

INFORME

Impulsando la economía:

Los retos de la
recuperación
y del crecimiento

Introducción

Jorge Barrientos Marín¹

Jesús Botero García²

La recuperación de la economía mundial tras el COVID-19 ha perdido impulso las últimas semanas, en medio de presiones inflacionarias, problemas de desajustes en las cadenas logísticas y tensiones energéticas generalizadas que afectan a las principales economías del mundo. El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su último informe sobre perspectivas de la economía mundial, redujo levemente su proyección de crecimiento, de 6 % a 5,9 %, enfatizando además los riesgos a la baja en la proyección y el aumento de la incertidumbre. Y ha empezado a ser tema de discusión en el mundo la posibilidad de que estemos entrando en una fase de bajo crecimiento con alta inflación, la temida estanflación, si el progresivo retiro de las políticas monetarias expansivas de los principales bancos centrales se de manera precipitada y descoordinada, en un entorno de mal desempeño de la oferta por efectos de la crisis logística y del encarecimiento de los recursos energéticos.

La economía colombiana vive, por su parte, un buen momento: el crecimiento, jalonado por la demanda interna, se vería reforzado por el buen desempeño de los precios del petróleo, y aunque enfrenta también presiones inflacionarias, parece tener espacio aún para generar más empleo si logra prolongar el buen desempeño del consumo privado y empieza a aprovechar las oportunidades que las disrupciones en las cadenas globales de valor representan para un país como el nuestro, poco integrado a la economía mundial pero rico en recursos naturales.

Mención aparte merece las buenas noticias de los últimos días en torno al reciente aumento de 1,8 % que hizo el Banco Mundial como previsión de crecimiento de la economía colombiana para 2021, que sobrepasaría el 7,5 %. Las perspectivas de inversión extranjera mejorarán pues Moody's decidió pasar la perspectiva de la deuda del país de soberana a estable, un paso para recuperar el grado de inversión. Más recientemente Fedesarrollo revisó al alza la previsión de crecimiento económico del Producto Interno Bruto (PIB) para el año 2021 pasando de 7,2 % a 9,5 %, un crecimiento espectacular, aunque aún insuficiente para mitigar los efectos de la pandemia. Impulsados principalmente por industrias manufactureras (16 %), comercio y transporte (19,3 %) y actividades artísticas (37 %). Dicho sea de paso, un crecimiento del 9,5 % significa un incremento en 2 % adicional respecto a 2019.

El panorama halagüeño y positivo para los próximos trimestres puede verse opacado por tres razones, la primera es la inflación, cuya señal de alerta no es solo que a octubre la variación del IPC año corrido sea del 4,34 % (y 4,58 % año completo), sino que se estima podría

¹ Jorge Hugo Barrientos Marín. Director del Centro de Investigaciones y Consultorías, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Antioquia.

² Jesús Botero García, profesor del Departamento de Economía y Director del Grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: jabotero@eafit.edu.co.

empeorar en los meses venideros y la señal más clara fue la decisión del Banco de la República de aumentar las tasas de interés (primero, en 25 p.b y luego en 50 p.b, llevándola al 2,5 %). Esta perspectiva de inflación desde luego introduce un elemento crucial en la negociación de incremento del salario mínimo para 2022, que podría desalentar la actividad industrial e implicar nuevos descontentos sociales.

El segundo frente que podría ser negativo son los desequilibrios fiscales, como se ampliará más adelante. Sin embargo, es importante mencionar que los países con desbalances fiscales son la norma, no son la excepción, en especial en aquellos en vía de desarrollo como Colombia, donde la desigualdad, la pobreza, la falta de "oportunidades" y la ambiciosa agenda social son el objetivo de la constante expansión del gasto público y, en consecuencia, responsable de la creciente deuda y el déficit fiscal. Para el próximo ministro, este desequilibrio será su primera principal preocupación, seguido del delicado problema del gasto y, desde luego, cómo lo financiará. No cabe duda, habrá una nueva reforma tributaria en 2023, que se unirá al rosario de reformas, no olvidemos que desde el año 2000 al menos catorce reformas tributarias han pasado por el Congreso. Vale decir que todas las reformas de los últimos 20 años han apuntado correctamente sin lograr dar completamente en el blanco, pero cada presidente y su respectivo Ministro de Hacienda adolecen de lo que Estanislao Zuleta llamaría el síndrome de no-reciprocidad lógica, esto es que juzgan su causa por las intenciones, pero la de sus adversarios por sus resultados.

El tercer frente que podría empañar el prometedor panorama económico es el aspecto político. En el año 2022 habrá elecciones legislativas y presidenciales. Estas no solo serán convulsionadas debido a la polarización extrema que vive el país, sino que significarán un referendo sobre el desempeño de los partidos y los líderes que han dominado el escenario político en el poder en los últimos años. La perspectiva de un cambio drástico en la tendencia ideológica del Gobierno o en el modelo económico subyacente, es un aspecto al que estarán muy atentos los mercados internacionales y los socios comerciales del país.

Las ideas aquí presentadas abordan mecanismos específicos de impulso a la demanda, al tiempo que se recomienda mantener una actitud prudente en las políticas fiscal y monetaria, y prepararse para la transformación productiva, que debería favorecer el potencial de crecimiento futuro.

1. Reforzando el impulso a la demanda interna

Jesús Botero García³

El crecimiento del consumo y de la inversión fue destacado en el segundo trimestre del año, como lo ilustra la [Tabla 1](#), de evolución del PIB.

Tabla 1. Crecimiento del PIB.

EVOLUCIÓN DEL PIB POR GASTOS. TASAS DE CRECIMIENTO PORCENTUAL								
	2020					2021		
	TRIM 1	TRIM 2	TRIM 3	TRIM 4	TOTAL	TRIM 1	TRIM 2	SEMESTRE
CONSUMO FINAL	3,6	-11,7	-7,4	-0,1	-3,9	1,9	21,8	11,4
HOGARES	3,8	-15,0	-9,8	-1,5	-5,6	1,4	25,0	12,3
GOBIERNO	2,3	3,6	3,4	4,6	3,7	4,5	9,9	7,6
FORMACIÓN BRUTA CAPITAL								
FBKF	-9,8	-37,7	-14,8	-19,9	-20,3	3,2	29,5	13,7
Vivienda	-17,9	-39,6	-28,1	-24,7	-27,5	6,3	29,4	16,0
Otros edificios y estructuras	-11,8	-45,5	-30,7	-24,9	-28,3	-14,2	14,3	-3,1
Maquinaria y equipo	-1,4	-37,8	-6,8	3,4	-10,3	6,0	58,7	26,9
Recursos biológicos cultivados	2,5	1,9	-5,2	1,2	0,0	9,2	4,8	6,9
Productos de propiedad intelectual	1,0	-15,0	-9,0	-5,7	-7,2	0,5	13,9	6,8
EXPORTACIONES	-1,7	-27,4	-24,2	-19,2	-18,3	-10,2	15,4	0,9
IMPORTACIONES	-1,2	-30,5	-22,5	-13,8	-17,3	-2,3	45,8	18,4
PIB	0,6	-15,7	-8,4	-3,6	-6,8	1,1	17,6	8,8
DEMANDA INTERNA	0,6	-17,1	-9,0	-3,3	-7,2	2,2	23,0	11,9

Fuente: DANE. Cálculos propios

Pero en relación a 2019, sólo el consumo tiene un desempeño realmente destacado entre los rubros que reflejan la actividad privada en el país, como puede apreciarse en la [Tabla 2](#).

³ Jesús Botero García, profesor del Departamento de Economía y Director del Grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: jabotero@eafit.edu.co.

Tabla 2. Crecimiento semestral del PIB.

Concepto	TASA DE CRECIMIENTO SEMESTRAL, PIB POR TIPO DE GASTO	
	CRECIMIENTO PRIMER SEMESTRE	
	2021/2020	2021/2019
CONSUMO FINAL	11,4 %	6,6 %
HOGARES E ISFLH	12,3 %	5,8 %
Bienes durables	28,6 %	10,2 %
Bienes no durables	3,2 %	13,2 %
Bienes semidurables	51,9 %	14,2 %
Servicios	12,1 %	0,8 %
GOBIERNO	7,6 %	10,8 %
FORMACIÓN BRUTA CAPITAL	13,7 %	-13,0 %
FBKF	12,0 %	-15,1 %
EXPORTACIONES	0,9 %	-14,0 %
IMPORTACIONES	18,4 %	-1,0 %
PIB	8,8 %	0,4 %
DEMANDA INTERNA	11,9 %	2,4 %

Fuente: DANE. Cálculos propios.

Significa ello que, probablemente, los programas sociales asistencialistas han cumplido su papel.

La reforma tributaria recién aprobada los amplía y los extiende hasta finales de 2022. Pero puede profundizarse su efecto, con programas que los doten además de un contenido material concreto que contribuya a enviar señales positivas sobre nuestra capacidad de renacer después de la pandemia.

1.1. Propuesta

Para reforzar el efecto de esos programas, de manera transitoria, se propone un programa ambicioso de empleo público ("COLOMBIA RENACE"), que genere 500 mil empleos transitorios en el primer trimestre de 2022, dedicados a obras públicas como mejoras en la infraestructura rural (vías terciarias, por ejemplo) o a obras cívicas que conduzcan al ornato de las ciudades. Mejorar las vías o embellecer la ciudad, con la contribución del sector privado, que podría aportar materiales para las obras, en respuesta a una invitación pública que promueva la solidaridad y el emprendimiento colectivo. El programa tendría un costo de \$2.4 billones COP, 50 % con cargo al presupuesto central y 50 % a los presupuestos locales, y se financiaría con los recursos excedentarios generados por el auge de los precios de petróleo y por los recaudos tributarios adicionales, que el buen desempeño de la economía está propiciando. El empleo que se generaría transitoriamente con el programa, sería posteriormente reemplazado por el empleo formal que se genere por efecto de la reactivación sostenida, y le daría un contenido material con externalidades positivas al mecanismo de transferir recursos

a los hogares más afectados por la crisis, que son sin duda aquellos que experimentan altos niveles de desempleo.

Con ello, se preservaría el consumo, y se daría continuidad al proceso de reactivación, acelerando la recuperación sostenida del empleo.

Ello daría además espacio para avanzar en la revisión del esquema general de aseguramiento que queremos tener como sociedad, y que debe brindar protección a la población ante los riesgos esenciales que afectan a los hogares:

- Protección ante el RIESGO DE PÉRDIDA DE LA SALUD: Un sistema que muestra positivos avances en Colombia, especialmente en cobertura, pero del debe garantizarse su sostenibilidad.
- Protección ante el RIESGO DE VEJEZ: Que requiere con urgencia una reforma, dado la baja cobertura del sistema pensional y la inequidad que lo caracteriza hoy.
- Protección ante el RIESGO DE PRECARIEDAD: Hay que extender, de manera **condicionada**, un sistema como el que está siendo aplicado hoy en "Ingreso Solidario", evitando incentivos inadecuados, pero brindando una protección básica fundamental frente a los riesgos de precariedad económica.
- Protección ante el RIESGO DE ESTANCAMIENTO GENERACIONAL: Hay que diseñar estructuralmente la forma de enfrentarlo, a través de programas educativos incluyentes que generen oportunidades de progreso para todos los hogares.

Y hay que cambiar el sistema de financiamiento: ya no es viable ninguna forma de financiación que afecte el desempeño productivo. Y hay que gravar el disfrute de la riqueza, no su creación. Políticas en sentido contrario generan bajo crecimiento e informalidad, ambos, los mayores problemas que nos agobian y que impiden lograr una sociedad menos precaria y más incluyente.

2. Política tributaria y sostenibilidad de las finanzas públicas

Jesús Botero García⁴

Álvaro Hurtado Rendón⁵

Mauricio López Gonzáles⁶

Con la caída del Producto Interno Bruto (PIB), como resultado de la pandemia del COVID-19 y de las medidas aplicadas para evitar su propagación, se hace evidente la disyuntiva entre estabilización económica y sostenibilidad de las finanzas públicas, hecho que por lo general, es aún más evidente en fases como la actual. Esta disyuntiva, se encuentra explicada en gran medida por la caída en la recaudación tributaria y por las restricciones de los mercados de crédito, ya que la baja de credibilidad y de confianza se traduce en elevadas primas de riesgo. La estabilización debe ir acompañada de una especial atención a la sostenibilidad de la deuda, ya que las economías necesitan de facilidad en el acceso a los mercados financieros con el objetivo de crear ambientes favorables para la inversión y, por ende, generar círculos virtuosos para que fortalezcan el crecimiento del PIB potencial (Lozano et al., 2019).

Se hace por ello necesario discutir acerca de la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo, dado que los programas de estabilización que se tuvieron que emprender por parte del Gobierno entre 2020 y 2021, requirieron de aproximadamente \$40.5 billones COP, dejando como resultado un nivel de deuda neta del Gobierno Nacional Central (GNC) del orden del 60,4 % del PIB para el año 2020 y una deuda proyectada para el año 2021 del 65,1 % del PIB (MHCP, MFMP 2021). Estos hechos llevaron inicialmente a presentar una reforma tributaria que incluía un incremento en los ingresos para el Gobierno de \$23.4 billones COP, pero que, ante el descontento social, tuvo que ser retirada y reemplazada por una nueva reforma, con un menor alcance y menos ambiciosa, siendo esta aprobada y sancionada como ley 2155 de 2021, por un monto aproximado de \$15.2 billones COP. Esta reforma, si bien genera ingresos para estabilizar la coyuntura actual de las finanzas públicas, deja preocupación en cuanto a la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo, a pesar de los cambios introducidos en la regla fiscal, que deben empezar a operar a partir de enero de 2022. Es así que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) ha considerado que aún faltan ingresos para estabilizar el Presupuesto General de la Nación (MHCP, 2021) de los próximos años y lograr una senda sostenible de las finanzas públicas en Colombia.

Es necesario bajo este escenario contemplar elementos fundamentales, que además de permitir el logro de la estabilización, consideren como elemento fundamental la sostenibilidad de las finanzas públicas en los próximos años. Bajo esta óptica acudiremos inicialmente a

⁴ Jesús Botero García, profesor del Departamento de Economía y miembro del Grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: jabotero@eafit.edu.co.

⁵ Álvaro Hurtado Rendón, profesor del Departamento de Economía y miembro del Grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: ahurtad1@eafit.edu.co.

⁶ Mauricio López Gonzáles. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia y Coordinador del Grupo de Investigación de Macroeconomía Aplicada.

esbozar elementos de la política tributaria que ya han sido vislumbrados por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT), donde se hace claro que:

1. Una gran cantidad de Gastos Tributarios (GT) que operan en Colombia rompen con los principios fundamentales de equidad vertical y horizontal.
2. Para compensar los ingresos tributarios dejados de percibir por GT de unos agentes, el Gobierno compensa con cargas tributarias a otros agentes, generando aún más distorsiones en la asignación de estas cargas tributarias (MHCP, CBT, 2021).

Se tiene entonces, que la CBT valoró los gastos tributarios en bienes y servicios excluidos por IVA en 2019 en \$37.13 billones COP, los ingresos no percibidos por estar exentos de IVA en \$8.32 billones COP y, los ingresos no percibidos por tarifas reducidas en \$3.47 billones COP. Proponemos entonces eliminar los bienes exentos de IVA⁷ y algunos bienes que actualmente están expuestos a tarifas reducidas que pueden representar alrededor de \$3.04 billones COP (CBT, 2021).

Esta propuesta puede generar resistencia, en especial en las personas de bajos ingresos. Sin embargo, se propone compensar mediante un mecanismo de pago dirigido a las personas de bajos ingresos, dado que el mecanismo de bienes exentos y de tarifas reducidas genera efectos regresivos en el pago del IVA. Se tiene entonces que, a pesar de que las personas de bajos ingresos pagaran el tributo inicialmente, este será devuelto mediante el mecanismo de compensación que ha venido desarrollando el Gobierno. Donde se evitaría que por ser bienes exentos o de tarifas reducidas se beneficie a personas de elevados ingresos que no lo pagarían o pagarían un menor valor. Hecho que podría contribuir a romper con la regresividad y restauraría los principios de equidad, al ser cubierto mediante un mecanismo de pago equivalente a los costos asumidos por las familias de bajos ingresos.

El ejercicio contemplado se realiza a partir de 2023, donde el Gobierno recibe ingresos tributarios por \$9.1 billones COP de los bienes exentos⁸ y de \$3 billones COP por tarifas reducidas⁹ para un total de ingresos tributarios de \$12.1 billones COP. Estos valores percibidos representan alrededor del 0,9 % del PIB, e iría acompañado de una compensación a las familias de bajos ingresos, que puede ascender a \$1.3 billones COP, representando un 0,1 % del PIB. El efecto neto para la economía es positivo y permite al Gobierno atender sus programas de estabilización de la demanda y además reducir su nivel de endeudamiento a futuro.

Con respecto a los ingresos tributarios de las personas naturales y de las personas jurídicas, se propone transferir la carga tributaria de los ingresos corporativos y empresariales a gravar de manera gradual los ingresos personales. Es decir, cambiar de un sistema de tributos a la actividad productiva a un sistema de tributos sobre el consumo y el disfrute de las rentas. Esto se puede lograr mediante una reducción gradual y paulatina de ingresos exentos y no constitutivos de renta de las personas naturales, cuyo impacto la CBT valoró en alrededor de \$6.5 billones COP en el 2019, y que, de manera exhaustiva, se deben evaluar con el objetivo de reducirlos o mantenerlos si las condiciones lo ameritan. Se deberían revisar, en especial, el

⁷ Es un bien gravado con IVA, pero se le coloca una tarifa del 0 %, elemento que permite a los productores de bienes y servicios exentos llevar como descontables los impuestos pagados.

⁸ Leche, carne, huevos, libros, revistas, biodiesel, conexión de Internet para hogares de bajos ingresos, entre otros.

⁹ Gasolina, diésel, alimentos para animales, brandy, ron, whisky, vodka y sus concentrados, vino, sidra, entre otros.

umbral del 40 % de las rentas exentas y, en particular las exenciones de aportes privados a pensión y salud, así como las cuentas preferenciales de ahorros.

Con respecto a los recaudos de las personas jurídicas, se debería restaurar el orden que prevalece en la mayoría de las economías y es que la carga tributaria no recaiga sobre las unidades productivas, que son las generadoras de empleo e inversión y las responsables de los cambios estructurales de los que dependerá el crecimiento de largo plazo de las economías. En el caso de los impuestos de las personas jurídicas, se propone revisar la exención de las donaciones y restablecer una tarifa plana del 30 %, donde no existan diferencias sectoriales que, si existen, generan distorsiones que se trasladan a los consumidores, generando problemas con la redistribución del ingreso a futuro.

3. Mercado Laboral y Educación

Mauricio Alviar Ramírez¹⁰

Edwin Torres Gómez¹¹

Las principales problemáticas en torno al mercado laboral en Colombia están concentradas en la población joven, las mujeres y los informales, por lo que ahí se concentran las principales propuestas para buscar una senda de crecimiento sostenible, inclusivo y que se refleje en mejoras en la calidad de vida de la población.

3.1. Mujeres

Para el trimestre julio septiembre de 2021 la tasa de desempleo en mujeres fue del 27,3%, mientras que en el caso de los hombres fue del 15,7 %, aun teniendo en cuenta que los hombres tienen una mayor participación en el mercado laboral.

Muchas de las actividades económicas de mayor afectación por la pandemia y de recuperación más lenta fueron las que generaban empleo predominantemente femenino (comercio, bares, restaurantes, turismo, cultura, recreación, etc.) por lo que la pandemia implicó una ampliación en brechas de género en torno al mercado laboral.

Adicionalmente, en el caso de las mujeres, la maternidad implica barreras de acceso al mercado laboral formal. De acuerdo con estimaciones realizadas con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE para 2019, las mujeres con hijos tienen un 35,9 % de probabilidad de ocuparse informalmente, mientras en el caso de las mujeres sin hijos, es del 30,8 %. Adicionalmente, a partir del segundo hijo, la probabilidad de ocuparse formalmente se desploma progresivamente, llegando a niveles entre el 5 % y el 10 %; éstas empiezan a salir del mercado laboral y pasan a la inactividad, lo que intensifica las brechas de género.

3.1.1. Propuesta

Se requieren medidas que mejoren el nivel de empleabilidad de las mujeres, a la vez que incrementen su nivel de participación laboral. Adicionalmente, es importante asegurar las condiciones de formalidad, especialmente en las mujeres madres, donde se perciben signos de discriminación laboral. Para esto, se pueden crear programas similares a los implementados en el caso de jóvenes con subsidios temporales sobre el salario a las empresas para proteger el empleo de mujeres madres y de madres cabeza de hogar. Estos programas deben estar acompañados de estrategias de *up-skilling* y *re-skilling* para lo cual también se requiere una política de reforma a la educación con participación de las universidades y de todo el sistema educativo incluido el SENA.

¹⁰ Mauricio Alviar Ramírez. Decano Escuela de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad EIA.

¹¹ Edwin Esteban Torres Gómez. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia y miembro del Grupo de Investigación de Macroeconomía Aplicada.

3.2. Jóvenes

Mientras a nivel nacional la tasa de desempleo en septiembre de 12,1 %, en los jóvenes asciende al 20,5 %. Este fenómeno refleja dos aspectos importantes: 1) la formación ofrecida por universidades e instituciones de educación superior no coincide con las necesidades del sector empresarial; y 2) las expectativas de los jóvenes al momento de participar del mercado laboral son más altas en comparación con lo que les puede ofrecer el mercado.

Lo anterior lleva a que el problema de ocupación en jóvenes sea predominantemente estructural y la mejor forma de corregirlo en el mediano plazo es a través de mejoras en la oferta educativa.

Adicionalmente, los jóvenes que provienen de familias con padres formales tienen una probabilidad del 29,2 % de ocuparse formalmente, mientras que, si el padre es informal, la probabilidad es tan solo del 17,7 %. Esto muestra un componente importante de análisis que puede arrastrar y profundizar brechas sociales si no se brindan las herramientas necesarias para generar movilidad social en una parte importante del grupo de jóvenes.

3.2.1. Propuesta

Revisar de forma crítica y constructiva la oferta en educación superior y las necesidades de talento humano del sector empresarial formal, con miras a tener una oferta más acorde con las necesidades del mercado, reducir el desempleo en jóvenes y mejorar sus condiciones salariales y su probabilidad de ocuparse formalmente. Colombia debe invertir la pirámide poblacional de la educación superior. El país necesita técnicos y tecnólogos de alta calidad y programas educativos de más corta duración, pero a lo largo de la vida laboral de las personas para adecuarse a los cambios tecnológicos que cada vez son de mayor velocidad. Se necesita un sistema educativo que permita salidas y llegadas desde y hacia el mercado laboral de tal manera que el mecanismo de intermediación laboral sea más efectivo y contribuya a la disminución del desempleo estructural.

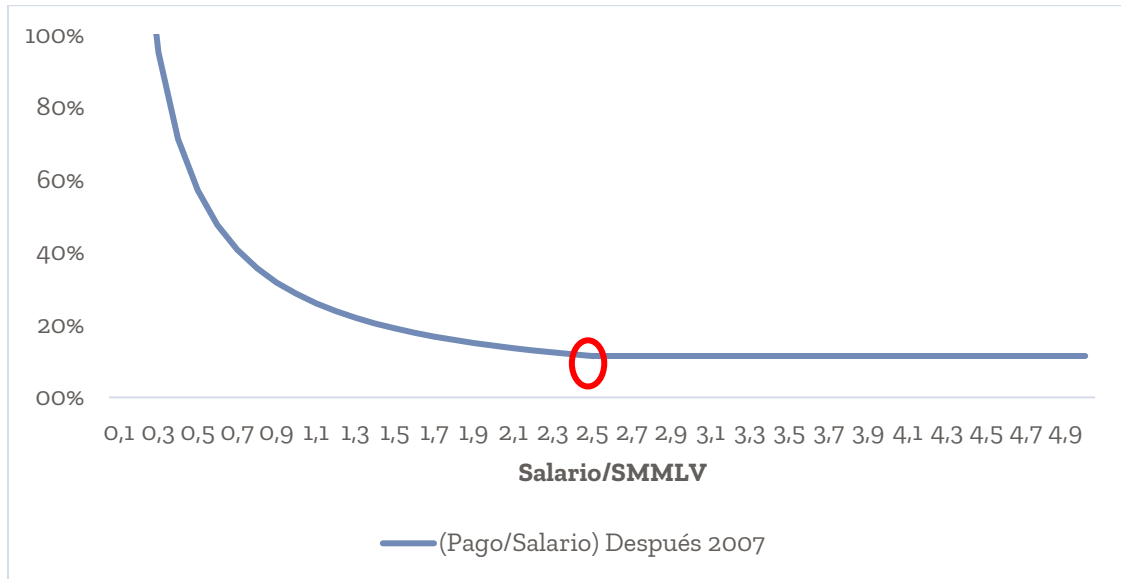
Diseñar estrategias para lograr que los jóvenes que provienen de hogares predominantemente informales logren acceder a empleos formales. Luego de que se ocupen formalmente con prestaciones sociales y mejores condiciones laborales, serán más exigentes al momento de aceptar un empleo informal y tratarán de prepararse para no perder sus condiciones laborales. Esto es particularmente importante en las zonas rurales. Se requiere mucha atención al empleo rural de calidad lo cual exige una política de educación rural de total pertinencia, de tal manera que sea causa y efecto del aumento de la productividad agropecuaria en el sentido más amplio (capital natural representado en la biodiversidad del país).

3.3. Informalidad laboral

La tasa de informalidad laboral en Colombia (medida como aquellos ocupados que no cotizan a salud pensión) es del 64,5 %. Es decir, que tan solo el 35,5 % de los ocupados del país sostienen los sistemas de salud y de pensión. En términos de los costos de salud, la carga actualmente la asume el Gobierno Nacional a través de impuestos que son pagados de nuevo por personas y empresas formales. En este sentido, el problema más serio estará en el mediano y largo plazo cuando la población envejezca y no tenga acceso a pensiones.

Uno de los principales problemas está en el personal independiente o cuenta propia que tiene ingresos por debajo de los 2.5 SMMLV. En este grupo poblacional, la proporción de ingresos que debe destinar al pago de seguridad social es mucho más alta y, por ende, sus incentivos a formalizarse son los mínimos. Una persona que devengue 1 SMMLV debe destinar el 29 % de sus ingresos para afiliarse a salud y pensión, mientras que si devenga 2.5 SMMLV o más, esta tarifa se estabiliza alrededor del 11 % del ingreso.

Figura 1. Pago de Seguridad como Proporción del Salario en (Independientes).



3.3.1. Propuesta:

Se debe generar una modificación en las tarifas de afiliación a seguridad social (salud y pensión) de forma escalonada, para que permita que se modifiquen los incentivos a formalizarse en los ocupados independientes que devengan menos de 2.5 SMMLV. Es preferible que estas personas paguen una porción menor de sus salarios, pues tanto de forma inmediata como en el mediano y largo plazo reducen la carga prestacional al Gobierno Nacional, y esto permite generar mayor formalidad, mayor bancarización y reducción en la evasión en otro tipo de escenarios.

4. El sector externo colombiano: una propuesta para el incremento de su productividad

*Humberto Franco González*¹²

*Iván de Jesús Montoya Gómez*¹³

La presente reflexión se constituye en un aporte más con el que se pretende contribuir al diseño de la política pública encaminada a hacer del sector externo colombiano un puntal del crecimiento económico sostenido, mediante el tránsito de rentas perecedoras y altamente volátiles, propias de las exportaciones primarias con las que históricamente se ha insertado la economía nacional en el concierto internacional, a las ventas de productos con mayor valor agregado que generen rentas dinámicas sostenibles. Para tal fin conviene destacar algunos resultados empíricos.

Desde la perspectiva macroeconómica, las ventas externas suelen ser explicadas con base en el comportamiento de variables tradicionales como la tasa de cambio, el producto agregado y la demanda externa agregada. En esta dirección y como sería de esperarse, los hallazgos van en la conducta de la intuición teórica, aunque con divergencia en la magnitud del impacto de la variable explicativa. Así, por ejemplo, la evidencia empírica permite concluir que, si bien la tasa de cambio es clave en la determinación del precio en moneda externa de las exportaciones, otros señalan que este comportamiento no es absoluto, pues dicha relación puede ser diferente entre sectores económicos por razones de diferenciación de los productos (Garavito, et al., 2020).

Por su parte, desde la perspectiva microeconómica, los estudios se enfocan en la dirección de relacionar las exportaciones con las decisiones de las firmas exportadoras industriales, intentando explicar determinantes tales como los costos hundidos en los que incurren las empresas para acceder a los mercados internacionales, el acceso a los mercados financieros y la productividad en sus procesos de producción. En este escenario las conclusiones giran en torno a ideas tales como los altos costos de entrada y de salida, y el papel determinante de la productividad de las empresas.

El diagnóstico que ha caracterizado a la forma de inserción de la economía colombiana en el contorno de los mercados internacionales es claro y contundente, una escasa diversificación de la producción exportable y de sus mercados objetivo, con el agravante de que los productos que se le venden al resto del mundo carecen de valor agregado que permita enfrentar la alta volatilidad en sus precios, lo que genera incertidumbre en la constancia y

¹² Humberto Franco González. Profesor del departamento de Economía y miembro del Grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: hfranco@eafit.edu.co

¹³ Iván de Jesús Montoya Gómez. Director Facultad de Economía UPB. E-mail: ivan.montoya@upb.edu.co

magnitud de los ingresos que dichas ventas le generan al país, panorama en el que la baja productividad juega papel trascendental y, dentro de esta, los altos costos empresariales de producción y la insuficiente y deteriorada calidad de las vías de comunicación que permitan conectar de forma ágil los centros de producción con los puertos que comunican al país con los mercados internacionales.

Por lo tanto, la realidad del país en materia exportadora no permite dilatar más la implementación de acciones hacia el incremento de la productividad empresarial, ámbito en el que la inversión en infraestructura de transporte multimodal es un elemento crucial, donde la participación de los agentes económicos privados puede acompañar el accionar de la política pública, máxime cuando las finanzas públicas son altamente deficitarias con reflejos en un crecimiento de la deuda pública que ya bordea el 67 % del PIB.

En este contexto, la opción por la que se debe encaminar el país de manera decidida para lograr generar rentas dinámicas desde el exterior, es la planteada desde tiempo atrás y que está soportada en la productividad y competitividad de la producción nacional a partir de una moderna infraestructura de transporte multimodal, la cual deberá articular las principales vías del país (4G) con las vías secundarias y terciarias. De esta manera, se logrará reducir los tiempos de transporte superando las grandes distancias entre los centros de producción.

De hecho, la distancia por carretera desde el centro del país, que genera el 53 % del producto agregado, hacia el puerto de Buenaventura sobre el océano Pacífico es de 520 kilómetros, teniendo que atravesar dos empinadas cordilleras. En tanto que, la distancia desde dicho centro hacia la costa atlántica son 950 km por carretera, recorridos que encarecen notablemente la producción nacional, restándole gran parte de su competitividad. Lo paradójico del asunto, es que las zonas del país que están más cercanas a las costas son las que menor participación tienen en la generación del PIB, pues mientras la zona Atlántica participa con un 14,8 %, el peso relativo de la zona Pacífica es 13,8 %¹⁴.

4.1. Propuesta

El panorama del sector externo colombiano aparece determinado por asuntos de tipo estructural más que de tipo coyuntural, por esta razón la propuesta propende por incrementos en la productividad que permitirá, por un lado, engrosar la capacidad productiva del país, reducir los costos de transporte y de logística, y su competitividad. Por otro lado, al tratarse de una alternativa ocupacional que demanda mano de obra en buena cantidad y con un grado de calificación que es propio de la mayoría de la oferta laboral que está desempleada en el territorio nacional, también contribuirá a hacerle frente a problemáticas como el desempleo, la pobreza y la inequidad.

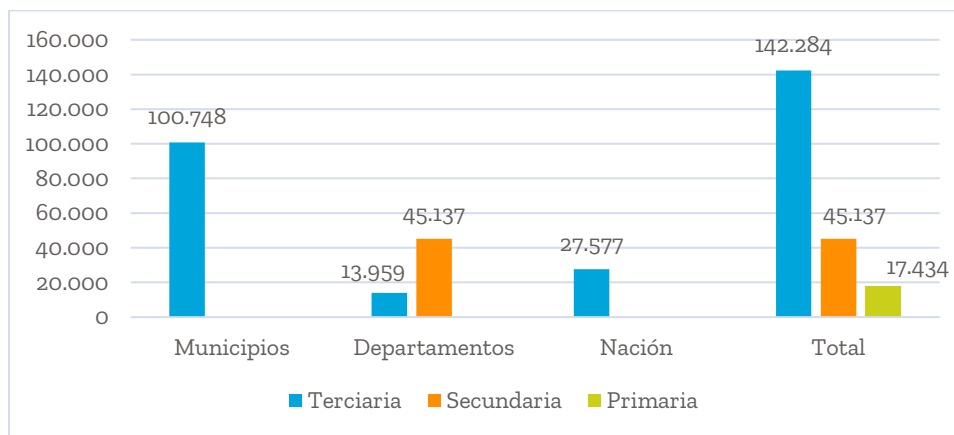
Nótese que mientras la red vial primaria permite aprovechar los Tratados de Libre Comercio vigentes, a través de la reducción de los costos de transporte al conectar entre sí y de manera eficiente a las principales ciudades y a estas con los mercados internacionales, las redes viales secundaria y terciaria son unidades de toda la infraestructura vial que se deben

¹⁴ Una observación adicional digna de mencionar es que Colombia es un país que, ubicado en la esquina noroccidental de Suramérica, posee 1.760 kilómetros de costa sobre el océano Atlántico y 1.448 kilómetros sobre el Pacífico, con el agregado de que la distancia en vuelo directo desde Barranquilla a Miami es de solo dos horas cincuenta minutos (Anif, 2019).

potenciar para el crecimiento y el desarrollo equitativo del país¹⁵. Por lo tanto, se hace un llamado a continuar con la construcción y el mejoramiento de la infraestructura de transporte terrestre, sobre todo la correspondiente al ámbito regional, de tal manera que la reducción en los costos de movilización de las mercancías para las organizaciones productivas se convierta en una realidad. De esta manera, se estaría ascendiendo en productividad empresarial para seguir compitiendo con posibilidades de éxito, tanto a nivel local, mediante el mantenimiento del mercado interno, como en el ámbito internacional. Puntualmente, se insiste en el mejoramiento y la ampliación de las vías secundarias y terciarias, puesto que los avances en las vías primarias ya están adquiriendo una dinámica que ilusiona, dado el impulso reciente en la construcción de las 4G.

En tal sentido el documento Conpes 3857 del Departamento Nacional de Planeación, presenta un diagnóstico en el que, además de cuantificar la red vial del país, detalla la problemática que la caracteriza. En efecto, del total de 204.855 km de la red de carreteras, el 8,51 % corresponden a la red primaria, mientras que el 22 % a la secundaria. Esto sugiere que el 69,49 % de la red vial de carreteras corresponde a la red vial terciaria (Figura 2). Por consiguiente, la adecuación y expansión de las vías secundarias y terciarias, además de aportar indirectamente a dicha productividad, propende por la equidad dado que el empleo generado es en mayor medida para la población más necesitada que está apartada de los conglomerados ciudadanos.

Figura 2. Red vial de carreteras (km).



Fuente; DNP, 2016

En relación con la financiación de esta actividad, existe un mecanismo de cofinanciación claramente delimitado y detallado, en el cual el porcentaje máximo de aporte por parte de la nación para los municipios con mayores necesidades es del 85 % en función de los recursos disponibles en el Presupuesto General de la Nación (PGN) provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), con el agregado de que en el caso de los "municipios de paz", la nación podrá financiar hasta el 100 % de los proyectos como se observa seguidamente (DNP,

¹⁵ Es importante mencionar que la gran mayoría de las vías terciarias, al no contar con el tráfico mínimo requerido para que se pudiera cobrar peajes que permitan su mantenimiento y expansión, se construyen a través de obras públicas sin posibilidad de participación de los agentes privados, por lo que estas inversiones sí generan presión sobre las finanzas públicas del país.

2016)¹⁶. La **Tabla 3**, presenta los cinco criterios que permiten cuantificar el aporte que la Nación deberá realizar en aras de contribuir al financiamiento del mejoramiento, ampliación y mantenimiento de la red terciaria de transporte en el país (detalles sobre la construcción y análisis de estos criterios en el Conpes 3857 del 2016).

Tabla 3. Cofinanciación máxima de la nación.

Criterio	Aporte máximo de la Nación (%)	
	General	Municipios de paz
Entorno de desarrollo	50	50
Longitud de la vía (más de 200 km)	10	10
Mantenimiento garantizado (dos años)	10	10
Prioridad de la vía (alta)	10	20
Uso de proyectos estandarizados	5	10
Total	85	100

Fuente: DNP, 2016.

Con base en el diagnóstico que presenta el DNP en este Conpes y considerando las restricciones presupuestarias y lo apremiante que es la generación de empleo en el país, se propone que a los recursos que normalmente asigna el presupuesto nacional para la red vial terciaria con base en la clasificación anterior, que en su gran mayoría provienen de la sobretasa a la gasolina, se realicen adiciones sujetas a las variaciones coyunturales en el precio del petróleo. De tal suerte que los ingresos corrientes de libre destinación mejoren y por esa vía la inversión en infraestructura por parte de los municipios, departamentos, distritos y la misma Nación, según las prioridades definidas en los correspondientes planes de desarrollo. Vale la pena mencionar que, en zonas urbanas como Medellín, Pereira, Cartagena y Bogotá, este tributo ha permitido materializar las principales obras de infraestructura de los sistemas integrados de transporte masivo.

¹⁶ Las reglas de cofinanciación están supeditadas tanto a las necesidades de los municipios, como a su capacidad fiscal y la cofinanciación puede realizarse, adicionalmente, con operaciones de crédito y donaciones.

5. Apoyando la recuperación con política monetaria y financiera

Juan Camilo Galvis Ciro¹⁷

Juan Diego Ortiz Hoyos¹⁸

La independencia del Banco de la República ha sido clave en el manejo de la política monetaria del país, ello ha generado suficiente credibilidad en los mercados, en los inversionistas y en general a los diferentes agentes del sistema. Por ello, en las actuales circunstancias es fundamental que la independencia del Banco y su Junta se mantenga.

En la pandemia, la liquidez jugó un papel preponderante en mantener la estabilidad en el sistema financiero, pilar de la economía del país. Las grandes empresas contaron con líneas de financiación y un mercado de capitales abierto, que les permitió operar, a pesar de las dificultades, y atender buena parte de sus obligaciones.

A pesar de lo anterior, el principal reto del Gobierno debe ser el de llegar al más importante renglón empresarial como son las PYME del país. Estas, de forma estructural, tienen dificultades de fondeo, sumado a la problemática de productividad y mortalidad, aspectos que terminó de vulnerar aún más la pandemia. Solo para resaltar y según cifras de ASOBANCARIA¹⁹, las PYME representan el 99,7 %²⁰ del tejido empresarial del país, generan alrededor del 78 % del empleo en el país y aportan el 50 % del Producto Interno Bruto.

Para promover el acceso a recursos financieros del sector en mención, en el corto plazo se recomienda que el Gobierno flexibilice aún más esquemas como el *crowdfunding*. Si bien se presentan adelantos en el país sobre esta herramienta de financiación (Decreto 1235 de 2020), la normatividad debe avanzar con mayor profundidad y mayor rapidez para lograr consolidar los modelos de financiación para emprendimientos y especialmente las PYME, quienes son grandes generadoras de empleo. El incremento en los montos por proyectos, por plataforma, la facilidad para el acceso de diversos inversionistas, son claves para que la liquidez que se genere en estos vehículos de financiación pueda llegar a la actividad productiva que más lo requiere.

Para el mediano plazo, es de vital importancia que el Gobierno facilite el acceso a recursos de capital y deuda de las PYME por medio del mercado de capitales no bancario, toda

¹⁷ Juan Camilo Galvis. Profesor Facultad de Economía, Universidad Pontificia Bolivariana. Coordinador Grupo de Investigación en Análisis Económico (GAE-UPB). E-mail: juan.galvisco@upb.edu.co.

¹⁸ Juan Diego Ortiz Hoyos. Profesor de Cátedra Universidad de Medellín. *Financial Director* ISAGEN. E-mail: jdoh72@yahoo.com.

¹⁹ Entidad Gremial sin ánimo de lucro que representa al sector financiero de Colombia, de la cual hacen parte establecimientos bancarios nacionales y extranjeros, así como corporaciones financieras, compañías de financiamiento, instituciones oficiales especiales y la Titularizadora Colombiana.

²⁰ Cifras del documento Banca & Economía, edición 1299 de 2021.

vez que los montos, plazos, planes de amortización y costo son favorables y pueden convertirse en un apalancador de los planes de crecimiento de este sector empresarial.

El segundo mercado, tiene hoy avances normativos para la vinculación de las PYME, sin embargo, el desconocimiento y las exigencias de los inversionistas hacen complejo el acceso a dicha fuente. El reto y recomendación desde la oferta, es el papel fundamental del Gobierno para promover esta alternativa, pero también, en generar colaterales a favor de los fondeadores de manera tal que los niveles de riesgo en las estructuras sean aceptables para el mercado y desde la demanda, en flexibilizar los regímenes de inversión y valoración de los inversionistas institucionales (principalmente fondos de pensiones y cesantías) de manera tal que puedan participar en inversiones de este tipo.

La crisis de materias primas por las que se atraviesa en la actualidad y promovida por el cierre del comercio con China durante la pandemia, sumado incluso a dificultades energéticas en ese país, está generando un reacomodo industrial a nivel mundial. En la actualidad procesos de *nearshoring* y *reshoring* se convierten en una oportunidad para empresas actuales y/o nuevas, las cuales requieren recursos frescos para poder invertir, lo cual genera empleo e ingreso.

Por su parte, Bancóldex puede convertirse en un aliado estratégico, pero para ello el Gobierno debe otorgar una directriz de mayor disponibilidad de recursos y además debe flexibilizar el proceso de crédito en dos líneas, 1) en no exigir garantía real como condición para el préstamo y 2) dar la posibilidad que el Gobierno otorgue garantía al crédito a través de los programas creados en la pandemia.

Finalmente, con el objetivo de mantener la liquidez en el sistema financiero y el mercado de capitales y evitar competir con deuda pública interna, se recomienda mantener la estrategia de financiación de la compra de las acciones de ISA por parte de Ecopetrol en los mercados internacionales, toda vez que el monto de la transacción es considerable y para Ecopetrol no genera exposición al dólar toda vez que sus ingresos están en esa moneda.

Referencias bibliográficas

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2019). ¿El porqué de nuestra economía encajonada? *Informe semanal 1472*. Agosto 5 de 2019.
- Banca & Economía (2021). *Alternativas de financiación MiPyme para un mayor crecimiento*. Edición 1299. https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2021/10/1299_BE.pdf
- Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) (2021). *Estadísticas por tema; pobreza y condiciones de vida*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016). *Lineamientos de Política para la gestión de la red terciaria*. Documentos Conpes 3857.
- Echavarría, J. (1982). La evolución de las exportaciones colombianas y sus determinantes: un análisis empírico. Banco de la República. *Revista Ensayos sobre política Económica*. Vol. 1, No. 2.
- Echavarría, J. (2020). *El Banco de la República le cuenta*. Banco de la República, agosto 13.
- Garavito, A., Montes E. y Toro, J. (2020). Ingresos externos corrientes de Colombia: desempeño exportador, avances y retos. Banco de la República. *Revista Ensayos sobre Política Económica*. No. 95. Julio de 2020.
- Melitz, M. (2003). The impact of trade on Intra-Industry Relocations and aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, Vol. 71. No. 6. Noviembre de 2003.
- Misas, M., Ramírez, M. y Silva, L. (2001). *Exportaciones no tradicionales en Colombia y sus determinantes*. Banco de la República, Subgerencia de estudios económicos
- Ramírez, J. y Flórez, M. (2017). Elasticidades ingreso y precio de las exportaciones no tradicionales en Colombia 1991-2015. *Archivos de Economía*. No. 456. Departamento Nacional de Planeación.
- Van de Walle D. and Mu, R. (2007). *Rural Rodas and local Market Development in Vietnam*. The World Bank, Development Reserch Group, Human Development and Public Services Team. August, 2007. Policy Research Working Paper 4340.