasifica a los departamentos colombianos según sus diversas etapas de desarrollo. Este informe establece una taxonomía simple de departamentos basada en dos variables clave de desarrollo: el PIB per cápita y el nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Figura 5). La correlación negativa y no lineal entre estas variables sugiere que los departamentos pueden clasificarse en tres categorías: (i) departamentos con un nivel de NBI relativamente bajo (alrededor del 10%) y donde el PIB per cápita varía con una diferencia de hasta el doble entre los departamentos más pobres y los más ricos (rango similar al promedio en otros países); (ii) departamentos con un nivel alto de NBI y bajo PIB per cápita; y (iii) un grupo intermedio de departamentos con un nivel de NBI y un PIB per cápita intermedios.

FIGURA 5. NIVEL DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y PIB PER CÁPITA EN LOS DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS, 2022



Fuente: Elaboración de los autores con datos del DANE

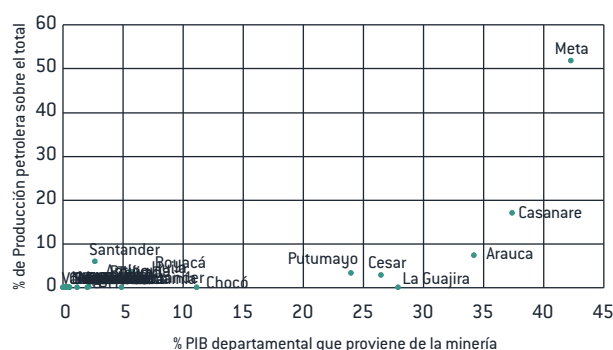
Si bien esta clasificación refleja tendencias pasadas, también es necesario considerar los desarrollos futuros esperados, en particular los relacionados con la transición climática. Colombia deberá transitar tres transiciones críticas en el futuro cercano relacionadas con el cambio climático: i) hacia una economía más resiliente a los shocks climáticos; ii) hacia una menor demanda mundial de hidrocarburos; y iii) hacia una economía con cero emisiones netas de carbono. Según el Informe sobre Clima y Desarrollo de Colombia (Banco Mundial, 2023), una menor demanda mundial de petróleo y carbón podría resultar en una pérdida de alrededor del 10% de los ingresos de exportación para Colombia, hasta el 6% de los ingresos del gobierno y hasta el 8,2% del PIB para 2050. Muchos departamentos productores de hidrocarburos, como Meta, Casanare, Arauca, Cesar y Putumayo, son particularmente vulnerables a esta tendencia (Figura 6). Sus estructuras económicas difieren de las de otros departamentos con un PIB

encuentran las comunidades afrodescendientes más numerosas, cuenta con densas selvas tropicales y una gran biodiversidad; (iv) la región de la Orinoquía es conocida por la agricultura y la ganadería; (v) la región amazónica es conocida por su biodiversidad y comunidades indígenas; y (vi) la región insular, que incluye islas tanto en el Mar Caribe como en el Océano Pacífico, aporta el territorio marítimo y la riqueza azul de Colombia.

per cápita similar, y sus niveles actuales de ingresos no reflejan plenamente su potencial productivo a largo plazo. Esta distinción justifica clasificarlos como una categoría separada.

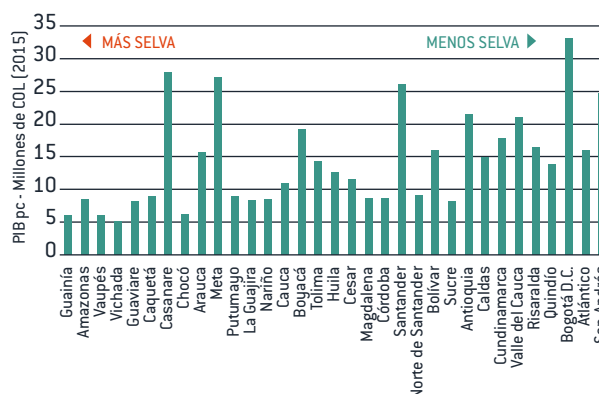
Del mismo modo, muchos departamentos de bajos ingresos y altos niveles de NBI tienen baja densidad poblacional y son ricos en capital natural. Departamentos como Amazonas, Vaupés, Guainía o Guaviare son ricos en biodiversidad y bosques (Figura 7), cuya conservación será fundamental para que Colombia cumpla con sus ambiciosos compromisos climáticos.⁶ Alcanzar estos compromisos requerirá esfuerzos significativos para frenar la deforestación, que es el principal impulsor de las emisiones en el país (Banco Mundial, 2023). Sin reducir drásticamente la deforestación y ampliar la reforestación y la restauración ecológica, los compromisos climáticos de Colombia para 2030 y 2050 seguirán estando fuera de su alcance. Como resultado, algunos departamentos como Amazonas y Guaviare, a pesar de tener un PIB per cápita y niveles de NBI que podrían colocarlos en la categoría intermedia, se incluyen en el grupo de NBI alto porque tienen ciertas características en común con la mayoría de los departamentos de bajos ingresos, incluida la lejanía, la baja densidad poblacional y el rico capital natural.

FIGURA 6. PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y RELEVANCIA PARA EL PIB DEPARTAMENTAL, 2022



Fuente: Elaboración del autor con datos del DANE

FIGURA 7. SUPERFICIE DE LOS DEPARTAMENTOS CUBIERTOS POR BOSQUES Y PER CÁPITA, 2022



Fuente: Elaboración del autor con datos del DANE

Con base en estos criterios, el informe clasifica los departamentos de Colombia en cuatro regiones económicas (Mapa 4). La Región 1 se caracteriza por un PIB per cápita relativamente alto, bajos niveles de NBI y una alta proporción de la población nacional y/o alta densidad poblacional. Esta región incluye departamentos mayoritariamente poblados de la región andina, como Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, pero también el Atlántico en la costa Caribe y las islas de San Andrés y Providencia. La Región 2 está formada por departamentos productores de hidrocarburos, cuyo PIB per cápita sobreestima su capacidad productiva en un futuro no petrolero. Los departamentos de esta categoría incluyen aquellos con un alto PIB per cápita como Meta y departamentos intermedios como Arauca. La Región 3 se caracteriza por departamentos con un PIB per cápita intermedio, incluidos Cauca, Huila y Norte de Santander. Finalmente, los departamentos de la Región 4 tienen un bajo PIB per cápita y altos niveles de NBI y están en su mayoría cubiertos por selvas, incluidos Amazonas, Guainía y Chocó.⁷ El Cuadro 2 explica la clasificación de dos departamentos con características especiales, La Guajira y San Andrés y Providencia.

- 6 La Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) actualizada de Colombia se compromete a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 51% para 2030 en comparación con un escenario sin cambios, y a lograr cero emisiones netas para 2050, con estos objetivos consagrados en la ley a través de la Ley de Acción Climática (Ley 2169 de 2021). Para un análisis detallado de los compromisos climáticos de Colombia y sus implicaciones agregadas para la actividad económica, ver Banco Mundial (2023).
- 7 En el anexo 4 se resumen las agrupaciones de departamentos utilizando estadísticas departamentales clave. Este sencillo ejercicio es robusto a las técnicas de agrupación estadística que involucran un conjunto más amplio de variables estructurales en todos los departamentos. No pretende ser una agrupación definitiva de departamentos, sino más bien una clasificación heurística útil para los fines de este informe. Otros estudios recientes también han encontrado que el uso de una taxonomía similar de cuatro regiones es útil para diferentes propósitos [ver DNP, 2024 y Giles Álvarez et al., 2024]

MAPA 4. UNA TAXONOMÍA SIMPLE DE LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA

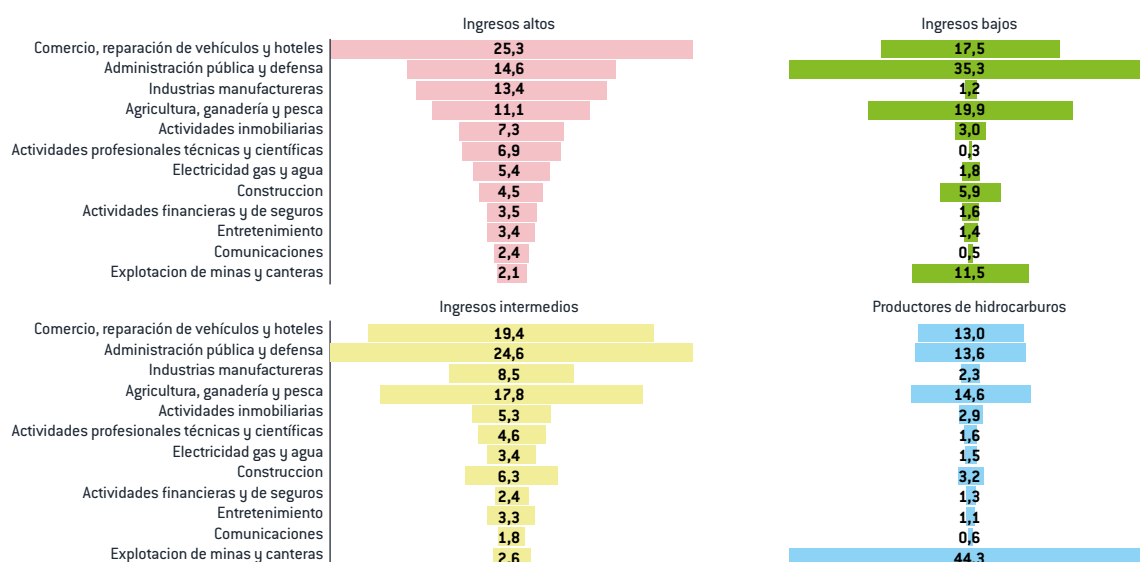


Fuente: Elaboración propia

Nota: San Andrés y Providencia (no se muestran) están clasificado como Región 1.

Esta clasificación sencilla captura muchos aspectos de la etapa de desarrollo de los departamentos, como la composición sectorial del PIB. La Figura 8 muestra el peso de diferentes sectores sobre el PIB regional. Los departamentos de la Región 1 (altos ingresos y bajos niveles de NBI) tienen una mayor proporción de servicios transables (como el comercio o las actividades profesionales) y la manufactura que los departamentos de otras regiones y una participación menor del sector agropecuario. Los departamentos de la Región 2 (productores de hidrocarburos) tienen una proporción muy alta de minería y una baja proporción de servicios transables. En los departamentos de la Región 4 (bajos ingresos), la administración pública representa más de un tercio del PIB en promedio, y los departamentos de ingresos intermedios en la Región 3 son una combinación híbrida, con rasgos tanto de los departamentos de bajos ingresos (como un gran sector público) y algunas características de los departamentos de altos ingresos (como un gran sector comercial).

FIGURA 8. PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES EN EL PIB, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE.

Nota: Promedio simple de participaciones entre departamentos.

CUADRO 2. DOS CASOS ESPECIALES: LA GUAJIRA Y SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA

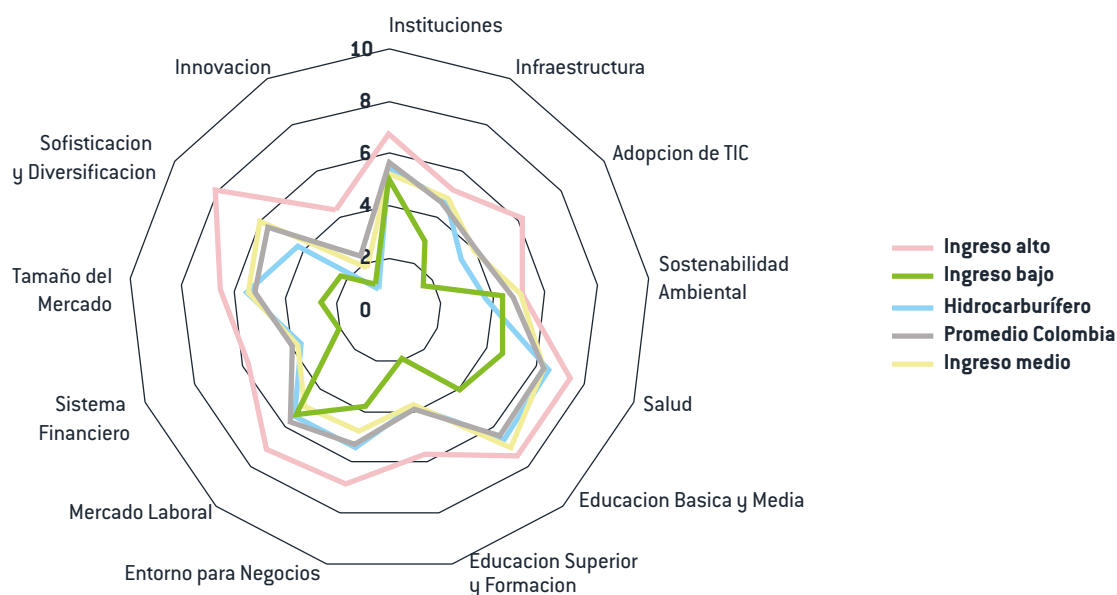
Hay dos departamentos que se encuentran en extremos opuestos del espectro de ingresos y no son fáciles de clasificar dentro de la taxonomía propuesta: La Guajira y San Andrés y Providencia.

La Guajira es el departamento continental más al norte de Colombia a lo largo del Mar Caribe. Hogar de alrededor de 1 millón de habitantes, muchos de ellos indígenas wayuu, La Guajira ocupa un lugar bajo en los indicadores socioeconómicos, muy por debajo de los principales departamentos. Por lo tanto, La Guajira está incluida en la Región 4 junto con otros departamentos con altos niveles de NBI y bajo PIB per cápita. Sin embargo, es diferente de los otros departamentos de esta región en al menos dos aspectos importantes. Primero, una gran parte de su superficie está cubierta por un desierto seco en lugar de selvas tropicales, y en segundo lugar, La Guajira es un importante productor de hidrocarburos (carbón y gas).

San Andrés y Providencia es un departamento insular a 700 kilómetros al noroeste de Cartagena, frente a la costa de Nicaragua. Las dos pequeñas islas cubren conjuntamente una superficie de solo 52,5 kilómetros cuadrados, pero son un importante centro turístico gracias a sus aguas cristalinas y playas tropicales. Aunque el departamento de San Andrés y Providencia se encuentra cómodamente entre los departamentos de mayores ingresos de Colombia, y como tal está clasificado en la Región 1, su aislamiento geográfico y sus limitados recursos de tierra restringen sus oportunidades de diversificar su desarrollo económico más allá del turismo.

Las disparidades entre regiones también se reflejan en sus indicadores de competitividad. El Índice Departamental de Competitividad es un índice anual ampliamente utilizado producido por el Consejo Privado de Competitividad para medir distintos aspectos de la competitividad a nivel nacional. Realiza un seguimiento de 13 indicadores que van desde la infraestructura y la adopción de las TIC hasta el tamaño del mercado y la innovación. La Figura 9 presenta el puntaje promedio de cada región en cada indicador. Los departamentos de altos ingresos en la Región 1, en promedio, superan a otras regiones en los 13 indicadores de competitividad, mientras los departamentos de la Región 4, en el otro extremo, presentan los desempeños más bajos en todos los indicadores, salvo en sostenibilidad ambiental. Curiosamente, los departamentos productores de petróleo y carbón en la Región 2 tienen puntajes que son más similares a los departamentos intermedios (Región 3) que a los departamentos ricos, lo que justifica su clasificación como una categoría separada.

FIGURA 9. INDICADORES DE COMPETITIVIDAD EN TODOS LOS DEPARTAMENTOS

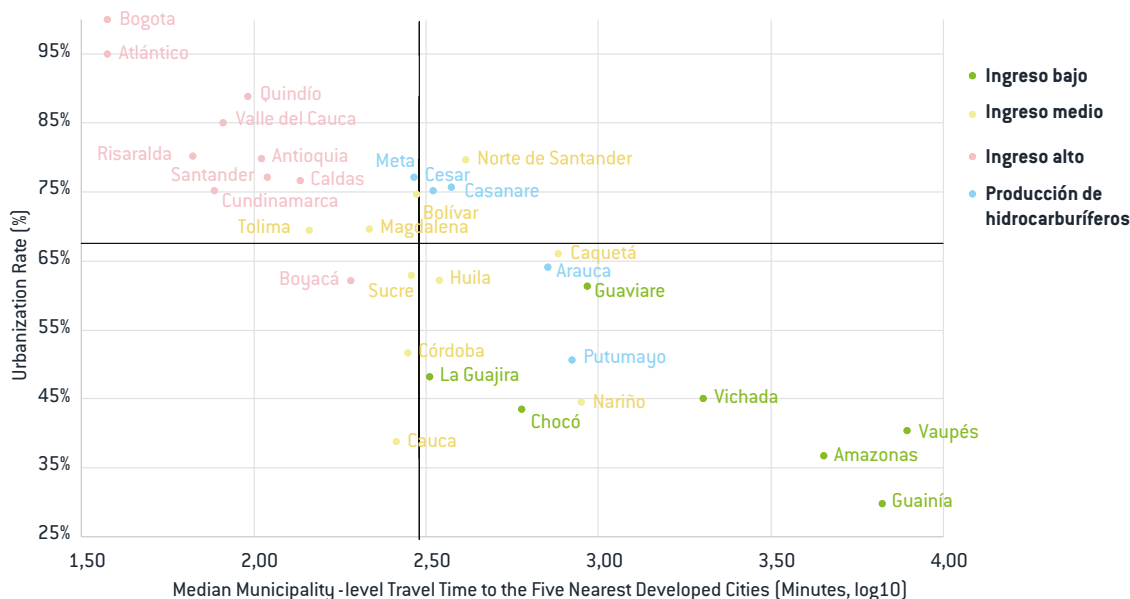


Fuente: Elaboración propia a partir del Índice Departamental de Competitividad 2024

Dos factores principales caracterizan a las diferentes regiones desde una perspectiva de geografía económica: el aislamiento geográfico y el nivel de urbanización. Los departamentos de altos ingresos (Región 1) están más urbanizados y se ubican cerca de los mercados nacionales, mientras que los departamentos de bajos ingresos (Región 4) son más rurales y a menudo están aislados de esos mercados. Los departamentos intermedios y productores de petróleo (regiones 2 y 3) se encuentran en el medio (Figura 10). Los altos costos de transporte a las principales ciudades y mercados son una limitación importante para el crecimiento económico y la integración, ya que impiden el movimiento eficiente de bienes y servicios, lo que se traduce en precios más altos y menor competitividad en los mercados nacionales e internacionales. Esto se ve agravado por la ineficiencia de los mercados de servicios de transporte, caracterizados por una competencia limitada y restricciones informales, que inflan aún más los costos (Allen et al., 2024).⁸

La urbanización y la dinámica de la aglomeración son fuerzas fundamentales que impulsan el crecimiento económico. A medida que las áreas urbanas se expanden, crean núcleos densos de actividad económica, que a su vez fomentan una mayor productividad de diversas maneras. Uno de ellos es la especialización, donde las empresas y los trabajadores pueden concentrarse en tareas e industrias específicas, lo que lleva a una mayor eficiencia e innovación. Además, la proximidad de empresas e individuos en las zonas urbanas facilita la difusión de conocimientos e ideas, una externalidad positiva que estimula la innovación y el desarrollo económico. Las economías de escala también se logran más fácilmente en entornos urbanos, ya que la concentración de recursos e infraestructura reduce los costos y mejora las capacidades de producción. Además, la urbanización a menudo mejora los mercados laborales al generar una mayor concentración de trabajadores y más oportunidades de empleo, lo que a su vez puede atraer más inversiones y actividad económica.

FIGURA 10. TIEMPO NECESARIO PARA VIAJAR A LOS PRINCIPALES CENTROS URBANOS Y TASA DE URBANIZACIÓN POR DEPARTAMENTO



Fuente: Freeman y Giuliano (2025), utilizando datos de la OMS, el DNP y el DANE

Nota: NNRR = Recursos naturales.

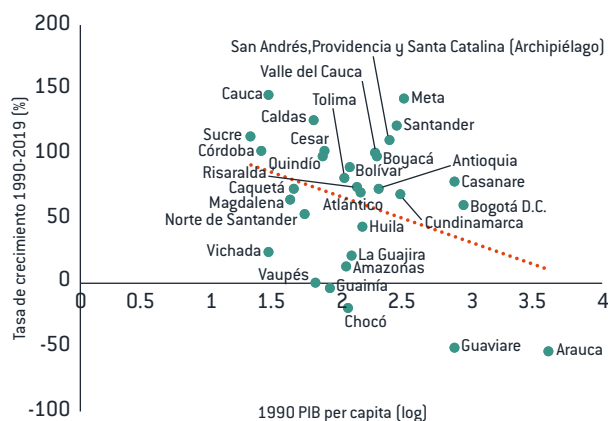
8 El conflicto y la violencia, factores que a menudo se asocian con los desafíos de desarrollo de Colombia, no parecen ser impulsores de la convergencia o divergencia económica dentro de Colombia. Si bien existe evidencia de que el conflicto y la violencia afectan el crecimiento económico agregado (Díaz y Orozco 2025, Trujillo y Baradel, 1998), y que tiene importantes implicaciones locales negativas en ciertas zonas del país, no es un factor que explique la agrupación de departamentos en regiones con diferentes estructuras económicas. Como tales, no se correlacionan con los ingresos departamentales, medidos por las clasificaciones departamentales en tasas de homicidios, secuestros y extorsiones según el *Índice Departamental de Competitividad 2024*. Ver Freeman y Giuliano (2025) para más detalles. Maloney et al. (2025) amplían el impacto de la violencia en América Latina y el Caribe.

La urbanización también explica por qué la población colombiana se concentra en la Región 1, mientras que la Región 4 está escasamente poblada. Los departamentos de la Región 1 representan más del 60% de la población colombiana e incluyen las cinco ciudades más pobladas de Colombia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga). La Región 4, a pesar de cubrir alrededor del 40% de la superficie de Colombia, representa solo alrededor del 4% de la población, la mayoría de los cuales viven en el Chocó y La Guajira. Los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guaviare, Vichada y Guainía combinados tienen menos de 400.000 habitantes o menos del 1% de la población de Colombia. Así, los departamentos con mayores necesidades básicas insatisfechas tienden a ser aislados, rurales y escasamente poblados.

1.4. CONVERGENCIA ECONÓMICA ENTRE LAS REGIONES DE COLOMBIA

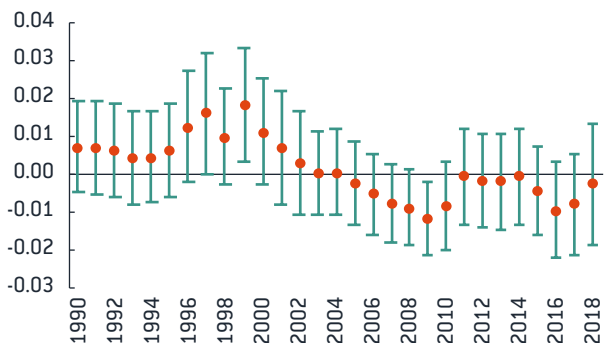
Coherente con las tendencias históricas que se muestran en la Figura 4, no hay pruebas sólidas de convergencia económica entre las regiones de Colombia. La convergencia económica se refiere al proceso por el cual los países de bajos ingresos (regiones dentro de un país en nuestro caso) crecen más rápido que los países de mayores ingresos y, por lo tanto, reducen la brecha del PIB per cápita a lo largo del tiempo. Existe una larga tradición de estudios de convergencia económica en Colombia, y los análisis más recientes han encontrado evidencia escasa o nula de convergencia en los ingresos entre los departamentos de altos y bajos ingresos del país (por ejemplo, Acosta y Bonet, 2022 y Galvis-Aponte y Hanh-De-Castro, 2016). La Figura 11 presenta un diagrama de dispersión simple entre el PIB per cápita en 1990 y el crecimiento del PIB per cápita entre 1990 y 2019. Muestra que la convergencia en las últimas tres décadas ha sido débil en el mejor de los casos y se ha debido en gran medida al hecho de que el PIB per cápita en Arauca, un departamento rico en petróleo en 1990, se redujo a la mitad en los últimos 30 años a medida que los campos petroleros del departamento maduraron y se hicieron menos descubrimientos (Meisel-Roca y Hanh, 2020). La Figura 12 presenta estimaciones formales de coeficientes de convergencia para diferentes ventanas de tiempo que confirman la ausencia de convergencia entre los departamentos de Colombia en su conjunto.

FIGURA 11. PIB PER CÁPITA EN 1990 Y TASA DE CRECIMIENTO ENTRE 1990 Y 2019



Fuente: DANE

FIGURA 12. ESTIMACIONES DE CONVERGENCIA INCONDICIONAL ENTRE LA FECHA EN EL EJE X Y 2019



Fuente: Estimaciones de los autores con datos del DANE

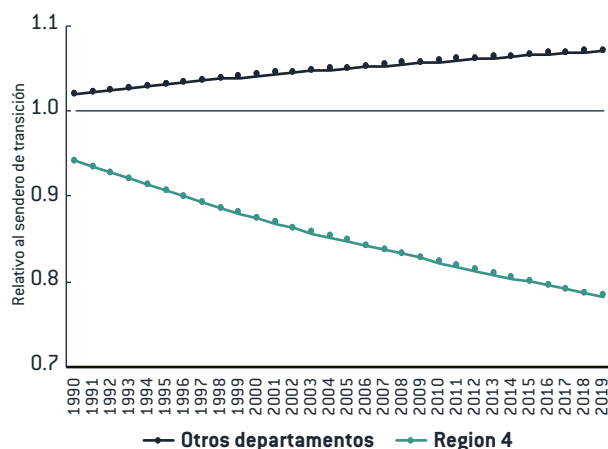
Nota: Las regresiones utilizan mínimos cuadrados no lineales para estimar la ecuación de convergencia Beta estándar. La figura traza los Betas estimados y sus intervalos de confianza del 95%. Las estimaciones excluyen a Arauca.

Es poco probable que haya una convergencia absoluta entre los departamentos de Colombia en términos de sus niveles de PIB per cápita debido a la marcada diversidad de sus características estructurales y las grandes diferencias en las condiciones de partida. La teoría económica predice la convergencia solo si los departamentos comparten características estructurales similares,

incluidos indicadores demográficos y de capital humano, entornos institucionales y tasas de inversión.⁹ Esto se conoce como convergencia condicional. Además, incluso si todos los departamentos tuvieran las mismas características estructurales, las grandes diferencias en sus niveles iniciales de PIB per cápita podrían dar lugar a que diferentes grupos de departamentos convergieran en diferentes niveles de PIB per cápita a largo plazo,¹⁰ lo que se conoce como convergencia de clubes. Como se discutió anteriormente en este capítulo y en Banco Mundial (2024a), no cabe esperar convergencia económica cuando las características estructurales y los niveles de PIB per cápita difieren tan marcadamente entre departamentos.

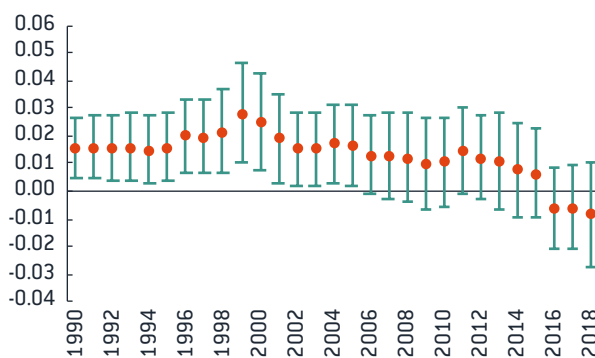
Sin embargo, hay alguna evidencia de que al menos dos grupos de departamentos en Colombia están convergiendo a diferentes niveles de PIB per cápita, lo que exige estrategias de desarrollo diferenciadas. La Figura 13 muestra los resultados de un ejercicio de convergencia de clubes para Colombia que realizamos con base en el análisis de Phillips y Sul (2007). Para cada año, el ejercicio calcula la proporción del PIB per cápita de cada departamento respecto al promedio nacional y utiliza un proceso iterativo para agrupar endógenamente los departamentos en diferentes caminos de convergencia. Encontramos que los departamentos de la Región 4 formaron un grupo que se aparta del promedio nacional, evidencia de que esos departamentos están convergiendo a un nivel de PIB per cápita diferente (más bajo).¹¹ Los departamentos fuera de la Región 4 tienen un mejor desempeño, pero la evidencia de convergencia entre ellos es débil (Figura 14). La existencia de clubes de convergencia refuerza la necesidad de estrategias de desarrollo diferenciadas para diferentes regiones.¹²

FIGURA 13. CONVERGENCIA DE CLUBES: PROPORCIONES ENTRE EL PIB PER CÁPITA DEPARTAMENTAL Y EL PROMEDIO NACIONAL, 1990-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

FIGURA 14. ESTIMACIONES DE CONVERGENCIA INCONDICIONAL ENTRE LA FECHA EN EL EJE X Y 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

9 Ver Barro y Sala-i-Martin (1992) para revisar un artículo seminal sobre la convergencia regional.

10 Ver Galor (1996) para revisar una discusión teórica temprana sobre la convergencia de clubes.

11 El proceso iterativo endógeno coloca al departamento de Córdoba en la Región 4.

12 Franco y Raymond (2009) y Rodríguez y Ceballos (2022) también encontraron evidencia de que existía convergencia de clubes dentro de Colombia.

Capítulo 2. La transformación estructural de Colombia: regiones en el espejo retrovisor



2.1. INTRODUCCIÓN

En Colombia coexisten diversas realidades de desarrollo económico. El capítulo 1 mostró que el desarrollo económico ha sido desigual en todo el país desde la época colonial. Clasificamos los departamentos de Colombia en cuatro regiones según sus principales características estructurales, incluida la composición de la actividad económica, los resultados de competitividad, el acceso a los mercados internos y las tasas de urbanización. También mostramos evidencia de un proceso de convergencia y divergencia económica entre regiones, demostrando que las características estructurales y condiciones iniciales diversas conducen a trayectorias de desarrollo distintas.

Este capítulo caracteriza aún más la etapa de desarrollo de diferentes regiones, sus causas y analiza su vínculo con los incentivos a la deforestación. Primero describe el proceso de transformación estructural de Colombia y luego define dónde se encuentra actualmente cada región a lo largo de ese proceso. Muestra cómo estos niveles de desarrollo han sido influenciados por los niveles de productividad relativa en todas las regiones y sectores. Luego analiza los factores de la geografía económica que limitan el crecimiento y el desarrollo, y el círculo vicioso que mantiene a Colombia en un equilibrio de bajo crecimiento que refuerza las desigualdades y la informalidad, y mantiene al país relativamente aislado de los mercados internacionales. Para concluir, vincula estos resultados con los procesos de deforestación que ocurren en la frontera agrícola en Colombia.

2.2. TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL EN LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA

La dinámica de la productividad impulsa la transformación estructural a medida que los trabajadores y los recursos se alejan de las actividades rurales y se trasladan a las actividades urbanas a medida que las economías se desarrollan. Este fenómeno bien documentado en la literatura económica describe cómo los países pasan de ser una economía principalmente agrícola a una más diversificada que abarca manufactura y servicios.¹³ A medida que aumenta la productividad agrícola debido a la automatización y las mejores prácticas, la demanda de mano de obra en las zonas rurales disminuye, lo que lleva a los trabajadores y sus familias a salir de las zonas rurales y trasladarse a las zonas urbanas. Esta migración interna concentra la mano de obra, el capital y la innovación en las ciudades, que se convierten en centros de desarrollo industrial y de servicios. A medida que las ciudades crecen y cosechan los beneficios de las economías de escala y los efectos de red, la productividad urbana aumenta aún más, creando nuevas oportunidades económicas y de empleo y reforzando el proceso de transformación estructural.

El proceso de transformación estructural evoluciona de manera diferente en los países desarrollados que en las economías emergentes. En las economías desarrolladas, la trayectoria ha sido que la proporción del empleo manufacturero aumenta a medida que los trabajadores abandonan la agricultura, alcanza un pico cuando entre el 30 y el 40% de la mano de obra se emplea en la industria manufacturera, y luego retrocede a medida que el sector de servicios se convierte en el principal empleador de la economía (Figura 15). Este patrón de empleo en forma de campana en la manufactura fue característico del proceso de desarrollo de aquellas economías que alcanzaron el estatus de altos ingresos durante el siglo XX. Este patrón es menos marcado en las economías emergentes (Figura 16), donde el pico de industrialización se alcanza antes en el proceso de desarrollo y con porcentajes más bajos de empleo industrial. Este proceso se ha denominado desindustrialización prematura (Rodrik, 2016), y sus implicaciones para el proceso de desarrollo han sido objeto de debate académico, como se resume en Cuadro 3.

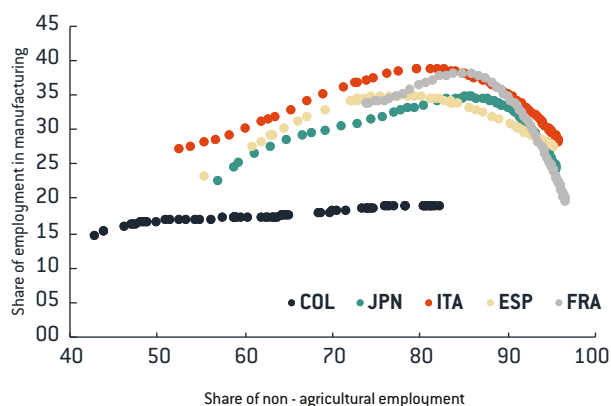
El proceso de Colombia tiene sus propias características específicas, incluso con respecto a otras economías en desarrollo. Se caracteriza por tres aspectos:

13 Ver, por ejemplo, Kuznets (1971) para revisar una exposición temprana, Huneus y Rogerson (2024) para un estudio reciente sobre el papel de la productividad, y Buera et al. (2023) para una revisión reciente de la literatura.

- (i) *Empleo persistente en la agricultura.* Aunque la proporción del empleo agrícola disminuyó a medida que avanzaba el proceso de desarrollo, sigue siendo alta, representando el 16% de la mano de obra empleada. Esto es más alto que la proporción de trabajadores empleados en la industria manufacturera y más alto que la proporción en otras economías en desarrollo.
- (ii) *Baja industrialización.* La industria de Colombia nunca despegó realmente. Su participación en el empleo se mantuvo relativamente estable en menos del 20% y ahora parece haber alcanzado su punto máximo.
- (iii) *Sector de servicios como “el empleador de último recurso.”* El 70% del empleo en Colombia se encuentra ahora en los sectores de servicios, muchos de ellos como autoempleados de subsistencia con baja productividad.

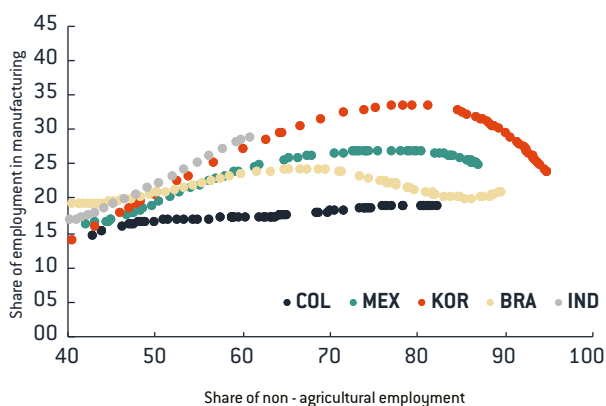
Si bien algunas de estas tendencias se comparten con otras economías emergentes, en Colombia son particularmente agudas.

FIGURA 15. TRAYECTORIAS DE INDUSTRIALIZACIÓN DE COLOMBIA Y ALGUNAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS DESDE 1950



Fuente: Informe del Banco Mundial (2025), siguiendo la metodología de Huneus y Rogerson (2024)

FIGURA 16. TRAYECTORIAS DE INDUSTRIALIZACIÓN DE COLOMBIA Y ECONOMÍAS EMERGENTES SELECCIONADAS DESDE 1950



Fuente: Informe del Banco Mundial (2025), siguiendo la metodología de Huneus y Rogerson (2024)

CUADRO 3: EL DEBATE SOBRE LA DESINDUSTRIALIZACIÓN PREMATURA

La desindustrialización prematura se produce cuando el empleo manufacturero en economías emergentes alcanza su punto máximo más temprano y en niveles inferiores a los que registraron los países desarrollados en etapas comparables de desarrollo. Aunque hoy el empleo manufacturero disminuye en las economías desarrolladas, su punto máximo se alcanzó únicamente tras haber llegado al estatus de altos ingresos, cuando, con entre el 30 % y el 40 % de la fuerza laboral ocupada en ese sector (Felipe et al., 2019). En contraste, el pico de manufactura en las economías emergentes es mucho menos pronunciado y se logra a un nivel de ingresos más bajo que en los países desarrollados. Este fenómeno es especialmente evidente en América Latina, donde los modestos resultados en materia de desarrollo han intensificado las preocupaciones por las perspectivas de crecimiento.

¿Debería la desindustrialización prematura ser una fuente de preocupación? ¿Existe alguna característica distintiva del sector industrial que incida en las posibilidades de desarrollo de estas economías?

La manufactura se ha considerado tradicionalmente un sector dinámico y de alta productividad que es un motor clave del crecimiento económico y el desarrollo, y a menudo se asocia particularmente con la investigación y el desarrollo, la innovación y la adopción de tecnología. Se considera una fuente de progreso económico y diversificación, que requiere tanto profesionales altamente calificados (como gerentes e ingenieros) como trabajadores de menor nivel de cualificación, donde los procesos de aprendizaje práctico son sólidos y capaces de crear polos económicos donde se generan externalidades de conocimiento. Desde esta perspectiva, se podría esperar que la interrupción de la fase de industrialización del desarrollo resulte en un proceso de transformación estructural

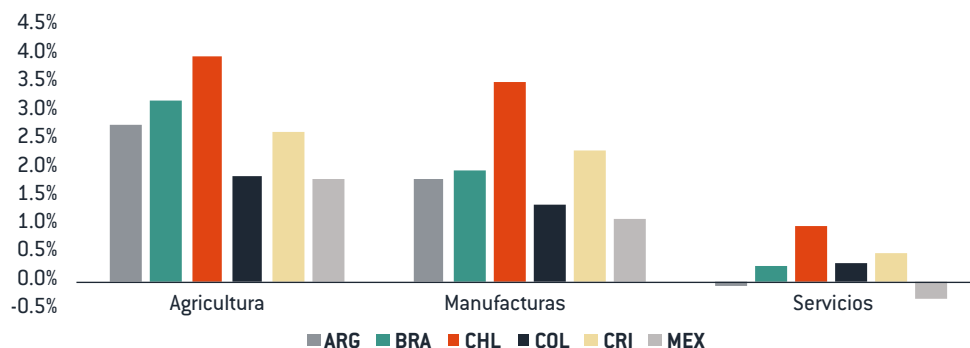
incompleto que impida que los países asciendan en la escala tecnológica y que lleve a los trabajadores a sectores de servicios de baja productividad que frenan la productividad agregada.

Sin embargo, otros estudios han argumentado que los caminos estructurales que siguen las economías desarrolladas fueron respuestas a un contexto tecnológico, institucional e histórico específico y que no se puede esperar que el mismo plan aplique a las economías emergentes. Los avances tecnológicos que se comparten a través de las fronteras hacen que los procesos de manufactura sean considerablemente menos dependientes de la mano de obra que en décadas anteriores, independientemente de dónde se encuentren, lo que hace obsoleta la idea de la manufactura como un fuerte impulsor de la demanda laboral. La especialización económica también afecta estas tendencias, ya que muchos servicios complementarios previamente integrados en las empresas manufactureras se han subcontratado gradualmente, lo que ha reducido el aporte del sector manufacturero tanto al producto como al empleo. La demanda mundial también ha cambiado, con un aumento del consumo de servicios a medida que crecen los ingresos y envejece la población. Desde esta perspectiva, los servicios de alta productividad, como las tecnologías de la información y la comunicación, la salud, el turismo y las industrias creativas, podrían convertirse en nuevos motores de crecimiento para las economías emergentes al desempeñar un papel similar al de las manufacturas para los países desarrollados en términos de demanda laboral, ganancias de productividad y crecimiento económico. En línea con este punto de vista, investigaciones recientes han encontrado que las pérdidas de bienestar por desindustrialización prematura son pequeñas (Fattal-Jaef, 2022).

En resumen, si bien existe consenso en que el proceso de transformación estructural que siguen las economías emergentes difiere del camino que siguen las economías desarrolladas en el siglo XX, no está claro si ello representa un desafío adicional para las economías emergentes. Sin embargo, existe consenso en que el crecimiento de la productividad y la reasignación de factores de producción hacia sectores de mayor productividad constituyen los verdaderos impulsores del crecimiento y el desarrollo.

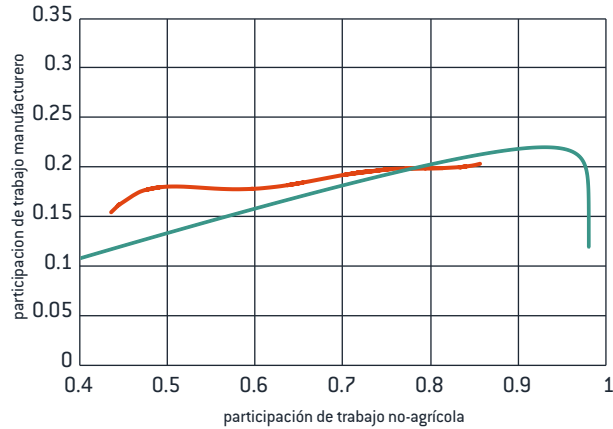
El bajo crecimiento de la productividad en todos los sectores en Colombia explica las características más destacadas de su proceso de transformación estructural. La Figura 17 muestra que el crecimiento de la productividad laboral a largo plazo en todos los sectores en Colombia se encuentra por detrás del registrado en países vecinos. Usando estas cifras de crecimiento de la productividad para calibrar un modelo de transformación estructural estándar para Colombia, encontramos que refleja con precisión el proceso observado en Colombia (la línea azul en la Figura 18). Esto implica que el motivo de la composición actual de la actividad económica en los departamentos colombianos y el proceso de desarrollo de Colombia en su conjunto es la baja tasa de crecimiento de la productividad en todos los sectores. De hecho, un ejercicio contrafactual en el que se duplica la tasa de crecimiento de la productividad laboral promedio en el sector de servicios da lugar a una trayectoria de desarrollo con mayor peso del sector manufacturero y un pico posterior en el proceso de desarrollo (la línea azul en la Figura 19).

FIGURA 17. CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL A LARGO PLAZO EN TODOS LOS SECTORES EN COLOMBIA Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1950-2010, PROMEDIO ANUAL.



Fuente: Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen

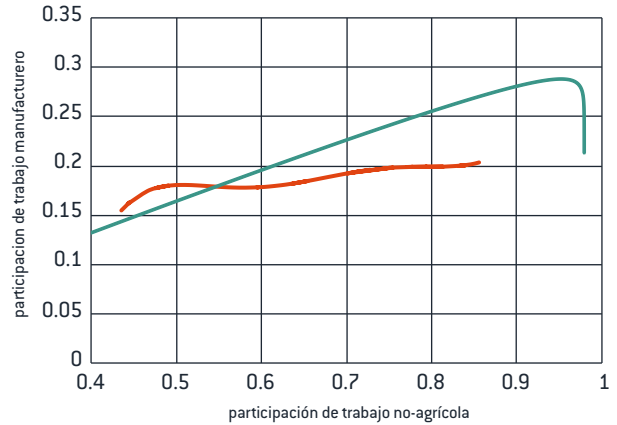
FIGURA 18. TRAYECTORIAS DE INDUSTRIALIZACIÓN REALES Y CALIBRADAS PARA COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia a partir de Huneus y Rogerson (2024)

Nota: La línea roja representa el proceso de transformación estructural de Colombia en su conjunto desde 1950, como en la Figura 15. La línea azul representa el proceso de transformación estructural calibrado basado en las tasas de crecimiento de la productividad observadas en todos los sectores, siguiendo el modelo de Huneus y Rogerson (2024).

FIGURA 19. TRAYECTORIAS DE INDUSTRIALIZACIÓN REALES Y CONTRAFACUALES PARA COLOMBIA

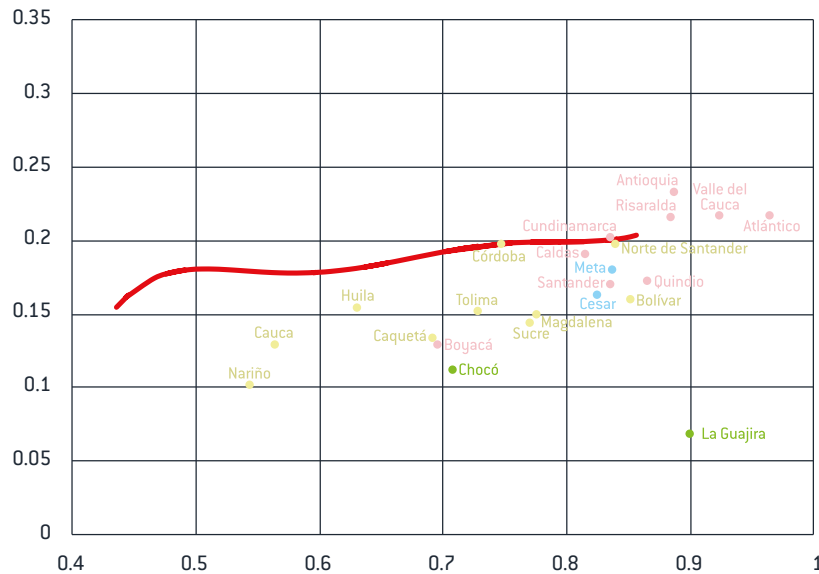


Fuente: Elaboración de los autores basada en Huneus y Rogerson (2024)

Nota: La línea roja representa el proceso de transformación estructural de Colombia en su conjunto desde 1950, como en la Figura 15. La línea azul representa el proceso de transformación estructural contrafactual basado en el doble de la tasa de crecimiento de la productividad real en el sector servicios.

Un rasgo interesante de Colombia es que la composición sectorial actual de la actividad económica en los departamentos refleja su trayectoria de desarrollo, donde las regiones menos desarrolladas representan las primeras etapas. Los departamentos de altos ingresos como Atlántico o Valle del Cauca, marcados en azul oscuro en la Figura 20, tienen una menor tasa de empleo en el sector agrícola y una mayor en manufactura y servicios en promedio que las otras regiones, más próximas al promedio colombiano actual (representado por el extremo derecho de la línea roja). Los departamentos intensivos en hidrocarburos como Meta (azul), departamentos intermedios como Magdalena y Cauca (amarillo) y departamentos de bajos ingresos como Chocó (verde) tienen una tasa de empleo en el sector agrícola notablemente mayor y una menor en el sector manufacturero y de servicios, aunque presentan una marcada heterogeneidad. Este patrón refleja las etapas iniciales de desarrollo de Colombia como país.

FIGURA 20. LA TRAYECTORIA DE INDUSTRIALIZACIÓN DE COLOMBIA Y LA SITUACIÓN ACTUAL DE SUS DEPARTAMENTOS, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y la metodología de Huneus y Rogerson (2024).

Nota: La línea roja representa el proceso de transformación estructural de Colombia en su conjunto desde 1950, como en la Figura 15. Los departamentos incluidos fueron seleccionados según su situación en 2022.

La posición económica de cada región dentro de Colombia también responde a sus niveles de productividad. La Tabla 1 resume la productividad laboral promedio por región y sector. Los departamentos de altos ingresos tienen niveles sistemáticamente más altos de productividad en todos los sectores (excepto en la minería, que incluye el petróleo) que cualquier otro departamento. Las regiones con menor productividad en todos los sectores están rezagadas en términos del proceso de transformación estructural, concentrando una mayor proporción de su mano de obra en la agricultura, incluso si se compara con el promedio nacional. La baja productividad significa salarios más bajos, como se muestra en la Figura 21, con una clara disminución de los salarios de los departamentos de mayores ingresos a los departamentos de menores ingresos (barras azules), incluso tras ajustar por las diferencias en la composición sectorial del empleo entre regiones (barras naranjas).

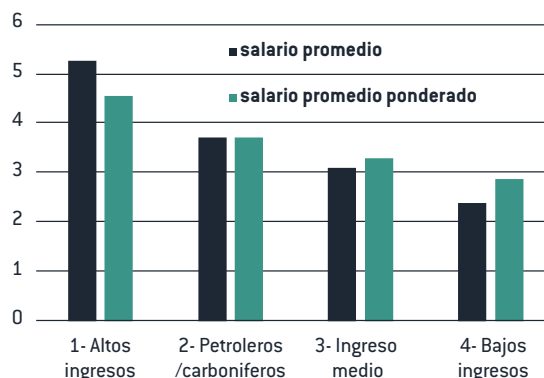
TABLA 1. ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD LABORAL PROMEDIO Y PARTICIPACIONES EN TODOS LOS SECTORES (1 = PROMEDIO COLOMBIANO PARA EL SECTOR AGRÍCOLA)

	Proporción de empleo	Índice de Productividad Sectorial en Colombia Agri=1/	Productividad Sectorial Departamentos Ingreso Alto
Agricultura	15%	1	1,4
Minería	1%	7,5	2,5
Manufactura	11%	2,8	3,2
Construcción	1%	1,6	1,6
Actividades Profesionales	7%	5,4	5,8
Comercio	11%	1,3	1,5
Utilidades	34%	5,2	5,9
Sector Público	20%	2,3	2,3
Total		2,2	2,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2022.

Nota: Productividad laboral promedio, con un índice de 1 que representa la productividad laboral promedio en el sector agropecuario para Colombia en su conjunto.

FIGURA 21. SALARIOS PROMEDIO POR HORA EN TODAS LAS REGIONES, PPA DE US\$ 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2022.

Nota: Las barras azules son salarios promedio simples en todos los sectores por región. Las barras naranjas son salarios promedio ponderados en todos los sectores, donde las ponderaciones sectoriales se mantienen iguales al promedio nacional para controlar por la composición sectorial en todas las regiones.

2.3. LIMITACIONES PARA EL CRECIMIENTO

La geografía económica desempeña un papel decisivo en los niveles de productividad y las tasas de crecimiento de los departamentos. Para identificar estos factores relevantes, realizamos un ejercicio de diagnóstico de crecimiento aplicado a nivel subnacional. El ejercicio adaptó el marco de diagnóstico de crecimiento desarrollado originalmente por Hausmann et al. (2008), que combina el diagnóstico económico con un marco heurístico de árbol de decisiones para identificar los obstáculos que limitan directamente el crecimiento y la inversión del sector privado a nivel nacional. Nuestro enfoque subnacional propuesto se centró en factores específicos de la región que probablemente expliquen o refuercen las disparidades regionales en lugar de centrarse en marcos regulatorios generales, estructuras institucionales o condiciones macroeconómicas que afectan al país en su conjunto. Estos problemas más amplios se han analizado en el informe del Banco Mundial (2025).¹⁴

Los costos de transporte y los desafíos de urbanización son factores clave de la geografía económica que afectan la productividad en Colombia. El capítulo 1 mostró cómo nuestra clasificación regional de los departamentos se basó en sus costos de transporte a los principales centros de consumo interno y sus tasas de urbanización. Si bien los departamentos más ricos están más interconectados, lo que les permite alcanzar y mantener niveles de ingreso más altos que los departamentos más pobres,

¹⁴ Los detalles de este ejercicio se pueden encontrar en Freeman y Giuliano (2025), que se produjo junto con este informe.

los costos de transporte, tanto entre departamentos como a los mercados internacionales, siguen siendo altos. Asimismo, aunque las regiones más ricas tienden a atraer a más trabajadores y hacer crecer sus ciudades, los desafíos de urbanización en Colombia, como los altos costos de la vivienda y la congestión vehicular, limitan las sinergias y la aglomeración que podrían aumentar la productividad urbana, un fenómeno conocido como “aglomeración estéril” (Grover et al., 2022). Estos factores restringen la competitividad global de Colombia.

Los altos costos de transporte, junto con el hecho de que las regiones más pobladas y desarrolladas se encuentran lejos de las costas, se suman a los desafíos de competitividad de Colombia. La Figura 22 muestra que los departamentos de mayores ingresos, que tienen economías relativamente más complejas y diversificadas, tienden a estar ubicados lejos de los principales puertos. Esto es particularmente cierto en las áreas metropolitanas más pobladas de Colombia: Bogotá (Bogotá, D.C. y Cundinamarca) y Medellín (Antioquia).¹⁵ De hecho, los costos de enviar mercancías desde Bogotá al puerto de Barranquilla (Atlántico) o a Cartagena (Bolívar), un viaje por carretera de 1.000 kilómetros, son comparables al costo de enviar esas mismas mercancías desde esos puertos a la ciudad de Nueva York en los Estados Unidos.¹⁶ Esto ilustra el dicho común de que “Colombia es un país sin salida al mar con costas en dos océanos”, lo que refleja la paradoja de los elevados costos de transporte interno que impiden que Colombia aproveche su acceso a los océanos Atlántico y Pacífico. En este sentido, Colombia es un caso atípico en América Latina, ya que las principales aglomeraciones urbanas en la mayoría de los países del continente se encuentran cerca de los principales puertos. Esto impide que Colombia maximice su competitividad y aproveche efectivamente sus bases económicas diversificadas y complejas para las exportaciones y que sus consumidores puedan acceder a bienes a precios competitivos.

Además, los desafíos generalizados de urbanización en Colombia socavan los beneficios de la aglomeración. Como se muestra en la Figura 23, la oferta de vivienda no ha respondido muy bien a las señales de precios, siendo Medellín la ciudad con menor elasticidad-precio y Barranquilla la más alta. En un problema relacionado, los departamentos de mayores ingresos dedican una mayor parte de sus ingresos al alquiler, como lo ilustran las relaciones promedio de alquiler a ingresos que se muestran en la Figura 24. Esto es particularmente agudo en los deciles de bajos ingresos, que gastan una proporción del ingreso más de cuatro veces superior a la de los deciles más altos en vivienda (Minvivienda, 2022). Esto ilustra la importante carga del costo de la vivienda que soporta el trabajador colombiano promedio. Se estima que Colombia cuenta con 5,1 millones de hogares vulnerables, definidos como los que viven en unidades de hacinamiento o con déficit cualitativo habitacional (Banco Mundial, 2021). En última instancia, las ciudades que no desarrollan viviendas asequibles corren el riesgo de perder las ventajas económicas de la aglomeración de mano de obra, la coincidencia de insumos, la difusión de conocimientos y la complementariedad de habilidades.

Además, las principales ciudades de Colombia están plagadas de congestión vehicular, y el área metropolitana de Bogotá se ve particularmente afectada. Según diversas métricas, Bogotá se encuentra entre las ciudades más congestionadas del mundo (ver, por ejemplo, la Figura 25). Según la Encuesta de Movilidad realizada por la Secretaría de Movilidad de Bogotá, el tiempo promedio de desplazamiento en 2023 fue de 48 minutos, y el tiempo de desplazamiento en transporte público duró hasta 79 minutos. La congestión de Bogotá persiste a pesar de la implementación de estrategias como restricciones de circulación de matrículas, un sistema pionero de buses de tránsito rápido y la promoción de infraestructura ciclista. Bogotá no es la única que enfrenta una grave congestión; otras ciudades colombianas también experimentan altos niveles de congestión, incluso en comparación con otras ciudades latinoamericanas, que son conocidas por sus problemas de tráfico.¹⁷ La congestión del interior, particularmente

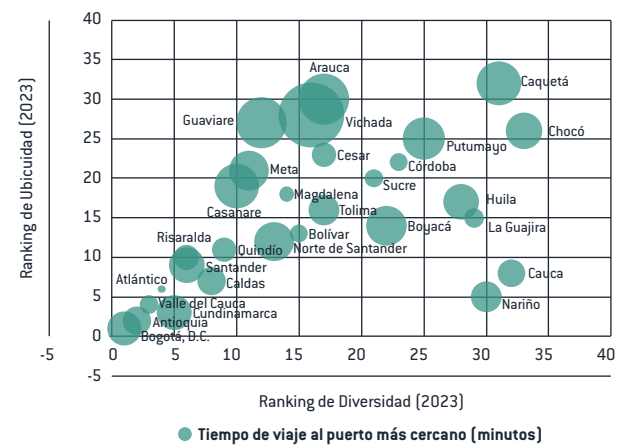
15 La diversidad de la industria se refiere a la cantidad de industrias en un departamento que le dan una ventaja comparativa, lo que indica la capacidad del departamento para competir con éxito en esas industrias. Por el contrario, la ubicuidad de la industria mide qué tan común o extendida es una industria en particular en todos los departamentos. Un puntaje de ubicuidad bajo indica que una industria está altamente especializada y existe solo en unos pocos departamentos, mientras que un puntaje de ubicuidad alto sugiere que la industria está ampliamente distribuida. Como demostraron Hidalgo y Hausmann (2009) en su trabajo sobre complejidad económica, las regiones con mayor diversidad industrial y baja ubicuidad industrial promedio tienden a tener estructuras económicas más sofisticadas y robustas.

16 Freeman y Giuliano (2025) basados en MoverDB.com y el Registro Nacional de Despachos de Carga.

17 Para un estudio exhaustivo de los desafíos de urbanización de Colombia, ver Samad et al. (2012).

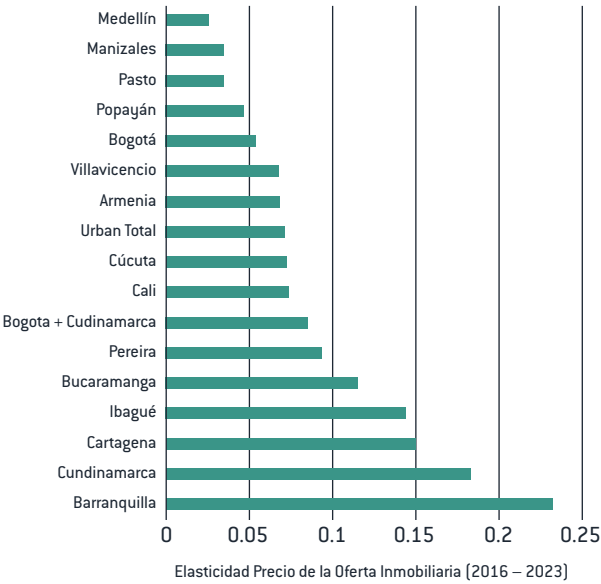
alrededor de las zonas industriales, los centros logísticos y los corredores de acceso a los puertos, es un aspecto clave de la congestión general en las ciudades colombianas (DNP, 2020). La congestión, al igual que la carga de los costos de la vivienda, afecta de manera desproporcionada a los hogares de bajos ingresos. Esto ha producido un patrón de barrios rezagados dentro de las ciudades, lo que contribuye a la fragmentación regional en el país.

FIGURA 22. DIVERSIDAD Y UBICUIDAD DEPARTAMENTAL CLASIFICADAS POR ACCESO A MERCADOS EXTERNOS



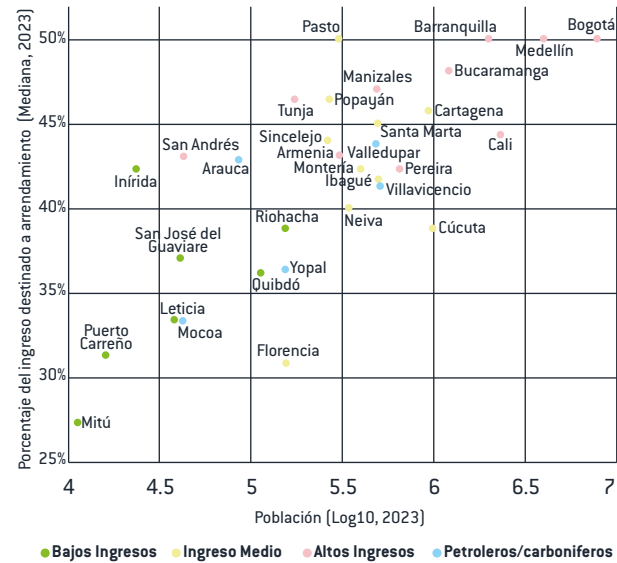
Fuente: Elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2022
Nota: La ubicuidad se refiere a qué tan común o extendido es un producto o actividad en una variedad de lugares diferentes. Una clasificación de ubicuidad alta (más cercana al origen en el gráfico anterior) refleja una alta proporción de productos que no se producen en otros lugares.

FIGURA 23. ELASTICIDAD PRECIO DE LA OFERTA DE VIVIENDA EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS (2016 - 2023)



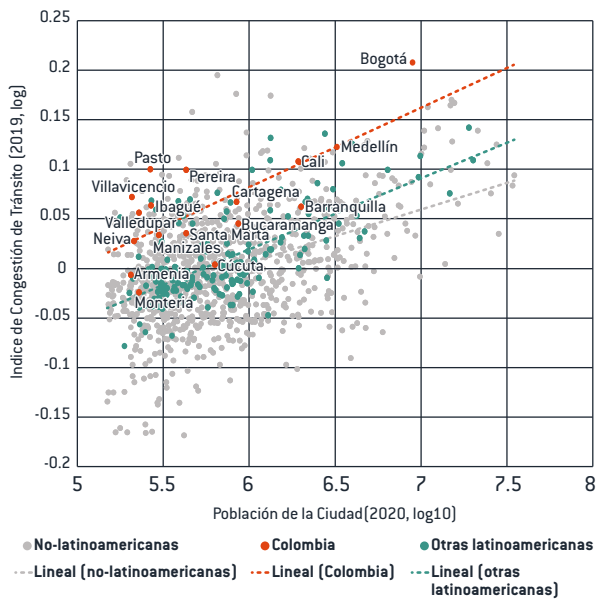
Fuente: Elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2022

FIGURA 24. PAGOS PROMEDIO DE ALQUILER COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS, 2023



Fuente: Freeman y Giuliano [2025], con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

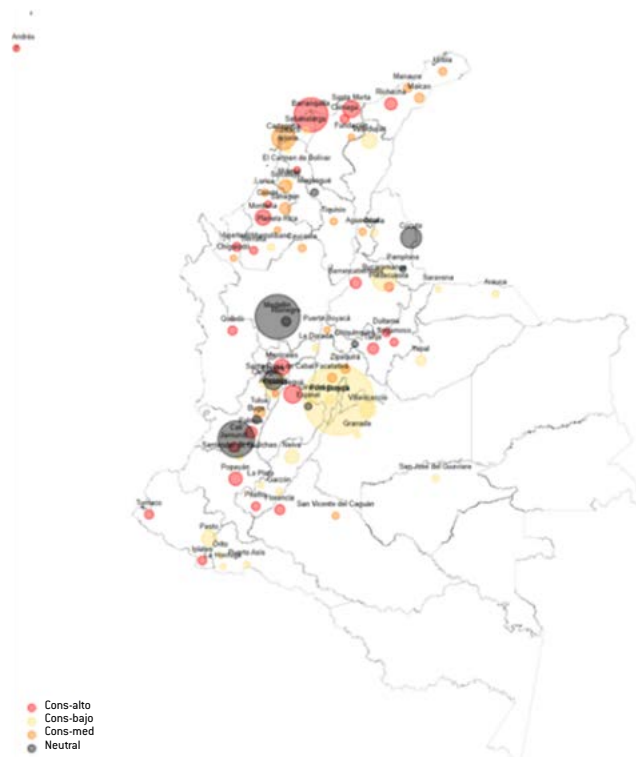
FIGURA 25. ÍNDICE DE CONGESTIÓN VEHICULAR POR POBLACIÓN DE LA CIUDAD, 2020



Fuente: Freeman y Giuliano [2025], utilizando datos de Cities in Motion Lab.

La congestión vehicular, la escasa oferta de vivienda y los elevados costos de transporte obstaculizan la competitividad de las ciudades colombianas, reforzando un modelo de desarrollo mercadointernista. Colombia es, en gran medida, un país de “ciudades de consumo” (Mapa 5), caracterizadas por una elevada proporción de empleo en servicios no transables que abastecen principalmente a los mercados nacionales. Existe evidencia de que las economías de aglomeración son más débiles en los países donde prevalecen las ciudades de consumo (ver Jedwab et al., 2022). En contraste, las “ciudades productoras” se caracterizan por una alta proporción de empleo en manufactura y servicios transables, que impulsan el crecimiento económico y la innovación. La falta de ciudades productoras en Colombia significa que sus áreas urbanas no están contribuyendo significativamente al dinamismo económico y la competitividad global del país. En cambio, estas ciudades están orientadas principalmente al consumo, lo que restringe su capacidad de inserción en el comercio internacional y refuerza un ciclo de baja productividad y crecimiento limitado. Esto contrasta con las zonas económicamente más dinámicas del mundo, dominadas por ciudades productoras (Ianchovichina 2024).

MAPA 5. CONSUMO Y CIUDADES NEUTRALES EN COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por Ianchovichina (2024).

Colombia está atrapada en un bajo equilibrio de productividad en todos los sectores que perpetúa el statu quo de bajo crecimiento general y desarrollo económico fragmentado. La Figura 26 resume los principales elementos que contribuyen a perpetuar la baja productividad agregada y la fragmentación geoeconómica de Colombia. La baja productividad en todos los sectores se traduce en un proceso lento de transformación estructural, en el que una gran parte de la mano de obra está empleada en el sector agrícola, la manufactura está estancada y el sector de servicios sirve como un empleador de baja productividad de último recurso. La población se concentra en ciudades congestionadas, lejos de los principales puertos, lo que reduce el potencial productivo de las economías de aglomeración. Esto da como resultado un modelo de desarrollo introspectivo caracterizado por ciudades de consumo que impide que Colombia se beneficie de los flujos comerciales, ayudando a perpetuar su bajo equilibrio de productividad. Todos estos elementos están respaldados por las limitaciones de todo el país al crecimiento económico y la dinámica de la productividad, como la insuficiencia de capital humano, infraestructura y calidad institucional.

FIGURA 26. UN CÍRCULO VICIOSO DE BAJA PRODUCTIVIDAD, TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL LENTA, CIUDADES CONGESTIONADAS Y AISLAMIENTO COMERCIAL



Fuente: Elaboración propia

Este círculo vicioso contribuye a una débil convergencia económica. Un proceso de transformación estructural más vigoroso impulsado por altas tasas de crecimiento de la productividad permitiría a los departamentos productores de hidrocarburos de la Región 2 y a los departamentos intermedios de la Región 3 avanzar más rápido en la senda del desarrollo a medida que la estructura de su actividad económica se asemeja a la de los departamentos de mayores ingresos. El PIB per cápita de los departamentos de Colombia tendría más probabilidades de converger, tanto mediante una expansión de la actividad económica en todos los departamentos como a través de la migración impulsada por las oportunidades económicas disponibles en las ciudades de Colombia. Los departamentos de bajos ingresos de la Región 4, que actualmente están rezagados con respecto al resto del país dadas sus características estructurales y condiciones iniciales, aún podrían necesitar un modelo de desarrollo diferente que considere su aislamiento relativo y aproveche su riqueza natural.

2.4. LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA Y SU VÍNCULO CON LA PRODUCTIVIDAD

El círculo vicioso previamente descrito también erosiona el capital natural de Colombia, particularmente sus bosques tropicales ubicados en departamentos de bajos ingresos. Esta sección explora el vínculo entre la baja productividad y los incentivos que fomentan la deforestación en Colombia.

2.4.1. Bosques naturales en Colombia

Los bosques naturales de Colombia son un pilar fundamental de su rica biodiversidad y juegan un papel vital tanto en su economía como en su patrimonio cultural. Extendiéndose a través de diversos ecosistemas desde los bosques nublados andinos hasta la cuenca del Amazonas, estos bosques cubren más de la mitad del territorio de Colombia. Benefician al ecosistema mediante el secuestro de carbono, la regulación del agua y la conservación del suelo, lo que a su vez sustenta la agricultura, el ecoturismo y los medios de vida locales. Además, para muchas comunidades indígenas y rurales, los bosques están profundamente entrelazados en su identidad cultural y prácticas tradicionales, lo que resalta su valor más allá de lo meramente económico. Preservar y gestionar de manera sostenible estos paisajes es crucial para fomentar la resiliencia a largo plazo y el crecimiento inclusivo en los departamentos de Colombia.

Frenar la deforestación también es vital para que Colombia pueda cumplir con sus ambiciosos compromisos climáticos. Colombia perdió el 2,1% de su cobertura forestal, o 59,2 millones de hectáreas, entre 2016 y 2023. Si bien una serie de medidas, desde

la mejora de la eficiencia energética hasta la promoción de la agricultura sostenible y la transición a las energías renovables, es esencial para una estrategia climática integral, limitar la pérdida de bosques desempeña un papel fundamental. Se espera que la gestión de los paisajes forestales, incluido el control de la deforestación, la restauración y la reforestación, contribuya con alrededor del 52% de los esfuerzos de reducción de emisiones del país para 2030 [Banco Mundial, 2023].

La deforestación en Colombia es, por lo tanto, una pérdida masiva de riqueza natural. La Amazonía colombiana no es la única área boscosa en Colombia, pero cubre alrededor del 40% de la superficie del país y representa alrededor del 60% de la deforestación total en el país. Strand (2025) realizó una estimación inicial de valoración macroeconómica de la Amazonía colombiana para este informe utilizando fuentes primarias y ejercicios similares realizados previamente para la Amazonía brasileña (Hanusch, 2023). La valoración distinguió entre valores de explotación privada (en forma de agricultura, madera y minería) y valores de protección, algunos de los cuales son actividades económicas privadas y sostenibles, y otros públicos (el valor público regional de los servicios ecosistémicos y el valor público global de la Amazonía colombiana en términos de almacenamiento de CO₂ y biodiversidad). En una estimación para conservadora para este informe, Strand (2025) calcula el valor anual de la protección de la Amazonía colombiana en cerca de US\$40 mil millones. Esto supera en órdenes de magnitud los valores asociados a la deforestación y explotación de la tierra para obtener ganancias privadas, estimados en un rango de US\$5.3 a US\$11.65 mil millones por año (Tabla 2).

TABLA 2. VALORES ANUALES DE EXPLOTACIÓN Y PROTECCIÓN EVALUADOS PARA LA AMAZONÍA COLOMBIANA, US\$ BILLONES/AÑO, 2020

Exploitation values		Valor de protección							
		Valores Privados		Valores públicos regionales			Valores públicos globales		
Amazonía colombiana (uso directo)		Amazonía colombiana (uso directo)		Uso indirecto	Agricultura		Valor de uso indirecto	Almacenamiento de carbono	\$23,30
Agricultura (granos o pasturas)	\$ 2.7 – \$8,50	Madera	\$0,11		Ganadería				
		Productos selváticos no-madereros	\$0,63		Soja y otros		\$0,25		
Polinización					\$0,39	Valor de la opción	Biodiversidad	\$1,10	
Servicios de regulación (agua y erosión)					\$0,96	Valor de existencia	Biodiversidad	\$7,40	
Clima regional					\$0,30		Cobertura selvática	\$3,70	
Minería	\$1,50				Turismo sustentable		\$1	Protección de fuego	
Total	\$ 5.3 – \$11,65		\$1,74			\$2,10			\$35,50
Total	\$ 5.3 – \$11,65	\$39,30							

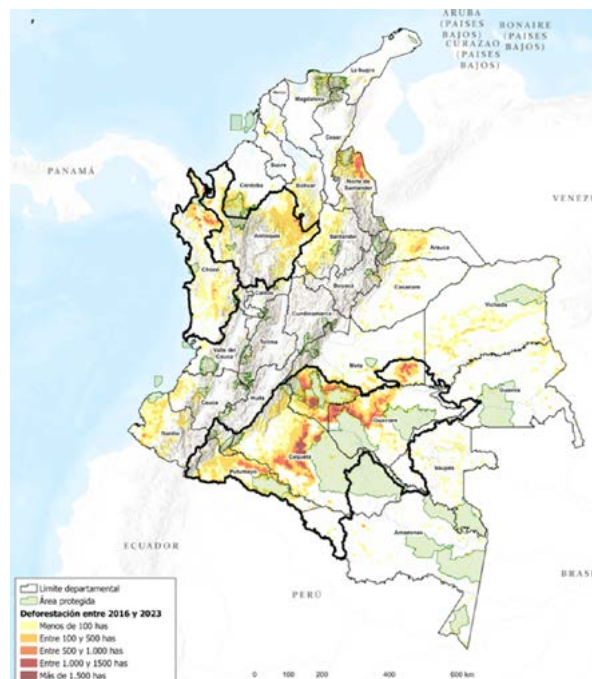
Fuente: Strand (2025), documento de referencia para este informe.

Nota: El ejercicio utiliza un valor global de carbono de (US\$ 40/t CO₂). Este es el límite inferior del rango de estimación del precio del carbono de orientación de Stiglitz et al., (2017) para el período hasta 2030 para uso práctico del Banco Mundial [US\$40 a US\$80]. Este precio representa la disposición a pagar por parte de la población mundial por la preservación de estas reservas de carbono y no debe confundirse con los valores de compensación en los mercados de carbono.

La mayor parte de la deforestación en Colombia ocurre a lo largo de la frontera agrícola o en regiones mineras, lejos de las ciudades y en regiones de ingresos bajos o intermedios. El Arco Amazónico Noroccidental es el principal punto crítico de deforestación, impulsando la dinámica de deforestación en todo el país en los departamentos pertenecientes a regiones de bajos ingresos, ingresos intermedios y productores de hidrocarburos, principalmente cerca de Putumayo, Caquetá, Guaviare y Meta. Si bien el Arco Amazónico representa la mayor parte de la deforestación en Colombia, hay otros puntos críticos dispersos por todo el país, incluidos Norte de Santander, Norte de Antioquia, Chocó y Arauca (Mapa 6). Se llevó a cabo un estudio de caso para este informe para descubrir los impulsores inmediatos de la deforestación en tres puntos críticos de deforestación, el Arco Amazónico, Antioquia y el Chocó, que en conjunto representaron cerca del 75% de la deforestación total en el período 2016 a 2023 (Fundación para la Conservación y el Desarrollo, 2025).

Los impulsores inmediatos de la deforestación incluyen la ganadería extensiva, la minería, la expansión de carreteras informales y los cultivos ilícitos. El Cuadro 4 amplía los hallazgos del informe sobre los impulsores inmediatos y su prevalencia en las regiones de deforestación en Colombia. La ganadería, por ejemplo, es uno de los principales impulsores de la deforestación en las tres regiones, mientras que la minería es más frecuente en el Chocó. Estas actividades se rentabilizan con la expansión de caminos terciarios e informales, que también contribuyen a la deforestación mediante el desmonte de cobertura vegetal. La deforestación generalmente comienza con el acaparamiento ilegal de terrenos baldíos, que luego se convierten en pastos y se comercializan en los mercados. Algunas protecciones legales, como los Parques Nacionales Naturales, han ayudado a limitar estos acaparamientos de tierras y a promover la preservación de los bosques, mientras que otras, como las Reservas Forestales, han demostrado ser menos efectivas. Cheston et al. (2024) mostraron cómo los regímenes existentes de tenencia de la tierra que permiten “sustracciones” de las reservas forestales generan incentivos contraproducentes que estimulan la deforestación a lo largo de la frontera amazónica colombiana. Bajo este régimen, las tierras pueden ser retiradas legalmente de su estado preservado para el desarrollo rural, creando un incentivo para talar el bosque con la esperanza de obtener derechos legales sobre la tierra en el futuro.

MAPA 6. PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS DE DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA, 2023



Fuente: Fundación para la Conservación y el Desarrollo (2025)

La deforestación refuerza una estructura económica que mantiene a los departamentos en las primeras etapas del proceso de desarrollo. Las actividades agrícolas de baja productividad, la ganadería extensiva, las actividades extractivas mineras y los cultivos ilegales contribuyen a la falta de expansión y diversificación de la base económica de los departamentos de Colombia y del país en su conjunto. Estas actividades económicas generan ganancias privadas a corto plazo, a costa del agotamiento de los bosques naturales y contribuyen poco a la productividad general o a las perspectivas de desarrollo a largo plazo, en particular de las zonas marginales de todo el país.

Estos motores económicos de la deforestación en la frontera están asociados con actividades ilegales, grupos armados y conflictos. La fuerza pública tiene una presencia desigual en muchas partes de Colombia después de décadas de conflicto armado. Como resultado, los grupos armados y las organizaciones criminales controlan *de facto* muchos municipios, incluidos aquellos donde prevalece la deforestación. Estos grupos ejercen su control a través de la extorsión y la violencia y son actores clave en la promoción y financiación de la deforestación. Las economías ilegales e informales operan en este contexto, ya que el alcance

limitado del Estado deja vastas áreas sin un monitoreo efectivo o una supervisión regulatoria. En diversos grados, estas organizaciones promueven la deforestación para expandir el cultivo de coca en campos que luego se convierten en zonas de pastoreo y ganadería y financian actividades ilegales de acaparamiento de tierras. (Fundación para la Conservación y el Desarrollo, 2025).¹⁸

Estos factores se ven facilitados por la baja productividad urbana, que es la raíz subyacente de la deforestación.¹⁹ Los centros urbanos son los principales motores de crecimiento de las economías modernas. El aumento de la productividad en sectores como la industria y los servicios aumenta los salarios reales, atrae mano de obra y reduce la rentabilidad de la agricultura al aumentar los costos salariales, lo que tiene dos efectos. Por un lado, incentiva una sustitución de la mano de obra rural por una agricultura más moderna e intensiva en capital, desplazando a los agricultores (y trabajadores) menos productivos, reduciendo la demanda de tierra y, en consecuencia, la deforestación. Por otro lado, también mejora la productividad agrícola, reforzando el ciclo. Este proceso impulsado por la productividad promueve la urbanización, avanza el proceso de transformación estructural y contiene incentivos para la deforestación.

Sin embargo, si las ganancias de productividad agrícola no concuerdan con ganancias similares en los sectores urbanos, esto refuerza los incentivos para despejar tierras adicionales. En pocas palabras, las causas a largo plazo de la deforestación en Colombia están más relacionadas con el estancamiento de la productividad en ciudades como Bogotá, Medellín, Quibdó y Florencia que con la dinámica del sector agrícola. El estancamiento de la productividad urbana en las ciudades de Colombia perpetúa la lenta e incompleta transformación estructural del país, aumentando así los incentivos para la deforestación. El desequilibrio entre las ganancias positivas de productividad en la agricultura y el estancamiento de la productividad en las zonas urbanas puede incentivar a los agricultores a expandir los límites de la frontera agrícola, la llamada paradoja de Jevons (Hanusch, 2023), intensificando así las presiones de deforestación.

CUADRO 4. DINÁMICA DE LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA

Un estudio de antecedentes realizado para este informe analizó los impulsores de la deforestación en el Arco Amazónico, Antioquia y Chocó (Fundación para la Conservación y el Desarrollo, 2025). El estudio hizo un análisis descriptivo exhaustivo de los impulsores de la deforestación en las áreas seleccionadas, incluida su intrincada relación con las actividades ilegales y los conflictos, y presentó un análisis econométrico de la deforestación en el período 2016 a 2023. El estudio encontró que los principales impulsores en los diferentes puntos críticos son los siguientes:

- i. *Ganadería extensiva.* La expansión de la ganadería es uno de los principales contribuyentes a la deforestación a lo largo de los tres puntos críticos. El número de cabezas de ganado en el Arco Amazónico, por ejemplo, aumentó en más del 50% durante el período, y los pastizales aumentaron en alrededor del 20%. Debido a que la productividad de la ganadería extensiva en las áreas deforestadas de la Amazonía es baja, requiere una expansión continua de los pastizales, ya que la fertilidad del suelo disminuye rápidamente.
- ii. *Expansiones de carreteras informales.* Las expansiones de carreteras son tanto una causa directa de la deforestación como un facilitador indirecto de la deforestación, ya que tanto las actividades económicas legales como las ilícitas son más rentables cuando los costos de transporte para llegar a los mercados de consumo son más bajos. Por ejemplo, más del 60% de la deforestación en el Arco Amazónico ha ocurrido dentro de un kilómetro de una carretera, y más del 90% ocurrió dentro de los tres kilómetros. La mayoría de estas carreteras son informales: se estima que se construyeron 4.622 kilómetros de carreteras informales a lo largo del Arco entre 2018 y 2023, que no se informan en los catastros oficiales.

18 La Fundación para la Conservación y el Desarrollo (2025) tiene una descripción detallada de los diferentes actores que influyen en estas dinámicas en los puntos críticos de deforestación.

19 Hanusch (2023) presenta un marco integral de los impulsores inmediatos y las causas fundamentales de la deforestación en la Amazonía brasileña.

iii. *Cultivo de coca.* Aunque en un orden de magnitud menor que la ganadería y la expansión de carreteras, la expansión de las plantaciones de coca continúa impulsando la deforestación, particularmente en el borde sur del Arco Amazónico, debido a su ubicación estratégica a lo largo de la frontera y su débil gobernanza, así como en áreas del Chocó. El cultivo de coca a menudo suele dar paso a pastizales que luego se dedican a la ganadería extensiva.

iv. *La minería aluvial de oro* es uno de los principales impulsores de la deforestación en el Chocó. También fue un impulsor histórico de la deforestación en Antioquia, el principal exportador de oro de Colombia, pero la evidencia es limitada sobre su papel en la deforestación en el período más reciente.

El estudio también encontró que los estatutos legales de conservación, como los Parques Nacionales Naturales y los Territorios Indígenas, contribuyen a la preservación de los bosques, mientras que otros acuerdos de nivel inferior, como las Reservas Forestales de diferentes tipos, parecen ser menos efectivos. Esto es consistente con los hallazgos de Cheston et al. [2024].

La Tabla 3 ilustra los efectos de equilibrio general de los choques de productividad en los incentivos a la deforestación. Resume los resultados de las simulaciones realizadas utilizando un modelo de equilibrio general computarizado interregional del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que ampliamos para tener en cuenta la dinámica de la deforestación (ver el Anexo 1 para más detalles). La primera línea muestra el impacto de un choque de productividad agregado del 10% en todos los sectores sobre el PIB y la tasa de deforestación, tanto para Colombia en su conjunto como para los departamentos que comprenden la Amazonía colombiana, el mayor punto crítico de deforestación. Muestra que el PIB aumenta en respuesta a un choque agregado de productividad total de los factores tanto en la Amazonía colombiana como en Colombia en su conjunto, mientras que la tasa de deforestación cae tanto para la Amazonía colombiana como para el país en su conjunto. Los efectos de los choques de productividad en sectores específicos sobre el PIB son menos pronunciados, pero siguen siendo positivos, independientemente del sector afectado por el choque. Sin embargo, la tasa de deforestación responde de manera diferente a un choque de productividad agrícola que a un choque de productividad manufacturera o de servicios. Un choque positivo de productividad agrícola cuando la productividad en otros sectores se mantiene constante aumenta los incentivos a la deforestación, lo cual es una validación empírica de la paradoja de Jevons. Por el contrario, los incentivos a la deforestación se reducen en respuesta a un choque de productividad en el sector manufacturero o de servicios.

TABLA 3. EFECTOS DE EQUILIBRIO GENERAL DE UN 10% DE LOS CHOQUES DE PRODUCTIVIDAD SOBRE EL PIB Y LA TASA DE DEFORESTACIÓN PARA COLOMBIA Y LA AMAZONÍA COLOMBIANA

Sector	Colombia		Amazonía Colombiana	
	Crecimiento PIB	Tasa de deforestación	Crecimiento PIB	Tasa de deforestación
Colombia - Shock de productividad agregado	11.6	-6.23	12.5	-1.01
Colombia - Shocks de productividad sectoriales				
Agricultura	0.7	1.99	1.1	0.64
Manufactura	3.4	-2.54	5.4	-0.21
Servicios	7.2	-5.62	5.7	-1.44

Nota: Las respuestas se expresan como cambios porcentuales.

Fuente: Basado en una extensión del modelo de equilibrio general computable multirregional del DNP para acomodar los efectos de la deforestación.

Estas dinámicas cuestionan la noción de que el desarrollo económico debe lograrse a costa del capital natural. Las ciudades impulsan el crecimiento económico y la productividad agregada a través de una cartera diversa de actividades económicas que aprovechan tanto las economías de escala como las de aglomeración. Las ciudades prósperas no solo fomentan la actividad económica, sino que también pueden fomentar el desarrollo sostenible en las zonas rurales, tanto de forma directa como indirecta. En primer lugar, lo hacen al reducir la rentabilidad de la agricultura en las zonas de frontera, como se explicó anteriormente y se ilustró en el ejercicio de equilibrio general. En segundo lugar, promueven el crecimiento económico general y un entorno fiscal más sólido, lo que facilita la redistribución de los ingresos para cerrar brechas de oportunidad, promover las actividades económicas en los centros urbanos y mejorar las actividades de conservación. En tercer lugar, desalientan las actividades económicas ilegales que encuentran un terreno fértil en la falta de oportunidades económicas y la desigualdad. En cuarto lugar, fortalecen y transfieren capacidades administrativas e institucionales para hacer cumplir las regulaciones ambientales. Por último, impulsan un cambio cultural y una mayor conciencia social sobre la importancia de la conservación de la naturaleza.

2.5. OBSERVACIONES FINALES

Existe una amplia gama de reformas que permitirían al Gobierno de Colombia responder a los problemas diagnosticados en este capítulo. Estas políticas van desde aquellas orientadas específicamente a mejorar la conectividad (incluidas las inversiones en infraestructura, la conectividad digital y las regulaciones para reducir los costos de transporte) y reducir los costos de congestión hasta una agenda de internacionalización y políticas de crecimiento económico más amplias. Algunas de las políticas son horizontales, otras son más diferenciadas. El gobierno central posee ventajas comparativas en varias de ellas, mientras que las entidades locales están mejor posicionadas para implementar otras. Todas estas medidas deben complementarse con políticas orientadas a promover la igualdad de oportunidades.

Capítulo 3.

Capacidades de exportación para el crecimiento:

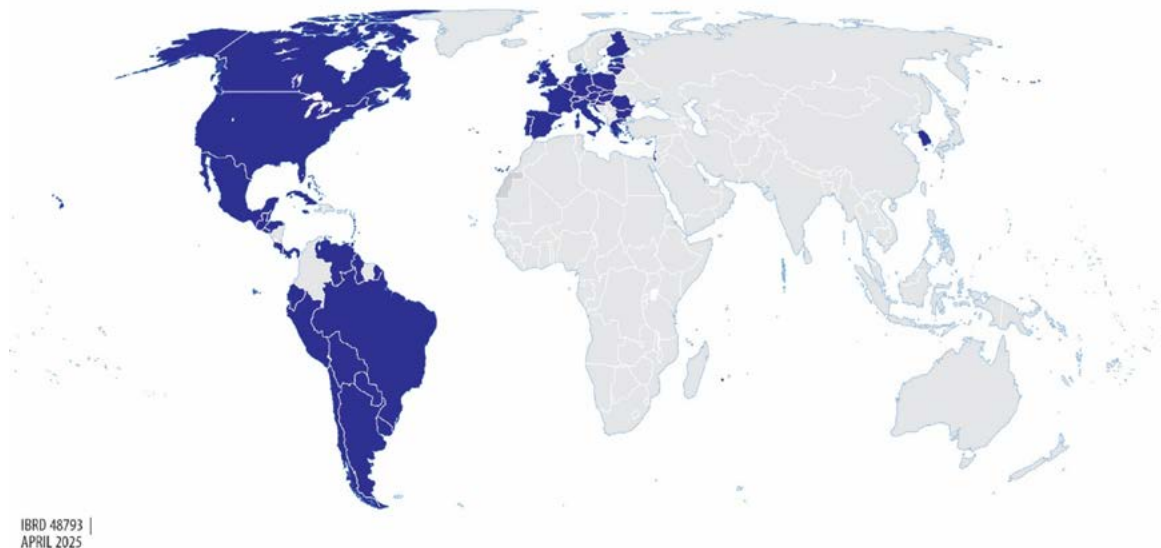
oportunidades del reacomodamiento
de las cadenas globales de valor



3.1. COMERCIO INTERNACIONAL EN LAS REGIONES DE COLOMBIA

Colombia ha tenido un éxito limitado al integrarse a los flujos comerciales internacionales. A pesar de tener acuerdos de libre comercio con más de 60 países de América y Europa (Mapa 7), Colombia se ubica en el quintil inferior de apertura comercial (medido por la relación exportaciones más importaciones con respecto al PIB) entre los países con más de 30 millones de habitantes. Las exportaciones del país han aumentado solo un 1,3% anual en los últimos 15 años, manteniendo su relación exportaciones/PIB en alrededor del 18% y contribuyendo poco al crecimiento económico.

MAPA 7. PAÍSES CON LOS QUE COLOMBIA TIENE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

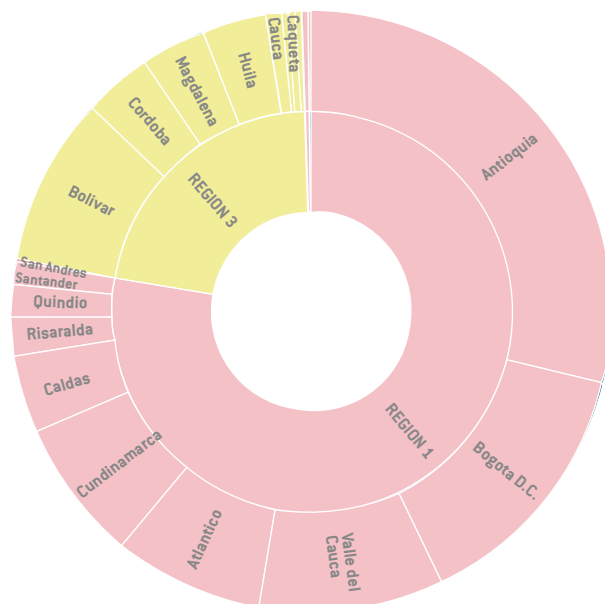
La canasta exportadora de Colombia tiene baja complejidad y diversidad, y los hidrocarburos representan aproximadamente la mitad de las exportaciones. El petróleo y el carbón (34% y 16% de las exportaciones de bienes, respectivamente) han sido responsables de la mayor parte del aumento de las exportaciones del país en los últimos 15 años. Los productos agrícolas (especialmente el café, las flores cortadas y el banano) representaron una quinta parte de las exportaciones totales, mientras que los productos químicos (incluidos polímeros, insecticidas y medicamentos envasados) constituyeron otro 8%. Colombia ocupa el puesto 126 de 180 países en términos de diversificación geográfica de sus mercados de exportación, ya que solo ocho socios comerciales absorben dos tercios de las exportaciones de bienes de Colombia. Con una canasta exportadora fuertemente concentrada en unos pocos productos básicos y socios, el comercio de Colombia también carece de vínculos regresivos con la economía mundial. También amplifica la exposición de Colombia a la tendencia mundial hacia la descarbonización y a los choques económicos en sus socios comerciales y limita el grado en que puede beneficiarse de los efectos indirectos de la tecnología y del “aprendizaje por exportación” (De Loecker, 2013 y Keller, 2002).

La mayoría de las exportaciones colombianas se envían por mar, pero las principales ciudades del país se encuentran lejos de sus puertos. Con acceso al Pacífico y el Caribe, Colombia cuenta con siete puertos marítimos principales, de los cuales salen del país tres cuartas partes de sus exportaciones. Cartagena (Caribe) y Buenaventura (Pacífica) ocupan el puesto 6 y 42 entre los 50 puertos de contenedores con mejor desempeño del mundo (Banco Mundial, 2024c). Sin embargo, con algunas excepciones, los principales centros de producción se encuentran lejos de los puertos, y el escarpado terreno del país y la deficiente infraestructura vial dificultan el acceso a ellos. Por ejemplo, transportar un contenedor por carretera de Bogotá a Buenaventura puede llevar más de 12 horas por carretera y 19 horas de Bogotá a Barranquilla. Algunas zonas industriales (por ejemplo, las del Valle del Cauca y

el Atlántico) se benefician de su cercanía a Buenaventura o a los puertos del Caribe, pero aún experimentan largos tiempos de importación/exportación y altos costos. El transporte aéreo y por carretera representa el 18% y el 6% de las exportaciones totales, respectivamente. Aunque Colombia comparte fronteras con algunos de sus principales socios comerciales (Venezuela, Perú y Brasil), el comercio terrestre transfronterizo es limitado, dado que la mayoría de las exportaciones a estos países se envían por mar.

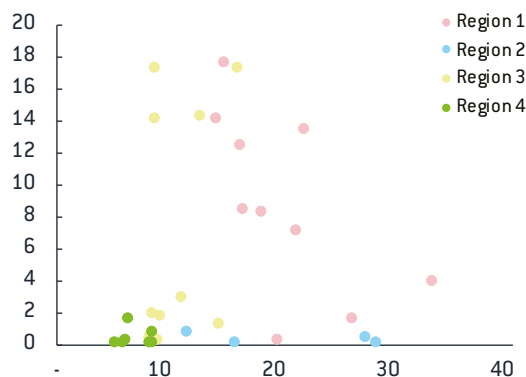
Las exportaciones no petroleras se originan principalmente en departamentos de altos ingresos, pero en términos relativos, las exportaciones son particularmente relevantes para la actividad económica en los departamentos intermedios. Como era de esperar, los departamentos de la Región 1 (aquellos con altos ingresos y diversificación relativamente alta) representan el 78% de las exportaciones no petroleras (Figura 27). Incluso dentro de esta región, más de dos tercios de las exportaciones no petroleras se concentran en los departamentos con mayores ingresos per cápita y mayor actividad industrial (como Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca y Atlántico). Aunque los departamentos de la Región 3 contribuyen poco al valor total de las exportaciones, algunos de ellos tienen la relación exportaciones/PIB más alta del país (Figura 28), lo que refleja su alto nivel de orientación a la exportación. Curiosamente, el menor de los departamentos de altos ingresos (Región 1) también tiene más actividad exportadora que sus socios regionales más grandes.

FIGURA 27. ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS POR DEPARTAMENTO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES NO PETROLERAS



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN).

FIGURA 28. PIB PER CÁPITA (MILES DE COP) Y RELACIÓN EXPORTACIONES/PIB POR REGIÓN (PORCENTAJE)



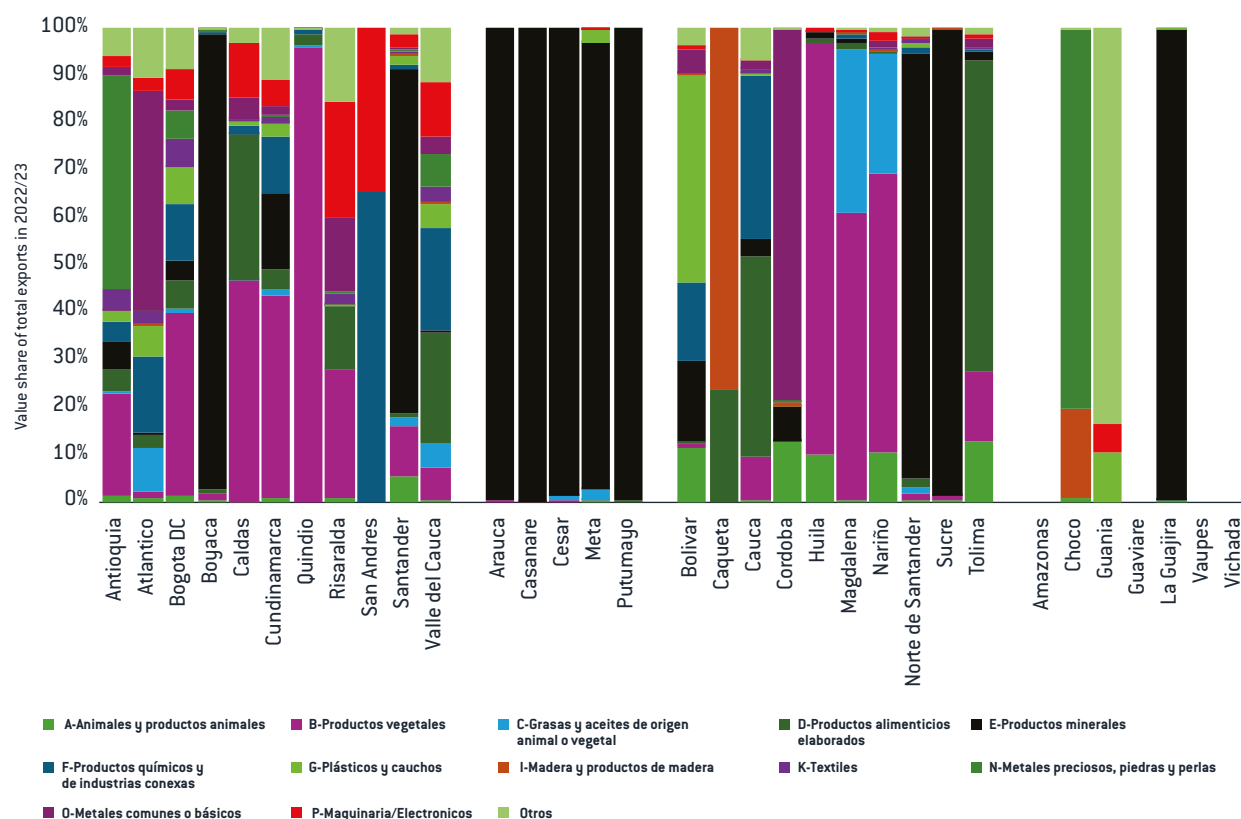
Fuente: Elaboración propia con datos de la DIAN.

La canasta de exportaciones en los departamentos de altos ingresos es más diversificada y sofisticada que en otros departamentos, en consonancia con sus estructuras económicas más complejas. La mayoría de estos departamentos de la Región 1 tienen canastas de exportación diversificadas, que generalmente incluyen productos vegetales, pero también en algunos casos bienes más sofisticados como maquinaria y equipos eléctricos (como se puede ver en el caso de Risaralda y Valle del Cauca en la Figura 29). La concentración de productos de exportación, medida por el índice de Herfindahl,²⁰ es considerablemente más baja en el departamento promedio de la Región 1 (0,28) que en las otras regiones (0,72). Mientras tanto, las exportaciones de los departamentos de ingresos medios (Región 3) generalmente están más concentradas en unos pocos productos, principalmente

²⁰ El índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) es una medida de la concentración de mercado/producto. Un HHI bajo indica una canasta más diversificada, con muchos productos de tamaño similar. Un HHI alto indica una cesta concentrada en unos pocos productos. Varía de 0 a 1.

agrícolas o minerales. Las exportaciones de los departamentos de la Región 2 consisten casi en su totalidad en petróleo. Finalmente, cuatro de los siete departamentos de la Región 4 no exportan en absoluto, y los tres restantes solo exportan un puñado de productos, generalmente materias primas.

FIGURA 29. EXPORTACIONES DE PRODUCTOS POR DEPARTAMENTOS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES



Fuente: Elaboración propia con datos de la DIAN.

La falta de integración de Colombia en los mercados globales es a la vez causa y consecuencia de la baja productividad. El crecimiento de la productividad de Colombia durante las dos décadas anteriores a la pandemia fue prácticamente nulo y, en algunos años, incluso negativo (Banco Mundial, 2024a). Esta baja productividad, agravada por los altos costos logísticos y de transporte, ha reducido la capacidad de las empresas para participar y competir en los mercados internacionales. Esta limitada integración internacional también impide que Colombia aproveche los efectos indirectos positivos del comercio, como las oportunidades para acceder a bienes a menor costo y a una mayor variedad de productos; acceder a tecnologías, capacidades gerenciales avanzadas y conocimiento aplicado para aumentar la productividad; y establecer incentivos para aumentar la productividad, la calidad y la competitividad de los bienes producidos en el país (Banco Mundial, 2021).

3.2. CAMBIOS EN LOS PATRONES COMERCIALES: RECONFIGURACIÓN DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Las reglas del comercio internacional se han venido transformando. Si bien estos cambios no siempre han sido lineales o predecibles, los ajustes en la estructura y ubicación de las cadenas globales de valor (CGV) han reflejado sistemáticamente un giro que trasciende las consideraciones puramente de eficiencia. Varios aspectos contribuyeron a este resultado, desde las vulnerabilidades

en las cadenas de suministro globales expuestas por la pandemia de COVID-19 hasta los desarrollos geopolíticos reflejados en los cambios en las medidas arancelarias y no arancelarias.

Las capacidades de exportación que ofrecen flexibilidad en los destinos son particularmente valiosas en este contexto cambiante. Utilizamos un índice de cambio de mercado para medir la flexibilidad de destino de las exportaciones de Colombia. Como se explica con más detalle en el Anexo 5, el índice se basa en patrones históricos en términos de la frecuencia con la que los países cambian sus exportaciones de un mercado a otro. A través de una simple regresión de efectos fijos, extrae patrones específicos de países y productos, teniendo en cuenta la importancia de la diversificación inicial del mercado. Esto permite asignar puntajes de países en función de tres componentes:

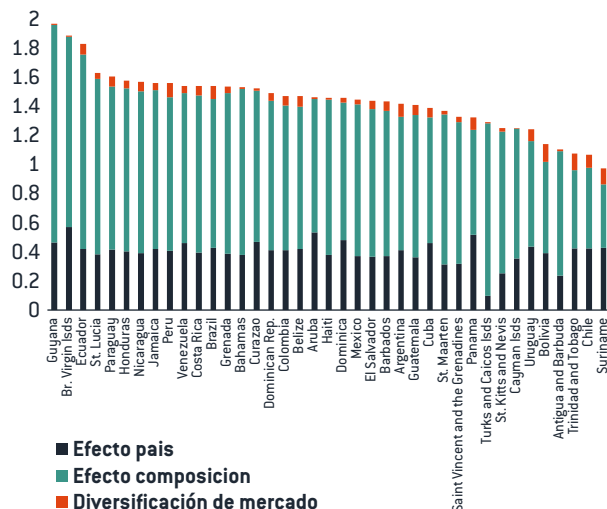
- *Factores específicos de cada país*, como la distancia a los mercados clave, el acceso al mercado y la logística de transporte.
- *Composición de las exportaciones*, en forma de promedio ponderado de las características específicas de los productos exportados. Esto reflejaría las diferencias inherentes entre las materias primas homogéneas, que pueden redirigirse con relativa facilidad a otros mercados, en contraposición a los insumos que son muy específicos de una cadena de valor concreta y, por lo tanto, difíciles de reorientar.
- *Diversificación del mercado*, que es una función de cuántos mercados diferentes está alcanzando actualmente un país.

Colombia se ubica ligeramente por encima del índice promedio de cambio de mercado de América Latina (Figura 30). Sin embargo, esto se debe principalmente a la composición de la canasta de sus exportaciones, que están dominadas por el petróleo, un producto homogéneo que es relativamente fácil de redirigir en respuesta a una caída en la demanda de un país específico. El índice de cambio de mercado medido de Colombia está hasta cierta medida sobreestimado, dado que es probable que la demanda futura de petróleo disminuya a medida que el mundo se descarbonice gradualmente.

Una evaluación más granular de los sectores exportadores de Colombia pinta un panorama más mixto. La Figura 31 muestra cómo los diferentes sectores respaldan la resiliencia exportadora de Colombia en dos dimensiones: i) su participación en las exportaciones totales, o el riesgo que enfrenta el país si ese sector sufriera una contracción, y (ii) la dificultad que tendría cada sector para compensar los choques de demanda específicos del mercado redirigiendo las exportaciones según lo que mide el índice de cambio de mercado. Los sectores de la parte superior izquierda de la figura tienen un gran peso en las exportaciones totales y son vulnerables a mercados específicos. Los sectores con un peso pequeño y un cambio de mercado fácil están en la parte inferior derecha. El petróleo constituye aproximadamente la mitad de todas las exportaciones de bienes de Colombia, lo que hace que estas exportaciones sean muy sensibles a los choques de demanda, pero, como se mencionó anteriormente, relativamente fáciles de reorientar. Las flores son la exportación más dependiente de Colombia respecto a un único mercado (Estados Unidos).

Otra forma de medir la resiliencia de las exportaciones es analizar el comportamiento pasado reciente de las exportaciones colombianas en respuesta a una reconfiguración específica de las CGV. Utilizamos la tendencia de Estados Unidos a reducir sus vínculos comerciales con China en los últimos años como un estudio de caso para evaluar cómo las exportaciones de Colombia han respondido al cambio y sus implicaciones. Existe evidencia de que Estados Unidos está reasignando sus cadenas de suministro fuera de China y hacia América Latina (Figura 32). Si bien las exportaciones de América Latina a Estados Unidos han aumentado desde el inicio de la pandemia, las importaciones desde China en 2023 estuvieron un 9% por debajo de sus niveles de 2015/2016. Mientras tanto, las exportaciones latinoamericanas aumentaron gradualmente, en un total del 55%. Se estima que la región ha ganado US\$183 mil millones en términos reales, y más de la mitad de estas ganancias se produjeron en sectores donde China había experimentado pérdidas (especialmente, maquinaria y bienes eléctricos), principalmente después del conflicto comercial entre Estados Unidos y China (Banco Mundial, 2024b).

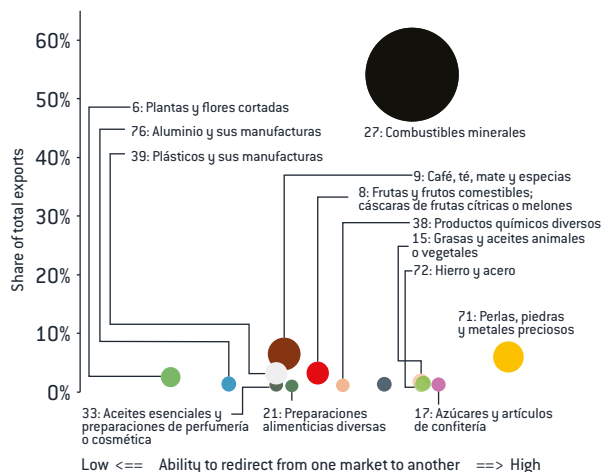
FIGURA 30. ÍNDICE DE CAMBIO DE MERCADO PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Estimaciones de los autores basadas en el conjunto de datos BACI para Colombia del CEPII, Francia.

Nota: Véase el Anexo 5 para obtener detalles metodológicos.

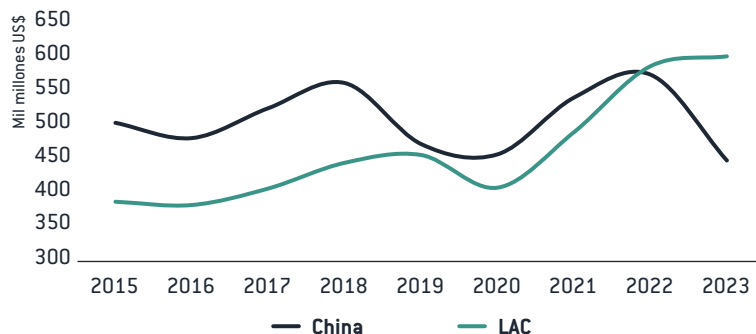
FIGURA 31. VULNERABILIDAD DE LAS EXPORTACIONES A LOS CHOQUES DE DEMANDA



Fuente: Estimaciones de los autores utilizando datos de la DIAN y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC).

Nota: El eje x muestra el índice de cambio de mercado por sector. El eje Y y el tamaño de la burbuja ilustran la participación de las exportaciones sectoriales en total. El eje y tiene una discontinuidad marcada por "/"

FIGURA 32. IMPORTACIONES DE EE. UU. DESDE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (MILES DE MILLONES DE DÓLARES EE. UU.)



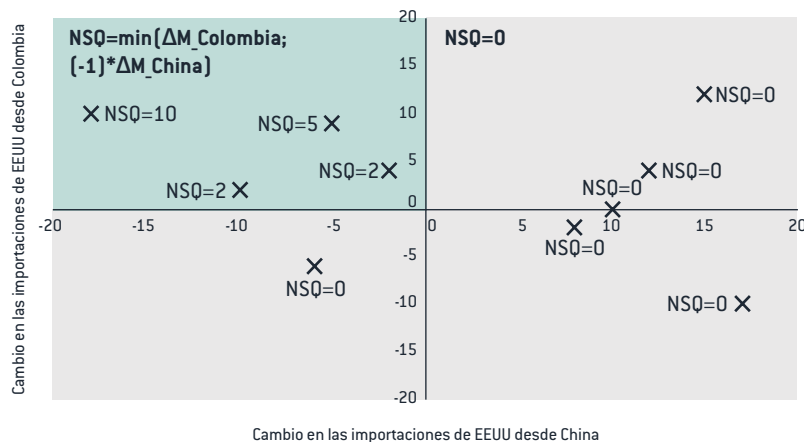
Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC).

A medida que evoluciona el panorama de la política comercial, los recientes logros de las empresas colombianas en el mercado estadounidense han puesto en evidencia capacidades exportadoras latentes que podrían beneficiarse de la dinámica comercial cambiante. En el resto de este capítulo, utilizamos la reasignación de CGV del mercado estadounidense fuera de China como un estudio de caso de las capacidades de exportación reveladas que podrían aprovechar el potencial de Colombia en un panorama comercial cambiante. Primero analizamos la evidencia del crecimiento en las exportaciones de Colombia en el mercado estadounidense desde 2015/16 que resultaron de la reasignación de las CGV fuera de China utilizando microdatos aduaneros detallados y documentamos la descomposición regional y sectorial de estos éxitos comerciales. Luego evaluamos sus efectos macroeconómicos utilizando un sistema de modelos regionales de equilibrio general computarizados interconectados adaptados al contexto colombiano. Finalmente, nos enfocamos en distintos escenarios de simulación para explorar los posibles efectos de equilibrio general de estas tendencias y sus implicaciones para la convergencia de ingresos en el futuro. Al hacerlo, exploramos las diferencias en la competitividad de los departamentos para descubrir qué departamentos se han beneficiado de la reasignación de las CGV y cómo superar las restricciones que podrían estar limitando que otros se beneficien de tales cambios comerciales.

3.3. MIRANDO HACIA ATRÁS: GANANCIAS EN EL MERCADO ESTADOUNIDENSE DESDE 2015/16 ATRIBUIBILES A LA REASIGNACIÓN DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Construimos una medida de las ganancias de Colombia en el comercio de bienes de Estados Unidos para estimar la medida en la que la reasignación de las CGV ha afectado a Colombia en los últimos años. La medida de cantidad neta de sustitución (Net Substitution Quantity, NSQ) captura, en términos absolutos, qué parte de las pérdidas de China en exportaciones a los EE. UU. están siendo reemplazadas por importaciones colombianas. Como se presenta en la Figura 33, el área verde representa el mínimo entre las ganancias de Colombia y la pérdida de exportaciones de China a los EE. UU., mientras que el área roja representa cero cuando China no pierde exportaciones o Colombia no registra ganancias. La NSQ siempre se calcula a nivel de producto,²¹ en términos de precios constantes absolutos para garantizar que los patrones observados representen la sustitución real del mismo producto.²² La NSQ se puede agregar hasta el nivel de sector. Esto implica que no todo crecimiento de las exportaciones de un sector es “crecimiento de la NSQ”, sino solo la participación que, a nivel de producto, coincide con una contracción proporcional en las importaciones de EE. UU. desde China. Comparamos el cambio entre 2015/16 y 2022/23.

FIGURA 33. ILUSTRACIÓN DE LA MEDIDA DE LA CANTIDAD NETA DE SUSTITUCIÓN (NSQ)



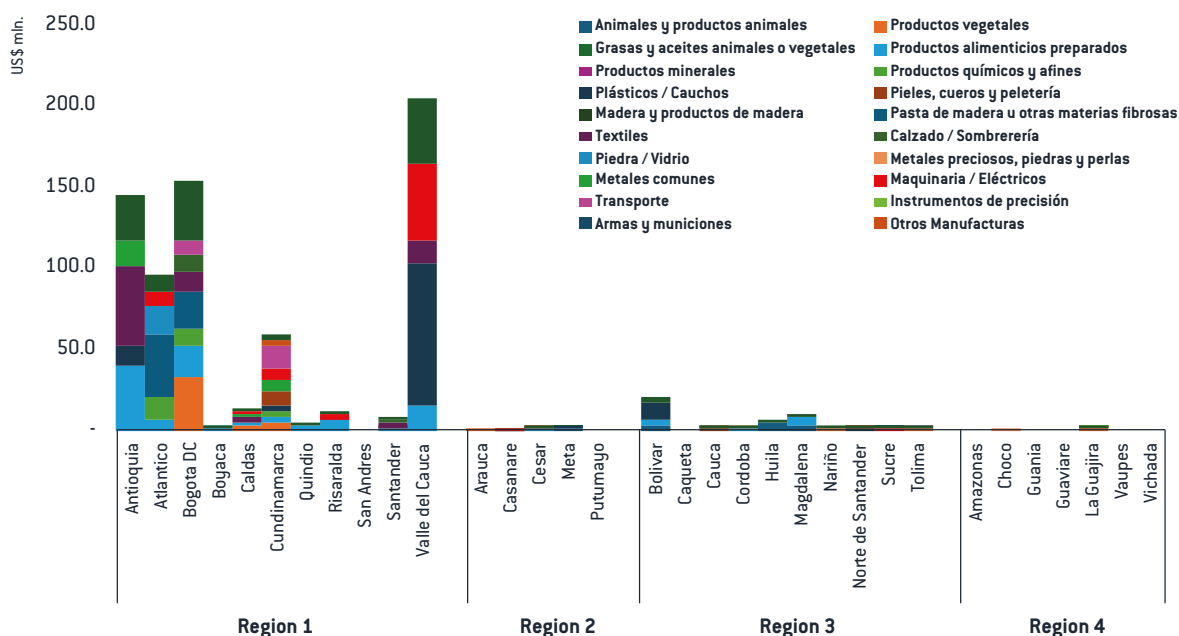
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la USITC y la DIAN.

Según la medida de la NSQ, la sustitución comercial fuera de China representó más de US\$730 millones en nuevas exportaciones colombianas de bienes a EE. UU. entre 2015/16 y 2022/23. Esto significa que Colombia pudo exportar bienes por un valor adicional de US\$366 millones por año, el equivalente al 1% de sus exportaciones anuales totales. En términos absolutos, estas ganancias se concentraron en los departamentos de altos ingresos, que aportaron una NSQ anual de US\$346 millones, mientras que la mayor parte del resto se atribuye a tres departamentos intermedios (Región 3): Bolívar, Magdalena y Huila (Figura 34). El Valle del Cauca fue el mayor beneficiario, con más de una cuarta parte de las ganancias totales de Colombia (US\$205 millones), principalmente en plásticos (US\$113 millones), alimentos procesados (US\$101 millones), textiles (US\$87 millones) y maquinaria (US\$67 millones). Bogotá, Antioquia y Atlántico fueron responsables de la mitad de las ganancias totales del país. La composición sectorial de las ganancias de exportación de Colombia coincide con el análisis independiente del potencial de reasignación de CGV en Colombia realizado por Ferro y Vijil (2024).

21 Nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado.

22 Esto garantiza que sólo observaríamos la sustitución entre las importaciones estadounidenses procedentes de China y Colombia dentro de grupos de productos estrictamente definidos, como por ejemplo “SA 851640 - Planchas para alisar, eléctrico” o “HS 851631 -- Aparatos de peluquería; secadores de pelo electrotérmicos”. Algunos estudios sobre el tema de la reasignación de CGV pueden haber sobreestimado sus efectos al trabajar a niveles mucho más altos de agregación, asumiendo así implícitamente la sustitución entre elementos tan diversos como hornos tostadores y rizadores.

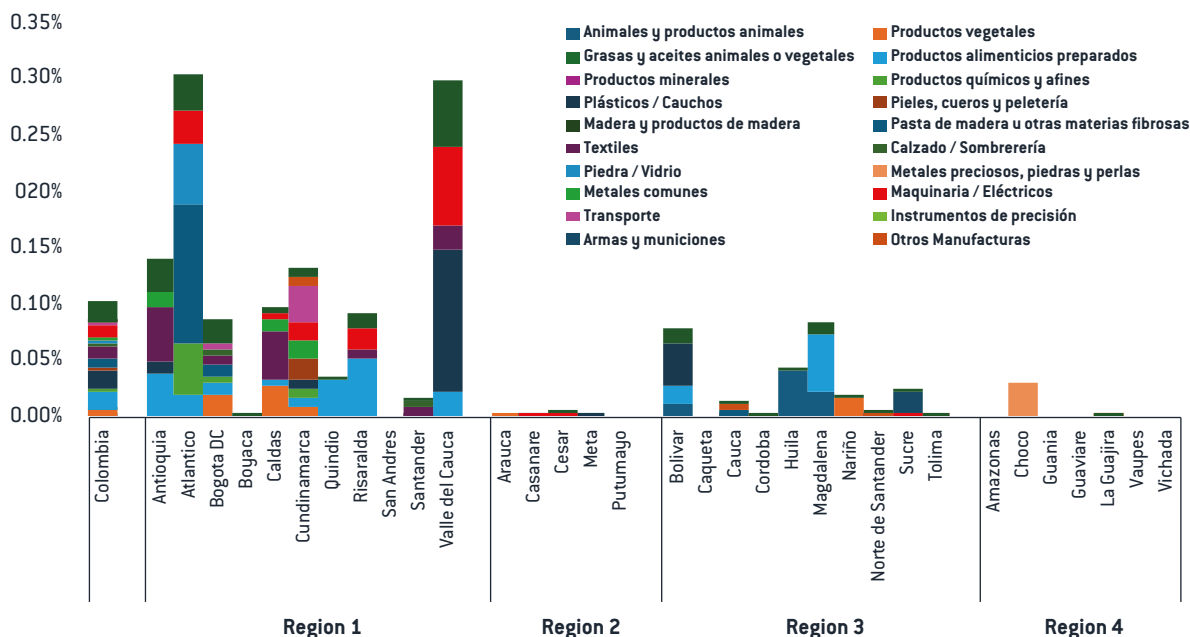
FIGURA 34. GANANCIAS COMERCIALES DE LOS DEPARTAMENTOS ATRIBUIDAS A LA REASIGNACIÓN DE CGV (NSQ) EN 2022/23 (MILLONES DE DÓLARES EE.UU.)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la DIAN y la USITC.

En relación con el tamaño de su PIB, el Valle del Cauca y el Atlántico fueron los que más se beneficiaron de esta reconfiguración de las CGV. Mientras que el incremento de las exportaciones en Valle del Cauca y Atlántico llegó a 0,3% de su PIB, los departamentos más orientados al comercio exterior en la Región 3 también registraron aumentos de entre 0,05% y 0,1% de su PIB (Figura 35). En particular, ampliaron sus exportaciones de productos animales, alimentos preparados y bienes de plásticos y caucho.

FIGURA 35. GANANCIAS COMERCIALES DE LOS DEPARTAMENTOS ATRIBUIDAS A LA REASIGNACIÓN DE CGV (NSQ) EN 2022/23 (PORCENTAJE DEL PIB DEL DEPARTAMENTO)

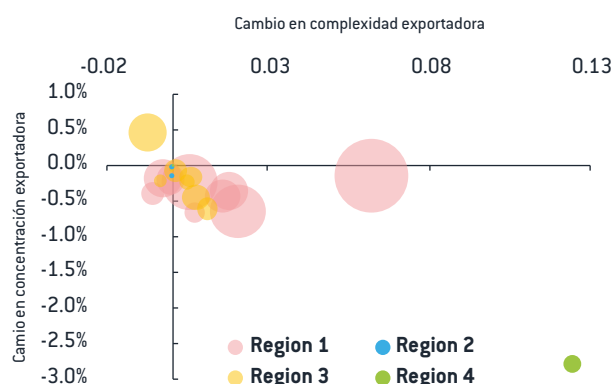


Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la DIAN y la USITC.

La reasignación de las cadenas globales de valor aumentó la complejidad y diversificación de las exportaciones en la mayoría de los departamentos de la Región 1 y la Región 3 (Figura 40). Tolima (productos vegetales y textiles) y Santander (textiles y calzado) fueron casos atípicos, cuyas exportaciones reorientadas al mercado estadounidense resultaron menos complejas que el promedio nacional, lo que complejidad media. Entre los departamentos de las Regiones 2 y 4, solo Chocó registró un aumento en diversidad y complejidad, aunque el valor de sus exportaciones se mantuvo prácticamente constante.

También reflejó principalmente un aumento en las exportaciones totales más que una redirección de las exportaciones existentes desde otros destinos hacia Estados Unidos. Por definición, las empresas de sustitución neta (SN) crecen en el mercado estadounidense en productos cuya participación de China está disminuyendo, mientras que las empresas no SN no lo hacen (ya sea porque no exportaban productos a EE. UU. o porque sus exportaciones se contrajeron). Entre 2015/16 y 2022/23, las exportaciones totales de las empresas colombianas SN crecieron en un 22%, frente al 9% de las empresas no SN. Este crecimiento no se debió únicamente al aumento de las exportaciones SN hacia EE. UU. (Figura 41): Las exportaciones de productos no SN al mercado estadounidense, o de cualquier producto a otros mercados, aumentaron un 16% en las empresas SN, frente al 11% en las no SN. Esto sugiere que la reasignación de CGV impulsó el crecimiento total de las exportaciones de las empresas SN, más allá de una mera redirección desde otros destinos.

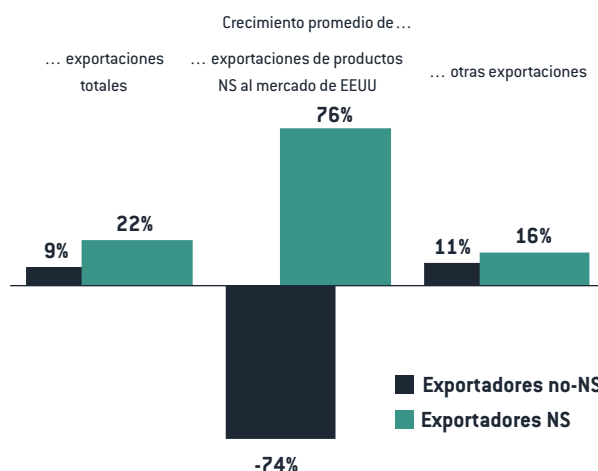
FIGURA 36. CAMBIO EN LA COMPLEJIDAD, CONCENTRACIÓN Y VALOR REAL DE LAS EXPORTACIONES REGIONALES



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la DIAN y la USITC.

Nota: El tamaño de la burbuja representa el cambio porcentual en el valor real de las exportaciones.

FIGURA 37. CRECIMIENTO MEDIO DE LAS EXPORTACIONES DE EMPRESAS SN Y NO SN (PORCENTAJE)

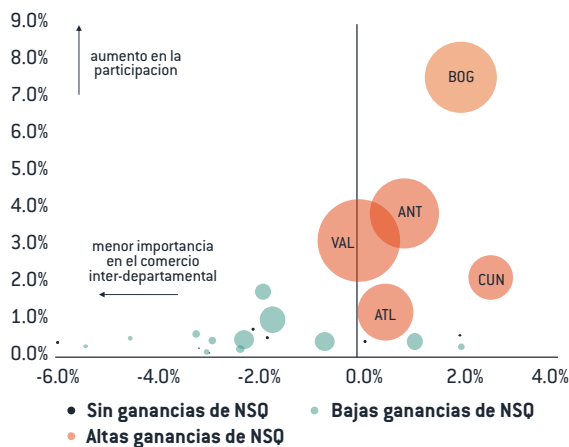


Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la DIAN y la USITC.

Utilizando el modelo de equilibrio general computable a nivel regional, encontramos que los departamentos con eslabonamientos más fuertes hacia adelante y hacia atrás obtuvieron mayores beneficios de la reasignación de CGV. Los departamentos que experimentaron mayores ganancias de la reasignación de las CGV también fueron aquellos con mayor comercio interdepartamental (Figura 38). Con algunas excepciones, los departamentos cuyas exportaciones aumentaron como resultado de la reconfiguración de las CGV presentan eslabonamientos hacia atrás más sólidos con sus proveedores y eslabonamientos hacia adelante con las industrias que utilizan sus productos, en comparación con otros departamentos (Figura 39). En particular, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca y Bogotá (que en conjunto representaron el 88% de las ganancias) presentan mayores eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, lo que potencia el impacto de las reconfiguraciones de las CGV en sectores y departamentos que no se benefician directamente de esta tendencia (ver el Anexo 3 para obtener detalles del modelo regional computable de equilibrio general).²³

²³ El modelo de equilibrio general fue desarrollado por el Departamento de Estudios Económicos del DNP. Los resultados de la modelización en este capítulo se beneficiaron de una estrecha colaboración entre el Banco Mundial y el DNP.

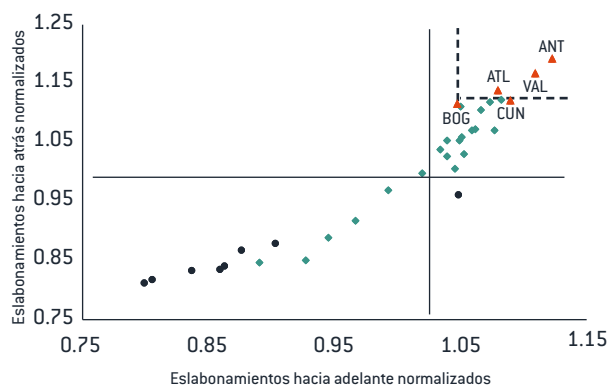
FIGURA 38. AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS CADENAS DE VALOR LOCALES Y LAS NSQ



Fuente: DNP

Nota: El tamaño de la burbuja indica una NSQ alto

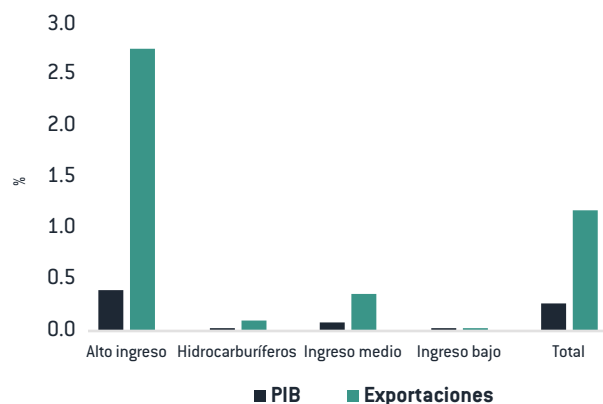
FIGURA 39. ESLABONAMIENTOS HACIA ADELANTE Y HACIA ATRÁS POR DEPARTAMENTO



Fuente: DNP

Considerando tanto los efectos directos como los indirectos, la reasignación de las CGV medida por la NSQ representó el 0,3% del PIB de Colombia y el 0,7% de sus exportaciones anuales en promedio durante 2022/2023, concentrándose principalmente en los departamentos de altos ingresos. Las exportaciones aumentaron un 1,7% en los departamentos de altos ingresos de la Región 1, lo que impulsó un crecimiento del PIB del 0,4% en esa región (Figura 40 y Figura 41). Por otra parte, las exportaciones y el PIB en los departamentos intermedios aumentaron ligeramente (0,1% y 0,2% respectivamente), principalmente por los aportes de Bolívar, Cauca y Magdalena. Los efectos de equilibrio general en los departamentos productores de hidrocarburos y en los de bajos ingresos fueron modestos, ya que estas regiones tienen poca participación en las cadenas de valor nacionales. En general, se estima que la reconfiguración de las CGV permitió aumentar el PIB de Colombia en un 0,4%, con el crecimiento de exportaciones representando el 57% de ese incremento. Su impacto global en el PIB fue significativo si se compara con los beneficios estimados derivados del acuerdo de libre comercio con EE. UU. de 2013, que oscilaron entre el 0,17 y el 0,48% del PIB (DNP, 2023; Hernández y Sánchez, 2004; y Gracia y Zuleta, 2007). Debido a la naturaleza de los modelos computables de equilibrio general, las estimaciones no consideran efectos dinámicos, que suelen ser la principal fuente de ganancias comerciales (Baldwin 1992 y Wacziarg 2001).

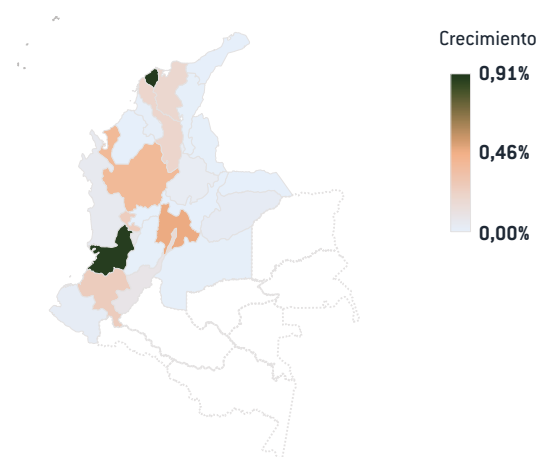
FIGURA 40. CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB Y DE LAS EXPORTACIONES ATRIBUIBLE A LA NSQ POR REGIÓN, 2022/2023 (PORCENTAJE)



Fuente: Banco Mundial y DNP

Nota: Con respecto al nivel de referencia de 2015/16

FIGURA 41. CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB ATRIBUIBLE A LA NSQ POR DEPARTAMENTO, 2022/2023 (PORCENTAJE)

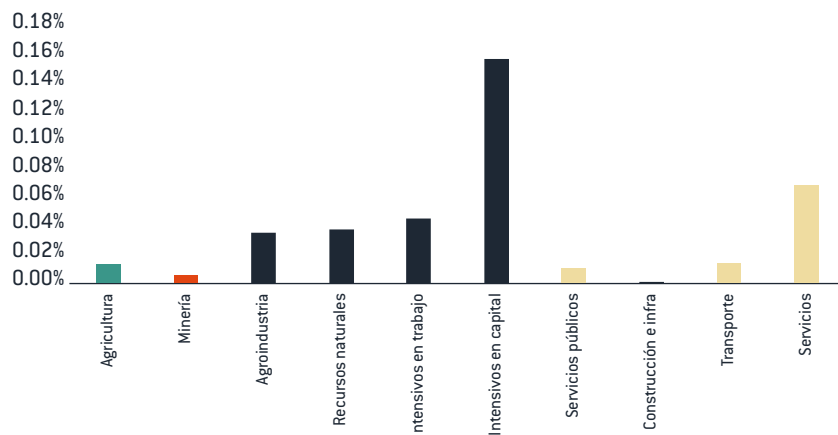


Fuente: Banco Mundial y DNP

Nota: Con respecto al nivel de referencia de 2015/16

Si bien los sectores intensivos en capital fueron los que más se beneficiaron de estas tendencias en Colombia, todos los sectores resultaron afectados positivamente mediante los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante (Figura 42). Se estima que la reasignación de las cadenas globales de valor permitió aumentar la producción nacional en un 0,4%. Las industrias intensivas en capital aportaron el 40% de dicho incremento, reflejando la relevancia de la reasignación de las CGV para los sectores del plástico y el caucho (que en conjunto aportaron una cuarta parte de la NSQ). Las industrias intensivas en mano de obra, recursos naturales y agricultura también aumentaron su producción, evidenciado en nuevas exportaciones de alimentos procesados, textiles y productos madereros. Sin embargo, el impacto trasciende el sector exportador, ya que los eslabonamientos expandieron estos beneficios a otros sectores. Estas externalidades han sido particularmente notables en el sector de servicios, que generó casi una quinta parte de las ganancias en la producción.

FIGURA 42. CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL VALOR BRUTO DEL AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN



Fuente: Banco Mundial y DNP

3.4. MIRANDO HACIA EL FUTURO: CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES DE EXPORTACIÓN DE LA RECONFIGURACIÓN DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

El rumbo y los detalles de las futuras reconfiguraciones de las CGV son inciertos, pero el desarrollo de la capacidad exportadora de Colombia constituye una base sólida para cualquier estrategia comercial exitosa. Realizamos un ejercicio hipotético con tres escenarios para comprender cómo y en qué medida Colombia podría beneficiarse de futuras oportunidades de reconfiguración de las CGV.²⁴ En el primer escenario (“más de lo mismo”), asumimos que los productos que ya se han beneficiado de la reconfiguración de las CGV (aquellos con un puntaje NSQ positivo) continuarían experimentando patrones similares en los próximos años, quedando solo limitados por el momento en que la participación de mercado de China en EE. UU. desaparezca por completo. El segundo escenario (“margen intensivo”) planteaba que las regiones de Colombia podrían asumir un 5% adicional de la pérdida de participación de mercado de China en el escenario anterior.²⁵ Finalmente, el tercer escenario (“margen extensivo”) asumió que Colombia tiene el potencial de obtener ganancias de exportación en productos que no se han beneficiado de la reasignación de la CGV, pero con los que los departamentos han experimentado un crecimiento en otros mercados globales.²⁶ Los tres escenarios son hipotéticos y están destinados a ilustrar los dividendos potenciales de diferentes estrategias de expansión.

24 Los tres escenarios asumen que el comercio entre Estados Unidos y China crece linealmente.

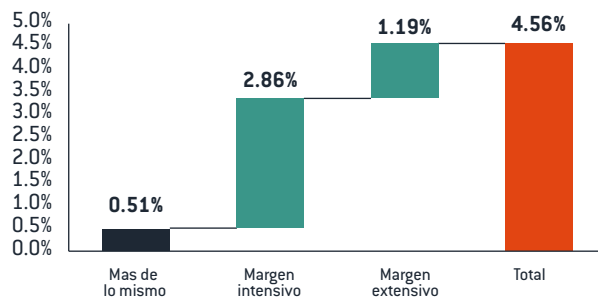
25 En otras palabras, calculamos las pérdidas de China sobre la base de los mismos patrones desde 2015/16 (como en el primer escenario), pero asumimos que los exportadores de Colombia podrían absorber una mayor parte de estas pérdidas.

26 Las ganancias de los departamentos en los segmentos estadounidenses “no explotados” son proporcionales a sus ganancias por los mismos productos exportados a los mercados estadounidenses desde 2015-16.

Incrementar la competitividad de las exportaciones existentes podría incrementar significativamente los beneficios derivados de futuras tendencias de reconfiguración de las CGV para Colombia. En el primer escenario (“más de lo mismo”), nuestro ejercicio mostró ganancias adicionales de 0,5% en las exportaciones y 0,2% en el PIB (en la Figura 43 y la Figura 44), que se sitúan ligeramente por debajo de los resultados reales entre 2015-16 y 2022-23. Sin embargo, el aumento de la competitividad de las exportaciones podría generar beneficios significativos tanto en el margen intensivo (mayores ganancias en productos que ya están experimentando ganancias, lo que implicaría un crecimiento de las exportaciones del 2,9% y del PIB del 0,8%) como en el margen extensivo (productos que previamente no se beneficiaron de la reasignación de las cadenas globales de valor, lo que llevaría a un crecimiento de las exportaciones del 1,2% y del PIB del 0,3%).

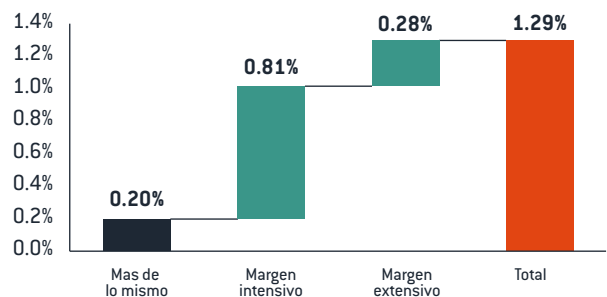
Los departamentos de altos ingresos seguirían siendo los principales beneficiarios de ganancias adicionales. Sin embargo, el hecho de que la diversificación del comercio se realice en el margen intensivo o extensivo tendrá impactos diferentes en las distintas regiones. Dada su capacidad existente y sus ventajas comparativas, los departamentos de altos ingresos de la Región 1 seguirían obteniendo los mayores beneficios en términos de exportaciones y PIB, siendo la expansión del margen intensivo la que más contribuye (Figura 45 y Figura 46). Este escenario también favorecerá el crecimiento de las exportaciones y el PIB en los departamentos de ingresos medios (Región 3) y productores de petróleo (Región 2). Sin embargo, lo más interesante es que las ganancias del PIB derivadas de la diversificación de productos en el margen extensivo en los departamentos de ingresos medios serían comparables a las del margen intensivo, a pesar de que no haya habido mucho crecimiento en las exportaciones. Esto sugiere que la capacidad de los departamentos de altos ingresos para incursionar en los mercados de productos no explotados en los EE. UU. impulsaría la actividad en otros sectores en los departamentos de ingresos medios. El fortalecimiento de las redes entre los sectores exportadores de los departamentos de ingresos altos y los sectores no exportadores de los departamentos de ingresos medios podría ayudar a maximizar los efectos de derrame de la diversificación del comercio y la reconfiguración de las cadenas globales de valor.

FIGURA 43. CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A PARTIR DE LA RECONFIGURACIÓN DE LAS CGV EN ESCENARIOS PROSPECTIVOS



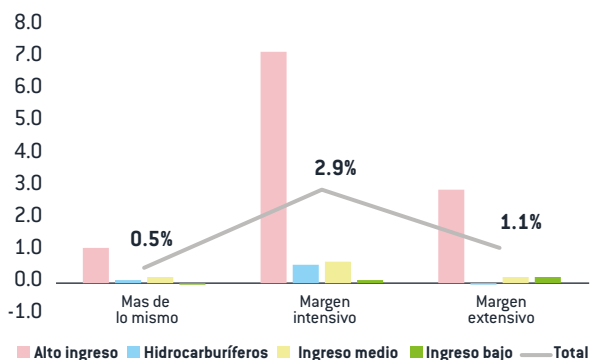
Fuente: DNP

FIGURA 44. CRECIMIENTO DEL PIB A PARTIR DE LA RECONFIGURACIÓN DE LAS CGV EN ESCENARIOS PROSPECTIVOS



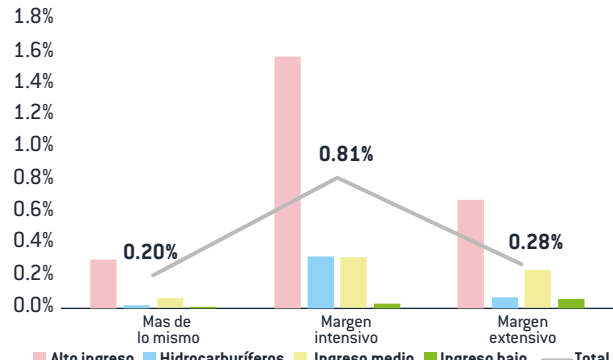
Fuente: DNP

FIGURA 45. CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A PARTIR DE LA RECONFIGURACIÓN DE LAS CGV EN ESCENARIOS PROSPECTIVOS POR REGIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de simulaciones conjuntas con DNP

FIGURA 46. CRECIMIENTO DEL PIB A PARTIR DE LA RECONFIGURACIÓN DE LAS CGV EN ESCENARIOS PROSPECTIVOS, POR REGIÓN

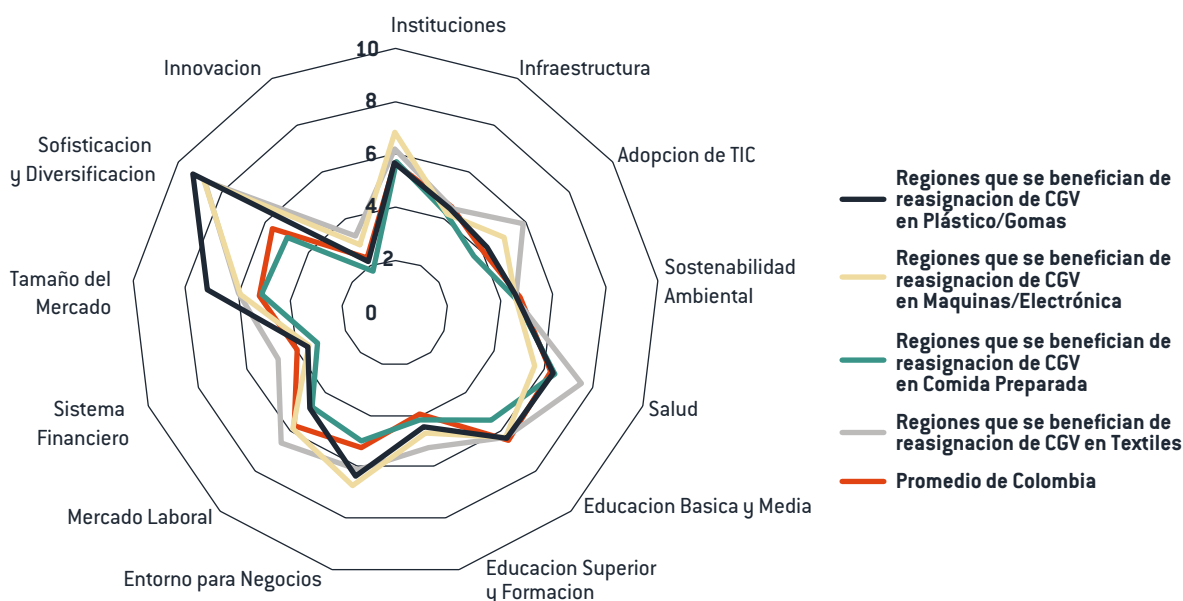


Fuente: Elaboración propia a partir de simulaciones conjuntas con DNP

¿Cómo pueden las regiones de Colombia posicionarse para capitalizar las oportunidades comerciales futuras y aumentar su resiliencia a las exportaciones? Los escenarios descritos anteriormente no buscan ser pronósticos de resultados bajo un enfoque habitual, sino indicar la magnitud potencial de las oportunidades disponibles. Para lograr estos resultados se requerirían aumentos sustanciales de la productividad y la competitividad en todo el país. La evaluación de las ventajas comparativas de las diferentes regiones en sectores que ya se han beneficiado de la reasignación de las cadenas globales de valor puede proporcionar una pista sobre los mejores lugares para que los responsables de la formulación de políticas orienten sus esfuerzos para aprovechar esta tendencia.

El equipo realizó un ejercicio de evaluación comparativa de la competitividad que mostró que la mayoría de los beneficios de la reasignación de las cadenas globales de valor se produjeron en regiones altamente competitivas, pero con algunas excepciones. Incluso regiones con puntuaciones de competitividad medias lograron beneficiarse en algunos sectores (Figura 47). La mayoría de las ganancias en plásticos, maquinaria y textiles se lograron en departamentos que están muy por encima del promedio nacional en términos de sofisticación, diversificación y tamaño de mercado, así como entorno empresarial. Además, los departamentos que se beneficiaron de la reasignación de CGV en textiles tienen mejores indicadores de salud y niveles más altos de adopción de TIC que el promedio del país. Por otro lado, incluso las regiones con competitividad inferior a la media en la mayoría de las dimensiones lograron beneficiarse de la reasignación de las cadenas globales de valor en los productos alimenticios.

FIGURA 47. PUNTUACIÓN DE COMPETITIVIDAD POR GANANCIAS DE PRODUCTO POR REGIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice Departamental de Competitividad 2024/25

Nota: Las líneas azules muestran el percentil 10 de las puntuaciones de competitividad de todas las regiones que se benefician de la reasignación de las cadenas globales de valor en un sector, ponderado por NSQ como porcentaje de su PIB. Esto puede interpretarse como un umbral mínimo por debajo del cual ninguna región ha podido obtener ganancias significativas en un sector.

3.5. IMPLICACIAS DE POLÍTICA

Las exportaciones de Colombia han aumentado en respuesta a una reciente reconfiguración de las CGV, demostrando que el país tiene un potencial exportador latente. Utilizando la reciente tendencia de Estados Unidos a alejarse del comercio con China como estudio de caso, encontramos que la reasignación de las CGV hacia Colombia alcanzó más de US\$730 millones entre 2015/16 y 2022/23, con un impacto agregado estimado en 0,3% del PIB y 0,7% de las exportaciones de Colombia, incluyendo efectos directos e indirectos. Este impacto fue particularmente fuerte en algunos departamentos como el Valle del Cauca, donde tuvo un impacto

directo de más del 4% de las exportaciones del departamento. A pesar de los efectos de derrame a otras regiones, los efectos se concentraron particularmente en los departamentos de altos ingresos, que están en la mejor posición para responder a un choque de demanda externa. Aunque el futuro es incierto, la capacidad exportadora de las empresas colombianas que pudieron beneficiarse de la reconfiguración de las CGV insinúa la posibilidad de nuevas ganancias en el futuro.

Los ejercicios prospectivos como los que se analizan en este capítulo pueden ilustrar la importancia de adoptar políticas complementarias para impulsar la competitividad de las exportaciones. Independientemente del escenario que se esté considerando, si Colombia se volviera más competitiva, sería más capaz de sustituir las pérdidas comerciales de sus competidores en Estados Unidos y/o expandir sus ganancias comerciales de las cadenas globales de valor a otros grupos de productos.

Si bien este capítulo se ha centrado en el comercio de bienes, el comercio de servicios también tiene un potencial considerable en Colombia, especialmente porque los servicios están menos limitados por los altos costos de transporte. De hecho, las exportaciones de servicios han aumentado notablemente en Colombia durante la última década, de un promedio de 3,1% del PIB entre 2015 y 2019 al 4,2% en 2019. Los servicios de viajes (que representan el 2,1% del PIB) representaron alrededor del 44% del aumento general. Otra parte importante del aumento global se debió a los servicios de telecomunicaciones e información, otros servicios prestados a las empresas (especialmente servicios de consultoría, publicidad e investigación de consumidores) y las exportaciones de transporte (principalmente transporte aéreo de pasajeros). Estos servicios son prestados principalmente por empresas en Bogotá (75%), Antioquia (13,2%) y Atlántico (4,3%).

Como se ha mostrado anteriormente, el sector servicios ya se beneficia indirectamente de la reconfiguración de las cadenas globales de valor y tiene el potencial de beneficiarse aún más en el futuro. Nuestros ejercicios no consideraron directamente los servicios, pero está claro que el aumento de las exportaciones de servicios de Colombia podría integrar aún más al país en los flujos comerciales internacionales, fomentar un proceso de transformación estructural más sólido y conducir a una economía más diversificada y resiliente. A medida que aumenta la demanda mundial de servicios, Colombia podría enfocarse en promover este sector, que no sufre las limitaciones físicas de estar ubicado lejos de los mercados internacionales.

Los beneficios de Colombia con la reconfiguración de las CGV no han promovido la convergencia, sino que han intensificado las disparidades existentes. Los departamentos de ingresos altos se beneficiaron más de las tendencias pasadas. Esto no significa que Colombia deba rehuir tales estrategias de desarrollo, sino que enfatiza la necesidad de que los responsables de formular políticas públicas tomen medidas adicionales para garantizar que la prosperidad compartida llegue a todos los rincones del país. Es decir, el país debe tratar de explotar todas las ganancias potenciales de la exportación y, al mismo tiempo, debe hacer esfuerzos para brindar igualdad de oportunidades en todo el país.

Ni las tendencias pasadas ni futuras en la reconfiguración de las CGV resolverán por sí solas los problemas de larga data de Colombia con la integración comercial global, pero podrían aumentar los beneficios potenciales de impulsar la productividad en toda la economía y mejorar la integración comercial. La productividad y los resultados comerciales están íntimamente vinculados: ningún país puede participar eficazmente en el comercio internacional sin empresas competitivas, y las empresas no pueden ser competitivas si no tienen acceso a insumos a precios eficientes, conocimientos técnicos internacionales y grandes mercados para alcanzar escala. Por lo tanto, cualquier esfuerzo para superar las barreras al crecimiento de la productividad también aumentará la integración de Colombia a la economía global. También se necesitan políticas comerciales eficaces para acelerar el proceso. Como se muestra en Banco Mundial (2025), las medidas con más probabilidades de ayudar a las empresas colombianas a acceder a los mercados internacionales incluyen:

- Fortalecer *los programas de apoyo de Procolombia* a las empresas, incluyendo los relacionados con la atracción de talento internacional, las mejoras de calidad para atraer nuevos clientes y el aumento de las capacidades tecnológicas.
- Fortalecer las estrategias de internacionalización a nivel empresarial de acuerdo con las mejores prácticas actuales e internacionales.

- Fortalecer el sistema nacional de calidad para ayudar a los exportadores a obtener una certificación reconocida internacionalmente.
- Aumentar el acceso de las PYME a nuevos mercados a través de servicios de inteligencia de mercado, tanto para bienes como para servicios.
- Desarrollar un análisis integral de cadenas de valor y análisis sectorial para identificar las limitaciones específicas del sector.
- Alinear el sistema arancelario de Colombia y eliminar los cuellos de botella no técnicos en la manufactura para modernizar el sistema aduanero e incrementar las exportaciones no mineras.

Capítulo 4. Transferencias intergubernamentales para igualar oportunidades en las regiones de Colombia



4.1 INTRODUCCIÓN

A lo largo de Colombia, persisten amplias desigualdades en el acceso a oportunidades para fortalecer los activos productivos y el capital humano de la población. La provisión estatal de servicios públicos se ha concentrado históricamente en regiones prósperas, dejando a la población excluida sin acceso adecuado a servicios y oportunidades básicas (Banco Mundial, 2024a). Por ejemplo, en 2022, más del 70% de las personas en Bogotá habían obtenido una educación secundaria en comparación con solo el 28% en Guainía y solo el 14% en Vichada. Además, la velocidad a la que se están reduciendo estas brechas es lenta.

En promedio, las personas que viven en áreas rurales y empobrecidas presentan peores indicadores de capital humano. Los departamentos de la Región 4, entre ellos Vaupés, Vichada, Chocó, Guainía y La Guajira, registran los niveles más bajos de PIB per cápita, pese a su abundante capital natural. Asimismo, enfrentan algunos de los indicadores más críticos en salud y educación a nivel nacional. En promedio, los municipios con tasas de pobreza más altas tienen menor acceso al agua potable, niveles educativos más bajos, mayores índices de pobreza de aprendizaje²⁷ y tasas más elevadas de mortalidad infantil evitable (Banco Mundial, 2024a).²⁸ La brecha entre las zonas urbanas y rurales sigue siendo marcadamente amplia.

Cerrar las brechas territoriales de oportunidades territoriales será clave para avanzar en equidad, crecimiento económico y protección ambiental. El Banco Mundial (2024a) estimó que el lugar de nacimiento explica aproximadamente un tercio de las desigualdades en los ingresos laborales en Colombia. Esta situación no solo resulta injusta, sino que compromete el desarrollo económico y la sostenibilidad. Una mano de obra saludable y bien formada impulsa la productividad, mejora los ingresos y favorece el crecimiento económico, además de fortalecer la cohesión nacional. Como se muestra en el Capítulo 2, una mayor productividad favorece la conservación de los bosques, aspecto crucial para que Colombia alcance sus ambiciosos objetivos climáticos.

La reforma de descentralización en 1991 en Colombia hizo responsables a los departamentos y municipios de proveer servicios críticos necesarios para garantizar igualdad de oportunidades, incluyendo la educación, la salud y el agua y el saneamiento.^{29,30}

De hecho, Colombia es uno de los países unitarios más descentralizados de América Latina, al menos en términos de gasto público. Como se muestra en la Figura 48, en 2019, los gobiernos subnacionales fueron responsables del 36% del gasto del gobierno general, un orden de magnitud similar al de países federales como Austria, Alemania y México. Una pieza central del modelo de descentralización de Colombia es el Sistema General de Participaciones (SGP), el principal sistema de transferencia del país a los gobiernos subnacionales (GSN) y su mayor fuente de ingresos.

Una reciente reforma constitucional comprometió al gobierno central a aumentar las transferencias del SGP durante los próximos 12 años, supeditándolo a la revisión de las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno. La reforma (Ley 2441 de 2024) comprometió al gobierno central a aumentar la proporción de los ingresos corrientes netos asignados mediante el SGP del 20,8% en 2022 al 39,5% para 2036. Esto pondrá al presupuesto del gobierno central bajo una presión fiscal considerable, aunque la reforma exige que el gobierno respete su marco fiscal de mediano plazo y las reglas fiscales. Sin embargo, también le brinda al gobierno una oportunidad histórica para revisar el SGP y considerar cómo podría convertirse en una herramienta más eficaz para apoyar la prestación equitativa y eficiente de servicios subnacionales alineados con los esfuerzos de conservación del país.

²⁷ La pobreza de aprendizaje significa no poder leer y comprender un texto simple a los 10 años. Este indicador combina la proporción de niños en edad primaria que no asisten a la escuela y la proporción de alumnos por debajo de un nivel mínimo de competencia en lectura que tienen privaciones de aprendizaje. Para una definición detallada, ver <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/what-is-learning-poverty>.

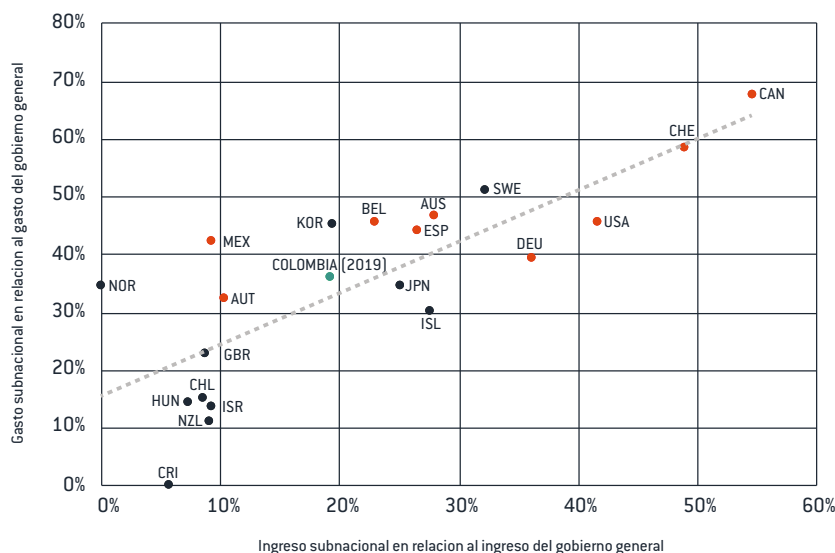
²⁸ De manera semejante, Al-Samarrai y Lewis (2021) utilizando el Índice Sintético de Calidad de la Educación (SIEQ) se encontraron correlaciones negativas entre las tasas de pobreza municipales y las tasas brutas de matrícula de secundaria alta y los resultados de aprendizaje.

²⁹ La responsabilidad de los deportes y la cultura también se descentralizó en 1991.

³⁰ Después del SGP y el SGR, las transferencias de cofinanciamiento de los ministerios competentes son una tercera fuente, aunque pequeña, de transferencias, que asciende a alrededor del 0,2% del PIB en promedio.

Comparar el SGP con prácticas internacionales y principios generalmente aceptados podría proporcionar al gobierno de Colombia lecciones útiles para aprovechar esta oportunidad y hacer que el SGP sea más efectivo en el cumplimiento de sus objetivos. En este capítulo se realiza una revisión del sistema del SGP, pero no se aborda la cuestión de qué funciones deben reasignarse a los gobiernos subnacionales conforme al aumento de sus asignaciones de ingresos del SGP.³¹

FIGURA 48. ALCANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO Y LOS INGRESOS EN COLOMBIA EN COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Monitor Fiscal del FMI.

Nota: Los países federales están en rojo y los países unitarios en negro. La clasificación de los países como "federales" se basa en la Estructura y Finanzas de los Gobiernos Subnacionales de la OCDE 2024.

4.2. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE COLOMBIA

Colombia es un estado unitario que ha transferido gradualmente diversas competencias, funciones y recursos a los GSN. El país está conformado por 32 departamentos y 1.124 municipios, con grandes disparidades en las capacidades fiscales e institucionales entre los centros urbanos y las regiones rurales apartadas. El proceso de descentralización comenzó a mediados de la década de 1980, con un impulso político hacia una gobernanza más localizada, especialmente a través de la elección popular de alcaldes en 1986 y gobernadores en 1991.³² Los principales servicios transferidos a los departamentos y municipios incluyen educación, salud, agua y saneamiento, mientras que el gobierno central establece las políticas y estándares.

Desde 2001, con el establecimiento de las Entidades Territoriales Certificadas, Colombia ha adoptado un enfoque asimétrico para la descentralización. En este sistema, la asignación de funciones entre departamentos³³ y municipios³⁴ ahora depende de si están certificados o no. Por ejemplo, los departamentos gestionan la mayoría de las funciones de prestación de servicios

31 Abordar esta cuestión requeriría una revisión en profundidad de las asignaciones funcionales de jure y de facto en varios sectores, lo que está fuera del alcance de este capítulo. Este capítulo simplemente señala la falta de claridad con respecto a las asignaciones funcionales y proporciona orientación procesal para que el Gobierno de Colombia la revise.

32 Para una descripción detallada de la trayectoria de la reforma de la descentralización en Colombia, ver López-Murcia (2022).

33 Según la Constitución de Colombia, "los departamentos tienen autonomía para gestionar los asuntos seccionales y para planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de su territorio".

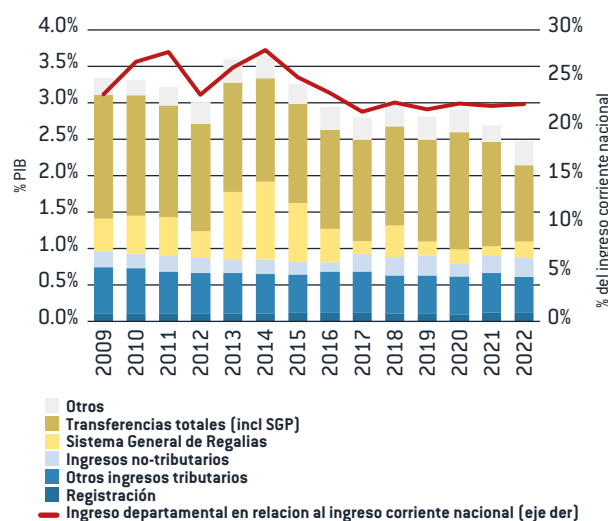
34 Según la Constitución Política de Colombia, los municipios son la unidad político-administrativa fundamental en el país, responsable de prestar servicios públicos locales, organizar el desarrollo territorial y fomentar la participación comunitaria. La Ley 136 de 1994, modificada posteriormente por la Ley 1551 de 2012, detalla 23 funciones específicas para las administraciones municipales, una amplia gama de actividades, desde la creación de planes de desarrollo hasta la satisfacción de las necesidades básicas.

educativos para municipios no certificados, incluida la planificación, la administración y la gestión de personal. Los municipios no certificados solo son responsables de administrar pequeñas partidas para inversiones de capital y mantenimiento relacionadas con la “calidad educativa”. Sin embargo, en el caso de los municipios certificados, todas esas funciones departamentales se transfieren al municipio. Dado que solo una minoría de municipios está certificada, los departamentos desempeñan el papel principal en la prestación de servicios de educación y salud en gran parte del país. Los servicios de agua y saneamiento básico, también sujetos a certificación, son en su mayoría una función municipal.

Una debilidad estructural persistente del modelo de descentralización de Colombia es la falta de claridad en la asignación de funciones, lo que ha generado vacíos, duplicidades y asignaciones inadecuadas. En el sector educativo, por ejemplo, no se han definido responsabilidades claras para la producción y distribución de libros de texto ni para la formación docente. El desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, así como las mejoras en la calidad educativa, están distribuidos entre los tres niveles de gobierno, lo que genera desafíos de coordinación y puede afectar negativamente la eficacia en la prestación de servicios (Al-Samarrai y Lewis, 2021). La función de desarrollo curricular se asigna al nivel escolar, aunque muchas escuelas carecen de la capacidad para desempeñar esta función de forma eficaz y no hay posibilidad de lograr economías de escala. Estos problemas se agravan por el sistema de Entidades Territoriales Certificadas, que asigna funciones de forma diferente entre jurisdicciones, lo que diluye aún más las responsabilidades.

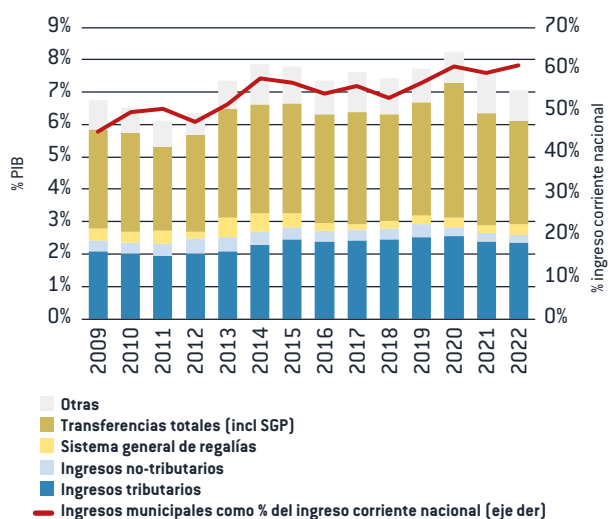
El modelo de descentralización de Colombia también se caracteriza por bajos niveles de recursos propios en los GSN. En 2022, alrededor del 37% del gasto público fue ejecutado por los GSN, pero solo recaudaron el 13% de los ingresos públicos totales, principalmente a través de impuestos sobre la propiedad, la producción y bienes específicos. Como resultado, los GSN dependen en gran medida de las transferencias como su principal fuente de ingresos. En 2022, las transferencias representaron el 49% de los ingresos totales de los departamentos, mientras que los ingresos tributarios y no tributarios representaron el 38% (Figura 49). Estas transferencias proceden principalmente del SGP y del Sistema General de Regalías o SGR, una transferencia de participación en los ingresos por recursos naturales que financia las inversiones de capital de los GSN. Para los municipios, los valores equivalentes de transferencias e impuestos fueron de 50 y 37%, respectivamente (Figura 50).³⁵

FIGURA 49. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS, 2009-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DANE y las cuentas nacionales del Banco Mundial.

FIGURA 50. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS, 2009-2022

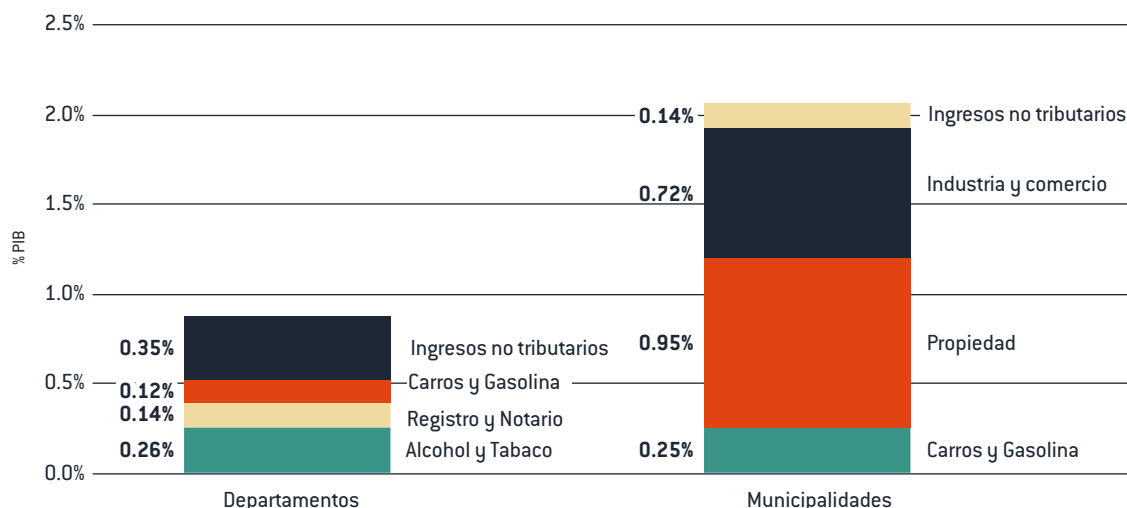


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DANE y las cuentas nacionales del Banco Mundial.

35 El 13% restante de los ingresos totales de los departamentos y municipios se compone de transferencias corrientes (una categoría distinta del SGP y el SGR) y otros ingresos de capital y cofinanciamiento.

Los municipios tienen una autonomía tributaria significativamente mayor que los departamentos. Las bases de ingresos de los departamentos consisten en impuestos al consumo sobre el alcohol, el tabaco y la gasolina, varios derechos de timbre y el impuesto de registro sobre empresas y propiedades (Figura 51). Sin embargo, los departamentos solo tienen discreción para fijar tasas sobre el impuesto de registro (Bird, 2012), lo que plantea la cuestión de si sus otras bases imponibles deben considerarse ingresos propios. Levitas (2017) argumenta que “la mayoría de los impuestos no deben considerarse ingresos propios porque sus tasas y bases son establecidas en su totalidad por el gobierno nacional”. Los municipios recaudan impuestos sobre la propiedad, la industria y el comercio. Tienen una autonomía significativamente mayor sobre estas bases tributarias: tanto para el impuesto predial (0,7% del PIB en 2022) como para el impuesto de industria y comercio (0,9% del PIB en 2022), pueden fijar tasa dentro de los rangos establecidos a nivel nacional.

FIGURA 51. INGRESOS PROPIOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Tener bajos ingresos propios y una autonomía tributaria limitada puede socavar los incentivos para que los GSN promuevan el crecimiento regional, su responsabilidad ante los ciudadanos en la prestación de servicios y su disciplina fiscal general. Aquellos GSN que recaudan una parte sustancial de sus propios ingresos tienden a ser más responsables ante los ciudadanos gracias a un “contrato fiscal” más fuerte.³⁶ De acuerdo con este argumento, Martínez (2023) mostró que los aumentos en los ingresos tributarios de los municipios colombianos han tenido mayores efectos positivos en los servicios de educación, salud y agua que un aumento de tamaño equivalente en las regalías petroleras.

Por el contrario, los GSN de Colombia siguen dependiendo en gran medida de las transferencias intergubernamentales, con importantes desequilibrios fiscales verticales y horizontales. En los últimos años, las transferencias representaron alrededor del 5 al 6% del PIB o el 50% de los ingresos totales de los GSN, y los municipios reciben más de dos tercios. Si bien el sistema general de transferencias se está igualando entre departamentos, persisten disparidades fiscales horizontales en los ingresos totales per cápita entre los municipios.

Un desafío clave es que las transferencias condicionadas a fines específicos limitan severamente la autonomía de gasto de los GSN. La mayoría de las transferencias del SGP están destinadas a los sectores y sus componentes. Solo el 32% de las transferencias del SGP a los municipios no tiene restricción de destinación. En el caso de los departamentos, esta cifra se reduce a solo

³⁶ Un contrato fiscal se refiere a un acuerdo implícito o explícito entre un gobierno y sus ciudadanos en el que el gobierno se compromete a proporcionar bienes y servicios públicos a cambio de los ingresos recaudados a través de los impuestos. Este concepto cambia la percepción de los impuestos de ser un proceso coercitivo en el que el Estado extrae impuestos unilateralmente sin rendir cuentas hacia una relación recíproca basada en obligaciones mutuas y confianza (Fjeldstad y Moore, 2008 y Moore et al. 2018).

el 5,5%, y prácticamente todas las transferencias del SGP están destinadas, especialmente, al pago de salarios de los docentes. La principal fuente de transferencias no asignadas es la transferencia de propósito general, que solo representa el 11,6% del conjunto total del SGP (Figura 53), aunque para algunos municipios, incluso estos fondos están parcialmente asignados.³⁷ Esto ha llevado a algunos observadores a describir a los GSN como simples “agentes de nómina” de los ministerios centrales (Levitas, 2017, 5).

La estricta asignación refleja una falta de confianza histórica entre la administración central y los GSN. Esto implica renunciar a las posibles ganancias de eficiencia y rendición de cuentas al ubicar la discreción del gasto en el nivel más próximo a la comunidad (principio de subsidiariedad). El enfoque de Colombia contrasta con el de muchos otros países descentralizados, que utilizan principalmente transferencias de participación en ingresos o igualadoras no condicionadas para financiar los GSN.

En general, el modelo de Colombia ha sido acertadamente calificado de “descentralización sin descentralización” (Bird, 2012). De manera similar, Levitas (2017) ha escrito sobre un “modelo tutelar de relaciones intergubernamentales”, donde el gobierno central actúa como principal y los GSN como sus agentes. Esto se refleja en que los GSN tienen importantes responsabilidades de gasto, pero la mayoría carece de autonomía significativa en ingresos y gastos, especialmente aquellos que dependen fuertemente de las transferencias.

Como principal transferencia del país, el SGP es un importante factor a este modelo y un elemento crítico en la definición de los resultados de prestación de servicios de los GSN (Bird, 2012). Por lo tanto, una cuestión central debe ser cómo reformar el SGP para promover mayor igualdad de oportunidades mediante mecanismos igualadores, y una mayor eficiencia a través de una mayor autonomía tributaria de los GSN.

4.3 EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN

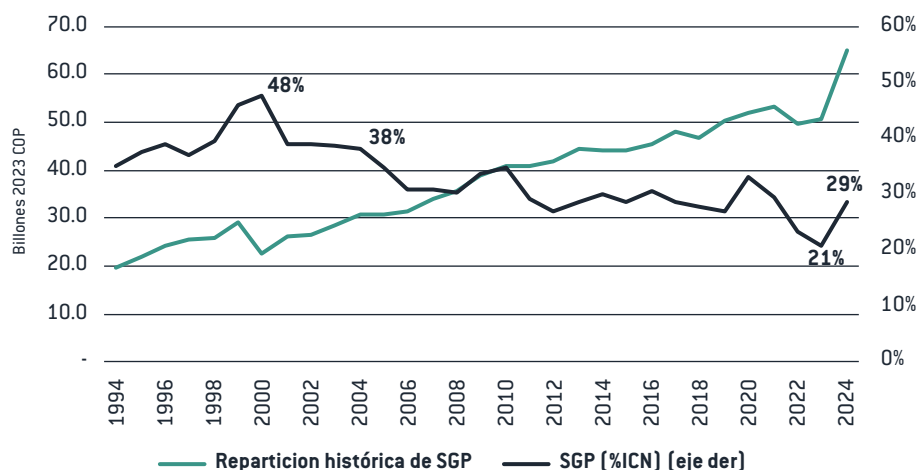
La Cuota Vertical

En las últimas dos décadas, el tamaño del fondo común del SGP transferido a los GSN ha disminuido significativamente, reduciendo así el grado de descentralización del gasto. La proporción de los ingresos corrientes de la Nación asignada al SGP disminuyó desde un máximo del 46% en 1999 (bajo el Situado Fiscal, el precursor del SGP) al 29% en 2024 (Figura 52). De igual manera, como porcentaje del gasto público total, el SGP disminuyó del 16 al 10% durante el mismo período.

Este descenso se debe en gran medida a la indexación del fondo común del SGP a la inflación entre 2002 y 2017, más que a una disminución de los ingresos corrientes nacionales. De 1994 a 2001, el Situado Fiscal definió el tamaño del fondo común como una parte de los ingresos corrientes de la Nación y aumentó gradualmente esa participación a más del 40%. La Ley 715 de 2001, que creó el SGP, establecía que el fondo común debía seguir indexado al crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación con base en un promedio móvil de cuatro años. Sin embargo, debido a preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal, la ley estableció que el fondo del SGP se indexaría temporalmente a la inflación más un porcentaje fijo (aunque variable en el tiempo) (DNP, 2024). Esta indexación a la inflación se extendió posteriormente hasta 2017, lo que implicó que se mantuviera durante casi dos décadas. A medida que los ingresos corrientes nacionales superaron la inflación durante la mayor parte de este período, el fondo de SGP se había reducido a alrededor del 27% de los ingresos corrientes nacionales en 2017. En 2017, finalmente, el grupo se indexó a un promedio móvil de cuatro años del crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, como se pretendía originalmente.

³⁷ “Para los municipios más pobres, el 42% de los fondos se pueden gastar como mejor les parezca, mientras que partes del resto deben gastarse en cultura, deporte, inversiones o un fondo nacional de pensiones que es deficitario. Mientras tanto, los municipios más ricos deben gastar todos los fondos en inversiones o en el fondo de pensiones deficitario, con alguna asignación de los sectores en los que se pueden realizar inversiones”.

FIGURA 52. DISTRIBUCIÓN PRIMARIA A LO LARGO DEL TIEMPO



Fuente: Estimaciones de los autores con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En respuesta a la disminución de los ingresos por transferencias, el Congreso de Colombia aprobó una revisión constitucional en diciembre de 2024 para aumentar gradualmente el fondo común del SGP al 39,5% en un periodo de 12 años. Esta reforma reflejó el creciente descontento de los GSN por la disminución de sus transferencias recibidas. Representa el cambio más significativo en el SGP en los últimos 20 años y aumentará sustancialmente el grado de descentralización fiscal en Colombia durante la próxima década. Sin embargo, esto está sucediendo en el contexto de circunstancias fiscales desafiantes a nivel del gobierno central.

Si bien es controvertido (Cuadro 5), esta reforma brinda la oportunidad de abordar problemas de larga data en el SGP en Colombia. Su implementación dependerá de la aprobación por el Congreso de una nueva Ley de Competencias en los próximos dos años, que redefinirá la asignación de funciones y responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, abordando así los problemas actuales de asignación. La Ley de Competencias puede servir de medio para abordar los desafíos mencionados anteriormente relacionados con responsabilidades de gasto superpuestas o poco claras. Además, el crecimiento gradual del fondo común brinda una oportunidad para reducir las desigualdades horizontales, proporcionando asignaciones adicionales a los GSN con fondos insuficientes. De igual importancia, la reforma del SGP tiene el potencial de abordar cuestiones relacionadas con la autonomía e incentivos.

CUADRO 5. REFORMA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

La reforma del SGP ha sido controvertida. Sus defensores argumentan que es clave para restaurar el poder fiscal y la autonomía de los GSN en Colombia, tal como prevé la Constitución de 1991. Sin embargo, la reforma ha enfrentado críticas de economistas y expertos. Una preocupación es que la secuencia (primero la financiación y luego las funciones) está en desacuerdo con las buenas prácticas, que señalan que la financiación debe seguir la función (Bahl y Bird, 2018). Otra preocupación es que la reforma presionará el presupuesto nacional, incluso aumentando la deuda pública en medio de una situación fiscal delicada. El aumento previsto en las transferencias fiscales debido a la reforma podría alcanzar entre 2 y 2,5% del PIB, o aproximadamente COP 40 billones anuales una vez se complete la asignación total del SGP. Por consiguiente, la redefinición de las responsabilidades de gasto en todos los niveles de gobierno resulta crucial desde la perspectiva de la sostenibilidad de la deuda.

La parte horizontal

La mayor parte del fondo común del SGP se asigna a departamentos y municipios en forma de transferencias sectoriales condicionadas. Después de reservar el 4% del fondo común para asignaciones especiales, el 96% restante se distribuye en subgrupos sectoriales sobre la base de porcentajes fijos (Figura 53). Educación y Salud son, con mucho, los sectores más grandes, con un 58,5 y un 24,5%, respectivamente. Solo el 11,6% se destina a una transferencia de Propósito General, que se distribuye únicamente a los municipios.

Luego, cada subfondo sectorial se asigna a los GSN en forma de varias transferencias de propósito específico, cada una con fórmulas de asignación particulares. Con el objetivo de fomentar la igualdad, estas fórmulas suelen incorporar principalmente indicadores de necesidades, como tamaño de la población, número de estudiantes, tasas de pobreza e índice de ruralidad. También incluyen indicadores de desempeño como eficiencia administrativa, tasas de ejecución presupuestaria, tasas de vacunación y resultados del programa SABER del Banco Mundial, que mide la eficacia de los sistemas educativos de los países.³⁸ En particular, las fórmulas de asignación actualmente carecen de indicadores que reflejen las diferencias en la capacidad fiscal entre los GSN.

FIGURA 53. DISTRIBUCIÓN DEL SGP Y BENEFICIARIOS



Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007

4.4 EL SGP EN COMPARACIÓN CON LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIA INTERNACIONAL

El diseño del sistema de transferencias varía significativamente según el contexto y los objetivos de cada país, pero se pueden identificar algunas prácticas y principios comunes. Generalmente, se necesitan sistemas de transferencias para abordar³⁹ los desequilibrios verticales y horizontales entre los gobiernos subnacionales, derivados de ingresos propios inadecuados y/o desiguales y de las disparidades en sus necesidades de gasto (Korczyk y Martínez-Vázquez 2020). Un principio de diseño generalmente aceptado es utilizar “un instrumento separado para cada objetivo”. Es decir, se debe utilizar un instrumento de transferencia distinto para cada objetivo principal en lugar de intentar “matar varios pájaros de un tiro”. Esto es recomendable porque los

38 Las distribuciones para educación, salud y agua están reguladas por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (ver Anexo 2 para más detalles).

39 El desequilibrio vertical “se refiere a la medida en que los gobiernos subnacionales financian sus presupuestos con los ingresos que obtienen de sus propias fuentes”. (Bahl y Bird, 2018, 283)

objetivos de equidad, eficiencia y autonomía están sujetos a compensaciones y porque tratar de lograr varios objetivos con un solo instrumento genera confusión sobre lo que realmente se consigue. El Cuadro 6 presenta qué tipos de instrumentos de transferencia suelen servir para cada objetivo y describe la estructura más común de los sistemas de transferencias en todo el mundo.

Considerar el SGP en la comparación internacional ayuda a destacar tres deficiencias principales. En primer lugar, el SGP depende en gran medida de un sistema complejo de transferencias sectoriales condicionadas que otorgan a los GSN poca autonomía de gasto. En segundo lugar, estas transferencias intentan cumplir múltiples objetivos a la vez, como la igualación y el incentivo al desempeño, lo que reduce la efectividad para lograr cualquiera de estos objetivos. Por ejemplo, las diferencias entre los GSN en términos de su capacidad fiscal no se consideran en la igualación. En tercer lugar, instrumentos de transferencia que podrían utilizarse para ciertos objetivos importantes no se emplean actualmente en Colombia. Entre estos se incluye la participación en ingresos basada en la derivación, para fomentar incentivos de desarrollo económico en los centros urbanos de Colombia. Además, una transferencia de capital fuera del SGR podría contribuir a reducir las grandes disparidades en dotaciones de infraestructura entre los GSN y/o promover la convergencia económica.

CUADRO 6. TIPOS Y OBJETIVOS DE TRANSFERENCIA EN LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIA INTERGUBERNAMENTALES

Reparto de ingresos. El reparto de ingresos implica que el gobierno central asigne una parte de los impuestos recaudados a nivel nacional a los gobiernos subnacionales (GSN). El principio detrás del reparto de ingresos es que resulta más eficiente que el gobierno central recaude los principales impuestos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y el impuesto al valor agregado (IVA), pero debe compartir estos ingresos con los GSN para reducir los desequilibrios verticales y financiar la ejecución de funciones descentralizadas por parte de los GSN. En un sistema “basado en derivación”, la parte asignada a cada GSN dependerá de la proporción de impuestos recaudados dentro de su jurisdicción. Esto “permite a un país reconocer el papel de las regiones económicamente más dinámicas y les proporciona un incentivo destacado para seguir desempeñando ese papel” (Korczyk y Martínez-Vázquez, 2020, 46). España y China, por ejemplo, comparten los ingresos tanto del IVA como del IRPF con los GSN sobre la base de derivación. El reparto de ingresos basado en derivación es similar a un sistema tributario local y otorga a los GSN incentivos similares para ampliar su base impositiva local. Estos incentivos se fortalecen cuando a los GSN se les otorga facultad para establecer un recargo sobre el impuesto respectivo, como ocurre con el IRPF en Croacia (Chattha et al., 2023). Los ingresos de recursos naturales también suelen estar sujetos al reparto de ingresos, como ocurre con el propio Sistema General de Regalías (SGR) en Colombia. Algunos países emplean fórmulas alternativas al sistema basado en derivación para implementar esquemas de reparto de ingresos. Por ejemplo, Alemania utiliza la población como base para compartir el IVA con los estados.

Transferencias igualadoras. Tanto los ingresos propios de los GSN como la repartición basada en derivación tienden a producir desequilibrios fiscales horizontales que benefician a regiones con mayor actividad económica, en particular zonas urbanas y regiones ricas en recursos naturales. Si estas disparidades no se abordan, suelen traducirse en grandes desigualdades en la provisión de servicios públicos, lo que impide el acceso equitativo a las oportunidades. Las transferencias igualadoras están diseñadas para reducir estos desequilibrios horizontales (ver Boex y Martínez-Vázquez, 2007 y Martínez-Vázquez y Searle, 2007 whether as the result of the introduction of a new transfer scheme or as part of the revision of an existing one, is a key element of local government finance reform around the world. While the basic elements and principles of designing intergovernmental fiscal transfer schemes apply universally, less developed and transition countries (LDTs para una discusión detallada de estas transferencias). Un diseño común es crear un fondo igualador que se asigna a los GSN en función de la diferencia entre sus necesidades estimadas de gasto y su capacidad fiscal. Países como Australia, Italia, Japón, Reino Unido, China, Letonia, Vietnam, Indonesia y Perú emplean fórmulas de brecha fiscal. Las transferencias igualadoras suelen ser incondicionadas.

Transferencias condicionadas. Estas transferencias condicionadas ponen límites a la autonomía de los GSN para decidir el destino de los fondos recibidos. Las transferencias globales generalmente financian funciones específicas (como educación), pero los GSN pueden decidir cómo asignar la transferencia dentro del sector correspondiente. Por el contrario, las transferencias de propósito específico exigen a los GSN destinar los fondos a funciones

concretas bajo condiciones estrictas establecidas previamente. Estas transferencias condicionadas suelen tener tres objetivos principales: (i) financiar funciones delegadas por el gobierno central a los GSN; ii) garantizar un nivel mínimo de servicios en sectores críticos (como educación y salud); o (iii) cumplir objetivos de bienes públicos específicos, como los relacionados con el clima. En las últimas décadas, la tendencia internacional ha sido reducir el uso de transferencias condicionadas y depender más de transferencias globales e igualadoras, buscando mejorar la autonomía de los GSN sobre sus gastos.

Transferencias basadas en desempeño. Son un tipo específico de transferencia condicionada cuyo objetivo es incentivar a los GSN a fortalecer sus instituciones y la prestación de servicios mediante el cumplimiento de indicadores de desempeño *ex-post* (ver Lee et al., 2022; Lee, 2019; y de Walque y Kandpal, 2022 para estudios de la evidencia). Estas transferencias se han utilizado para mejorar la prestación de servicios en salud, educación e infraestructura, fortalecer la gestión fiscal y de recursos humanos, o promover objetivos como la conservación ambiental. El Programa Plan Nacer/Sumar es un ejemplo notable en el sector salud (ver Gertler y Giovagnoli, 2014 y Sabignoso et al., 2024 para más detalles). Un desafío clave en su diseño es seleccionar indicadores que definan incentivos efectivos, sobre los cuales los GSN tengan control, y que puedan medirse con suficiente confiabilidad.

Transferencias de capital. Debido al carácter no recurrente de los proyectos de inversión en capital, la mayoría de los países separa los instrumentos asociados a gasto corriente de aquellos para inversión. Las transferencias de capital se utilizan para reducir disparidades en dotaciones de infraestructura entre regiones, promover la convergencia económica y atender externalidades. Las transferencias igualadoras de capital pueden complementar a las igualadoras estándar, que generalmente solo igualan las necesidades de gasto “actuales” (como los costos por estudiante), pero no buscan reducir grandes brechas en infraestructura educativa o de salud (Herrero-Alcalde et al., 2012). Es importante que estas transferencias se diseñen de forma que complementen, y no reemplacen, la financiación propia de los GSN para inversión de capital y que no dificulten el acceso a financiamiento externo para estos proyectos.

Fuentes: Bahl y Bird (2018) y Korczyk y Martínez-Vázquez (2020).

El SGP carece de un instrumento de reparto de ingresos basado en la derivación, lo que podría fortalecer los incentivos fiscales para que los centros urbanos de altos ingresos de Colombia promuevan su propio desarrollo económico.⁴⁰ Este tipo de reparto podría otorgar a los GSN mayor autonomía de gasto, especialmente a los departamentos, y fomentar la equidad al asignar a los centros urbanos una mayor parte de los impuestos que sus ciudadanos generan, dados los significativos niveles de redistribución (ver la Figura 55 y la Figura 56).

Tanto el impuesto al valor agregado (IVA) como el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) podrían utilizarse como bases para el reparto de ingresos. El Gobierno de Colombia podría considerar el uso del IVA, dada su alta participación en los ingresos totales (32% de los ingresos totales en 2022),⁴¹ siempre que se pueda hallar una forma adecuada de calcular la derivación. Por ejemplo, Canadá comparte su IVA sobre la base de la participación de las regiones en las ventas finales gravadas, mientras que España lo hace en proporción al consumo agregado de la región en el PIB regional.⁴² Si bien en principio el IRPF también sería adecuado para el reparto de ingresos basado en derivación, su base tributaria en Colombia está limitada a los contribuyentes de mayores ingresos, lo que restringe su utilidad como base para el reparto.

Las transferencias condicionadas del SGP están diseñadas para igualar las necesidades de gasto de los GSN. Todas las transferencias sectoriales condicionadas se asignan sobre la base de indicadores de necesidad, excepto el caso de la educación. La transferencia de propósito general se distribuye principalmente sobre la base del tamaño de la población (40% en ponderación) y

40 Teóricamente, la literatura sobre el federalismo fiscal de segunda generación subraya la importancia de utilizar las transferencias para establecer incentivos fiscales para que los GSN apoyen el crecimiento económico. Ver por ejemplo (Weingast, 2009).

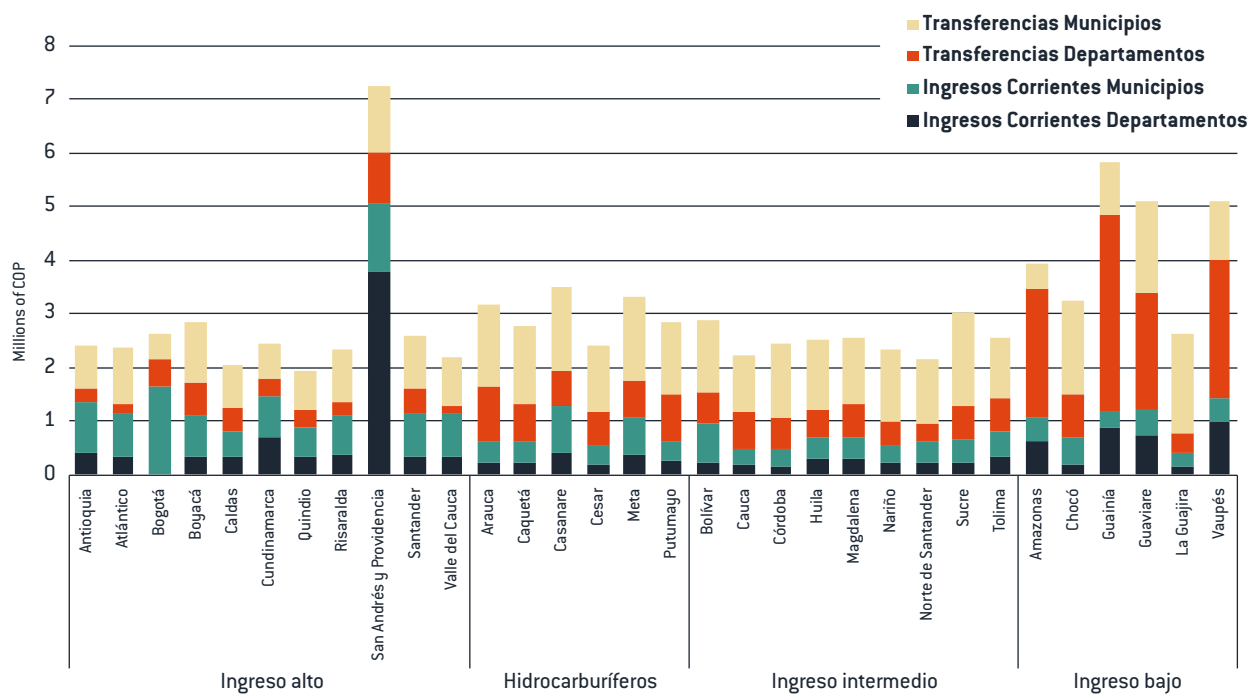
41 Estadísticas de ingresos de la OCDE para Colombia: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>

42 Para un análisis más detallado de la participación en los ingresos basada en la derivación, ver Bahl y Bird (2018) y Korczyk y Martínez-Vázquez (2020).

las tasas de pobreza (40%).⁴³ En el sector salud, la transferencia del “régimen subsidiado” se asigna según el tamaño de la población beneficiaria (100%), mientras que la transferencia de salud pública se distribuye en función del tamaño poblacional (68%), ruralidad (5%) y tasa de pobreza (15%). El subsidio de educación se asigna principalmente para sufragar los gastos de nómina de los docentes (tanto para la “prestación del servicio” como para el “complemento”).

Estas transferencias han contribuido a una significativa igualación de los ingresos totales per cápita en todos los departamentos. En 2022, la mayoría de los departamentos tuvieron ingresos totales, incluidas todas las transferencias y los ingresos municipales, que oscilaron entre COP 2 y 3,5 millones per cápita, con una mediana de COP 2,6 (Figura 54). Entre las excepciones notables con ingresos per cápita especialmente elevados están los departamentos de bajos ingresos, alta pobreza y poca población en la Amazonía (Región 4) y las islas turísticas de San Andrés y Providencia. En la Amazonía, esto se debió a su baja población y elevadas transferencias, mientras que en San Andrés y Providencia se debió a una baja población y altos ingresos propios provenientes del turismo. Sin embargo, estos departamentos representan solo una pequeña proporción de la población nacional (5,6%) y de los ingresos totales de los GSN (6,4%), por lo que su alta transferencia ha tenido mínimos efectos distributivos en los demás departamentos.

FIGURA 54. INGRESOS TOTALES PER CÁPITA POR DEPARTAMENTO, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del DANE.
Nota: La cifra incluye tanto ingresos departamentales como municipales, así como transferencias.

Si bien las disparidades resultantes en los ingresos per cápita siguen siendo relevantes, el sistema de transferencias asegura que los ingresos se redistribuyan de los departamentos de altos ingresos a los de ingresos intermedios y bajos. Sin transferencias, departamentos de altos ingresos que incluyen centros urbanos como Bogotá, Cundinamarca y Antioquia tendrían algunos de los mayores ingresos per cápita (Figura 55), al igual que algunos departamentos petroleros y carboníferos de la Región 2, como Casanare y Meta. No obstante, tras contabilizar las transferencias, los ingresos totales son mucho más equitativos entre departamentos, salvo las excepciones ya señaladas (Figura 56).⁴⁴

43 Para todos los municipios y distritos de más de 25.000 habitantes.

44 De manera semejante, Al-Samarrai y Lewis (2021) documentó los efectos de las transferencias destinadas a igualar el gasto por estudiante a favor de los municipios más pobres. Encontraron que una asignación altamente regresiva de ingresos propios por estudiante se volvió solo levemente regresiva cuando se incluyeron las transferencias en la estimación.

FIGURA 55. INGRESOS PER CÁPITA ACTUALES Y NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

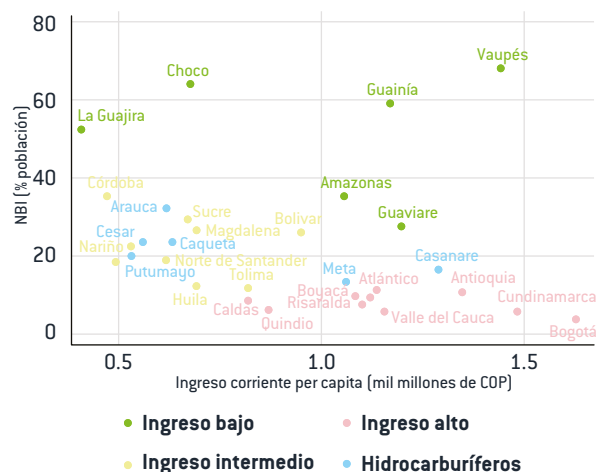
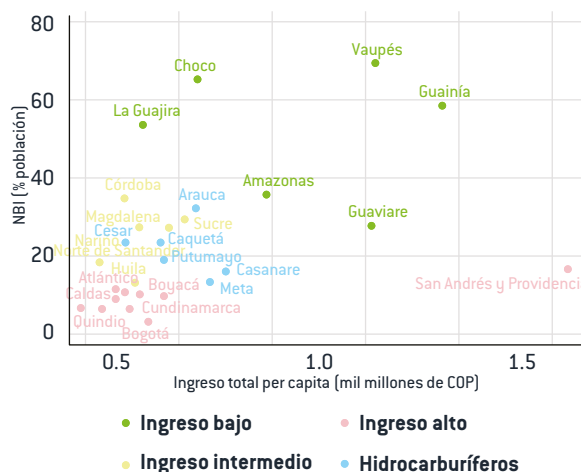


FIGURA 56. INGRESOS TOTALES PER CÁPITA Y NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del DANE Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del DANE

La redistribución ocurre principalmente entre los departamentos urbanos, poblados y de altos ingresos de Colombia, que actúan como contribuyentes netos, y el resto de departamentos, que son receptores netos. Como se muestra en la Figura 57, los departamentos de altos ingresos reciben la porción más baja de sus ingresos a través de transferencias. Para identificar patrones de redistribución, la Figura 58 compara la contribución de cada departamento al PIB nacional (como *proxy* de su participación en la recaudación de ingresos nacionales) con su porcentaje de transferencias recibidas. Los departamentos que aportan más al PIB nacional que el porcentaje de transferencias que reciben son contribuyentes netos, mientras que aquellos que reciben más de lo que aportan son beneficiarios netos. No es sorprendente que los resultados indiquen que los departamentos ricos de la Región 1 tienden a ser contribuyentes netos, mientras que los demás departamentos son receptores netos. Según esta métrica, Bogotá resulta ser el mayor contribuyente neto, aportando más de la mitad de los ingresos recaudados dentro de sus límites (representados por su participación en el PIB nacional) al sistema de transferencias fiscales. En el otro extremo, Guainía y Vaupés reciben más de seis veces el valor de sus ingresos recaudados en transferencias.

FIGURA 57. TRANSFERENCIAS COMO PARTE DE LOS INGRESOS Y LAS NECESIDADES BÁSICAS NO SATISFECHAS

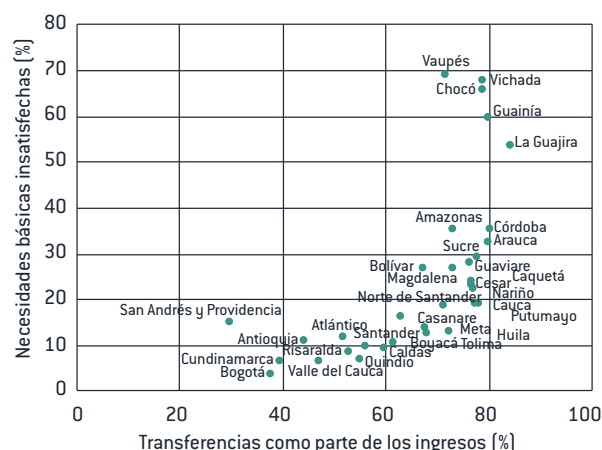
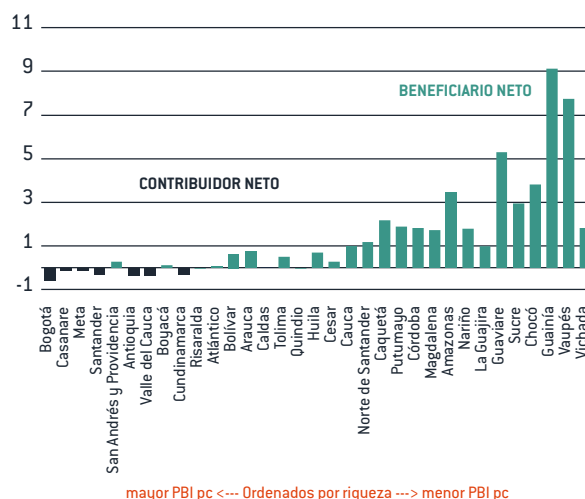


FIGURA 58. BENEFICIO NETO DE LOS DEPARTAMENTOS DEL SGP COMO PROPORCIÓN DE SU CONTRIBUCIÓN AL PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del DANE

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del DANE
Nota: El eje Y representa la relación entre la proporción de transferencias del SGP recibidas por un departamento y su contribución al PIB.

Aún persisten importantes disparidades fiscales entre los municipios. Los municipios de Colombia se clasifican en siete categorías según el tamaño de su población y los niveles de ingresos municipales, siendo la categoría 6 la de los municipios más pequeños y de menores ingresos. Los ingresos del decil superior de municipios con mayores ingresos per cápita (COP 4 millones) son aproximadamente cuatro veces los del decil inferior (COP 1 millón) (Figura 59). Se requiere un análisis adicional para identificar las causas de estas disparidades. Las diferencias no igualadas en los ingresos propios juegan claramente un papel importante. El decil más alto de ingresos municipales se beneficia claramente de elevadas transferencias per cápita del SGR. El estado de certificación de los municipios también es relevante. Por ejemplo, los municipios certificados en educación tienen ingresos significativamente más altos (Figura 60) que los no certificados, principalmente porque reciben transferencias para cubrir la nómina de los docentes. Las disparidades no se presentan tanto entre los siete tipos de municipios de Colombia (Figura 61), sino más bien dentro de estas categorías, especialmente entre los más pequeños. Estas disparidades sólo se explican, en el mejor de los casos parcialmente, por indicadores económicos como el valor agregado o medidas de pobreza, por ejemplo, necesidades básicas insatisfechas (Figura 62).

FIGURA 59. INGRESOS MUNICIPALES TOTALES POR DECIL DE INGRESOS, 2022

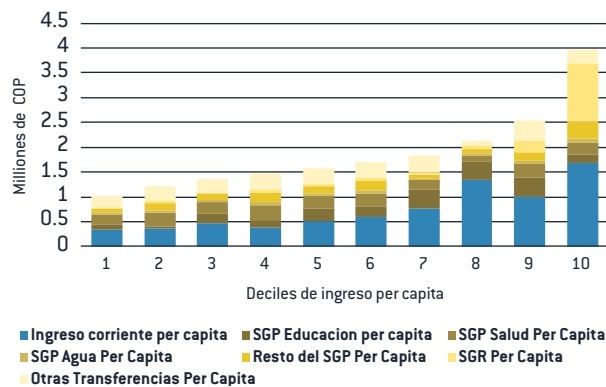


FIGURA 60. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PER CÁPITA POR ESTADO DE CERTIFICACIÓN EDUCATIVA, 2022

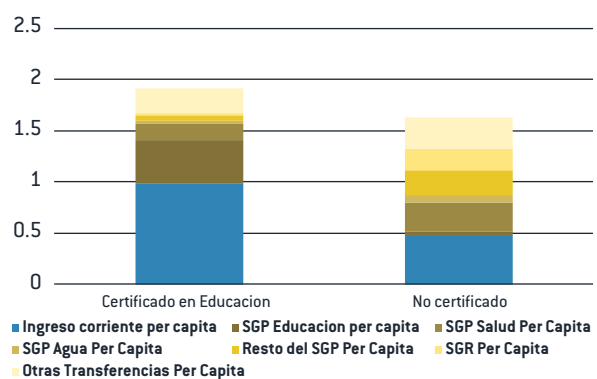


FIGURA 61. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PER CÁPITA POR CATEGORÍA MUNICIPAL, 2022

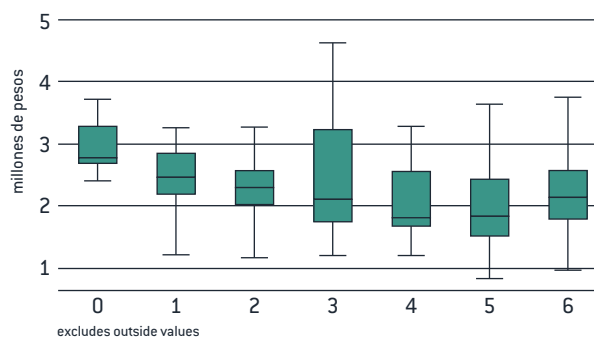
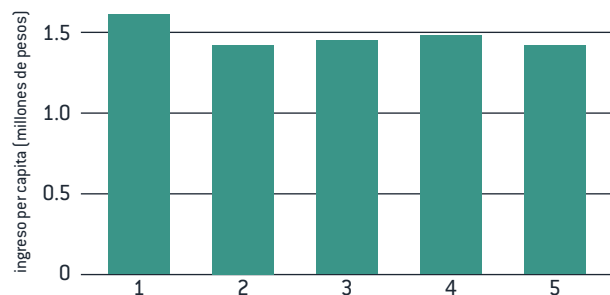


FIGURA 62. INGRESOS MUNICIPALES TOTALES POR QUINTIL DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del DANE

Aunque el SGP ayuda a igualar los ingresos totales per cápita entre departamentos, los responsables de formular políticas públicas podrían fortalecer su diseño como transferencia igualadora adoptando un enfoque de brecha fiscal. Diversos análisis han recomendado asignar parte del SGP según una fórmula de brecha fiscal, que distribuya proporcionalmente la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas de cada jurisdicción y su capacidad fiscal, en línea con la práctica internacional.⁴⁵ Para ello, sería necesario calcular tanto las necesidades de gasto como la capacidad fiscal de los GSN.

45 Ver Boex y Martínez-Vázquez (2007) whether as the result of the introduction of a new transfer scheme or as part of the revision of an

Al estimar las necesidades de gasto de los GSN, podría ser importante considerar adecuadamente las diferencias en los costos per cápita de prestar servicios. Por ejemplo, los costos per cápita de los servicios de salud y educación suelen variar entre los centros urbanos densamente poblados y las zonas rurales remotas, ya que los primeros se benefician de las economías de escala (más estudiantes por docente/escuela) y menores costos de transporte (por ejemplo, para actividades de extensión de salud pública). Debido a estas diferencias, varios países incluyen factores de ajuste de costos o índices de lejanía en sus transferencias igualadoras, como el Índice de Accesibilidad/Lejanía de Australia (ARIA). Algunas fórmulas del SGP incluyen un índice de ruralidad o crean grupos específicos para municipios con menos de 25.000 habitantes (Figura 53). Sin embargo, las transferencias municipales totales per cápita parecen ser bastante similares en los municipios más remotos y menos remotos, lo que pone en duda si realmente se toman en cuenta las diferencias de costos.

Incluir estimaciones de la capacidad fiscal potencial de los GSN en la fórmula de igualación podría fortalecer esa igualación y estimular a los GSN a recaudar más ingresos propios. Una crítica común a la fórmula de asignación del SGP ha sido que iguala las “necesidades de gasto” pero no la “capacidad de recaudo de ingresos”. Esto significa que los GSN, especialmente los departamentos urbanos de altos ingresos y los municipios con sólidas bases impositivas, tienen pocos incentivos para mejorar la recaudación de sus ingresos propios.⁴⁶ El gran desafío al diseñar una fórmula de brecha fiscal será cómo medir de manera justa la capacidad fiscal de un GSN. Entre las opciones está usar la participación de un GSN en la base gravable o los ingresos nacionales como indicador de su potencial recaudatorio en un modelo de estimación.⁴⁷

Para simplificar, dar mayor transparencia y mejorar la autonomía de los GSN, el Gobierno de Colombia podría considerar fusionar todas las transferencias sectoriales condicionadas en una sola transferencia igualadora asignada con una fórmula única de brecha fiscal. Esta fórmula podría combinar una estimación de las necesidades de gasto de cada GSN en educación, salud, agua y saneamiento y fines generales, junto con una medida de su capacidad fiscal.⁴⁸ Esta fórmula única simplificaría el SGP y aumentaría su transparencia. Si fuera necesario, las asignaciones sectoriales podrían preservarse dividiendo la asignación global de cada GSN en transferencias sectoriales separadas en una segunda fase. Alternativamente, dicha fórmula podría abrir la oportunidad para dar a los GSN mayor autonomía sobre su gasto, eliminando completamente las asignaciones sectoriales. Una manera de introducir el enfoque de la brecha fiscal de modo gradual sería aplicarlo solo a una versión ampliada de la parte de propósito general del SGP, como recomienda el DNP (2024).

Al reformar el SGP, es fundamental eliminar los incentivos contraproducentes para contratar más docentes, a fin de evitar que se desplace el gasto para mejorar la calidad. Las asignaciones del SGP destinadas a salarios de los docentes (“prestación del servicio” y “complemento”) han representado sistemáticamente más del 90% de las transferencias educativas del SGP. Como resultado, han desplazado otras asignaciones tanto para inversiones recurrentes como de capital en el sector (“calidad” y “gratuidad”). Como han demostrado Al-Samarrai y Lewis (2021), este desplazamiento ocurre porque la fórmula del SGP se diseña para garantizar financiación suficiente para la nómina de los docentes (“complemento”) antes de asignar recursos a gasto de capital.

Eliminar estos incentivos podría corregir la situación actual donde los docentes mejor calificados tienden a emplearse en los GSN urbanos de mayores ingresos. Los buenos docentes no solo tienden a autoseleccionarse en áreas urbanas con altos niveles de vida, sino que allí cuentan con mayores oportunidades para obtener títulos avanzados, lo que les permite acceder a mejores

existing one, is a key element of local government finance reform around the world. While the basic elements and principles of designing intergovernmental fiscal transfer schemes apply universally, less developed and transition countries (LDTCs para obtener una descripción general de las opciones para diseñar transferencias igualadora.

46 Como señaló Bousquet et al. (2015, 5), el SGP “no compensa la mejor capacidad de los departamentos y municipios acomodados para recaudar sus propios ingresos de los impuestos locales y departamentales en comparación con los más pobres”.

47 Ver Martínez-Vázquez (2020) para una discusión detallada de los enfoques para estimar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal.

48 Indonesia, por ejemplo, utiliza este enfoque para su transferencia igualadora general, el *Dana Allokasi Umum*.

cargos y salarios (Álvarez et al., 2018).⁴⁹ El “complemento” aporta fondos a los GSN para cubrir estos mayores costos salariales. Este tipo de problemas de incentivos con la financiación de nómina basada en insumos no es infrecuente a nivel internacional. Austria, México (Korczyk y Martínez-Vázquez, 2020) e Indonesia (Banco Mundial, 2020b), por ejemplo, han enfrentado problemas similares. Estos incentivos fiscales contraproducentes podrían corregirse al menos para los GSN (si no para los docentes) eliminando la fórmula basada en insumos del SGP y utilizando únicamente una fórmula basada en resultados por estudiante para asignar transferencias. Esto daría a los GSN un incentivo para mejorar la eficiencia conteniendo su gasto salarial. Esta reforma debería alinearse cuidadosamente con las políticas actuales de contratación docente, carrera y remuneración.

Aunque las fórmulas sectoriales del SGP incluyen indicadores de desempeño, estos no parecen adecuados para incentivar eficazmente el comportamiento de los GSN. En educación, por ejemplo, las asignaciones de “calidad” y “gratuidad” están parcialmente condicionadas al logro de ciertos indicadores, como el desempeño de los estudiantes de los GSN en las pruebas SABER. Las complejas fórmulas de asignación que combinan indicadores de necesidades exógenas (como la ruralidad) con métricas de desempeño dificultan que los municipios comprendan y respondan a estos incentivos (Al-Samarrai y Lewis, 2021). Además, los GSN tienen poca influencia sobre métricas como los resultados de aprendizaje, que están fuertemente determinados por el nivel de ingresos y educación de los padres. Dado que los GSN con mejores resultados socioeconómicos también tienden a contar con mayor capacidad fiscal y mejores docentes, recompensar los niveles absolutos de desempeño puede exacerbar una asignación de transferencia regresiva existente a su favor. Además, utilizar tales indicadores puede distorsionar el comportamiento de los GSN de forma no deseada, si no se equilibra cuidadosamente todas las dimensiones de desempeño (Levitas, 2017).

En vez de agrupar los incentivos por desempeño dentro de la fórmula de asignación, el Gobierno de Colombia podría contemplar el establecimiento de transferencias sectoriales específicas basadas en el desempeño. Seleccionar indicadores de desempeño realmente que incentiven el cambio de comportamiento deseado es fundamental en este contexto. Colombia puede aprovechar la rica experiencia internacional en el abordaje de estos desafíos de diseño, como se mencionó en el Cuadro 6 anterior.

Otro tipo de incentivo de desempeño que el gobierno podría considerar es la introducción de transferencias fiscales ecológicas (EFT, por sus siglas en inglés), que compensan y premian a los GSN por reducir la deforestación, especialmente en la Región 4 con grandes áreas boscosas. Para que Colombia cumpla sus ambiciosos compromisos climáticos, será fundamental atacar los factores que impulsan la deforestación, como la ganadería y la expansión agrícola. Como señala el informe del Banco Mundial (2023), los GSN tienen un papel importante en abordar los complejos desafíos de gobernanza que dificultan el control efectivo de la deforestación. Las EFT bien diseñadas compensarían a los GSN de Colombia por los ingresos dejados de percibir como por los costos de manejo de los ecosistemas, incentivándolos así la reducción de la deforestación. Colombia podría aprender de experiencias internacionales con EFT, como el programa ICMS Ecológico de Brasil⁵⁰ o la inclusión de cobertura forestal en la fórmula de distribución horizontal de la India.⁵¹ La evidencia emergente (por ejemplo, en Brasil) sugiere que las EFT han promovido la expansión de las áreas protegidas, aunque los efectos en la reducción de la deforestación son mucho menos claros. Por tanto, para diseñar EFT realmente efectivas en Colombia, será clave seleccionar cuidadosamente indicadores adecuados (como la tasa de deforestación) y basarse en un conocimiento detallado de los incentivos que enfrentan actualmente los GSN para controlar la deforestación.⁵²

49 De acuerdo con la Ley 1278 de 2002

50 Desde 1991, los estados de Brasil han incluido indicadores ecológicos en sus fórmulas para compartir el *Impuesto sobre Circulación de Mercados y Servicios* (ICMS) con los municipios. Estos indicadores incluyen el tamaño de las Áreas Protegidas en la mayoría de los estados, pero en algunos estados también la reducción de la deforestación, por ejemplo, en el estado de Pará.

51 Para obtener una descripción general de las experiencias internacionales con EFT, consulte Busch et al. (2021). Para cuestiones específicas de diseño, ver Martínez-Vázquez (2021).

52 Las transferencias fiscales ecológicas también podrían diseñarse para igualar la capacidad de proporcionar servicios ecosistémicos e incentivar los esfuerzos interjurisdiccionales para reducir efectivamente la deforestación.

El SGP no está diseñado para abordar las disparidades interregionales en infraestructura. Superar estas disparidades es fundamental tanto para igualar oportunidades (a través de inversiones en infraestructura educativa y de salud, por ejemplo) como para promover el desarrollo regional y la convergencia económica. Sin embargo, aunque el SGR es la principal fuente de financiación de capital para los GSN, no está orientado a cerrar dichas brechas. Por lo tanto, el Gobierno de Colombia podría considerar incluir una transferencia igualadora de capital en el SGP.

4.5 EFICIENCIA DEL GASTO SUBNACIONAL

En general, la relación entre el gasto de los GSN y los resultados en capital humano parece ser débil. A nivel municipal, no existe una relación positiva entre los ingresos per cápita y las métricas de desempeño en educación (Figura 63) y salud (Figura 64) del sistema de Medición de Desempeño Municipal (MDM) de Colombia. Aunque los municipios más grandes suelen estar entre los de mejor desempeño, los más pequeños presentan mucha mayor variabilidad, especialmente los de la categoría 6. Si bien los municipios certificados, en promedio, superan a los municipios no certificados, existe una gran variación incluso entre los certificados. En línea con estos patrones, Al-Samarrai y Lewis (2021) no encontraron una relación positiva entre el gasto total por estudiante y los resultados de aprendizaje en matemáticas y lectura, medidos por los puntajes SABER.⁵³

FIGURA 63. DESEMPEÑO EDUCATIVO DE LOS MUNICIPIOS EN COMPARACIÓN CON LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES PER CÁPITA, 2021

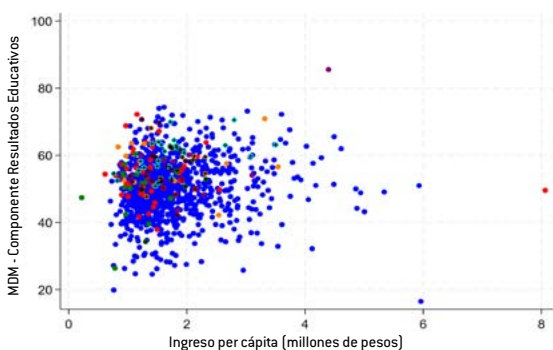
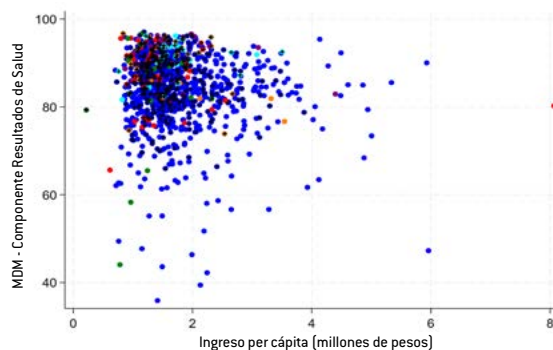


FIGURA 64. DESEMPEÑO EN SALUD DE LOS MUNICIPIOS EN COMPARACIÓN CON LOS INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA TOTALES, 2021



Fuente: Elaboración de los autores con datos MDM del DNP y Dávalos et al. (2024)

De manera similar, el análisis inicial de este estudio sugiere que el gasto de los GSN y los resultados positivos en algunos indicadores de producto en educación y salud solo están débilmente relacionados. Si bien los GSN tienen una influencia limitada sobre los indicadores de resultado, los indicadores de producto, como la tasa neta de matrícula (Figura 65) y la cobertura de vacunación (Figura 66), deberían responder más al gasto municipal. Sin embargo, aún no existe una relación clara entre el gasto total per cápita y los indicadores de resultado positivos.⁵⁴ Al igual que en los resultados, los indicadores de producto varían ampliamente entre los municipios más pequeños. No obstante, en un análisis de regresión más riguroso, que controló una variedad de características municipales,⁵⁵ Al-Samarrai y Lewis (2021) encontraron que un aumento del 1% en el gasto per cápita incrementó las tasas de matrícula escolar neta en un 5.9%. Esta asociación podría atribuirse a que las transferencias del SGP para educación se asignan por estudiante.

53 Tampoco encontraron una asociación positiva entre los cambios en la calidad por estudiante y las transferencias de gratificaciones a los municipios y los cambios en el Índice Sintético de Calidad de la Educación (SIEQ).

54 Tampoco hubo una asociación clara con las transferencias per cápita del SGP destinadas a la educación y la salud.

55 Se utilizaron como controles los logaritmos de la población total, el valor agregado municipal y los maestros públicos rurales, así como las tasas de mortalidad de niños menores de 1 año, la cobertura hídrica, el tamaño de la población desplazada, un índice de pobreza, un dummy para la certificación municipal y la ruralidad.

FIGURA 65. MATRÍCULA TOTAL NETA EN COMPARACIÓN CON LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES PER CÁPITA, 2022

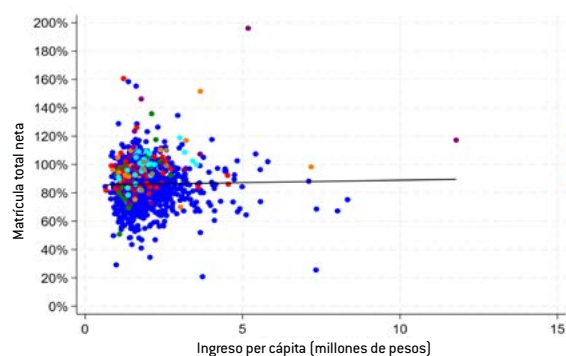
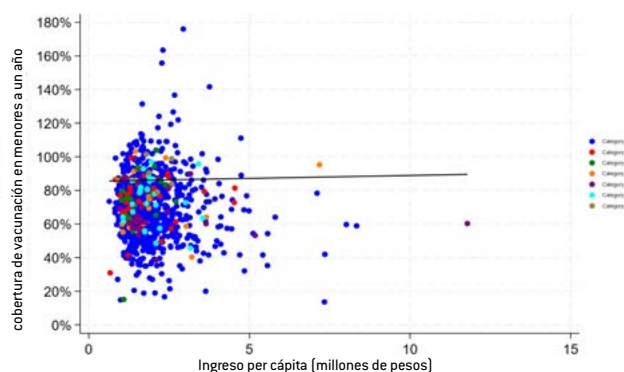


FIGURA 66. COBERTURA DE VACUNACIÓN PENTAVALENTE COMPARADA CON LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES PER CÁPITA, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y DNP.

Nota: Los datos de ingresos per cápita son para 2022.

En general, estos patrones sugieren que las disparidades regionales en los resultados del capital humano se deben principalmente a variaciones en la calidad del gasto (eficiencia), más que a diferencias en la capacidad fiscal (equidad). Si bien la eficiencia del gasto de los GSN depende de factores diversos (incluidos aspectos políticos y administrativos de la descentralización y disparidades en capacidad y rendición de cuentas), ciertos elementos del SGP, en particular la autonomía limitada en el gasto de los GSN, podrían estar contribuyendo a estas ineficiencias. Explorar estas diferencias de eficiencia en el desempeño de los GSN e identificar las razones fundamentales de lo que funciona y lo que no, debería ser una prioridad en el análisis futuro.

4.6 DIRECTRICES PARA LA REFORMA

En un país tan heterogéneo y con grandes brechas regionales en las oportunidades para desarrollar capital humano, un sistema de transferencias bien diseñado resulta crucial para asegurar una distribución más equitativa de esas oportunidades en todo el país. También puede ayudar a que las regiones aprovechen su potencial de crecimiento, respetando sus fortalezas y capacidades únicas. A juzgar por los resultados del actual modelo de descentralización de Colombia, solo se alcanza parcialmente estos objetivos, con resultados mixtos en igualdad regional, eficiencia del gasto y desarrollo y convergencia económicos.

Reducir las disparidades regionales en los resultados de capital humano requerirá fortalecer la capacidad y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales, lo cual desborda el alcance del SGP. Como se mostró en este capítulo, aunque las disparidades fiscales son importantes, la mayor parte de la variación en los resultados se obedece a otros factores. Es probable que desarrollar la capacidad de los municipios pequeños y rurales sea crucial, ya que a menudo carecen de personal calificado y sistemas efectivos para prestar servicios públicos.⁵⁶ Quizás el mayor desafío para Colombia sea fortalecer la rendición de cuentas de los GSN tanto ante los ciudadanos como ante el gobierno central respecto a la prestación efectiva de servicios públicos.

Si bien el SGP sólo puede aportar parte de la respuesta, tiene un papel central. Uno de sus puntos fuertes es su efecto igualador. El sistema es fuertemente redistributivo, asegurando que las regiones más pobres reciban más transferencias en proporción a sus contribuciones al PIB nacional, mientras que regiones más ricas como Bogotá son contribuyentes netos. Así, las disparidades

56 El Gobierno de Colombia podría desplegar una serie de herramientas para este fin, incluida la revisión de cómo se gestionan las carreras de los funcionarios públicos subnacionales, el fomento de la cooperación regional, la consideración de la reasignación de algunas funciones municipales al nivel departamental y la dotación a los GSN de herramientas fáciles de usar para facilitar sus tareas (como la recaudación del impuesto predial).

en ingresos per cápita entre los departamentos son relativamente modestas, aunque hay diferencias mucho más significativas entre municipios. El SGP, como principal sistema de transferencia del país, es el motor principal de esta igualación.

El principal desafío del SGP es que, al depender de transferencias condicionadas, ofrece a los GSN poca autonomía fiscal, lo que a su vez socava la eficiencia del gasto y la rendición de cuentas. Las directrices del gobierno central sobre cómo los GSN deben gastarse exactamente las transferencias van en contra de los principios de subsidiariedad y la razón central de la descentralización. Esto probablemente socava la eficiencia asignativa y la rendición de cuentas horizontal ante los ciudadanos, pues los gobernadores y alcaldes tienen pocos medios de responder a sus preferencias y pueden legítimamente culpar al gobierno central por la baja calidad de los servicios, dado que este les ha “atado las manos”. Como la mayor parte de las transferencias del SGP a los GSN se destinan a gastos salariales, otros insumos recurrentes importantes y la inversión de capital suelen estar subfinanciados.

Además, el SGP intenta atender demasiados objetivos con sus transferencias sectoriales condicionadas, en contra del principio de “un instrumento separado por objetivo”. La transferencia condicionada para educación, por ejemplo, busca financiar las nóminas de los docentes, igualar capacidades y establecer incentivos al desempeño. Como muestra la comparación internacional, no existen instrumentos específicos para otros objetivos, como la repartición de ingresos. Estos desafíos se agravan con asignaciones de funciones poco claras, superpuestas y, en algunos casos, subóptimas entre niveles de gobierno. La falta de una delimitación clara de responsabilidades fiscales puede diluir la rendición de cuentas y provocar mala gestión de los fondos, además de ineficiencia general.

Las siguientes recomendaciones son sugerencias generales para reformar el SGP de Colombia en el contexto de una estrategia más amplia. El principal objetivo debe ser permitir e incentivar a los gobiernos subnacionales a prestar eficazmente los servicios bajo su responsabilidad (como educación, salud y agua y saneamiento), y reducir las desigualdades persistentes en oportunidades para desarrollar activos productivos y capital humano. En este sentido, el informe propone:

(1) Revisar y aclarar la asignación de funciones y gastos. Aunque estas medidas suelen ser políticamente sensibles, la revisión de la Ley de Competencias en Colombia es una buena oportunidad para corregir problemas históricos de superposición, mala asignación o ausencia de funciones. Sería aconsejable conformar una comisión intergubernamental de reforma, capaz de trascender intereses de agencias específicas y coordinar con ministerios centrales y gobiernos subnacionales, para asegurar cooperación y consenso. Martínez y Timofeev (2009) ofrecen una guía paso a paso para reformar asignaciones de gasto basada en promover eficiencia en la prestación de servicios públicos, que cada función sea transferida al nivel más bajo posible según el teorema de la descentralización y fomentar economías de escala y externalidades (Bahl y Bird, 2018).

Un primer paso útil sería realizar un inventario exhaustivo de las asignaciones actuales, tanto *de jure* como *de facto*. Esto puede hacerse identificando problemas comunes de prestación en educación, salud y agua y saneamiento, relacionados con fallas de coordinación intergubernamental o desajustes entre funciones y financiación. Un ejemplo relevante es cuando dos niveles distintos de gobierno tienen funciones superpuestas, como sucede con el gasto en calidad educativa.⁵⁷ Para clarificar la asignación de responsabilidades de gasto, se debe identificar cada subfunción dentro de cada área principal y determinar el nivel de gobierno responsable de la política, la financiación y la ejecución.

Quienes participen en el proceso deberán considerar la capacidad actual y futura de los municipios y departamentos para cumplir sus funciones. Si el equipo de revisión encuentra que la capacidad municipal es sistemáticamente insuficiente, debería considerar la reasignación al nivel departamental, ya que desarrollar la capacidad de 32 departamentos es más fácil que la de 1.104 municipios heterogéneos. Alternativamente, puede fomentarse la asociación de municipios para prestar servicios específicos, como agua y saneamiento, aprovechando economías de escala. **Para proteger la estabilidad fiscal, el gobierno central podría considerar reasignar responsabilidades y gastos nacionales sobre funciones ya en manos de GSN.** Un aumento en la

⁵⁷ Ver los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 715, que describen el papel de los departamentos, los municipios de alta capacidad y los municipios de baja capacidad en el gasto educativo, pero lo hacen de una manera casi idéntica en los tres tipos de GSN.

cuota vertical del SGP podría aumentar la presión sobre el presupuesto nacional y poner en riesgo la estabilidad fiscal. Por tanto, una acción clave para reducir el gasto central sería revisar los programas centrales que financian funciones ya asignadas a los GSN. En muchos países, estos “programas verticales” gestionados por ministerios centrales, persisten aun cuando no se alinean con las competencias asignadas.

(2) Revisar el modelo de descentralización asimétrica de Colombia. El sistema actual de certificación municipal en Colombia ha sido criticado por enfocarse en exceso en el cumplimiento de estándares burocráticos, y no reflejar suficientemente las capacidades reales de los municipios para prestar los servicios respectivos. El aumento previsto de la cuota vertical del SGP probablemente planteará si las nuevas funciones deben delegarse a los gobiernos subnacionales siguiendo un enfoque gradual, comenzando por los de mayor capacidad. También sería útil revisar el sistema de certificación para asegurar que se centre en las capacidades reales de los GSN.

(3) Proteger y fortalecer la autonomía tributaria de los GSN y considerar la introducción del reparto de ingresos para fomentar el desarrollo económico en los centros urbanos de altos ingresos. A estos efectos, el Gobierno de Colombia podría considerar: (i) otorgar a los departamentos mayor discrecionalidad sobre las tasas impositivas locales; (ii) introducir un instrumento de reparto de ingresos basado en la derivación para el IVA y/o el IRPF; y (iii) permitir que los departamentos puedan definir recargos o aprovechar (*piggyback*) tasas centrales, dentro de los límites regulados, para dotarlos de mayor autonomía recaudatoria. Dado que estas reformas beneficiarían a los GSN de mayor ingreso, será fundamental complementarlas con una fórmula de igualación fiscal mejorada que contemple diferencias en capacidad fiscal potencial entre los GSN.

(4) Fortalecer y simplificar el sistema igualador actual para aumentar la autonomía de gasto de los GSN. Esto podría lograrse mediante: i) avanzar hacia una fórmula de brecha fiscal, según práctica internacional; ii) fusionar las transferencias sectoriales condicionadas en una sola única transferencia igualadora, asignada con una única fórmula de brecha fiscal; (iii) garantizar que las estimaciones de necesidades de gasto reflejen adecuadamente las diferencias en costos regionales para la prestación de servicios, como el costos por estudiante en educación,⁵⁸ y contengan estimaciones de la capacidad fiscal potencial de los GSN en vez de sus ingresos reales; y (iv) fortalecer los incentivos para recaudar más ingresos propios. Esto evitaría la situación actual en la que los GSN carecen de incentivos para aumentar su esfuerzo de ingresos propios, ya que dependen de recibir mayores asignaciones del SGP. Estas métricas de capacidad fiscal deben incluir ingresos compartidos (ver arriba) para reducir las desigualdades que surgen del reparto de ingresos.

(5) Fortalecer la autonomía tributaria de los GSN. Eliminar las asignaciones excesivas en el SGP será esencial para otorgar a los GSN respuesta a prioridades locales y mayor rendición de cuentas ante los ciudadanos. El Gobierno de Colombia podría avanzar en esto fusionando todas las transferencias condicionadas en una sola transferencia igualadora o, de manera incremental, ampliando el fondo general del SGP (DNP, 2024) y asignando una parte proporcional de este a los departamentos con menos autonomía de gasto. Debería igualmente revisarse la eficacia de las asignaciones dentro de las fórmulas del SGP para educación y salud. Una opción sería pilotear la iniciativa otorgando primero mayor autonomía de gasto a los GSN con mejor capacidad o desempeño.⁵⁹

(6) Asegurar que los incentivos del SGP apunten a aumentar la eficiencia del gasto. El gobierno central debería establecer incentivos adecuados para que los GSN logren mayor eficiencia en el gasto, definiendo techos presupuestales estrictos para el SGP. Por ejemplo, en educación, esto implicaría eliminar los costos de nómina de los docentes como base de asignación, y adoptar una fórmula puramente basada en resultados (por estudiante). Esta reforma debería alinearse cuidadosamente con las políticas de contratación, pago y ascensos del personal docente, sobre las cuales los GSN tienen control limitado. Se podrían establecer medidas de transición para evitar déficits de financiamiento en los GSN con elevadas nóminas de docentes.

58 El Gobierno de Colombia podría identificar medidas indirectas para estas diferencias de costos e incluirlas en las fórmulas de asignación (o aumentar su peso).

59 Las advertencias mencionadas anteriormente con respecto al sistema de certificación se aplican aquí.

(7) Considerar el establecimiento de transferencias específicas basadas en desempeño. El Gobierno de Colombia podría contemplar eliminar los indicadores de desempeño actuales del SGP, ya que estos suelen estar ocultos por fórmulas complejas y no siempre están bajo control de los GSN. En su lugar, podría optar por implementar transferencias sectoriales separadas basadas en desempeño⁶⁰ que sean sencillas, transparentes y cuidadosamente diseñadas para incentivar el comportamiento deseado. Ejemplos de comportamientos deseados son: incentivar a los GSN de menor rendimiento a mejorar, promover la cooperación municipal (regionalización) para lograr economía de escala o fomentar la conservación de los bosques.

(8) Considerar la creación de una transferencia igualadora de capital. Actualmente, la fórmula del SGP subfinancia las inversiones de capital, pues está orientada a igualar el gasto corriente, y no a reducir brechas históricas en infraestructura para la prestación de servicios, y los altos gastos salariales desplazan la inversión en capital. Por tanto, el Gobierno de Colombia podría destinar parte del aumento de recursos del SGP al diseño de una transferencia igualadora de capital enfocada en cerrar brechas de infraestructura estratégica en regiones rezagadas (Herrero-Alcalde et al. 2012). Parte del propósito de esta transferencia sería financiar inversiones estratégicas en infraestructura que fomenten la convergencia regional.

60 Existe una rica veta de experiencias internacionales con diseños de transferencias basadas en el desempeño, especialmente para el sector de la salud, como el de Argentina *Plan Nacer* (Gertler y Giovagnoli, 2014), y para transferencias de capital.

Referencias

- Acosta, K., and Jaime Bonet. 2022. *Convergencia regional en Colombia en el Siglo XXI*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana: (308) Mayo 2022. Banco de la República, Cartagena.
- Alvarez, H., Gregory Elacqua, Luis Piñeros, Maria Camila Rivera, and Humberto Santos. 2018. "Cómo Mejorar La Eficiencia y La Equidad de La Inversión Educativa En Colombia Ante Un Panorama Fiscal Restringido? Diagnostico y Propuestas." Inter-American Development Bank, Technical Note No. IDB-TN-1510.
- Allen, Treb, David Atkin, Santiago Cantillo Cleves, and Carlos Eduardo Hernandez. 2024. *The Traveling Trucker Problem*. AEA Papers and Proceedings 114: 334-39. DOI:10.1257/pandp.20241044
- Al-Samarrai, Samer, and Blane Lewis (eds). 2021. *The Role of Intergovernmental Fiscal Transfers in Improving Education Outcomes*. World Bank, Washington, D.C. doi:10.1596/978-1-4648-1693-2.
- Bahl, Roy, and Richard M. Bird. 2018. "Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries." <https://www.elgaronline.com/monobook/9781786435293/9781786435293.xml> [February 18, 2025].
- Baldwin, Richard. 1992. *Measurable dynamic gains from trade*. *Journal of Political Economy* 100.1: 162-174.
- Banco Mundial. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Banco Mundial, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/5991>.
- Banco Mundial. 2020a. *Convergence: Five Critical Steps toward Integrating Lagging and Leading Areas in the Middle East and North Africa. Overview*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2020b. *Spending for Better Results: Indonesia Public Expenditure Review 2019*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2021. *Building an Equitable Society in Colombia*. Banco Mundial, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/36535>.
- Banco Mundial. 2023. *Colombia Country Climate and Development Report*. Country Climate and Development Report, Banco Mundial, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/40056>.
- Banco Mundial. 2024a. *Colombia - Evaluación de la Pobreza y la Equidad: Trayectorias - Prosperidad y Reducción de la Pobreza en el Territorio Colombiano (Spanish)*. Banco Mundial, Washington, D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099112624224042392>
- Banco Mundial. 2024b. *Taxing Wealth for Equity and Growth*. Latin America and the Caribbean Economic Review (LACER) and Banco Mundial, Washington, DC. doi: 10.1596/978-1-4648-2182-0.
- Banco Mundial. 2024c. "The Container Port Performance Index 2023: A Comparable Assessment of Performance based on Vessel Time in Port." Banco Mundial, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/41707>
- Banco Mundial. 2025. *Colombia: Crecer para Prosperar*. Banco Mundial, Washington, D.C.

- Barro, R. J., and X. Sala-i-Martin. 1992. "Convergence." *Journal of political Economy* 100.2: 223-251.
- Bird, Richard M. 2012. *Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress*. International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1223, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. <https://ideas.repec.org/p/aysp/ispwps/paper1223.html> [April 5, 2025].
- Boex, Jameson, and Jorge Martinez-Vazquez. 2007. "Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons." in Jorge Martinez-Vazquez and Bob Searle (eds), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer US, Boston, MA., 291-343. doi:10.1007/978-0-387-48988-9_12.
- Bonet, Jaime, Javier Perez, and Jhorland Ayala. 2014. *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. 10.13140/RG.2.2.10598.01606.
- Bonet, Jaime and Joaquin Urrego. 2014. "El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?," Working Papers on Regional and Urban Economics 11545, Banco de la República, Regional Economics. Bonet, Jaime, and Adolfo Meisel Roca. 2006. *El legado colonial como determinante del ingreso per cápita departamental en Colombia*. Working Papers on Regional and Urban Economics 11545, Banco de la República, Regional Economics.
- Bousquet, Guillaume, Christian Daude, and Christine de la Maisonneuve. 2015. "Fiscal Decentralisation in Colombia: New Evidence Regarding Sustainability, Risk Sharing and 'Fiscal Fatigue.'" https://www.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-decentralisation-in-colombia_5js30tzp18kj-en [April 8, 2025].
- Buera, Francisco J., Joseph P. Kaboski, and Robert M. Townsend. 2023. *From Micro to Macro Development*. *Journal of Economic Literature* 61 (2): 471–503. DOI: 10.1257/jel.20211537
- Busch, J., I. Ring, M. Akullo, O. Amarjargal, M. Borie, R.S. Cassola, A. Cruz-Trinidad, N. Droste, J.T. Haryanto, U. Kasymov, and N.V. Kotenko. 2021. "A global review of ecological fiscal transfers." *Nature Sustainability*, 4(9), pp.756-765.
- Chattha, M.K., Jürgen René Blum, and Roy Kelly. 2023. "Personal Income Tax Piggybacking." World Bank, Washington, D.C. doi:10.1596/39554.
- Cheston, Timothy, Patricio Goldstein, Timothy Freeman, Alejandro Rueda-Sanz, Ricardo Hausmann, Shreyas Gadgin Matha, Sebastián Bustos, Eduardo Lora, Sarah Bui, and Nidhi Rao. 2024. *Seeing the Forest for More Than the Trees: A Policy Strategy to Curb Deforestation and Advance Shared Prosperity in the Colombian Amazon*. CID Faculty Working Paper Series.
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. 2020. *Informe final 2020*. Embajada de Suiza en Colombia, AECOM y Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE). <https://bit.ly/3R1Qh1A>
- Conservation and Development Foundation. 2025. *Analysis of deforestation frontiers in three regions of Colombia and their main drivers*. Unpublished manuscript.
- CPC. 2023. *Informe Nacional de Competitividad 2023-2024*. <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2023-2024/documento-completo/>
- De Loecker, Jan. 2013. "Detecting Learning by Exporting." *American Economic Journal: Microeconomics*, Vol. 5 No. 3 (August), 1-21.
- de Walque, Damien, and Eeshani Kandpal. 2022. "Reviewing the Evidence on Health Financing for Effective Coverage: Do Financial Incentives Work?" *BMJ Global Health* 7(9): e009932.
- Díaz, Carlos., and Jorge Orozco. 2025. "The impact of violence on economic growth: evidence from Colombia's armed conflict." *Defence and Peace Economics*, 1–30. <https://doi.org/10.1080/10242694.2025.2559009DNP.2020>.
- Política nacional de transporte urbano y regional* [Documento CONPES No.3991]. National Planning Department, Bogotá. <https://www.dnp.gov.co>

- Departamento Nacional de Planeación. 2003. "Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos". Archivos de Economía, No 229. Dirección de Estudios Económicos y Dirección de Desarrollo Empresarial.
- DNP. 2024. *Informe final Misión de Descentralización*. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-final-mision-descentralizacion>. National Planning Department, Bogotá [February 26, 2025].
- Duranton, Gilles, and Anthony Venables. 2018. *Place-based policies for development*. No. w24562, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA.
- Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler and Maurice Kugler. 2004. "The effects of structural reforms on productivity and profitability enhancing reallocation: evidence from Colombia." *Journal of development Economics* 75(2), 333-371.
- Eslava, Marcela, and Marcela Meléndez. 2009. "Politics, policies, and the dynamics of aggregate productivity in Colombia" No. IDB-WP-101, IDB Working Paper Series, Inter-American Development Bank Group, Washington, D.C.
- Fattal Jaef, Roberto N. 2023. "On the Welfare Costs of Premature Deindustrialization." Policy Research Working Papers; 10344. World Bank, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/39519>
- Felipe, Jesus, Aashish Mehta, and Changyong Rhee. 2019. "Manufacturing matters... but it's the jobs that count," *Cambridge Journal of Economics*, Volume 43, Issue 1, January 2019, p139-168, <https://doi.org/10.1093/cje/bex086>
- Ferro, Esteban, and Mariana Vijil. 2024. *Leveraging Private Sector Contribution to Climate Mitigation in Colombia*. World Bank, Washington, D.C. Unpublished manuscript.
- Fergusson, Leopoldo, Carlos Molina, James Robinson, and Juan Vargas. 2017. *The long shadow of the past: political economy of regional inequality in Colombia*.
- Franco, L. and José Luis Raymond. 2009. *Convergencia económica regional: el caso de los Departamentos colombianos*. *Écos de Economía*, vol. 13, núm. 28, April 2009, 167-197. Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
- Freeman, Timothy and Fernando Giuliano. 2025. *Colombia subnational growth diagnostic*. World Bank, Washington, D.C. Unpublished manuscript.
- Fjeldstad, Odd-Helge, and Mick Moore. 2008. "Tax Reform and State-Building in a Globalised World" in Deborah Brautigam, Odd-Helge Fjeldstad, and Mick Moore (eds), *Taxation and State-Building in Developing Countries*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 235-60. doi:10.1017/CB09780511490897.010.
- Fontagné, Lionel, Houssein Guimbard, and Gianluca Orefice. 2022. "Tariff-based product-level trade elasticities," *Journal of International Economics*, 137 [2022]: 103593.
- Galor, O., 1996. "Convergence? Inferences from Theoretical Models," *The Economic Journal*, Volume 106, Issue 437, 1 July 1996, 1056-1069, <https://doi.org/10.2307/2235378>
- Galvis-Aponte, L. A., and L. Wilfried Hahn-De-Castro. 2016. "Crecimiento municipal en Colombia: el papel de las externalidades espaciales, el capital humano y el capital físico." *Sociedad y economía* 31, 149-174.
- Giles Álvarez, L., C. Larrahondo, M. Hernández, J.C. Muñoz-Mora, G.D. Angulo, and L.M. Quintero, 2024. *Desigualdades territoriales en Colombia: realidades y perspectivas*. <http://doi.org/10.18235/0013019>
- Gertler, Paul J., and Paula Ines Giovagnoli. 2014. "Rewarding Provider Performance to Enable a Healthy Start to Life: Evidence from Argentina's Plan Nacer." World Bank Policy Research Working Paper No. 6884. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/8fadde56-dadb-5ba7-b653-5c083f78c578/content>.

- Gracia, Orlando. and Hernando Zuleta. 2007. "Tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos: ¿Qué impacto puede tener en Colombia?" Documento de Trabajo, No 29. Universidad del Rosario.
- Grover, Arti, Somik V. Lall, and William F. Maloney. 2022. *Place, Productivity, and Prosperity: Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development*. World Bank, Washington, D.C. doi:10.1596/978-1-4648-1670-3.
- Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco. 2008. "Growth Diagnostics", *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 324-355.
- Hanusch, Marek (ed). 2023. *A Balancing Act for Brazil's Amazonian States: An Economic Memorandum*. World Bank, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/39778>.
- Harberger, Arnold C. "A vision of the growth process." *The American Economic Review* 88, no. 1 [1998]: 1-32.
- Herrera Dappe, Matias, Mathilde Lebrand, and Aiga Stokenberga. 2024. *Shrinking Economic Distance: Understanding How Markets and Places Can Lower Transport Costs in Developing Countries*. Sustainable Infrastructure Series. World Bank, Washington, D.C. doi:10.1596/978-1-4648-2124-0.
- Hernández, Gustavo and Fabio Sánchez. 2004. "Colombia: aumento de las exportaciones y sus efectos sobre el crecimiento, empleo y pobreza". *Desarrollo y Sociedad*, [53], pp. 193 - 226.
- Herrero-Alcalde, Ana, Jorge Martinez-Vazquez, and Encarnacion Murillo-Garcia. 2012. "The Challenge of Designing Capital Equalization Transfers: An Application to Spanish Regions." *Publius: The Journal of Federalism* 42(2): 260–88
- Hidalgo, C.A. and R. Hausmann. 2009. "The building blocks of economic complexity." *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), 10570-10575.
- Huneus, Federico, and Richard Rogerson. 2024. "Heterogeneous paths of industrialization." *Review of Economic Studies*, 91, no. 3: 1746-1774.
- Ianchovichina, Elena. 2024. *The Evolving Geography of Productivity and Employment: Ideas for Inclusive Growth through a Territorial Lens in Latin America and the Caribbean*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. <http://hdl.handle.net/10986/40969>.
- Jedwab, Remi, Elena Ianchovichina, and Federico Haslop. 2022. *Consumption Cities versus Production Cities: New Considerations and Evidence*. Policy Research Working Paper No. 10105. World Bank, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/37624>
- Juhász, Reka, Nathaniel Lane, and Dani Rodrik. 2023. "The new economics of industrial policy." *Annual Review of Economics*, 16.
- Keller, Wolfgang. 2002. "Geographic Localization of International Technology Diffusion." *American Economic Review* 92 (1): 120-142.
- Korczyk, E., and Jorge Martinez-Vazquez. 2020. "Lessons from International Experience on Fiscal Decentralization for Regional Governments: Main Report [Vol. 1 of 2]." World Bank. Washington DC. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/en/171561597851830678>.
- Kuznets, S. 1971. *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*. Harvard University Press, Cambridge, MA and London, England.. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674493490>
- Lee, Hyunji, Sohaib Athar, Jesper Steffensen, Roland White, and Ayah Mahgoub. 2022. "Performance-Based Fiscal Transfers for Urban Local Governments." World Bank, Washington, D.C. <https://documents.worldbank.org/curated/en/099310011182211024/pdf/P17612806c9f5206c0bd900a721112454c7.pdf>.
- Lee, J. D., Octavio Medina. 2019. "Results-Based Financing in Education. Learning from What Works." World Bank, Washington, D.C.
- Levitas, Tony. 2017. "Towards a More Equitable and Responsive System of Intergovernmental Fiscal Relations in Colombia." Policy Note, SKL–FOINCIDE. <https://bit.ly/2pVvpLb>. <https://www.researchgate.net/profile/Tony-Levitas/>

publication/331148541_Towards_a_More_Equitable_and_Responsive_System_of_Intergovernmental_Fiscal_Relations_in_Colombia/links/5c6792b1299bf1e3a5abefe9/Towards-a-More-Equitable-and-Responsive-System-of-Intergovernmental-Fiscal-Relations-in-Colombia.pdf.

López-Murcia, J.D. 2022. *“Recentralisation in Colombia.”* Springer International Publishing, Cham, Switzerland. doi:10.1007/978-3-030-81674-2.

Maloney, W., Marcela Melendez, and Raul Morales. 2025. “Latin America and the Caribbean Economic Review, April 2025: Organized Crime and Violence in Latin America and the Caribbean.” World Bank, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/42889>.

Martínez, Luis R. 2023. “Natural Resource Rents, Local Taxes, and Government Performance: Evidence from Colombia.” *Review of Economics and Statistics*, 1-28.

Martínez-Vázquez, J. 2020. “Emerging Trends in Fiscal Transfer Systems in Selected Federations: Implications for India.” *Intergovernmental Transfers in Federations*, 275-94.

Martínez-Vázquez, J. 2021. *Adapting fiscal decentralization design to combat climate change*. World Bank, Washington, D.C.

Martínez-Vázquez, J., and Bob Searle. 2007. *“Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers.”* Springer Science & Business Media, New York, NY. <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=1ZhCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP8&dq=FISCAL+EQUALIZATION+Challenges+in+the+Design+of+Intergovernmental+Transfers&ots=jhPar085I3&sig=roj9uG0VMd-dTdNfFwHxtM1arH64>.

Martínez-Vázquez, J., and A. Timofeev. 2009. “Reforming the Assignment of Functional Responsibilities Principles and a Practical Guide.” Mimeo.

Meisel-Roca, Adolfo and Lucas Hahn. 2020. “Regional Economic Inequality in Colombia, 1926-2018” in D.A. Tirado-Fabregat, M. Badia-Miró, and H. Willebald (eds), *Time and Space*. Palgrave Studies in Economic History. Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-030-47553-6_8.

Moore, Mick, Wilson Prichard, and Odd-Helge Fjeldstad. 2018. *Taxing Africa: Coercion, Reform, and Development*. Bloomsbury Academic, London.

Minvivienda. 2022. *Política de Vivienda Integrar: equidad, inclusión y formalización*. Bogotá.

Ocampo, J. and S. Montenegro. 1984. *Global Crisis, Protection, and Industrialization. Essays on Colombian Economic History*. CEREC Publishing House.

Ocampo, J. 1986. *The Path to Development. Cali, 450 Years*. [Chapter V: Economy]. Friends Group, 80.

Phillips, Peter CB, and Donggyu Sul. 2007. “Transition modeling and econometric convergence tests.” *Econometrica* 75, no. 6: 1771-1855.

Rodríguez D., and Owen Eli Ceballos. 2022. *Clubes de convergencia regional en Colombia 2000-2016: un análisis flexible por departamentos. Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 53, 2022/2. Asociación Española de Ciencia Regional, España.

Rodrik, Dani. 2016. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, vol 21(1), 1-33.

Sabignoso, M., Susan P. Sparkes, and Alexandra J. Earle. 2024. “Using a Small Lever to Achieve Big Outcomes in a Devolved Health System: 20 Years of Programa Sumar in Argentina.” *Health Systems & Reform* 10(3): 2422105. doi:10.1080/23288604.2024.2422105.

- Samad Taimur, Nancy Lozano-Gracia, and Alexandra Panman. 2012. *Colombia Urbanization Review : Amplifying the Gains from the Urban Transition*. World Bank Publications - Books, , number 11955.
- Stiglitz, Joseph E., Nicholas Stern, Maosheng Duan, Ottmar Edenhofer, Gaël Giraud, Geoffrey M. Heal, Emilio Lèbre La Rovere et al. 2017. "Report of the high-level commission on carbon prices." 1-61. <https://doi.org/10.7916/d8-w2nc-4103>
- Strand, Jon. 2025. *Protection value versus exploitation value of the Colombian Amazon rainforest (CA)*. World Bank, Washington, D.C. Unpublished manuscript.
- Trujillo, E., and Martha Badel. 1998. "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996." *Archivos de macroeconomía* 76: 1-49.
- Wacziarg, Romain. 2001. "Measuring the dynamic gains from trade." *The World Bank Economic Review* 15.3 (2001): 393-429
- Weingast, Barry R. 2009. "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives." *Journal of urban economics* 65(3): 279-93.

ANEXO 1. MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE REGIONAL

La Figura 1.1 del anexo ilustra la estructura de la matriz insumo-producto (*input-output*) del modelo de equilibrio general computable regional (CGE, por sus siglas en inglés) para un caso de tres regiones y dos sectores, que puede ampliarse para aplicarse a otras regiones y sectores. En esta representación, los subíndices denotan sectores y los superíndices denotan regiones. El primer elemento de los superíndices y subíndices indica la región/sector de origen, mientras que el segundo indica la región/sector receptor. La diagonal principal de la matriz de demanda intermedia contiene los insumos intermedios nacionales, que son matrices que representan las transacciones interindustriales dentro de cada región y se emplean para calcular los coeficientes técnicos internos. Los bloques fuera de la diagonal representan insumos “importados” de otras regiones.

ANEXO FIGURA 1.1. ESTRUCTURA INSUMO-PRODUCTO PARA EL EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE REGIONAL

		Región r		Región s		Región q		Final demand			Exports	Gross output
		Sector 1	Sector 2	Sector 1	Sector 2	Sector 1	Sector 2	País r	País s	País q		
Región r	Sector 1	Z_{11}^{rr}	Z_{12}^{rr}	Z_{11}^{rs}	Z_{12}^{rs}	Z_{11}^{rq}	Z_{12}^{rq}	f_1^{rr}	f_1^{rs}	f_1^{rq}	e_1^r	x_1^r
	Sector 2	Z_{21}^{rr}	Z_{22}^{rr}	Z_{21}^{rs}	Z_{22}^{rs}	Z_{21}^{rq}	Z_{22}^{rq}	f_2^{rr}	f_2^{rs}	f_2^{rq}	e_2^r	x_2^r
Región s	Sector 1	Z_{11}^{sr}	Z_{12}^{sr}	Z_{11}^{ss}	Z_{12}^{ss}	Z_{11}^{sq}	Z_{12}^{sq}	f_1^{sr}	f_1^{ss}	f_1^{sq}	e_1^s	x_1^s
	Sector 2	Z_{21}^{sr}	Z_{22}^{sr}	Z_{21}^{ss}	Z_{22}^{ss}	Z_{21}^{sq}	Z_{22}^{sq}	f_2^{sr}	f_2^{ss}	f_2^{sq}	e_2^s	x_{12}^s
Región q	Sector 1	Z_{11}^{qr}	Z_{12}^{qr}	Z_{11}^{qs}	Z_{12}^{qs}	Z_{11}^{qq}	Z_{12}^{qq}	f_1^{qr}	f_1^{qs}	f_1^{qq}	e_1^q	x_1^q
	Sector 2	Z_{21}^{qr}	Z_{22}^{qr}	Z_{21}^{qs}	Z_{22}^{qs}	Z_{21}^{qq}	Z_{22}^{qq}	f_2^{qr}	f_2^{qs}	f_2^{qq}	e_2^q	x_2^q
Imports from rest of the world		m_1^r	m_2^r	m_1^s	m_2^s	m_1^q	m_2^q					
Taxes and subsidies		t_1^r	t_2^r	t_1^s	t_2^s	t_1^q	t_2^q					
Domestic value added		va_1^r	va_2^r	va_1^s	va_2^s	va_1^q	va_2^q					
Gross output		x_1^r	x_2^r	x_1^s	x_2^s	x_1^q	x_2^q					

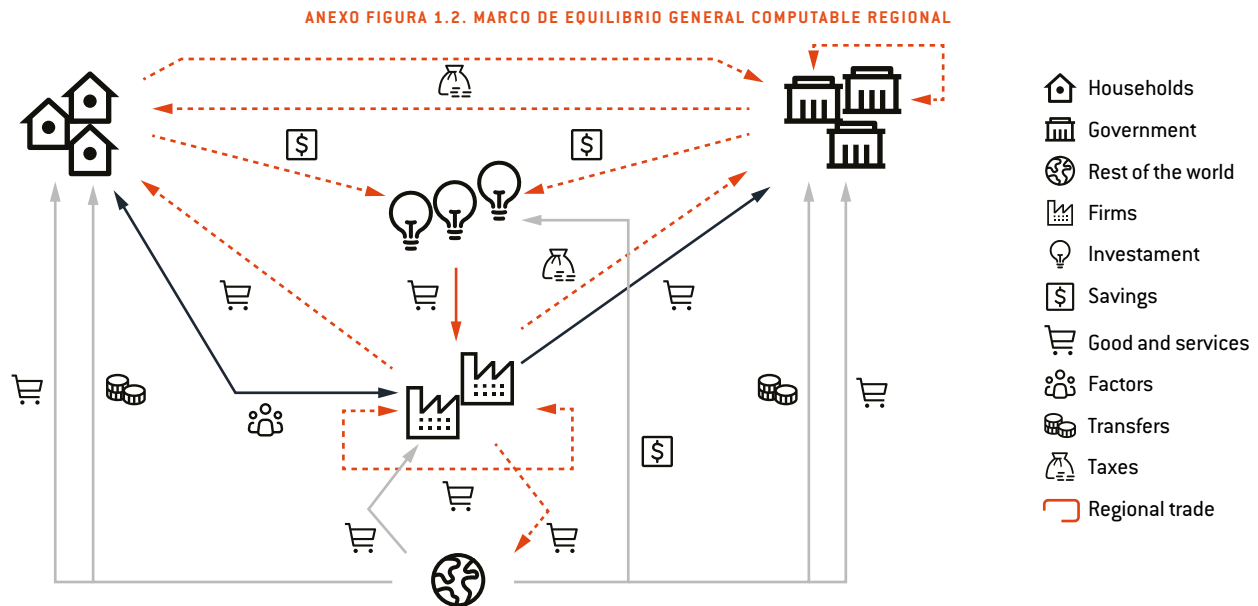
Fuente: DNP

Al igual que en la matriz insumo-producto estándar, las columnas describen la estructura de costos de producción, incluyendo la adquisición de insumos intermedios provenientes del propio departamento, de otros departamentos y del resto del mundo, además de los impuestos y los pagos a los factores primarios. Las filas reflejan la asignación de productos, es decir, las ventas de bienes intermedios dentro del departamento, las transferencias a otros departamentos,⁶¹ las ventas destinadas a la demanda final (que abarca el consumo privado y público, la inversión)⁶² y las exportaciones departamentales hacia el resto del mundo. En conjunto, la matriz insumo-producto ofrece una contabilidad exhaustiva de todos los orígenes y usos de cada producto económico, así como de los factores involucrados en su producción.

61 Estos pueden verse como exportaciones departamentales dentro del país.

62 Es importante reconocer que todos los componentes de la demanda final interna (consumo e inversión privada y pública) pueden asignarse al gasto dentro del departamento en cuestión, así como a otros departamentos.

Los resultados se generan mediante un enfoque de modelado ascendente, en el cual los resultados nacionales se obtienen agregando resultados regionales. El modelo adopta la estructura del GTAP,⁶³ con 59 sectores de producción e inversión distribuidos en 33 regiones (32 departamentos más Bogotá), cada una de las cuales produce 59 bienes. El modelo incluye un hogar representativo por región, entidades gubernamentales tanto regionales como centrales, y un único socio comercial extranjero (el resto del mundo), que interactúa con cada región del país. El proceso productivo emplea dos factores primarios locales (capital y trabajo), cuya disponibilidad depende de la dotación regional, y que se consideran inmóviles entre regiones (ver la Figura 1.2 del Anexo).



La estructura central del modelo regional de equilibrio general computable (CGE) se compone de tres bloques principales, los cuales definen las relaciones entre oferta y demanda, así como las condiciones de equilibrio del mercado. Asimismo, se definen diversas variables agregadas a nivel regional y nacional, entre ellas el empleo total, el nivel general de precios y la balanza comercial. El modelo emplea funciones de producción anidadas y funciones de demanda de los hogares para representar el comportamiento económico. En el ámbito productivo, se asume que las empresas combinan insumos intermedios y factores primarios en proporciones fijas. No obstante, se permite la sustitución entre los factores primarios: capital y trabajo.

La demanda de los hogares se modela mediante una función de preferencias del Sistema de Gasto Lineal (LES, por sus siglas en inglés). Las ecuaciones de demanda se derivan de la resolución de un problema de maximización de utilidad, estructurado mediante un enfoque jerárquico. La estructura de demanda presenta una forma anidada que permite aplicar distintas elasticidades de sustitución. En la etapa inferior del proceso de optimización, se permite la sustitución entre distintos proveedores nacionales. La utilidad se maximiza con respecto al consumo de bienes compuestos de origen nacional. En la etapa superior, se permite la sustitución entre bienes compuestos nacionales e importados.

⁶³ El modelo GTAP es un modelo de equilibrio general global, multisectorial y multirregional que abarca el modelado de las relaciones comerciales bilaterales entre países, las cadenas de suministro dentro de las economías nacionales y las complejas interacciones entre estos flujos comerciales internacionales y la dinámica de la oferta y la demanda internas. Para obtener una descripción general completa del modelo, consulte Corong et al. (2017).

ANEXO 2. LA ESTRUCTURA DE ASIGNACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) a los gobiernos subnacionales (GSN) se efectúan según los siguientes criterios:

- **Educación:** La asignación de recursos en educación sigue una estructura compleja con dos componentes principales: prestación de servicios y calidad. La fracción destinada a educación se divide entre estos componentes, sin una distribución concreta establecida. La prestación del servicio cubre costos predeterminados, como los salarios de los docentes, acordados principalmente mediante convenios entre el Gobierno y FECODE. Más del 95% del componente de educación del SGP se asigna a los salarios de los docentes y se asigna a 97 entidades territoriales certificadas. Los fondos restantes para mejoras de calidad, que se asignan a todas las administraciones municipales, se utilizan para el desarrollo de infraestructura, transporte, alimentación escolar y materiales educativos. Sin embargo, al ser una parte residual de la asignación total, estos recursos no han tenido el impacto esperado en términos de mejora de la calidad.
- **Salud:** La distribución de los recursos del SGP en salud busca financiar tres componentes:
 - ◇ *Régimen subsidiado (87%):* Financiar los costos unitarios de los pagos por capitación a las poblaciones pobres en los municipios que reciben subsidios.
 - ◇ *Salud Pública (10%):* Recursos para la atención en salud pública y actividades de promoción, gestionados por autoridades departamentales y municipales.
 - ◇ *Subsidio a la oferta (3%):* Financiar la atención a población pobre no asegurada a través de empresas sociales del Estado.
- **Abastecimiento de agua:** Para los municipios y la Autoridad Nacional del Agua (ANM), el 85% de los fondos se destina a cubrir todos los factores necesarios para prestar servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, según criterios como déficit de cobertura, población atendida, esquemas de solidaridad, niveles de pobreza y eficiencia fiscal. Para los departamentos y Bogotá (Distrito Capital), el 15% de los fondos se destinan a procesos de coordinación, estudios y asistencia técnica y se asignan en función de la participación de los municipios en estas tres primeras categorías.
- **Propósito general:** Esta asignación corresponde específicamente a municipios, incluidos distritos y el Departamento de San Andrés (con régimen especial). Está destinada a financiar competencias locales, entre ellas, según criterio municipal, educación, salud y servicios de agua. Esta asignación se divide en dos partes: el 83% se distribuye entre todos los municipios, mientras que el 17% se dirige a municipios con menos de 25.000 habitantes (aproximadamente 770 municipios), con menores niveles de recursos y capacidad. La distribución del 83% responde a criterios como población, pobreza (medida por las NBI), eficiencia fiscal y administrativa; el 17% especial considera solo pobreza y tamaño poblacional, buscando compensar municipios más pobres e incentivar la gestión eficiente.

ANEXO 3. GRUPOS DEPARTAMENTALES Y ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA

Código de departamento	Nombre del departamento	Grupo del departamento (Región)	PIB (constante 2015 bn \$ COP)	PIB per cápita (constante 2015 bn \$ COP)	Superficie del terreno (km²)	Población	Densidad poblacional (personas por km² de superficie)	Necesidades básicas insatisfechas (NBI) (como % de los hogares)	Superficie forestal (% de la superficie terrestre)
5	Antioquia	1	146,562	21.6	63,612	6,787,846	106.7	10.7	34.4
8	Atlántico	1	44,397	16.0	3,388	2,774,958		11.4	1.4
11	Bogotá D.C.	1	260,095	33.0	1,587	7,873,316	4,961.1	3.5	5.8
15	Boyacá	1	24,772	19.3	23,189	1,285,035	55.4	10.2	10.9
17	Caldas	1	15,346	14.8	7,888	1,034,151	131.1	9.0	6.4
25	Cundinamarca	1	59,629	17.9	24,210	3,334,637	137.7	6.4	12.8
63	Quindío	1	7,765	13.9	1,845	559,810	303.4	6.8	27.6
66	Risaralda	1	15,954	16.4	4,140	970,138	234.3	8.2	16.4
68	Santander	1	60,776	26.0	30,537	2,335,238	76.5	9.6	27.4
76	Valle del Cauca	1	97,131	21.0	22,140	4,626,064	208.9	6.3	38.5
88	San Andrés	1	1,536	24.7	52	62,255		14.9	0.0
20	Cesar	2	15,498	11.5	22,905	1,349,162	58.9	23.0	8.6
50	Meta	2	30,222	27.1	82,805	1,113,810	13.5	13.5	37.2
81	Arauca	2	4,815	15.7	23,818	307,628	12.9	32.5	10.0
85	Casanare	2	12,872	28.0	44,640	459,973	10.3	16.1	12.6
86	Putumayo	2	3,360	8.9	24,885	377,095	15.2	19.0	71.6
13	Bolívar	3	35,495	15.9	25,978	2,227,184	85.7	26.7	6.9
18	Caquetá	3	3,762	8.9	88,965	421,797	4.7	23.6	73.3
19	Cauca	3	16,986	11.0	29,308	1,541,265	52.6	18.8	48.4
23	Córdoba	3	16,364	8.7	25,020	1,882,211	75.2	35.1	4.4
41	Huila	3	14,766	12.7	19,890	1,164,463	58.5	12.9	23.5
47	Magdalena	3	12,768	8.6	23,188	1,476,366	63.7	26.7	14.5
52	Nariño	3	14,326	8.5	33,268	1,689,002	50.8	22.0	13.4
54	Norte de Santander	3	15,168	9.0	21,658	1,678,975	77.5	18.4	42.9
70	Sucre	3	8,023	8.2	10,917	980,942	89.9	29.1	1.1
73	Tolima	3	19,552	14.3	23,562	1,367,802	58.1	12.2	17.7
27	Chocó	4	3,620	6.2	46,530	584,521	12.6	65.5	80.6
44	La Guajira	4	8,450	8.3	20,848	1,017,121	48.8	53.3	8.5
91	Amazonas	4	712	8.5	109,665	83,690	0.8	35.2	96.9
94	Guainía	4	336	6.1	72,238	55,091	0.8	59.5	91.8
95	Guaviare	4	775	8.2	53,460	94,625	1.8	27.9	90.0
97	Vaupés	4	270	5.9	54,135	45,579	0.8	68.9	95.3
99	Vichada	4	613	5.1	100,242	120,942	1.2	67.8	41.1

ANEXO 4. DEFINICIÓN DEL ÍNDICE DE CAMBIOS DE MERCADO DE EXPORTACIÓN

El conjunto de datos BACI (Base para el Análisis del Comercio Internacional), que recoge información sobre los flujos comerciales internacionales de aproximadamente 200 países, es elaborado por el centro de investigación francés CEPIL a partir de datos brutos provenientes de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

A partir del conjunto de datos BACI para Colombia desde 2009 en adelante, se construye un indicador de volatilidad del mercado (MV, por sus siglas en inglés), específico por exportador, año y producto, que se define como:

$$MV_{y,x,i} = \sum_m^{1-n} \left(\max(0; ES_{y,x,m,i} - ES_{y-1,x,m,i}) \right)$$

Donde y representa el año, x el país exportador, m el país importador, i el producto a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado (SA) y ES la proporción de las exportaciones de i realizadas por un país en y que se dirigen al socio comercial m .

Corresponde a la suma de todos los aumentos positivos en la cuota de mercado que experimenta un país de un año al siguiente para un producto, lo que, por definición, oscila entre 0 y 1 (si un país tiene solo dos socios comerciales y todas las exportaciones van al socio 1 en un año y luego cambian completamente al socio 2 en el siguiente, es 1, y si la cuota de mercado sigue siendo exactamente la misma, es 0).

Se plantea que el grado en que un exportador puede “cambiar” de un mercado de importación a otro depende tanto de la concentración inicial del mercado de exportación para ese producto como de factores específicos del producto. Ambos determinantes interactúan, ya que la diversificación inicial puede tener más peso en ciertos productos.

Para aproximar estos componentes, estimamos:

$$MV_{y,x,i} = \beta_0 + \beta_1 * ESmax_{y,x,i} + \beta_2 * FE_y + \beta_3 * FE_x + \beta_4 * FE_i + \beta_5 * FE_i * ESmax_{y,x,i}$$

Donde $ESmax$ es la proporción de exportaciones del producto i en el año y que va al principal socio comercial del exportador para ese producto y año (medida de diversificación), y FE representa los efectos fijos de año, exportador y producto. En nuestra interpretación, β_1 representa la importancia general de la diversificación inicial, β_2 recoge los cambios ligados al tiempo y β_3 los propios de cada país. En nuestro caso, β_4 proporciona la «volatilidad del mercado» específica del producto (o la facilidad con la que se puede cambiar de mercado para un producto dado), y β_5 indica el peso de la diversificación de mercados inicial.