



**BAJANDO LA CERCA:
REDUCIENDO LAS
BARRERAS A LA INCLUSIÓN**

BAJANDO LA CERCA:
**REDUCIENDO LAS
BARRERAS A LA INCLUSIÓN**

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país dividido entre un sector que tiene una serie de características que normalmente recogemos dentro del término “informalidad”, y que abarca la mayor parte del país, y una porción formal que resulta en comparación pequeña. Esta división se da entre personas y empresas. A lo largo de los años se ha recolectado evidencia de cómo esos elementos que caracterizan la informalidad conllevan una serie de consecuencias negativas para estas personas y empresas, de manera tal que no es la informalidad *per se* la que resulta preocupante, sino sus efectos. El Consejo Privado de Competitividad (CPC) ha documentado en diferentes versiones del *Informe Nacional de Competitividad* (INC) y en informes especiales¹ esas consecuencias negativas, en particular sobre la productividad y el bienestar, y cada año se hace un recuento de las recomendaciones acogidas. Una pregunta importante es entender por qué no hemos logrado como país avanzar en los consensos necesarios para eliminar estas barreras.

La informalidad incluye empresas y trabajadores que no cumplen con alguno de los requisitos legales de su actividad. Según las últimas estimaciones del DANE, 58 % de los trabajadores está en la informalidad, la mayoría trabajando en micro, pequeñas y medianas empresas, y con variaciones importantes por regiones, sectores de actividad económica y tipo de oficio. Por sexo, los hombres tienen tasas de informalidad de 60 %, mientras que las mujeres tienen tasas del 55 %. Las tasas más altas por ciudades se encuentran en Sincelejo con 69,2 %, y las más bajas, en Manizales con 35,3 %. La proporción de trabajadores informales en microempresas es del 85,2 %; en pequeñas, del 23,8 %; en medianas representan 8,8 %, y en grandes, llega al 5,7 %².

La informalidad es multidimensional; no un estado permanente. Lo que usualmente asociamos con informalidad incluye cumplimiento de varios requisitos de registro, pago de prestaciones a empleados, pago de impuestos, entre otros, y aun cuando suele ser asociado a la economía popular, no se limita a ella: no toda economía popular está en la informalidad, y no toda la informalidad es economía popular. Lo cierto es que la combinación de costos y beneficios, incentivos perversos y una variedad de capacidades y productividades interactúan de manera dinámica

con nuestras normas, regulaciones y políticas. Como resultado, proporciones grandes de la sociedad operan por fuera del conjunto de normas que hemos definido.

La posibilidad de participar de las ventajas de la economía formal está determinada en gran medida por la manera en la que regulamos, intervenimos en mercados y diseñamos políticas públicas. Muchas de estas intervenciones han tenido como objetivo definir parámetros mínimos o referentes de lo que se considera óptimo tanto en los procesos como en los resultados. Así, en los mercados de productos, por ejemplo, se ha tratado de establecer estándares mínimos de calidad desde el punto de vista del consumidor local e internacional con reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias; en el mercado laboral, se han estipulado salarios mínimos que buscan garantizar un ingreso mínimo para trabajadores, condiciones de despido y otras definiciones de lo que es un empleo digno; en el mercado de crédito, entretanto, se ha determinado lo que debería ser su costo máximo en términos de tasa de interés; en mercados de tierras, se ha definido la unidad mínima de producción, en la búsqueda de garantizar activos productivos suficientes para población rural, y en mercados inmobiliarios se han estipulado características de tamaño mínimo de espacios habitables. De igual forma podríamos continuar en una lista interminable de “deseables” normativos que terminan generando efectos indeseados, entre los cuales no resulta menor el hecho de que en muchas ocasiones no se consulta la voluntad de las personas que se pretende “proteger”, ignorando los impactos inesperados sobre terceros.

Los estándares de calidad (entendida esta en un sentido amplio como las características mínimas requeridas para participar formalmente de un mercado) que se imponen, y en particular los reglamentos técnicos que definen estándares mínimos, no se compadecen con las capacidades de cumplimiento de nuestras empresas y hogares. En ese orden de ideas, si bien la regulación busca crear y cambiar realidades para bien, al definir estándares que se alejan significativamente de la realidad termina creando barreras a la formalidad para las personas y las empresas.

En el documento *Informalidad. Una nueva visión para Colombia* (CPC, 2017a), trabajo del BID Lab junto con varias cámaras de comercio lideradas por Cali, y en el CONPES 3956, “Política de Formalización empresarial”³, se reconoce que las condiciones de informalidad se dan en una senda continua, en la que se cumplen solo algunas de las regulaciones, y que las decisiones frente a ese cumplimiento suelen ser “racionales”, es decir, que para cada punto se sopesan costos frente a beneficios. Las barreras y los efectos de umbral crean puntos de discontinuidad en esta senda. El problema fundamental está en que los costos de corto plazo superan los beneficios de corto plazo, pero en el largo plazo alejan a estas empresas y hogares de sus potenciales de bienestar y producción.

Es necesario anotar que no construimos suficientes rutas de generación de capacidades para lograr superar el umbral, lo cual crea incentivos perversos que perpetúan la exclusión. Los estándares de calidad en varios mercados —como ya los definimos— implican altos costos para las empresas y los hogares, y constituyen un paso difícil de superar entre informalidad y formalidad. De este modo se fomenta una falta de inversiones en cualquier tipo de capacidad para poder mantenerse por fuera del radar del Estado y de la regulación. El problema, evidentemente, es que este comportamiento también deja a las personas y sus proyectos en condiciones de mayor vulnerabilidad, como lo demostró la pandemia. Los efectos son heterogéneos, creando un fenómeno de autoselección donde las empresas con menores capacidades suelen ser las que quedan relegadas a la informalidad. Por ende, en la medida en la que hay coincidencia con sectores de la economía popular, los efectos de división entre las diferentes “economías” que hay en el país se profundizan.

La división de la sociedad entre un mundo formal y otro informal creada por umbrales regulatorios impide que haya mejoras en productividad. Los micronegocios y las pymes quedan atrapados en un mundo informal con bajas capacidades gerenciales, poco acceso a financiación, bajos niveles de inversión, poco desarrollo de su talento humano, bajo crecimiento, dificultades para innovar, en fin. Quienes viven en la informalidad tienen menos posibilidades de lograr escalas óptimas de producción e integrarse en mercados eficientemente, y tampoco cuentan con incentivos para hacerlo ya que permaneciendo en la informalidad evitan el monitoreo y los costos *netos* percibidos del mundo formal (ver capítulo *Productividad y emprendimiento del INC 2021-2022*)⁴.

Lo problemático es, de nuevo, que estos hogares del mundo informal viven en condiciones de fragilidad en su sustento y oportunidades. Si bien es claro que no todos los emprendimientos que empiezan en la informalidad quedan atrapados en esa condición en la medida en la que existen algunos de alto potencial de crecimiento que logran transitar a la formalidad, también es necesario advertir que las posibilidades se ven seriamente limitadas para muchos. Las capacidades y los efectos de cada una de las acciones de política son variados.

La exclusión de la formalidad por altos costos de formalización, trámites engorrosos y tiempo perdido de los dueños impide a su vez que las empresas y los hogares se beneficien de bienes públicos específicos y también que contribuyan a su financiación. En consecuencia, son las empresas y los hogares incluidos en la formalidad los que deben asumir la financiación de un Estado que se queda corto en sus capacidades de provisión de bienes públicos complementarios a la iniciativa privada que redunden en mayor productividad para las empresas y mayor bienestar para todos. Esto empeora al mismo tiempo la desigualdad y contribuye al ciclo vicioso de la baja productividad, también reportado en el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021a): crear y mantener un sector formal pequeño por las dificultades de cumplir con la cantidad de trámites, normas, discrecionalidad de funcionarios y demás lleva a la Nación a asumir una mayor carga tributaria que también va en contravía de la competitividad y hace difícil el diseño de un buen sistema tributario (ver capítulo *Sistema tributario del INC 2022-2023*).

Como se puede ver, las barreras a la formalidad y los desincentivos al crecimiento limitan el potencial de crecimiento de la economía, del empleo y de la productividad. Como se describe en el capítulo *Productividad y emprendimiento del INC 2022-2023*, la entrada de nuevos emprendimientos y de competencia, la salida de emprendimientos que fracasan y las mejoras en las capacidades de emprendimientos que crecen requieren condiciones de entorno, mercados que funcionen y, muchas veces, buenas políticas públicas. Sin embargo, los enfoques regulatorios que encontramos impiden el dinamismo de estos procesos, a pesar de que ese crecimiento genera empleo, y también recaudo, facilitando la formulación de mejores políticas en general.

1. Ver CPC (2017a) y otras versiones del INC disponibles en: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/>

2. Según la medición de ocupación informal del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de julio de 2022.

3. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3956.pdf>

4. Disponible en: https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/productividad-y-emprendimiento/#cpc_breadcrumb

Por una parte, la división entre formalidad e informalidad reduce la competitividad al distorsionar procesos de entrada, salida y competencia en mercados. Por ejemplo, las barreras a la participación en el mercado laboral formal, como el diseño del sistema de protección social contributiva (cuyo acceso y financiación depende del estatus laboral de las personas), afectan el funcionamiento de dicho mercado. Este fenómeno se suma a los problemas de formación y pertinencia de quienes buscan ingresar a él. Por lo tanto, al no lograr emplearse, las personas recurren a lo que se denomina la “cuenta propia” o autoempleo y a las actividades informales de subsistencia. No obstante, los pequeños negocios que surgen de esta forma suelen ser informales, improductivos y vulnerables.

Los problemas del mercado laboral afectan también la productividad del sector formal y la capacidad de las organizaciones de mantenerse en él. Además, la segmentación de mercados impide la integración de cadenas locales y regionales de valor óptimas con sistemas de proveeduría y calidad que permitan el desarrollo de capacidades sectoriales, lo cual repercute en una menor entrada y salida empresarial. La Misión de Empleo de 2021⁵ en Colombia describió esta dinámica y sugirió la necesidad de una ruta de reformas, muchas de ellas propuestas en versiones anteriores del INC, para romper el ciclo vicioso de informalidad laboral, desempleo y bajo capital humano. Al respecto, cabe aclarar que darle herramientas a nuestro talento humano para mejorar su vida y sus oportunidades no se contraponen a la rentabilidad de las grandes empresas; ambos factores van de la mano.

También es preciso observar que la política pública, y en particular la de desarrollo productivo en su segmento de mipymes, se sesga hacia la supervivencia de los emprendimientos en la medida en que el autoempleo de subsistencia o necesidad reemplaza al empleo formal. Sin embargo, se debería propender a que sean los emprendimientos más exitosos los que sobrevivan, generen posibilidades de asociatividad y crezcan. Para ese fin, conviene señalar la confusión que existe entre las políticas sociales y las políticas productivas, lastimosamente en detrimento de ambas. Hay que recordar, por ejemplo, que lo que muere es la empresa que no satisface una demanda; no el empresario. Muchas veces, lo que hay que lograr es que un emprendedor con potencial abra otra empresa en un sector más dinámico o con otras características. Esto es lo que genera dinámica.

Por otra parte, la exclusión de hogares del mundo formal afecta la movilidad social, la superación de la pobreza y la calidad de vida. Este fenómeno se debe a que, por lo general, las personas que se encuentran por fuera del mercado laboral formal hacen inversiones insuficientes en su talento, su salud y su educación, lo que las hace más vulnerables a las trampas de pobreza. De hecho, aun si los niños, niñas y adolescentes de hogares vulnerables acceden a salud y educación con apoyo de la política social, los retornos para ellos son bajos en la medida en que no logren participar activamente del mercado laboral (ver capítulos *Educación y Mercado laboral* en el INC de 2021-2022 y el capítulo *Mercado laboral del INC 2022-2023*)⁶.

Asimismo, en tanto el sector productivo está segmentado en formales e informales, con todos sus matices, las inversiones en bienes públicos, como infraestructura, energía, educación, salud, ciencia y tecnología, son insuficientes, y sus retornos resultan menores a los esperados. Así pues, la baja participación de empresas y hogares en la tributación impide que dichas inversiones logren los impactos esperados al limitar los retornos a la escala existente. Frente a esto, sería clave aumentar la escala y el alcance del sector formal, pues de tal modo se multiplicaría el número de usuarios de la capacidad estatal y a su vez se lograrían aumentar los retornos y los recursos para su financiación al ampliar la base de tributación y la generación de riqueza.

La agenda de mejora normativa y regulatoria es esencial para generar marcos que incentiven una eliminación gradual de las consecuencias negativas de la informalidad, si es que no la informalidad en sí misma. Desde el proceso de entrada a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2014, la agenda de mejora normativa en Colombia ha cobrado importancia. Sin embargo, esta agenda no se concentra en evaluar el impacto sobre la segmentación de agentes que la regulación puede tener en economías informales. En esa medida, es fundamental ajustar las nuevas metodologías, los procesos y los instrumentos de análisis para mejorar la producción normativa en el sentido de entender las implicaciones sobre la exclusión y las divisiones que se generan.

Otro punto sobre el que cabe llamar la atención son las fallas de gobierno que se reflejan en efectos inesperados e indeseados de intervenciones de política, además de las ineficiencias

del Estado y su peor manifestación: la corrupción. Estas problemáticas impiden que haya procesos de inclusión y de competitividad. En efecto, la ausencia generalizada de análisis de las intervenciones de política y las regulaciones y de su impacto sobre la división de la sociedad en incluidos y excluidos resulta en un exceso y obsolescencia de normas, diseñadas a la medida de los *incluidos*. Muchos procesos contribuyen a este mal equilibrio: un sistema de control y fiscalización que sesga al funcionario público hacia la sobre-regulación, captura regulatoria por parte de grupos particulares de interés, sobre-representación de la información y los intereses de los incluidos en la toma de decisiones.

Los fenómenos mencionados afectan todas las áreas de la economía y la sociedad, impactando negativamente la competitividad y la inclusión, es decir, la vida de la gente. La lógica y los procesos de formulación de políticas, desconectados de la realidad y de las capacidades sociales pero aspiracionales en las metas que buscan alcanzar, retroalimentan ciclos viciosos de exclusión y baja competitividad. Las barreras que nos dividen y los incentivos perversos que se generan en este contexto merman la provisión de condiciones básicas para la competitividad —eficiencia del Estado, justicia, infraestructura, transporte y logística, energía, economía digital—, la formación y atención a las personas —educación y salud—, la eficiencia de mercados de productos y factores —incluidos el laboral, el de capital y el de tierras— y las capacidades de integrar a las empresas a la economía global con sus flujos de conocimiento y tecnología, y de transformar la economía con CTI, productividad, emprendimiento y sostenibilidad.

En conclusión, la agenda de competitividad va de la mano de la agenda de inclusión. Con esto en mente, en la versión 2022-

2023 del INC el CPC busca analizar la formulación de normas y reglas, así como los procesos e incentivos institucionales que definen la relación de actores públicos y privados en este equilibrio subóptimo que se encuentra en tantas áreas importantes para la productividad y para la inclusión. Vamos a explorar las principales manifestaciones de este fenómeno en cada uno de los temas cubiertos por el INC, donde cada capítulo explorará en más detalle las manifestaciones de la división entre los incluidos y los excluidos, y las recomendaciones para derribar estas barreras. Una agenda gana-gana para desarrollar en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y con la formulación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026.

En esta separata resumimos un marco conceptual y los principales mecanismos que definen algunos casos de exclusión en la economía y la sociedad colombianas. Dicho análisis comprende cinco secciones. En la primera describimos diferentes formas de entender la formulación de políticas públicas y los problemas que identificamos desde este enfoque para el caso colombiano. En la segunda mencionamos los principales instrumentos de política y de regulación en Colombia y sus instituciones. En la tercera ilustramos los mecanismos que impiden que la política pública resulte en mejores resultados de inclusión, sostenibilidad y productividad, y los relacionamos con cada capítulo del INC. La cuarta sección presenta ejemplos específicos en mercados de factores de producción y en mercados de productos. Finalmente, proponemos unos lineamientos y acciones para mitigar la trampa de exclusión vinculada a la manera en la que muchas veces el Estado interviene en la economía. La separata amplía y desarrolla algunas de las ideas contenidas en el informe especial sobre informalidad (CPC, 2017a).

5. Disponible en: <https://www.misionempleo.gov.co/>

6. Disponibles, respectivamente, en https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/educacion/#cpc_breadcrumb y en https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/mercado-laboral-2/#cpc_breadcrumb

CÓMO ENTENDER LA REGULACIÓN Y LAS INTERVENCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Los mecanismos de mercado usualmente son buenos instrumentos de asignación de recursos y de coordinación y cooperación social. Lo que se conoce como “mercado” es una herramienta potente que surge de las necesidades de las personas para resolver colectivamente sus problemas. Así pues, la interacción voluntaria de millones de personas, consumidores y productores a través de estos mecanismos descentralizados impulsa el bienestar para el mayor número de personas. Las ofertas y las contraofertas en estos espacios envían señales e información reflejada en precios, que coordinan las acciones y propician una cooperación social a gran escala. De tal forma logramos definir qué producimos, en qué calidades y cómo se distribuye esa producción. Aunque se le ha dado una connotación egoísta, es quizás la institución más poderosa y omnipresente de colaboración humana; mucho más poderosa que sistemas de control centralizado.

El sistema de mercado requiere algunas condiciones para funcionar adecuadamente. Una de ellas es contar con un sistema de propiedad privada que permita que todos los miembros de la sociedad puedan usar activos productivos, tomar riesgos y esperar retornos de sus proyectos. En segundo lugar, el mercado funciona a través del procesamiento de la información dispersa y descentralizada que se resume en precios. El flujo de estos datos y su síntesis en precios es la manera en la cual se coordinan los actores sin necesidad de una dirección centralizada.

El sistema de precios genera señales, beneficios y pérdidas e incentivos para satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad. La combinación de información sobre preferencias, deseos y aspiraciones, por un lado, y costos y capacidades de producción, por el otro, envía señales resumidas en los precios para definir la combinación de productos y servicios que encontramos en una economía. Críticamente, la posibilidad de tener utilidades y la existencia de pérdidas generan los incentivos para que volquemos las capacidades hacia aquellas cosas que más se valoran como sociedad, las que más aportan al bienestar.

Una utilidad positiva indica que hay oportunidades y fomenta una mayor producción y la entrada de nuevos competidores. En contraste, las pérdidas señalan que determinadas actividades no son valoradas suficientemente para justificar el uso de recursos escasos en su producción. El papel del emprendedor, que identifica oportunidades, organiza los factores de producción y toma riesgos, es fundamental para lograr satisfacer necesidades y de-

seos sociales. Ahora bien, las barreras que impiden a los emprendedores actuar sobre esas oportunidades reducen el bienestar.

Lograr el máximo bienestar social requiere mercados que funcionan bien. El sistema de precios opera en mercados de muchos tipos y para numerosos productos. Existen desde los mercados para bienes de consumo que se compran con frecuencia en tiendas y supermercados hasta mercados donde no se interactúa con tanta frecuencia y que tienen características particulares, como los de seguros de vida y los de fondos de pensiones. Igualmente, hay mercados donde asignamos factores de producción, como capital, trabajo, y tierra, hacia diferentes actividades. En mercados de capitales definimos cómo asignar ahorros hacia oportunidades de inversión; en mercados de trabajo se definen la variedad de salarios y retornos al capital humano que acumulamos a través de educación, salud y formación en el trabajo, y en el mercado de tierras se definen rentas de la tierra para asignarlas a usos alternativos que pueden ir desde actividades agrícolas hasta usos urbanos.

El emprendedor y el emprendimiento cumplen entonces una función esencial en el proceso de lograr la satisfacción de nuestras necesidades y aspiraciones y, en últimas, en el buen funcionamiento de una economía de mercado. El emprendedor, un tipo de trabajador particular, identifica las necesidades que hay que satisfacer, piensa en soluciones y organiza todos los factores de producción para lograrlas. Este actor contribuye a la aparición de un nuevo mercado, donde toda la información de deseos y preferencias y de costos y posibilidades productivas se resume en precios, lo que resulta en utilidades (o pérdidas) y genera los incentivos para la creación de respuestas a nuestras demandas. Y claro, ¡los hay tan potentes que son capaces de crear demandas que previamente no existían!

Un sistema de mercado que funciona bien es un aliado de la competitividad, la inclusión, la sostenibilidad y el bienestar. La función empresarial en un entorno de mercado como el descrito anteriormente es un factor central y aliado de la competitividad que nos permite aumentar la productividad. La competencia entre emprendedores por satisfacer nuestras necesidades de la mejor manera posible resulta en incentivos para innovar, tanto con nuevos productos como con nuevos procesos, logrando reducir los costos y los recursos usados en la producción. En ese sentido, mercados que funcionan bien son asimismo aliados de esquemas de economía circular y sostenibilidad, donde el uso

eficiente de todos los recursos reduce nuestra huella ambiental y es consistente con la conservación y el uso sostenible del capital natural. Finalmente, el proceso de innovación en producción y consumo es una herramienta para avanzar en inclusión involucrando a toda la sociedad en la búsqueda permanente de mejores formas de vivir juntos, cooperando y compitiendo para aumentar el bienestar de todos.

Como toda interacción humana, hay momentos en que algunas cosas fallan y necesitamos intervenciones de política y regulación. A pesar de las virtudes de un sistema de precios descentralizado que nos permita coordinarnos y vivir en paz en medio de nuestras diferencias, hay oportunidades en las que el mercado falla. Las fallas de este sistema de precios se presentan en varias circunstancias: (1) cuando los precios no reflejan todos los costos o beneficios sociales de la producción y el consumo (externalidades); (2) cuando se rompe el mecanismo de apropiabilidad de retornos a inversiones por problemas relacionados con la imposibilidad de excluir vía precios o de que haya rivalidad en el consumo (bienes públicos); (3) cuando las interacciones en mercados y la oportunidad de aprender y reaccionar a la información y precios es limitada (problemas de información); (4) cuando las posibilidades de competencia son limitadas por la estructura de costos y la tecnología de producción (monopolios naturales); (5) cuando hay preferencias intertemporalmente inconsistentes tales que las decisiones tomadas para el corto plazo no coinciden con las que llevarían al mayor bienestar de largo plazo, y otros sesgos comportamentales que afectan nuestra capacidad de siempre lograr escoger las mejores opciones disponibles.

Las fallas planteadas hacen que en ese espacio en el que colectivamente nos reunimos a solucionar nuestros problemas no siempre se logre hacerlo. Por eso buscamos que otro órgano colectivo, el Gobierno, nos ayude a corregir el rumbo. En el caso de las externalidades, se pueden usar impuestos o subsidios para que lo que le cueste al privado sea igual a lo que le cueste a la sociedad (impuestos pigouvianos). También, en ocasiones hay cosas de las que todos nos beneficiamos, pero por múltiples causas no nos ponemos de acuerdo para producirlas. Estos son bienes públicos que deben ser provistos entonces con una intervención gubernamental. Asimismo, pueden existir problemas en los flujos de información que se necesitan, y en esos eventos el Gobierno puede contribuir a generarlos como parte de su provisión de bienes públicos. Igualmente, este estamento puede generar marcos de decisión para ayudarles a los consumidores a tomar mejores decisiones en situaciones de poca interacción y aprendizaje (ej., decisiones de vida o muerte, decisiones que se toman pocas veces en la vida y donde no se puede aprender rutinariamente en el mercado). Por último, cuando hay mercados que por su natura-

leza llevan a estructuras muy concentradas, también se puede justificar una intervención del Gobierno en la forma de una regulación que impida llegar a soluciones que no sean las mejores para la sociedad.

Sin embargo, el Gobierno puede tener otros roles que van más allá de corregir las fallas que encontremos en los logros del mercado. Es decir, hay otras justificaciones para políticas públicas que van desde el control central de decisiones, o las consideraciones redistributivas, hasta la creación de mercados vía un estado emprendedor (Mazzucato, 2013). Algunas de estas parten de problemas que podrían también entenderse como fallas de mercado o inexistencia de este (como podría ser el caso de la redistribución para corregir la lotería de la cuna) y que dan pie a ciertas intervenciones.

También podríamos definir la intervención del Gobierno desde la perspectiva de la satisfacción de derechos. De acuerdo con esta racionalidad, la intervención busca desarrollar el contenido de derechos y su implementación (López, 2022). De igual forma, visiones alternativas ponen diferentes criterios y lógicas en la racionalización de las políticas y de las intervenciones.

Otras posibles justificaciones pueden basarse en el control del presupuesto, en la salvaguarda de la preponderancia de la nación en la escena internacional o en la protección de una ideología o modelo de Estado. En esta separata, vamos a continuar la discusión tomando la idea del Estado corrigiendo algún tipo de falla de mercado, incluyendo casos de intervención donde el Gobierno asume un papel coordinador.

Así pues, al actuar como coordinador, el Gobierno puede asumir riesgos para dinamizar y articular la iniciativa privada enfocada hacia ciertos objetivos. En ese sentido, la economista Mariana Mazzucato (2021) ha propuesto una visión de política pública por “misiones”, donde el sector público toma un papel coordinador e impulsor de iniciativas con inversiones cuantiosas y aglomerando participación privada. Por tanto, la inversión en ciencias básicas, justificada desde la perspectiva de fallas de mercado, cobra nueva relevancia en el marco de referencias de Mazzucato, con un papel importante del Estado creando nuevos mercados a partir de la financiación y el liderazgo en proyectos de innovación. En definitiva, hay varios componentes del enfoque de Mazzucato que podrían ser útiles para transformar el papel del Gobierno de uno hiperregulador a uno que ayude a generar valor; entre ellos, la transformación de la compra pública en un motor de innovación y de generación de oportunidad y de direccionamiento (Mazzucato, 2021).

Al igual que el mercado, el Gobierno es una fuerza sujeta a fallas. Por tanto, siempre que hay una intervención regulatoria, normativa, de política, surge la posibilidad de una falla

de gobierno, con costos asociados. Las fallas de esta índole pueden venir de varias fuentes: (1) el uso de instrumentos que no solucionan directamente la falla de mercado identificada y, al contrario, generan otra clase de problemas y distorsiones; (2) la mala calibración de la intervención; (3) la aplicación de la medida más allá de lo necesario o con una focalización inadecuada; (4) captura regulatoria y normativa con intervenciones que favorecen a grupos particulares de interés por encima de objetivos de bienestar general; (5) incentivos inesperados e indeseados que generan cambios de comportamientos costosos para la sociedad; (6) fallas de implementación debido a limitadas capacidades operativas y de funcionamiento; (7) problemas de incentivos del hacedor de política (conocido como el agente en la literatura) que no responde a los mismos objetivos que las personas a las que sirve (principal); (8) incertidumbre e información incompleta para la aplicación de las políticas, y, finalmente, (9) la corrupción puede considerarse como la peor de las formas de falla de gobierno.

Las fallas de gobierno, al igual que las de mercado, deben ser evitadas o corregidas. Aun si se identifican buenas razones para intervenir, bien sea con una regulación o con otro instru-

mento de política pública, hay que considerar si se logra un resultado mejor con la intervención que el *statu quo*. Si los costos de posibles fallas de gobierno asociados a las políticas es alto, debido a cualquiera de las posibles fuentes de falla identificadas anteriormente, puede ser que sea menos costoso para todos no hacer nada. La inacción también puede ser una política pública deseable.

El Gobierno, a través de diferentes instrumentos, puede contribuir a tener mayores niveles de bienestar para todos, pero también corre el enorme riesgo de generar costos sociales importantes. Intervenir apropiadamente no es imposible, pero es difícil. Veremos en esta separata, y a lo largo del INC 2022-2023, ejemplos de intervenciones que han generado costos de bienestar importantes a través de diferentes fallas de gobierno y cómo contribuir a cambiar esta situación. Es importante resaltar que esta discusión es meritoria, justamente porque no proviene desde la crítica respecto de las intenciones o la competencia de cualquier actor público, sino de las dificultades que se enfrentan. **Si tuviéramos una comprensión de que es fácil tener impactos indeseados y poder así corregir el rumbo, tendríamos una mejor política pública.**

LAS DIFERENTES MANERAS DE INTERVENIR EN LA ECONOMÍA

En la sección anterior hemos identificado las justificaciones para intervenciones desde el Estado en la vida social y económica del país. En esta analizaremos algunos instrumentos de intervención. Vamos a comenzar por aquellas intervenciones que responden a la lógica de fallas de mercado. Una vez identificado el objetivo de la política pública, hay que identificar el

instrumento para tratar de lograrlo. Podemos señalar en principio dos categorías de intervenciones: en mercados, que afectan los precios a los cuales se transan bienes y servicios, e inversiones en bienes públicos. En ambos casos, pueden darse a su vez intervenciones en sectores particulares o verticales, o de naturaleza transversal, es decir, horizontales.

Tabla 1. Instrumentos de Intervención en Políticas Públicas.

	Intervenciones en mercados	Bienes públicos
Horizontales	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos o subsidios generales • Regulaciones generales de precios (salario mínimo, tasa de usura) • Estándares generales en mercados de uso general: laborales, crédito, etc. • POT (horizontal, aun cuando específico a un territorio) • Infraestructura de transporte general • Educación primaria y secundaria • Salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura de transporte general • Educación primaria y secundaria • Salud • Seguridad y defensa nacional • Justicia • Sistemas de información general
Verticales	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos o subsidios sectoriales • Aranceles y barreras a la entrada • Regulaciones de precios sectoriales en sectores de energía, agua, vivienda, etc. • Provisión directa de un bien o servicio por el Gobierno • Estándares mínimos de calidad establecidos mediante reglamentos técnicos • Mercados ilegales 	<ul style="list-style-type: none"> • Esquemas de coordinación y articulación público-privada • Sistema de información sectorial (catastro) • Infraestructura de la calidad • Infraestructura específica a sectores (puertos, vías terciarias y regionales) • Educación especializada y específica a ciertos sectores • Facilitación de participación privada en provisión de bienes públicos • Capacidades gerenciales

Fuente: adaptado de Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014).

En cada cuadrante podemos identificar tipos de instrumentos y analizar las implicaciones en cuanto a la solución de fallas de mercado a las cuales responden y el potencial de fallas de gobierno. La primera fila corresponde a intervenciones horizontales, bien sea a través de una intervención general en un precio transversal a la economía o a través de un bien público. Las intervenciones en precios pueden darse a través de instrumentos como impuestos o subsidios, o con regulaciones de precios. Por

ejemplo, dos clases de regulaciones bien conocidas son el salario mínimo, definiendo un piso de salario para el empleo formal en Colombia, y la tasa de usura, que establece un techo para el cobro de intereses. La provisión de bienes públicos incluye los tipos de bienes que no son ni rivales ni con posibilidad de exclusión en el mercado, como la defensa nacional, y también servicios como los de salud y educativos generales, e infraestructura general. Sin embargo, servicios de salud y de educación pueden ser objeto de

intervenciones en precios en lugar de provisión pública (moviéndolos potencialmente hacia el primer cuadrante).

La segunda fila describe intervenciones sectoriales que también pueden darse en precios o con provisión de bienes públicos. En el tercer cuadrante están las intervenciones en mercados sectoriales, mediante impuestos, subsidios, aranceles, barreras no arancelarias al comercio o estándares de calidad. En el último cuadrante ubicamos a los bienes públicos pero que son de naturaleza sectorial. Esta categoría suele ser específica a sectores, o beneficia a sectores o geografías particulares, pero sigue compartiendo la característica de ser meritoria en el sentido de ser provista en cantidades subóptimas en ausencia de una intervención, o de ser bienes de club o comunes.

Cada clase de intervención tiene efectos diferentes en incentivos y en las señales y mecanismos de asignación y de toma de decisiones de emprendedores, empresarios y hogares. Estas características, a su vez, determinan los potenciales costos asociados a fallas de gobierno. Intervenciones horizontales generales en mercados modifican precios recibidos por productores y pagados por consumidores, y pueden responder a una externalidad que creemos que es común a toda la actividad productiva. También puede obedecer a un instinto moral sobre lo que creemos debe ser un mercado. Intervenciones como la tasa de usura o el salario mínimo caen en esta categoría: definen unas características que quisiéramos que cumplieran esos mercados en cuanto a ingreso mínimo esperado por un empleado en el sector formal; definen una tasa de interés máxima que está acorde con nuestro instinto moral. Estas intervenciones pueden fallar al estar mal calibradas a la falla de mercado que buscamos solucionar o al esconder información valiosa sobre escasez relativa y capacidades de producción, así como de valoración del lado de la demanda. Adicionalmente, pueden tener efectos diferenciales en distintos mercados y poblaciones, creando distorsiones adicionales que generan fenómenos de exclusión que analizaremos en más detalle en la siguiente sección.

Las intervenciones sectoriales representan mayores riesgos que las horizontales. Es posible que se creen rentas para grupos de interés particulares y desincentivos a su transformación, aun si la intención inicial era la contraria. Los aranceles, los controles de precios, las protecciones y barreras a la competencia generan rentas, las cuales a su vez crean los incentivos para que los incumbentes dediquen tiempo y recursos a su preservación. Estos son recursos que dejan de invertir en innovar y en estar alertas a las señales del mercado para modificar y ajustar sus productos y servicios, de forma que puedan satisfacer siempre mejor las necesidades de los consumidores. La lógica de la acción colectiva da lugar entonces a una economía política de la política

económica que sesga las decisiones y las intervenciones hacia el bienestar de unos pocos a costa de muchos. Pocos actores que comparten un interés sectorial y que asumen costos y beneficios de intervenciones de política tienen los incentivos para organizarse e invertir en cabildeo y sistemas de preservación de esas intervenciones. Las políticas entonces van en contravía de aumentos en productividad, de aumento en escala, de crecimiento exportador y de generación de empleo.

La inversión en bienes públicos resuelve fallas de mercado que se manifiestan en provisión insuficiente de bienes y servicios complementarios a la actividad privada. Los bienes públicos complementan las inversiones en capital, tierra, talento humano, y los esfuerzos de innovación de empresas privadas. Al aumentar los retornos esperados de inversiones, incentivan que más empresas y hogares hagan estos esfuerzos. Por ejemplo, si hay un buen sistema de justicia que haga valer contratos, las empresas privadas van a estar más dispuestas a participar en negocios y a hacer inversiones que puedan requerir dirimir conflictos o establecer responsabilidades. Asimismo, una buena provisión de infraestructura de transporte y de logística reduce los costos de llegar a más mercados, aumentando el mercado potencial, facilitando el acceso a mejores bienes intermedios e insumos, y elevando la escala óptima, lo que redundará en eficiencias y, de nuevo, induce inversiones privadas. Igualmente, la educación básica y media y la salud aumentan los retornos a inversiones posteriores por parte de hogares en su capital humano. Los bienes públicos horizontales son los que han estado siempre en las acciones de política y de reformas estructurales.

El último cuadrante, el de bienes públicos sectoriales, ha tenido un renacer reciente y es donde se enfatizan las acciones de políticas de desarrollo productivo, o políticas industriales modernas. Se trata de políticas intensivas en coordinación y articulación, que requieren diálogo permanente entre el sector privado y el sector público y demandan una construcción desde lo local a través de mecanismos de identificación de apuestas privadas y los insumos públicos necesarios para que florezcan.

De acuerdo con este análisis, hay un ordenamiento de intervenciones y de instrumentos que, independientemente de los objetivos que buscan, son más o menos riesgosas en términos de llegar a efectos indeseables. Sin embargo, los riesgos descritos para la ocurrencia de fallas de gobierno se pueden mitigar. Algunos de las alternativas para ello son: la identificación de los incentivos a los que responden; implementación de pilotos sujetos a evaluaciones *ex ante* y *ex post*; mecanismos de construcción participativa donde se compromete tanto al sector público como al privado en inversiones complementarias; fechas de expiración de políticas y criterios de discontinuación o de escalamiento; me-

canismos de coordinación y articulación público-privados; transparencia y eficiencia del Estado; visibilización de costos privados y sociales, con mapas de actores interesados.

Todos los anteriores son mecanismos para reducir riesgos de fallas de gobierno en cada una de las dimensiones mencionadas. Subyacen, sin embargo, las capacidades estatales: capacidades técnicas, tecnológicas y políticas para capturar, recolectar y procesar información, así como para blindar los procesos de innovación pública y formulación de nuevas políticas y programas.

Nuestras capacidades institucionales, cognitivas y de información limitan el conjunto de políticas que podemos implementar con éxito. La arrogancia del hacedor de política, que viene naturalmente con el poder, limita nuestra percepción de las limitaciones que tenemos a la hora de intervenir en sistemas complejos. Las posibilidades de error en el diseño, en la implementación o en el seguimiento son múltiples. Se derivan de nuestros propios sesgos y limitaciones cognitivas, pero también de las limitaciones institucionales.

En Colombia contamos con instrumentos de política que buscan resolver algunos de los problemas de formulación y diseño descritos. Entre ellos contamos con formulación de políticas de mediano y largo plazo, regulaciones sectoriales, instrumentos administrativos de formulación de política, leyes y sentencias de las cortes. Las principales políticas de largo plazo incluyen los planes nacionales de desarrollo, los compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los compromisos de acceso a la OCDE, los compromisos ambientales adquiridos en las diferentes cumbres climáticas, los tratados internacionales, incluidos los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los tratados de libre comercio bilaterales. Finalmente, la materialización de muchos de estos compromisos se consigna en documentos CONPES: políticas intersectoriales de mediano y largo plazo que siguen una metodología que busca evitar muchos de los problemas descritos por el lado de mercados y de gobierno.

Además de las posibles fallas de implementación descritas, las intervenciones de política pública tienen que analizar las capacidades que tiene la sociedad civil para cumplirlos. Una de las fallas que observamos con más frecuencia es la formulación de políticas, regulaciones y otras intervenciones que presentan

un querer ser, unos estándares de funcionamiento de mercados y de relaciones sociales que son deseables. Sin embargo, al no considerar las capacidades del sector privado y la sociedad civil, las empresas y los hogares no logran cumplir con los estándares propuestos. El resultado no es un país donde solo están presentes las empresas y las actividades que cumplen los estándares; es un conjunto grande de actividades en la informalidad.

Ahora bien, el instrumento preferido de regulación y control en Colombia es el castigo. No obstante, esta modalidad de regulación no genera la capacidad de monitorear y hacer cumplir normas. De hecho, el esfuerzo de hacer respetar pautas que son inconsistentes con la capacidad de las empresas y de los hogares crea una sobrecarga al Gobierno, con necesidades excesivas de fiscalización, y a la vez reduce el respeto y la observancia de dichas normas. Adicionalmente, con frecuencia las normas no son razonables, por lo que, sin importar la capacidad de las empresas de cumplirlas, deberían revisarse. El equilibrio es uno con insuficiente monitoreo y cumplimiento, alta desobediencia ante las normas y, por lo tanto, unas necesidades aún más importantes de vigilancia. El ciclo vicioso se perpetúa: se trata de corregir el incumplimiento con nuevas normas que contribuyen al exceso normativo documentado en los INC y en los análisis de impacto normativo del Departamento Nacional de Planeación (DNP)?.

La dinámica regulatoria con el exceso de instrumentos y la interacción con los sistemas de control crea oportunidades de corrupción y manipulación. Es decir, al tener sistemas complejos, involucrando diversas capas de regulación, varias entidades y sistemas entrelazados de control, las operaciones del Gobierno se vuelven más ineficientes y se crean oportunidades de corrupción.

Por lo demás, el diseño de los instrumentos y de la regulación también responde al marco de incentivos. El entorno de control en Colombia, no obstante, tiende a perpetuar resultados costosos para la sociedad. Una parte importante del tipo de supervisión que ejercen los entes de control, Procuraduría, Contraloría y Fiscalía, genera malos incentivos para los funcionarios que diseñan políticas públicas. Por un lado, ante cualquier evento negativo después de un cambio regulatorio, el funcionario puede ser sujeto de investigaciones. Segundo, nuevas coyunturas, aun cuando no tengan una razón evidente para ser

7. Ver capítulos Eficiencia del Estado en <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/> y <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/Mejora-Regulatoria.aspx>

reguladas, son frecuentemente reglamentadas para evitar que ante sucesos inesperados los entes de control puedan buscar identificar responsabilidades. La posibilidad de control desincentiva la innovación pública y, en cambio, genera un incentivo regulador de precaución, imponiendo costos elevados para el sector productivo.

La urgencia de reformar el funcionamiento de los órganos de control es impostergable. El estudio reciente de Behar *et al.* (2022) encuentra que el diseño institucional de estas entidades favorece

la politización de entidades que deben ser independientes, el escaso conocimiento de la opinión pública sobre las funciones de estos entes, la existencia de incentivos perversos, la captura de rentas vía procesos sancionatorios cuyo inicio y fin se concentra en una sola entidad y los dudosos y sesgados resultados de su gestión, que a su vez pueden estar atados a los mismos incentivos perversos inherentes a sus arreglos institucionales.

En consecuencia, eliminar capas de control, definir funciones, evitar los incentivos políticos de estas entidades, y crear mecanismos de nominación y de contratación de personal sin vínculos políticos es fundamental para eliminar los incentivos perversos que se crean a nivel de entidades y de innovación en política pública.

La interacción de todas estas fuerzas dentro de la formulación e implementación de políticas crea muchos de los problemas a los que haremos alusión a lo largo de las siguientes secciones y de los capítulos del INC 2022-2023. En particular, destacamos que el formalismo legal que caracteriza la función pública en Colombia tiende a buscar cambiar realidades vía la regulación, sin generar los procesos de transición hacia esas nuevas circunstancias. El resultado es una división entre empresas y hogares que logran cumplir lo estipulado y continúan invirtiendo para seguir generando capacidades, y otros que no pueden satisfacer los estándares de la norma, pero no por eso dejan de existir. Los costos sociales y en términos de bienestar son grandes y crean un vínculo importante entre competitividad e inclusión.

MECANISMOS DE INTERVENCIÓN Y EXCLUSIÓN EN COLOMBIA

La lógica de política pública y de intervenciones en Colombia no calibra adecuadamente los riesgos de fallas de gobierno, lo que resulta a menudo en intervenciones con efectos indeseados e inesperados costosos sociales. Colombia se caracteriza por ser una sociedad dividida entre incluidos y excluidos, donde la inclusión se correlaciona con niveles de ingresos, así como con formalidad e informalidad, y con ideas de economía popular. De esa forma, gran parte de esta última está excluida, y una proporción considerable coincide con la informalidad. Ahora bien, asimismo hay informales de ingresos altos que no son parte de la economía popular y que podríamos pensar como excluidos, sin que esto implique pobreza. Esta dinámica de inclusión se replica en mercados de factores y de productos, y en la participación en la vida cívica del país como contribuyentes y como beneficiarios de bienes públicos horizontales y sectoriales.

La forma de concebir la regulación crea umbrales de participación. Estas barreras son difíciles de superar y conforman círculos viciosos de exclusión. Muchas políticas y sus instrumentos no se construyen siguiendo la lógica de identificación de fallas de mercado y de fallas de gobierno, junto con evaluaciones de las respuestas de empresas, hogares y otros actores, y de las capacidades del Gobierno para implementarlas. Más bien, las intervenciones establecen unos estándares de lo que aspiramos sea la sociedad y la manifestación de ese ideal en cada uno de los mercados. De esa manera fijamos salarios mínimos aspirando que estos definan los niveles de ingreso de todos los trabajadores; estipulamos tasas de usura creyendo que esa será en efecto la tasa máxima pagada por todo acreedor; planteamos estándares de calidad obligatorios a través de reglamentos técnicos de productos suponiendo que todo productor cumplirá con esos parámetros.

En definitiva, la regulación no identifica las razones por las cuales observamos un determinado resultado en el mercado y si en realidad corresponde con un mercado que no está reflejando correctamente todos los costos y beneficios sociales. En su lugar, atiende a un resultado, que choca con un instinto y unas aspiraciones morales, pero ignora las realidades de capacidades

para que empresas, hogares y el mismo Gobierno logren cambiar comportamientos que lleven paulatinamente al cumplimiento de esos estándares en sus interacciones de mercado.

El resultado de estas intervenciones suele ser imponer barreras a la entrada a la participación en la vida formal del país, propiciando un mercado informal donde no se observan ni se cumplen esos estándares. La exclusión de empresas y hogares de mercados formales es una decisión que se toma sopesando los costos y beneficios de la formalidad y evaluando las propias capacidades de lograr cumplir con estándares⁸. Entretanto, los esquemas de exclusión se autoperpetúan en la medida en la que la exclusión también imposibilita acceder a bienes públicos sectoriales y horizontales. Tenemos entonces un tejido empresarial caracterizado por micronegocios y pymes sin vocación de crecimiento, que tampoco pueden acceder al mercado de crédito formal para poder financiar nuevas inversiones y responder a oportunidades de crecimiento. Son entonces empresas con bajas capacidades gerenciales y para la innovación, que invierten poco, que no participan en muchos mercados, y menos aún en el mercado internacional (ver capítulos *Internacionalización* y *Productividad y emprendimiento* del INC 2022 -2023).

La exclusión del mercado formal resulta también en una exclusión social —además de productiva— que se refleja en todos los aspectos de la competitividad, creando un vínculo entre baja competitividad y exclusión. Por ejemplo, la informalidad en mercados de factores, como el laboral, el de crédito y el de tierras, se refleja en exclusión del sistema de pensiones, y en baja participación en procesos de internacionalización. Todas estas actividades requieren productividad y crecimiento, lo cual se ve mermado por la informalidad. Adicionalmente, al no participar de la vida formal, las empresas y personas tampoco contribuyen al sistema impositivo: la base de tributación se reduce (ver capítulo *Sistema tributario*) y por ende surge la necesidad sistemática de elevar el recaudo.

Un sistema tributario con una base pequeña de formales sobrecarga al sector formal y no logra financiar satisfactoriamente los bienes públicos requeridos para aumentar la productividad.

8. Ver <https://compite.com.co/proyecto/informalidad-una-nueva-vision-para-colombia/> y CONPES 3956, "Política de Formalización Empresarial.

Al respecto, cabe observar que la dificultad para recaudar impuestos por tener una base cuyo perímetro está definido por la formalidad tiende a aumentar las tasas de tributación. Adicionalmente, la estructura impositiva se sesga hacia aquellos donde es más fácil el monitoreo y el cumplimiento. Las pocas empresas formales soportan cargas impositivas excesivas que tampoco logran financiar el Estado que se requiere (ver capítulo *Sistema tributario*).

Un Estado ineficiente es incapaz de proveer servicios adecuados de justicia, infraestructura de transporte y logística, energía y conectividad digital. Las condiciones básicas para la competitividad, definidas en el INC, se ven mermadas entonces por una baja participación del grueso de actores en su financiación. Sumado a ello, los grupos de interés se vuelven aún más concentrados, con pocos actores, lo que se refleja en índices de concentración empresarial altos y en poca presión competitiva (ver capítulo *Productividad y emprendimiento*). Este fenómeno también limita la vocería y la participación, afectando la calidad de la información y la interlocución de un Estado ineficiente con todos los actores afectados por políticas, programas y regulaciones.

La transformación productiva apalancada en la ciencia, la tecnología y la innovación, con criterios de sostenibilidad y con vocación de crecimiento empresarial, es limitada. La insuficiencia de bienes públicos, junto con las barreras a la entrada de nuevos participantes domésticos e internacionales, reduce los incentivos para la transformación productiva. Las empresas en el mundo formal tienen nichos de mercado rentables y estables, que no crecen pero que dan suficiente para cubrir el pago a todos los factores, incluyendo el emprendedor y los inversionistas. Dentro de todo el espectro empresarial, son relativamente pocas las empresas que innovan en sentido estricto, pocas las que tienen buenos desempeños en capacidades gerenciales, y pocas las que buscan ampliar su alcance para llegar a más mercados. El surgimiento de nuevos sectores industriales, manufactureros, agrícolas, agroindustriales y de servicios, se limita por esa combinación de desincentivos al crecimiento y rentas protegidas.

La transición hacia una economía verde y basada en el conocimiento se aceleraría si hubiera menos segmentación inducida por la regulación. Transformaciones como las que queremos observar en dimensiones de inclusión y de sostenibilidad requieren inversiones y la posibilidad de capturar retornos a ellas. Las múltiples barreras que prevalecen en el sector informal eliminan las capacidades y los incentivos para hacer una verdadera transformación digital y hacia la sostenibilidad ambiental (ver capítulo *Crecimiento verde*). Además, la inclusión de nuevos grupos tradicionalmente excluidos también se dificulta al limitar la escala y la posibilidad de invertir en capital humano específico a la empresa o el sector. El sector empresarial, en particular, se caracteriza por

tener poco dinamismo en términos de entrada y salida de participantes, poco crecimiento empresarial, y poca transformación por márgenes tanto extensivos como intensivos (ver capítulo *Productividad y emprendimiento*).

La limitada dinámica empresarial resulta también en exclusión productiva y exclusión social. El mercado laboral, el sistema de seguridad social y el sector educativo refuerzan sus condiciones de exclusión, impidiendo que gente de bajos ingresos pueda acumular capital humano vía inversiones en educación y bienestar. Los bajos retornos a estas inversiones por la dificultad de insertarse en el mercado laboral formal (ver capítulo *Mercado laboral*), un sistema educativo diseñado para un segmento formal altamente calificado, la dificultad de acceder a posibilidades de financiación y esquemas de formación para el trabajo atrapan a jóvenes en situaciones de desempleo y de falta de educación. A su vez, la exclusión del sistema de seguridad social extiende esta precariedad hasta el retiro y la vejez, y deja desprotegidas a las personas en sus momentos de mayor vulnerabilidad (ver capítulo *Pensiones*).

La exclusión no solo alimenta la informalidad, sino también la economía ilegal. Superar barreras regulatorias, escapar del radar de monitoreo y de supervisión de las entidades del Gobierno y ser partícipes en sistemas de corrupción de un Estado débil crea ventajas comparativas en sectores ilegales. Es así como el contrabando (actualmente en auge), la bonanza marimbera, el surgimiento del narcotráfico y del negocio de la cocaína y, más recientemente, los sectores de minería ilegal se nutren en alguna medida de un exceso de barreras a la participación en el comercio doméstico e internacional legal y formal. Los más apegados a la legalidad quedaban relegados a la informalidad, pero aquellos con ventajas comparativas en la ilegalidad pudieron crecer al menos con la incapacidad de un Estado débil, ausente y corruptible.

Una vez más, se aprecia que las intervenciones construidas con el espíritu de buscar saltar hacia condiciones que aspiramos y a nuestros estándares morales, sin consultar las capacidades y realidades sociales y económicas, entran en un círculo vicioso. Al combinar barreras se crean desincentivos aún más fuertes a la transformación siguiendo rutas de mejora. La sociedad como un todo está peor por no lograr los objetivos de las políticas e intervenciones, esto es, garantizar productos de calidad, tener salarios por encima de un umbral, lograr pensiones dignas y no tener costos de financiación excesivos. En esa medida, los consumidores no ven garantizadas las condiciones de calidad que sobre el papel se les prometen. Por su parte, los productores se ven forzados a operar en la informalidad con pocos incentivos, capacidades y posibilidades de transitar hacia la formalidad con inversiones y aprendizajes incrementales en CTI, sostenibilidad

y digitalización. Entretanto, el sector empresarial permanece concentrado y poco dinámico. La financiación limitada del Estado reduce la cobertura y la calidad de bienes públicos, lo que a su vez restringe el retorno a inversiones que puedan aumentar la productividad, los salarios y el bienestar general. En resumen, el sistema perpetúa los incentivos a la ilegalidad: evasión tributaria, corrupción, participación en mercados ilegales.

La dimensión multinivel agrega capas de complejidad a la formulación y a la implementación de políticas y sus efectos. La heterogeneidad del país, de sus mercados y de sus capacidades CPC (2022a, 2022b) hace que una misma intervención genere efectos muy diferentes según las características de cada territorio. Una primera manifestación de este fenómeno se ve en las tasas de informalidad y pobreza por regiones: las zonas rurales

tienen una dinámica muy distinta a los centros urbanos, y entre estos últimos también existen enormes discrepancias. Intervenciones en mercados laborales, de productos y de capital, diseñadas sin tener estas diferencias en cuenta, van a resultar en más exclusión. Mientras más restrictiva resulte la intervención y su barrera asociada, mayores brechas se van a crear.

En la siguiente sección describimos algunas de las principales intervenciones y sus efectos. En particular, enfatizaremos en las interrelaciones y las fallas de mercado y de gobierno que surgen. El INC 2022-2023 destaca en cada uno de los capítulos las diferentes maneras en las que políticas, regulaciones, leyes y otros instrumentos de intervención no solo excluyen a empresas y hogares, sino que también fracasan en sus objetivos de protección de trabajadores, niños y niñas, jóvenes, mujeres y consumidores.

UNA COLOMBIA DIVIDIDA EN EXCLUIDOS E INCLUIDOS

El equilibrio de exclusión que documentamos a lo largo del INC 2022-2023 refleja incentivos perversos y efectos indeseados.

Son pocas las normas, políticas o regulaciones que buscan generar estos efectos de exclusión. En esta sección y a lo largo de los capítulos del informe destacamos los resultados inesperados y exploramos la forma de eliminar efectos negativos y tener intervenciones más efectivas en el logro de objetivos.

Como ya se señaló, en Colombia la política pública, incluida la regulación, busca materializar una aspiración de lo que queremos ser como sociedad a partir de la declaración de estándares. Definimos mediante diferentes instrumentos de política pública nuestra aspiración y cómo imaginamos deben verse nuestros mercados. En esta sección vamos a describir en mayor detalle las manifestaciones de esta lógica regulatoria en cada uno de los pilares de competitividad y sus interrelaciones. Bajo esa misma premisa, en el INC mostramos en cada capítulo cómo la división entre formales e informales, incluidos y excluidos, es generalizada y requiere repensar a fondo nuestra filosofía regulatoria y los instrumentos de intervención. Las sentencias, las leyes, los decretos y las intervenciones que definen mínimos pueden en la práctica excluir a mucha gente de participar en el mercado formal, dejándolas en situaciones aún más precarias a las que existían antes de la intervención. La idealización del derecho, de las normas y leyes, en reemplazo del análisis de efectos y resultados de política, es una de las principales barreras no solo de competitividad, sino también de inclusión.

Los mecanismos de formulación de intervenciones favorecen a los incumbentes. En un país marcado por la exclusión estructural e histórica de diferentes grupos, la formulación de políticas e intervenciones suele beneficiarse de miradas parciales donde la información de la formalidad y de las regiones centrales del país tiene una ponderación excesiva en la toma de decisiones. Esto solo se refuerza con las dificultades de conectividad y la falta de bienes públicos que integren los territorios. De esta manera, las políticas a menudo no incorporan las diferencias regionales, entre grupos de ingresos, entre sectores y, finalmente, entre los incumbentes y potenciales entrantes. Esta última división es difícil de corregir ya que no conocemos a quienes no han ingresado a los mercados, pero el resultado es que podemos estar regulando a la medida de los jugadores que ya están presentes, eliminando las posibilidades de participación de los que podrían existir.

EFICIENCIA DEL ESTADO Y CORRUPCIÓN

El rol del Estado como fijador de reglas e incentivos para alinear los comportamientos de las personas es fundamental para el logro de los objetivos sociales y económicos. Sin embargo, cuando el Estado es débil, tiene baja capacidad de control, es fácilmente capturado por grupos de interés o es poco efectivo, se fomentan prácticas por fuera de la esfera institucional formal y legal. Por ejemplo, una regulación más engorrosa o mal diseñada está asociada a más corrupción, ya que se hace más probable que los ciudadanos acudan a pagos informales para acelerar trámites gubernamentales. Asimismo, existe evidencia empírica que relaciona la regulación onerosa y débil con un aumento de la economía sumergida o clandestina (legal e ilegal), y de que aquellos Gobiernos con limitada fortaleza institucional tienden a responder con aumentos en las regulaciones que a su vez dan lugar a economías informales grandes (ver capítulo *Eficiencia del Estado*).

Colombia ranquea consistentemente dentro de los países con mayores problemas de corrupción en el mundo. Esta problemática coexiste en el país con una multiplicidad de instituciones y de prácticas de control que buscan combatirla. Tenemos entidades de control desde el Ministerio Público con la Procuraduría, entidades de control fiscal en la Contraloría, y entidades de investigación penal en la Fiscalía. A estos entes se suma el control interno encargado de identificar e investigar el actuar de los funcionarios. Agregamos finalmente a esta institucionalidad la Secretaría de Transparencia.

Este sistema de controles en Colombia es un ejemplo particular de cómo idealizamos el derecho creando procesos y controles que no son efectivos contra los fenómenos más claros de corrupción, pero sí imponen costos adicionales en todo el Estado, reduciendo eficiencias, aumentando gastos e impidiendo procesos de innovación pública. Se diseñan mecanismos para la legalidad, pero ignorando los incentivos y mecanismos de la ilegalidad. Por lo tanto, la reforma a los organismos de control es urgente. El esquema actual se presta para politización, poca claridad sobre funciones y reglas, incentivos perversos hacia vigilados y entidades, captura de rentas y conflicto de interés dentro de entidades que tienen funciones de investigación, sanción y apelación (Behar *et al.*, 2022).

Además, los mecanismos de participación han estado sobrerregulados, lo que impide esquemas efectivos de participación. La creación de instancias de participación reportadas en el ClickParticipativo del DNP muestran una proliferación de instancias regladas, pero donde la participación y la representatividad efectivas quedan en duda.

JUSTICIA

Los mecanismos de solución de conflictos han favorecido la formalización en detrimento de otras alternativas. Solo recientemente en Colombia se ha impulsado el uso de mecanismos de resolución de conflictos para casos entre personas naturales (los centros de arbitraje en cámaras de comercio tienen una historia más larga), que evitan que todo conflicto deba llevarse al sistema de justicia. El resultado de nuestro excesivo énfasis en esquemas formales es la exclusión de personas en zonas aisladas, el congestionamiento de sistemas de justicia, y costos desproporcionados de acceso a la justicia para grupos vulnerables.

INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

Persiste una alta carga regulatoria en el sector que genera incentivos a la existencia de un sistema de transporte improductivo e informal. Uno de estos aspectos está relacionado con el mecanismo de control de precios, que determina el valor de los costos de transporte en la economía. De hecho, a partir de la entrada en vigor del Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga (SICE-TAC) en mayo de 2021, los costos de transporte por tonelada han experimentado un incremento promedio de 24 % (Giro Zero, 2022).

También se observa que los sistemas de regulación de precios de fletes impiden materializar los beneficios de la inversión en infraestructura. Las tablas de fletes y el uso de herramientas como el SICE-TAC para definir precios mínimos en el sector de carga de transporte tienen efectos perversos de inclusión y de competitividad. Con esto, dicho segmento queda dividido entre un grupo grande informal y un grupo formal que no tiene incentivos para que mejoras en productividad se reflejen en precios. Las grandes inversiones en infraestructura que reducen tiempos y costos logísticos no se traducen en precios y por tanto no benefician al sector productivo.

Así como las regulaciones de precios tienen repercusiones inmediatas sobre el sector y su composición, también tienen efectos de largo plazo y de derrame. Esquemas de control de

precios en el sector del transporte de carga impiden que nuevos competidores entren y ofrezcan servicios a menores precios. El uso del instrumento, adicionalmente, sirve de mecanismo de colusión en precios para incumbentes e impide que ganancias en productividad se reflejen en precios. Esto afecta tanto los retornos a la inversión en infraestructura como los retornos a la actividad productiva y las posibilidades de diversificación de exportaciones y de inserción de micronegocios y mipymes en cadenas locales y regionales de valor.

Al mismo tiempo, el sector de transporte de carga por carretera aún experimenta problemáticas heredadas de regulaciones que, aunque ya derogadas, terminan afectando el desempeño de este sector en la actualidad. Por ejemplo, hasta 2019 el mercado de vehículos de transporte de carga estuvo “congelado” por políticas como el “uno a uno” y el “uno a tres”, aspecto que incide en que hoy más del 43 % de los camiones tenga más de 11 años de antigüedad (Registro Único Nacional de Tránsito [RUNT], 2021). Además de contar con una flota antigua, la tasa de informalidad del sector de transporte y almacenamiento es una de las más altas de América Latina, lo que también obedece, entre otras razones, a la multiplicidad de requisitos en la habilitación de pequeños transportadores para realizar contratos con generadores de carga.

ENERGÍA

La regulación de la transición energética puede tener efectos muy disímiles entre la Colombia incluida y la Colombia excluida. La concentración de la producción de minero-energéticos agudiza los conflictos distributivos a nivel país. Adicionalmente, el uso de otros combustibles y su nivel de sustitución implican efectos muy diferentes entre zonas rurales y urbanas y por nivel de ingresos. Por ejemplo, cualquier aumento de precio del gas puede resultar en el empleo de leña como combustible en zonas rurales, con impactos en salud muy diferentes entre zonas urbanas y rurales.

Asimismo, los subsidios a la gasolina representan un reto fiscal y de equidad y redistribución importante, a la vez que reflejan las distorsiones de la inequidad y la informalidad que se confunden con ilegalidad. Dichos subsidios, en efecto, evitan que los precios reflejen toda la dinámica internacional de precios del petróleo, y son inequitativos en cuanto llegan a capas de ingresos altos. Igualmente, representan un subsidio para las economías ilegales de drogas, al ser un insumo en su producción, y para economías de contrabando en frontera. Los esquemas de regulaciones no solo generan divisiones importantes entre incluidos y excluidos, sino que también exacerban inequidades.

ECONOMÍA DIGITAL

Las desigualdades en el acceso a internet y tecnologías digitales profundizan otras brechas. Por ejemplo, el índice de pobreza multidimensional del DANE muestra que cuanto mayor sea la brecha urbano-rural de tenencia de internet, mayor es la brecha urbano-rural en el indicador de inasistencia escolar. La brecha digital se manifiesta entonces en diferentes dimensiones: en 2021, según la Encuesta de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC) Hogares del DANE, en el total del país el 60,5 % de los hogares tiene internet, pero hay una variación sustancial entre los que se encuentran ubicados en cabeceras municipales (70 % de ellos tienen acceso a internet) y los rurales (28,8 % de estos con internet). De la misma manera, a nivel regional hay discrepancias considerables: mientras que en Bogotá y el Valle del Cauca alrededor del 80 % de los hogares cuenta con acceso a Internet, en 17 departamentos del país menos del 50 % de los hogares tiene acceso (ENTIC Hogares).

Otra dimensión de la brecha digital está relacionada con las diferencias de acceso a internet según los ingresos de los hogares. En Colombia, de los hogares ubicados en el cuartil 1 de la distribución, solo el 21,9 % tiene conexión a internet, mientras que en el cuartil 4 esta cifra asciende a 86,2 %.

EDUCACIÓN

El principal factor que determina los resultados educativos son los maestros. Por ende, la calidad de los docentes y de la pedagogía son fundamentales para lograr mejorar el aprendizaje de los jóvenes. No obstante, en Colombia los procesos de evaluación, promoción y selección de maestros están limitados por la regulación que protege a incumbentes afiliados a sindicatos de educadores. Si bien la representación de estos actores en sindicatos es deseable y parte esencial de una democracia, las barreras de entrada y de salida a la profesión están causando problemas indeseados en la habilidad del sistema de innovar con nuevas herramientas que mejorarían el desempeño del sistema educativo en beneficio de los niños, las niñas y adolescentes.

Por otro lado, la evidencia muestra que programas que involucran al sector privado en la provisión de educación, como colegios en concesión y subsidios a la demanda, han sido exitosos en mejorar acceso y calidad. Sin embargo, la normativa y la oposición de los sindicatos de maestros impiden facilitar la participación de nuevos jugadores y modelos. La regulación y las

políticas públicas terminan favoreciendo a unos pocos maestros en posiciones privilegiadas en detrimento de la calidad y equidad en la educación.

SALUD

La persistencia de barreras de acceso a servicios oportunos de salud genera incentivos a que los ciudadanos busquen asegurar su provisión a través de acciones de tutela. Muestra de ello es que, entre 2000 y 2021, en promedio el 30 % del total de tutelas que se interpusieron en el país invocaban el derecho a la salud. En 2020 el número de tutelas cayó dramáticamente por cuenta de la pandemia, y si bien la cantidad de recursos de esta índole que invocan el derecho a la salud ha disminuido en los años recientes, todavía una de cada cinco tutelas interpuestas en el país se relacionan con dicha solicitud.

Las pretensiones citadas en las tutelas que invocan el derecho a la salud están relacionadas sobre todo con la oportunidad del servicio: la práctica oportuna de procedimientos, la entrega pertinente de medicamentos, el tratamiento integral y la asignación de citas médicas son, en su orden, las pretensiones más frecuentes de acuerdo con información reportada por la Corte Constitucional.

MERCADO LABORAL

El mercado laboral es tal vez una de las áreas de política donde más se manifiestan los efectos perversos que hemos descrito. La regulación en este ámbito busca garantizar unas condiciones mínimas de empleo y de ingresos, y proteger a los trabajadores de momentos de vulnerabilidad como el desempleo y el subempleo. En ese orden de ideas, las normas laborales usan herramientas de intervención, como la definición de un salario mínimo en el sector formal, condiciones de despido que exigen causas justas, entre otros requisitos contractuales que debe cumplir el empleador para poder contratar y conservar a un nuevo empleado. Ahora bien, las intervenciones en el mercado laboral colombiano resultan en la exclusión de una gran fuerza laboral de bajo nivel de productividad asociada a su vez con un tejido empresarial compuesto por mipymes y pequeñas y medianas empresas, pues el salario mínimo y las condiciones de empleo son compatibles y sostenibles solo a partir de un cierto nivel de productividad. Por una parte, las condiciones onerosas de despido, en un contexto de incertidumbre sobre la demanda futura, desincentivan la contratación y, por otro, los

últimos estudios sobre el salario mínimo muestran que aumentos por encima de la inflación generan desempleo e informalidad y aumentan la desigualdad.

El impacto de las regulaciones del mercado laboral es diferencial por regiones, género, edades y nivel de cualificación. Las condiciones que buscamos imponer por fuerza de norma en el mercado laboral no se compadecen con las realidades de muchas zonas del país, con diferentes tipos de trabajador, y con las realidades que enfrentan mujeres y jóvenes. Para trabajadores de baja cualificación y jóvenes, entrar al mercado laboral es no solo un trabajo, sino también una inversión en capacidades y en capital humano que puede determinar su trayectoria laboral. En el caso de las mujeres, con un sistema de cuidado insuficiente, y dadas las exigencias de la maternidad que son hasta cierto punto indelegables, la flexibilidad que eliminamos al definir las regulaciones también juega en contra. En las regiones donde la productividad es menor, y donde el salario mínimo representa cerca del 100 % del salario mediano, crear empresa y empleo se vuelve poco atractivo.

Así pues, medidas que son creadas para proteger al trabajador, y sobre todo a los más vulnerables, logran resultados opuestos. Los resultados contraintuitivos y contrarios a los buscados de intervenciones en el mercado laboral hacen muy difícil su discusión y reforma, pero la evidencia es amplia: el mercado laboral funciona mal, protegiendo a los que no lo necesitan consolidando sus beneficios, y excluyendo a la gran mayoría de colombianos que no pueden acceder al sector formal y devengar lo que la ley define, ni disfrutar de las condiciones de trabajo que las normas, y la sociedad en general, quisiera aplicaran para todos los trabajos. En el caso de los trabajadores rurales, las reglas del mercado laboral no son consistentes con las tecnologías de producción y el tipo de relación productiva requerida para muchas actividades agrícolas. Finalmente, los nuevos modelos de negocios, basados en tecnologías, presentan una baja homologación con normativas de otras tecnologías. El resultado al final es siempre excluir a los más vulnerables dándoles ventajas comparativas a los mejor cualificados y modificando las decisiones de contratación y la escogencia de tecnologías nuevas a favor del trabajo altamente calificado.

Los diagnósticos recientes sobre el mercado laboral colombiano, incluyendo varias ediciones del INC y la reciente Misión de Empleo, han enfatizado los efectos perversos de regulaciones y políticas que crean barreras a la inclusión en lugar de caminos de inclusión. Según el *Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo en Colombia* (2021), el mal funcionamiento del mercado laboral se debe principalmente a dos problemas de fondo: el primero es una estructura regulatoria del mercado laboral desco-

nnectada de la capacidad productiva de la economía, para todos los trabajadores, pero sobre todo para los jóvenes; el segundo es un esquema de financiación del sistema de seguridad social que recae principalmente sobre el costo del trabajo. La carencia de estructura restringe una óptima productividad y, por lo tanto, un mercado laboral digno en el que se garantice el desarrollo social y la calidad de vida. En consecuencia, se generan altas tasas de desempleo de larga duración.

Los problemas de informalidad tienen origen en un diseño deficiente del sistema contributivo de la seguridad social y de la regulación del mercado laboral. En Colombia se registran 19 millones 608 mil pobres, es decir, 39,3 % de la población, según cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2021 del DANE. De ellos, 5 millones 879 mil son ocupados (27,8 %), y el 87,8 % de este grupo tiene un trabajo informal, mientras que el 12,2 % restante, aun teniendo un trabajo formal, no alcanza a superar la pobreza. En tanto este problema no se aborde, se desperdiciarán recursos en programas ineficaces de formalización, que no contribuyen a disminuir la desigualdad ni a mejorar la productividad.

PENSIONES

El sistema de pensiones busca proteger a la ciudadanía en una de sus etapas de mayor vulnerabilidad: la vejez. Sin embargo, no tiene las coberturas ni el acceso necesario para cumplir con este papel. La normativa vigente condiciona el acceso a pensión a la participación en el mercado laboral formal y define unas condiciones mínimas para contribuir y para devengar una pensión vinculadas al salario mínimo. De esta manera, el diseño del sistema, aun cuando busca definir estándares mínimos de pensión, termina excluyendo a una gran mayoría que no logra cumplir con el tiempo y capital para tener pensión.

La principal barrera de acceso al sistema de pensiones (y en general a la protección social) radica en su anclaje al mercado laboral formal. La informalidad laboral ha rondado el 60 %, y las densidades de cotización son insuficientes para garantizar un acceso a pensión a la gran mayoría de trabajadores.

El núcleo del problema se encuentra en el salario mínimo: por un lado, esta barrera deja por fuera a cerca de la mitad de los trabajadores; por otro lado, tanto las cotizaciones a pensión como las mesadas, por definición legal (desde la Constitución hasta la jurisprudencia), se encuentran ancladas al salario mínimo. En consecuencia, solo una parte de los incluidos se beneficia del sistema, dejando a la mayoría de excluidos por fuera y desprotegidos.

INTERNACIONALIZACIÓN

La prevalencia de medidas arancelarias y no arancelarias en la economía dificultan la integración del aparato productivo en el mercado externo, y la transferencia de tecnología y conocimiento que se generan en el resto del mundo. En la actualidad, cerca del 26 % de los bienes importados están cubiertos por medidas no arancelarias antitécnicas. Adicionalmente, la estructura de aranceles presenta una alta dispersión, lo cual estimula prácticas como el contrabando técnico y dificulta la gestión de la autoridad aduanera.

Estos elementos restringen las posibilidades de producción y consumo para empresas y hogares. En el primer caso, se genera un sesgo antiexportador en la economía, en el que el sector productivo tiene mayores incentivos para abastecer al mercado interno en lugar de insertarse en cadenas globales de valor. De modo que un número reducido de firmas logran beneficiarse de las ventajas del comercio externo; entre ellas, el acceso a nuevas tecnologías.

El cumplimiento de los reglamentos técnicos debe acompañarse de programas de asistencia técnica y no solo de castigos. Las mayores barreras para acceso a mercados internacionales son las técnicas no arancelarias relacionadas con requisitos de calidad, y aquí precisamente es donde tener estándares en el mercado local que estén armonizados con los de los mercados de destino facilita que las empresas superen esas barreras, exporten fácilmente y se inserten en las cadenas globales de valor. Esta es una gran ventaja que tiene para un país tener reglamentos técnicos basados en las normas internacionales, como lo establece el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC. Sin embargo, esas regulaciones deben tener “niveles” según las capacidades productivas y estar acompañadas de programas de asistencia técnica para lograr su implementación y acompañamiento, con miras a ir logrando poco a poco la productividad esperada sin dejar el cumplimiento atado solo al “castigo”.

En el segundo caso, la canasta de bienes a la que tienen acceso los consumidores es menos diversa y presenta un mayor costo económico, lo cual reduce su capacidad adquisitiva y, por esa vía, sus niveles de bienestar. Un estudio de la OCDE (2019) señala que la reducción de barreras al comercio podría beneficiar en mayor medida a los hogares de bajos ingresos. En términos generales, se encuentra que una reducción del 50 % en los aranceles incrementaría el poder adquisitivo del decil más pobre de la población en cerca de 10 %.

SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema tributario colombiano sobrecarga a las empresas formales. Con tasas impositivas de 35 %, Colombia está ubicado en la cola derecha de tasas corporativas de la OCDE. Las altas tasas son un incentivo perverso para que diferentes intereses particulares, y el Gobierno en su intento por estimular inversiones y nuevos sectores, acuerden exenciones y excepciones a esta tasa del 35 %. La estructura tributaria, por efecto de las posibilidades de acceso a beneficios que suelen capturar las grandes empresas, castiga a nuevos emprendimientos y mipymes. Del lado de la tributación para personas, muy pocas, no más del 5 %, declaran renta. El umbral a partir del cual se declara es de los más altos de la OCDE. Así, la financiación de bienes públicos queda a cargo de un pequeño grupo de personas y empresas —los incluidos—, que no logran financiar un Estado que provea los bienes públicos para los que contribuyen a ellos, así como para los que no contribuyen.

La informalidad y la ilegalidad se combinan en economías subterráneas donde hay actividades que escapan al radar del Estado, o lo corrompen profundamente. Las capacidades y las ventajas comparativas de la economía informal, evadiendo el radar del Estado, son el semillero de las economías ilegales donde predominan el uso de la violencia, el soborno de un Estado débil y la explotación de las distorsiones generadas por una regulación pesada, obsoleta e ineficaz. Productos y actividades ilegales se mimetizan con economías legales pero informales, generando trampas y círculos viciosos que perduran al amparo de las barreras de acceso a la economía formal. Si bien no toda la informalidad es ilegal —de hecho, solo lo es una minoría—, sí representa un entorno que favorece e incentiva el desarrollo de capacidades para actuar bajo el radar del Estado.

FINANCIACIÓN EMPRESARIAL

La regulación de tasas de interés es un ejemplo de medidas regulatorias que buscan proteger a la población y sobre todo a los más vulnerables, pero que logra generar exclusión. La tasa de usura es precisamente uno de esos elementos regulatorios en los que se regula con el deseo, se exige con todos los detalles en el sistema financiero, pero no se puede requerir por fuera del sistema regulado. Infortunadamente, la capacidad del Estado para que este límite no se sobrepase es solo funcional y opera en el caso del sistema vigilado, pero por fuera de él y en la cotidianidad de los colombianos se excede dicha tasa.

La tasa de usura, el tope para las tasas de interés, no solo es una infracción administrativa, sino también penal para todas las operaciones en las que se cobra algún tipo de cargo por el uso del dinero. Por lo tanto, su violación no representa una infracción administrativa solamente, sino una penal, es decir, cobrar una tasa de interés mayor que la estipulada es un delito en Colombia.

La exclusión favorece entonces el surgimiento de mercados negros. Mantener este límite empuja a muchos usuarios a manos de los “gota a gota”, que por el mismo hecho de estar en la ilegalidad deben mantener prácticas más abusivas que las del sistema regulado puesto que su rentabilidad debe compensar el riesgo latente de ejercer una actividad delictiva. En ese orden de ideas, la existencia de la tasa de usura es claramente la entrada a la exclusión pues deja por fuera a una parte de la población, que podría ser incluida a tasas más bajas que las del agiotismo.

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

La regulación del comercio y de los marcos de acción para actividades innovadoras aumentan los costos de emprender proyectos de CTI y dificultan su buen desarrollo. En Colombia, los inconvenientes y obstáculos regulatorios para la CTI se presentan en dos sentidos. Por una parte, hay regulación excesiva —los tiempos para procesos de legalización y nacionalización de equipos importados para realizar investigación científica son excesivamente largos—, por lo que las oportunidades de mercado se pierden rápidamente. Por otra parte, la falta de claridad regulatoria no permite desarrollar productos o servicios o, incluso, realizar proyectos.

La falta de claridad regulatoria desincentiva tanto al sector privado como al público de facilitar nuevas actividades emprendedoras de base científica. La actualización del Decreto 591 de 1991, en cuanto a la definición de las “actividades científicas y tecnológicas”, sería de gran utilidad para: (1) realizar contratación pública directa para actividades de CTI; (2) fomentar la compra pública innovadora (CPI), y (3) importar equipos para CTI. Esto se debe a que, al no tener definidas con precisión las actividades científicas y tecnológicas para la contratación pública, se ha utilizado la figura en algunos casos para lo que no es, o en su defecto existe un temor para usarla por posibles investigaciones futuras de los entes de control.

Para incentivar la toma de riesgos calculados tanto en el sector público, muy en línea con las ideas del Estado emprendedor, como del sector privado de manera complementaria, se requiere una mejor regulación. Respecto a este punto, es im-

prescindible reconsiderar o redefinir la forma como se define el riesgo asociado a la inversión en CTI. Es necesario que los entes de control comprendan que hay un riesgo inherente, y cuando no se llega al resultado planteado inicialmente esto no se traduce en detrimento patrimonial. Si este raciocinio persiste, difícilmente se van a lograr mayores tasas de inversión, pues existe una aversión al riesgo muy alta. Por tanto, actualizar esta limitante jurídica podría facilitar diferentes procesos relacionados con la contratación directa por actividad de CTI debido a la mayor tranquilidad y seguridad jurídica para poderla utilizar (CPC, 2021).

CRECIMIENTO VERDE

Existen algunos procesos reglamentados en el sector ambiente sobre los cuales se crea informalidad empresarial cuando no se logran cumplir los parámetros o estándares definidos por la regulación. Dichos incumplimientos se presentan sobre todo entre las pequeñas y medianas empresas, y es precisamente con este grupo de empresas con las que se necesita trabajar en lugar de perseguirlas por su falta de cumplimiento. De hecho, es posible considerar que en la legislación ambiental las sanciones tienen la función de reprochar una conducta u omisión contraria a normas vigentes y prevenir tales actuaciones (Rodríguez, 2022); sin embargo, muchas veces es el desconocimiento de la norma o la falta de capacidades internas las que llevan a su incumplimiento. Además, las autoridades “imponen condiciones y sanciones que a menudo se perciben como medidas injustas o arbitrarias” (Guhl Nanetti, 2022), lo cual disminuye la confianza en las instituciones.

Existe una disyuntiva respecto a los recicladores formalizados con los municipios y los recicladores de oficio que no están formalizados ni organizados. La formalización de los recicladores ha sido la razón por la cual se ha desarrollado regulación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo (Decreto 596 de 2016). Después del decreto se logró definir la forma como opera el aprovechamiento dentro del servicio público de aseo, así como el proceso para que los recicladores puedan formalizarse. Sin embargo, se ha sugerido realizar una modificación para alinear la actividad de aprovechamiento con el servicio público de aseo, la política ambiental y la política social (Superservicios, 2021).

PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO

Para participar en la economía global, los productos y servicios colombianos deben cumplir con estándares de calidad certifi-

cados y reconocidos por los compradores en países de destino.

Dichos estándares permiten dar información a los consumidores sobre las características físicas, químicas, biológicas y de producción de lo que compran, reducen asimetrías de información y, adicionalmente, son un incentivo para aumentos en productividad en las empresas. Sin embargo, los estándares de calidad internacionales no se compadecen con las habilidades gerenciales y las capacidades de empresas pequeñas y nuevos emprendimientos. Conviven entonces en Colombia grandes empresas productivas, y algunas medianas con visión, con capacidades gerenciales e innovadoras, que logran cumplir esos parámetros internacionales y exportar, con pequeñas empresas de baja productividad y bajas capacidades gerenciales, que no innovan y no logran participar del mercado internacional ni cumplir con requisitos mínimos de calidad. Desde el punto de vista del consumidor, no se cumple la función de la regulación en el mercado interno al existir ambos productos. Los de bajos estándares, además, son consumidos desproporcionadamente en el mismo mercado informal donde fueron producidos.

PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA

El marco normativo vigente en la Ley 41 de 1993 es obsoleto: dificulta la participación de la inversión privada, no promueve la articulación institucional, y no cuenta con un sistema de información actualizada que facilite la gestión estratégica de la política. La ley mencionada creó el Consejo Superior de Adecuación de Tierras (CONSUAT) como organismo consultivo y coordinador del Ministerio de Agricultura, encargado de asesorar y recomendar la aplicación de las políticas del subsector de adecuación de tierras en Colombia. No obstante, se requiere actualizar la norma a través de una ley que proporcione claridad sobre los alcances y mecanismos de financiación para la construcción y mantenimiento de la adecuación de tierras (ADT). El nuevo marco normativo debe propender a facilitar la inversión privada a través de esquemas como alianzas público-privadas (APP) o financiamiento vía tarifa predial⁹, garantizando seguridad jurídica a las inversiones, así como definir los mecanismos de retorno.

UNA NUEVA VISIÓN DE LA INTERVENCIÓN: CÓMO INCLUIR A LOS EXCLUIDOS

A raíz de su entrada a la OCDE, Colombia ha avanzado en la simplificación de sus procesos normativos, en la depuración del acervo normativo y en la modernización de procedimientos dentro de la Política de Mejora Normativa. Sin embargo, estamos en mora de aprobar una nueva política de mejora normativa que incorpore nuevas ideas sobre regulación inteligente, regulación dinámica, nuevas tecnologías y sistemas de evaluación *ex ante* y *ex post* a través de metodologías de análisis de impacto normativo y nuevas herramientas tecnológicas.

Sin embargo, la mejora normativa no es suficiente para lograr derribar las barreras a la competitividad y la inclusión. No solo debemos incorporar buenas prácticas de análisis, diseño e implementación a la regulación propiamente dicha; también necesitamos cambiar la manera en la que a través del Gobierno y sus intervenciones en la sociedad buscamos mejorar el *statu quo*, sobre todo para los más vulnerables.

La competitividad y la inclusión son dos caras de la misma moneda. Una sociedad excluyente no puede ser competitiva ya que hogares y empresas permanecen por fuera del flujo de conocimientos nacionales e internacionales, no se benefician ni contribuyen a la provisión de bienes públicos, y no hacen los esfuerzos e inversiones para mejorar su situación. La falta de sendas de progreso y las trampas de pobreza y de baja productividad deben ser una alerta de la poca efectividad e ineficiencia de nuestros esquemas de política.

Para resolver los problemas que hemos mencionado a lo largo de esta separata, debemos tener mejoras importantes en tres áreas: (1) la decisión de regular; (2) cómo regular y cómo diseñar marcos e instrumentos regulatorios, incluidos los mecanismos para su implementación y vigilancia, y (3) cómo monitorear y evaluar nuestras regulaciones. En esta sección vamos a revisar los tres puntos a la luz de las últimas ideas de mejora normativa y de inteligencia regulatoria, agregando la importancia de pensar cuidadosamente en los incumbentes o incluidos, y en los excluidos.

La regulación y las intervenciones de política deben buscar mejoras sobre el *statu quo*. Para ello, es preciso que se tracen objetivos claros de mejora económica y social, basados en un diagnóstico preciso, e identificando los mecanismos para lograr el cambio social. Esto puede incluir incentivos, revelación de información, provisión de bienes públicos y corrección de fallas de mercado, en línea con la descripción de la segunda sección de esta separata.

En este orden de ideas, se requiere una mejora significativa en la regulación en el interior del Estado. Se necesitan reglas mucho más claras sobre las burocracias reguladas y las burocracias reguladoras, con separación administrativa e independencia y con condiciones diáfanos para la innovación de política pública. En particular, urge una reforma de los entes de control que reduzca la arbitrariedad y la discrecionalidad del accionar de la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía, incluyendo un fortalecimiento técnico de los equipos, un proceso de reducción de sus plantas y la eliminación del vínculo entre procuradores y contralores delegados y líderes políticos.

La regulación y las intervenciones de política pueden surgir de muchas maneras. Por esta razón, es preciso crear mecanismos que ayuden a dar mayor peso al poder de las ideas y a identificar de forma técnica cuándo y cómo regulamos sobre otras motivaciones. En principio, la política pública está guiada por el interés público, por el ánimo de mejorar las condiciones económicas y sociales de la población. Sin embargo, los intereses particulares y las motivaciones, tanto de los hacedores de política como de los sujetos regulados, cumplen un papel crítico en la definición de nuestras intervenciones. Concretamente, el interés político es un elemento fundamental para explicar la formulación de regulaciones en lo que se conoce como la economía política de la política económica. Podemos definir cuatro tipos de políticas y dinámicas dependiendo de la distribución de costos y beneficios de intervenciones:

Tabla 2. Actores y Formulación de Políticas Públicas.

	Costos concentrados	Costos difusos
Beneficios concentrados	Política entre grupos de interés	Captura
Beneficios difusos	Emprendedores políticos	Política de mayorías

Fuente: López [2022].

⁹ Este esquema permitiría a los municipios cofinanciar proyectos de inversión en ADT y posteriormente recuperar un margen de la inversión a través de un aumento en la tarifa de impuesto predial a las unidades productivas beneficiadas.

Los beneficios concentrados y los costos difusos de políticas e intervenciones típicamente llevan a políticas de exclusión. La clase política está interesada en maximizar sus posibilidades de reelección, y la tecnocracia puede estar motivada por su deseo de transitar hacia el sector privado. En ambos casos, la preponderancia de los intereses de los incumbentes y los beneficios concentrados con costos difusos resultan en incentivos para que las intervenciones solo tengan en cuenta la información y los intereses de esos incluidos. Los excluidos, entretanto, incluyen la ciudadanía en general, los emprendedores y todos los posibles entrantes y participantes en ese mundo formal.

El Estado regulador en Colombia es disfuncional. Además de los incentivos perversos que genera nuestro sistema de control, la tradición legalista ha sesgado la formulación de política hacia normas y leyes. Sin importar que se logren cumplir, sino más bien motivados por la protección del funcionario ante posibles indagaciones, un fenómeno de señalización política reforzado por la interacción entre la Rama Judicial, el Congreso y el Ejecutivo lleva a la formulación de intervenciones que no explican ni proponen maneras de transitar hacia un mejor estado de cosas, limitándose al planteamiento de cómo debe ser, pero sin dar las herramientas ni plantear las maneras de lograrlo.

Mejorar nuestra forma de regular requiere primero identificar correctamente los problemas. La primera pregunta es si hay fallas de mercado que podamos resolver, pero también podemos incluir motivaciones desde la satisfacción de derechos y el logro de propósitos de desarrollo. De cualquier forma, en todos los casos se debe preguntar por qué no observamos el resultado deseado y cómo podemos llegar allá desde la intervención de política.

El segundo paso crítico para lograr mejores políticas es facilitar la innovación y la experimentación. A partir de metodologías de diseño centrado en el ciudadano, incorporando participación extensa y comunicación plural, se pueden resolver varios de los problemas de captura o de poca representatividad de la política. Un proceso de identificación, caracterización, ideación, experimentación o prototipado, implementación, y evaluación (López, 2022) puede romper varias de las barreras hacia intervenciones incluyentes y no excluyentes.

La etapa de identificación debe mapear e involucrar a todos los actores que serán o podrán ser afectados por la intervención. En la caracterización o diagnóstico es necesario encontrar los problemas principales y secundarios que queremos resolver (la Metodología del Marco Lógico con sus árboles de problemas

es útil en esta etapa]. La ideación consiste en identificar el árbol de objetivos y las posibles soluciones, incluyendo los supuestos necesarios para que la solución funcione y los riesgos de que no funcione. La experimentación y el prototipado de políticas nos invitan a empezar con pilotos, regulación mínima, *sandboxes* regulatorios e implementaciones evaluables. Finalmente, es preciso evaluar las políticas entendiendo el impacto sobre todos los actores y ajustando de acuerdo a una retroalimentación dinámica.

El diseño regulatorio debe migrar desde una perspectiva del “deber ser” a una de tránsito a un mejor ser. El cambio más urgente en el enfoque de política requiere diseñar hojas de ruta donde el sector público y el sector privado identifiquen los escenarios a donde queremos llegar y las formas de ayudar a que todos alcancen ese destino. No basta entonces buscar un ingreso mínimo para trabajadores vía el salario mínimo; hay que entender por qué en ausencia de un salario mínimo habría personas asalariadas ganando menos y cómo lograr que suban los salarios que empleadores estarían dispuestos a pagar. Esto incluye mejorar la competencia en mercados laborales para evitar que empleadores con poder de monopolio depriman salarios, pero también el diseño de estrategias que aumenten el capital humano y los retornos a este capital, desde la educación hasta el tránsito entre educación y trabajo. La tarea en este sentido implica no solo establecer estándares de calidad de productos que son inalcanzables para mipymes, sino mecanismos de generación de capacidades, con tiempos prudentes de cumplimiento, que permitan que las mipymes conozcan los estándares, inviertan en alcanzarlos, y solo se responda con sanciones en casos que pongan en riesgo el bienestar del consumidor de manera manifiesta.

También es clave comprender que la heterogeneidad regional, entre tamaños de empresas y sectores, y entre hogares de diferentes niveles de ingresos, requiere una aproximación diferencial de la política pública. Políticas y regulaciones diseñadas sin incluir en el mapeo de actores la diversidad de potenciales afectados exacerba los efectos inesperados e indeseados de políticas. En cambio, esfuerzos de descentralización de intervenciones podrían adaptar mejor las políticas a realidades locales y permitir un mejor seguimiento de sus impactos. Reconocer las diferentes etapas de empresas y hogares en arcos de desarrollo, y pensar todas las políticas y regulaciones en términos de rutas de mejora en lugar de umbrales de participación, podría transformar nuestro marco regulatorio de uno que resulta en exclusión a uno de inclusión.

Recomendaciones

Lograr un cambio en el equilibrio perverso en el que estamos requiere transformar nuestra mentalidad regulatoria. Es decir, debemos pasar de un esquema donde declaramos a dónde queremos llegar sin generar rutas de formación de capacidades a uno que piense en generar incentivos de participación y de cumplimiento de reglas factibles. Para lograrlo, es fundamental generar cambios institucionales, en los procesos de producción normativa y en el sistema de evaluación de los impactos normativos. En esta última sección delineamos algunas grandes áreas de reforma. A su vez, cada capítulo del INC 2022-2023 tiene recomendaciones concretas adicionales.

La agenda de mejora debe incluir aspectos transversales y multinivel. En esa medida, es clave contar con institucionalidad para coordinar, articular y promover la implementación del análisis de impacto normativo; generar capacidades para el uso de herramientas de mejora normativa; plantear lineamientos para mejorar la consulta pública y la transparencia del proceso normativo, incluyendo los excluidos y no solo los incumbentes, y administrar y racionalizar el inventario normativo.

Otra mejora clave es fortalecer las capacidades en todas las entidades a nivel nacional y subnacional en las herramientas de formulación de políticas y regulaciones con énfasis en los efectos sobre incluidos y excluidos. En este sentido, se destaca que el país ha avanzado en la creación de instancias de articulación y coordinación de la Política de Mejora Normativa, como el Comité de Mejora Normativa dentro del SNCI. También ha desarrollado instrumentos como el Observatorio de Mejora Normativa y el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP). Asimismo, se han generado capacidades de análisis de impacto normativo. Ahora bien, a pesar de que algunas de sus herramientas se han institucionalizado para ciertos casos, como el análisis de impacto normativo (AIN) para la expedición y modificación de los reglamentos técnicos (Decreto 1595 de 2015 y Decreto 1468 de 2020) y la agenda regulatoria para proyectos regulatorios específicos (Decreto 1081 de 2015) (DNP, 2022b), se requiere extender capacidades y aplicar estos instrumentos más sistemáticamente.

De igual forma, los cambios tecnológicos y los objetivos de sostenibilidad e inclusión requieren procesos ágiles, que promuevan la innovación y que utilicen la tecnología como habilitador. En la última década se han generado nuevas dinámicas con avances tecnológicos, incluidas la economía digital, la inteligencia artificial y el uso de datos, y nuevos modelos de negocio, entre los que se encuentran las economías colaborativas y las plataformas. Además, tenemos compromisos internacionales y

metas de largo plazo nacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con nuevas preguntas sobre cómo producir, consumir y redistribuir la riqueza.

Una política de mejora normativa debe incluir procesos dinámicos, uso de mejor información, monitoreo y evaluación, y mecanismos de participación. La nueva manera no solo de regular, sino de formular políticas y normas que eviten generar umbrales de inclusión, debe ser basada en resultados, adaptativa, con un enfoque iterativo y receptivo. Para ello, sería pertinente usar *sandboxes* o areneras para prototipar y probar nuevos enfoques; ponderar los riesgos usando datos y balanceando las probabilidades de generar mayores problemas de los que se resuelven mediante un enfoque de regulación segmentado, basado en datos y, finalmente, emplear un enfoque colaborativo para entender posibles efectos sobre todos los actores e identificar las necesidades de generación de capacidades.

Si queremos cambiar el *statu quo*, también debemos acelerar procesos de depuración normativa (DNP, 2022a). Entre las recomendaciones para acelerar este proceso se incluye la creación de un único inventario normativo de carácter público en Colombia, con interoperabilidad entre las gacetas oficiales y el inventario normativo, sujeto a evaluación y simplificación y con mecanismos para evitar que el acervo vuelva a crecer. Por ejemplo, una idea exitosa implementada en Estados Unidos requería la eliminación de normas y medidas como requisito para expedir nuevas.

Asimismo, la lógica de la innovación pública debe fortalecerse para tener política pública centrada en usuarios. Lograr fomentar la innovación no solo requiere generar capacidades en línea con el manual *Principios de innovación pública en Colombia* (DNP, 2021), sino que debe acompañarse de las reformas a los organismos de control. En este cambio es necesario eliminar la multiplicidad de capas del control; separar el proceso de investigación y sanción dentro de las entidades; reasignar funciones limitando alcance (ej., limitar la Contraloría a evaluación de la calidad del gasto y las políticas públicas y la Procuraduría a gestión); delegar funciones a tribunales administrativos de forma que sea posible reducir tamaño de las “fas”, incluyendo las instancias subnacionales; reformar procesos de elección de las cabezas de entidades para garantizar independencia del ámbito político, y fortalecer técnicamente el sistema de pesos y contrapesos.

Otros caminos de mejora, que exploramos en casos particulares dentro de los capítulos, incluye innovaciones que pueden estudiarse, tales como: regulación *ex post* de estándares de cali-

dad; creación de instrumentos de formación de capacidades para micronegocios y pymes que se puedan usar con informales; formulación de sendas de crecimiento y formalización y de tiempos de gracia para cumplir toda la normativa vigente, la cual a su vez debería ser depurada; diferenciación de estándares y políticas a nivel regional; distinción de políticas para la internacionalización y para el mercado interno, y evaluación costo-beneficio de políticas, incluyendo los excluidos, informales y futuros entrantes.

La visión de política pública por misiones puede ser una oportunidad de revitalizar la colaboración público-privada y de mejorar la manera en la que el Estado interviene en la sociedad. Definir grandes objetivos comunes, trabajar intersectorialmente, incluir criterios de experimentación y pilotaje y modificar criterios de compra pública para que sea palanca de innovación son todas ideas que caben dentro de un replanteamiento de lo que es un Estado eficaz y eficiente, que potencie la actividad privada, la productividad y la inclusión.

REFERENCIAS

- 1 Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2017). *Building State Capabilities: Evidence, Analysis, Action*. <https://bsc.cid.harvard.edu/>
- 2 Behar, E., Sanabria-Pulido, P. y Hasselbrinck, P. (2022). *Las "fas", entes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control* (Documento de Trabajo 87). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
- 3 BID. (2010). *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230107618>
- 4 BID. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17525/como-repensar-el-desarrollo-productivo-politicas-e-instituciones-solidas-para-la>
- 5 Bylund, P. (2022). *The Seen and the Unseen: How Regulations Affect our Everyday Lives*. <https://rowman.com/ISBN/9780739194577/The-Seen-the-Unseen-and-the-Unrealized-How-Regulations-Affect-Our-Everyday-Lives>
- 6 CAF. (2018). *Instituciones para la productividad*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>
- 7 CPC. (2016). *Política de Desarrollo Productivo para Colombia*. <https://compite.com.co/proyecto/politica-de-desarrollo-productivo/>
- 8 CPC. (2017a). *Informalidad: Una nueva visión para Colombia*. <https://compite.com.co/proyecto/informalidad-una-nueva-vision-para-colombia/>
- 9 CPC. (2017b). *Productividad: La clave del crecimiento para Colombia*. <https://compite.com.co/proyecto/productividad/>
- 10 CPC. (2021). *Informe Nacional de Competitividad 2021-2022*, <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/>
- 11 CPC. (2022a). *Índice de Competitividad de Ciudades 2022*. <https://compite.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/>
- 12 CPC. (2022b). *Índice Departamental de Competitividad 2022*. <https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad/>
- 13 Croley, S. (2008). *Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government*. <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691134642/regulation-and-public-interests>
- 14 DNP. (2021). *Principios de la innovación pública en Colombia*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Principios_Innovaci%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf
- 15 DNP. (2022a). *Inventario normativo y producción regulatoria en Colombia: retos y desafíos* (Nota de Política 2).
- 16 DNP. (2022b). *La política de mejora regulatoria en Colombia: de la teoría a la práctica* (Nota de Política 1).
- 17 Giro Zero. (2022). *Tablero de indicadores*. <https://girozero.uniandes.edu.co/herramientas/dashboard>
- 18 Guhl Nanetti, E. (2022, 15 de mayo). *Los candidatos y el medio ambiente: estos son sus silencios de fondo*. <https://razonpublica.com/los-candidatos-medio-ambiente-estos-silencios-fondo/>
- 19 Joeques, S. y Evans, P. (2008). *Competition and Development*. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/35666>
- 20 Laffont, J.-J. y Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. <https://mitpress.mit.edu/9780262121743/a-theory-of-incentives-in-procurement-and-regulation/>
- 21 López, J. D. (2022). *Inteligencia Regulatoria: Algunas herramientas para diseñar y analizar regulación*. <https://www.legis.com.co/inteligencia-regulatoria/p>
- 22 Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.
- 23 Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Harper Business.
- 24 Mazzucato, M. (2022). *Misión Economía*. <https://marianamazzucato.com/books/mission-economy>
- 25 Ordóñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-manual-de-analisis-y-diseno-de-politicas-publicas-9789587108965.html>
- 26 Pennington, M. (2011). *Robust Political Economy: Classical Liberalism and the Future of Public Policy*. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/robust-political-economy-9781845426217.html>
- 27 PNUD. (2021a). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. <https://www.undp.org/es/latin-america/informe-regional-de-desarrollo-humano-2021>
- 28 PNUD. (2021b). *Trapped: High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean*, <https://www.undp.org/press-releases/trapped-high-inequality-and-low-growth-latin-america-and-caribbean>
- 29 Rodríguez, G. A. (2022, abril). *Fundamentos del derecho ambiental colombiano*. Friedrich-Ebert-Stiftung; Fescol. https://viva.org.co/cajavirtual/svc0780/pdfs/Fundamentos_del_derecho_ambiental_colombiano.pdf
- 30 RUNT. (2021). *Edad del parque automotor por departamentos*, <https://www.runt.com.co/sites/default/files/Edad%20del%20parque%20automotor%20por%20departamento.pdf>
- 31 Superservicios. (2021, diciembre). *Informe sectorial de la actividad de aprovechamiento 2020*. https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/Informe_Sectorial_de_Aprovechamiento_2020_v2_0.pdf
- 32 Viscusi, K., Harrington, J. y Vernon, J. (2005). *Economics of Regulation and Antitrust*. <https://mitpress.mit.edu/9780262038065/economics-of-regulation-and-antitrust/>



Publicando en noviembre
de 2022

