

PERSPECTIVAS

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

PAPEL DEL ESTADO EN LA
REACTIVACIÓN ECONÓMICA

PONENCIAS



Escuela Superior de
Administración Pública

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las Ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina,
profesor y Decano de Pregrados

Papel del Estado en la reactivación económica

Ponencias



Escuela Superior de
Administración Pública



Papel del Estado en la reactivación económica

Ponencias

Bogotá D.C., 2022

PAPEL DEL ESTADO EN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA
© Compilador Jesús María Molina

Primera edición, 2022

ISBN 978-958-609-113-8
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-112-1
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez
Edición general: María Angélica Pumarejo
Coordinación editorial: Rodrigo de Jesús Correa
Diseño y diagramación: Martha Liliana Leal
Corrección de estilo: Ángela Martínez y Darío Ángel
Transcripción y revisión de textos: Daniel Alexander Guzmán

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022
www.esap.edu.co

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador

Papel del estado en la reactivación económica:: diagnóstico y propuesta; Papel del estado en la reactivación económica: ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2022.

64 páginas: cuadros, mapas

Perspectivas. La ESAP le propone al país.

ISBN 978-958-609-112-1 (papel).

ISBN 978-958-609-113-8 (electrónico).

CDD-21: 353.46



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Ponencias

Luis Nelson Beltrán Mora	9
César Giraldo	10
María Fernanda Valdés.	14
Gabriel Misas	16
Jorge Rondón	21
Iván Marulanda	24
Emma Claudia Rodríguez de Castellanos	28



Luis Nelson Beltrán Mora

PhD, Economista de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Ciencias Económicas.

La manera como están diagnosticando los académicos la crisis económica que está viviendo Colombia no solo se enmarca en el COVID, sino en lo que en mediano plazo viene ocurriendo: una economía reprivatizada, que no produce valor agregado. Nuestra economía lleva cerca de 20 años concentrada en servicios y se ha dejado de lado la producción agrícola, agroindustrial y, por consiguiente, ha disminuido la generación de empleo.

El consumo de los hogares en los últimos cinco años, y especialmente en época de pandemia, disminuyó tres puntos porcentuales, tomando como referencia que en algunos hogares si se desayuna no se almuerza o si se almuerza no se come. La caída de la demanda es tal que se observa incluso en las inversiones y en otras actividades económicas.

De acuerdo con algunos economistas, hay tres políticas económicas, la fiscal, la monetaria y la cambiaria, que podrían ayudar en el corto plazo a revertir esta tendencia que Colombia viene presentando a propósito del COVID-19, por la incertidumbre que se vivió en torno al estallido social en este tiempo.

La primera pregunta que se le puede hacer al foro, entonces, es por la forma de resolver en el corto plazo esta problemática y cómo utilizar la política económica para revertir esta crisis que se está transformando en social. La respuesta se debe basar en la propuesta de manejo, en la política económica que se debe aplicar y a dónde podría dirigirnos esta política económica.



Cesar Giraldo, PhD.

Docente - investigador de la Universidad Nacional de Colombia

La economía colombiana ha dependido de la exportación de productos primarios, sobre todo minero-energéticos, y ya venía en recesión antes de la crisis del Covid-19. Su crisis se ha debido a múltiples causas como el desempleo, sobre todo en la población joven, que es el doble del desempleo total, y a la caída de la demanda agregada. Para una solución a corto plazo, debe atenderse, en primer lugar, el financiamiento, aunque se sabe que el déficit fiscal del año pasado se encontraba en el 8%, y este año se encuentra en el 9% del PIB, se está reflejando en una acumulación de la deuda pública donde la interna está en el 75% del PIB y la externa está subiendo desmesuradamente.

El presupuesto de la nación no tiene en cuenta que la mitad de los gastos se financian con impuestos, correspondientes a unos ciento sesenta mil millones frente a un presupuesto de 350 billones. Gran parte del Gobierno pervive con privatizaciones, la otra parte, con los ingresos y, con más endeudamiento, pero claramente, el presupuesto es inviable. Con la implementación de los acuerdos de paz, se dijo que se revisaría el catastro para poder actualizar el impuesto predial debido a que esto aún no se ha realizado. Resulta fundamental hacerlo en una reforma tributaria equitativa ya que los propietarios de la tierra no están pagando impuestos. Es en este punto, es necesario pensar tanto en reorientar el gasto público, como en revisar la deuda pública donde tiene que haber una serie de acuerdos con los organismos multilaterales y con la banca.

El Fondo Monetario está planteando la expansión de los derechos de giro, recursos que llegarían al presupuesto público, y también las operaciones de mercado abierto que el Banco de la República podría hacer para tratar de comprar la deuda pública. De esta manera, los aspectos propuestos anteriormente se podrían llevar a cabo a corto plazo y a largo plazo, establecer reformas de carácter estructural.

La política social ha fracasado. El descontento popular es un reflejo del fracaso de esta política asistencialista y de la intención de resolver todos los problemas sociales con políticas contractuales. En primer lugar, hay que reconocer las actividades populares. Los sectores populares, que son gran parte de los que están protestando, dan muestra de que se está forjando un nuevo país donde hay unas clases profesionales urbanas que no logran insertarse en el mundo económico. También que hay sectores

que son invisibles para el Estado, pero que es preciso reconocerlos. Así mismo, todo el modelo de emprendimiento para el empleo no ha sido efectivo. Los resultados son que el desempleo y la informalidad sigue siendo altas, puesto que las políticas de generación de ingresos no han funcionado.

El mercado interno es otro elemento que se puede analizar como estrategia a corto plazo. El financiamiento, en el que se debe abordar la renta básica universal, juega un rol central, así como la generalización de los subsidios para los más vulnerables. También habría que pensar en reactivar el mercado con Venezuela ya que era el principal destino de exportación del sector productivo en Colombia. El cierre con el país vecino se dio por las diferencias políticas. Entonces, habría que pensar la posibilidad de reabrir el mercado porque habría una posibilidad de poder ampliar el mercado que le conviene tanto a Venezuela como a Colombia.

La regulación económica, sobre todo en los movimientos de capitales es otra estrategia para tomar en cuenta. Cuando la economía está muy abierta, el caos de los capitales tiene una gran parte de los bonos de deuda pública interna y de las inversiones de portafolio. Con las estrategias comentadas anteriormente queda por abordar las propuestas a largo plazo.

Una de las claves de la diferencia del desarrollo estratégico que se menciona es, justamente, que todas esas políticas fueron dirigidas por el Estado y con las reformas realizadas o la bien llamada “modernización económica”, que resultó en una reforma neoliberal, realmente lo que hubo fue un desmonte del Estado que perdió la capacidad de poder gestionar el desarrollo. En los años 60, hubo una intervención del Estado en el modelo de desarrollo y la sustitución de importaciones. Sin embargo, hoy hay que tener en cuenta que la sociedad es distinta y han aparecido sectores productivos nuevos.

La economía del cuidado en el sector de los servicios, además de las tecnologías de la información (TIC), hacen parte de estos sectores, incluso, de producción inmaterial, y nuevos sujetos sociales. Una experiencia que expresa las movilizaciones en Colombia corresponden a los jóvenes profesionales que no logran vincularse al mercado laboral y a su inserción a la vida económica. También, sectores populares que tampoco son reconocidos por el Estado.

Desde los años 60 hasta los 90, el modelo económico pasó de un modelo en el que el Estado intervenía a uno que no lo hacía, luego de la apertura económica. Se suspendió la intervención del Estado en el fomento económico y en el desarrollo de ciertos sectores intensivos en capital, creando una economía orientada por el capital financiero.

Entonces, los grupos económicos son diferentes a los gremios que fueron básicos en el modelo de gestión de importaciones. Lo anterior, basado en que un gremio es un

sector que representa el capital, pero también representa un sector de la producción. Por el contrario, un grupo económico simplemente lo que busca es ganancia especulativa y está dispuesto a quemar cualquier sector productivo o liquidarlo si quiere maximizar la ganancia. Tenemos un sector financiero más activo, una economía más abierta y tenemos nuevos sujetos sociales.

Con la pandemia, se observó que los sectores que componen la economía informal, a los cuales el Estado considera que sus actividades son ilegales, fueron los sectores esenciales. En ellos, se resolvió el problema de la alimentación con las ollas comunitarias, con los comedores comunitarios, y también el cuidado, pues, incluso las cadenas de supermercados y las grandes industrias alimentarias se quedaron cortas para resolver el problema.

El carácter violento del modelo de desarrollo latinoamericano de los años 50, 60 y la primera mitad de los años 70 fue un modelo en el que hubo un pacto entre burguesías nacionales y un movimiento obrero sindicalizado y organizado. Actualmente, este movimiento sindical es muy débil porque los actores sociales son otros. Incluso, el mismo Comité del Paro señaló que ellos no controlan lo que está pasando en la calle porque esos sectores no son representados y la burguesía nacional que existía en esa época ya no existe.

Es crucial la creación de un nuevo contrato social que permita que estos sectores sociales tengan una nueva república y las formas de representación política que permitan construir un mecanismo para dialogar, y también construir un modelo de desarrollo alternativo, especialmente con los sectores que no son escuchados y que suelen ser criminalizados.

Dos tercercas partes de la población económicamente activa en Colombia están en la informalidad, es decir, su actividad económica se encuentra por fuera de la tributación y por fuera de la regulación. Pedir a un informal que pague impuestos resulta contradictorio si se asume que con el impuesto pagarán a las autoridades para que sea perseguido. Es decir, el contrato social se rompe y el Estado está ausente en estos territorios.

En Europa y algunos países de América Latina, como Argentina, los sectores informales son reconocidos. Tienen algunos derechos como el acceso a la Seguridad Social y riesgos profesionales para que puedan controlar su territorio. Sin embargo, sobre estos beneficios se les exige el pago de un monotributo. Se podría ampliar la base tributaria y crear, por ejemplo, un sistema de pensión para los informales. Cuando la población conoce sus derechos y estos son reconocidos, contribuye de cierta manera, de lo contrario se tiene una sociedad rota que es la que está saliendo a protestar porque no es escuchada ni reconocida.

Retomando la situación de América Latina, hay que replantear la relación con los acreedores, o sea, con los que prestan los recursos, que son los organismos multilate-

rales. Se podría promover una acción colectiva que permita un tratamiento igualitario y dar más acceso a financiamiento; de igual manera, que la deuda tenga mejores perfiles. Hay países que tienen niveles de deuda pública altos, no obstante, también tienen mayor capacidad de negociación con la banca y con los acreedores.

Finalmente, la integración en América Latina ha tenido fuertes iniciativas lideradas en la Región por Argentina y México, pero hay en Colombia un Gobierno que todo lo que le suene a Latinoamérica le parece que es subversivo y tiene que estar en línea con los Estados Unidos. Entonces, estamos cerrando todas las posibilidades a nuestros vecinos y estamos perdiendo capacidad de negociación política. Habría que considerar que ese sentimiento latinoamericano hay que recuperarlo y fortalecer la diplomacia a nivel internacional, actuando de manera colectiva.



María Fernanda Valdés PhD.

Coordinadora de Proyectos en la Frederiksberg Stiftung en Colombia

En este texto, se buscará reflexionar sobre la política fiscal que necesita el país a corto plazo para salir de la crisis. Es evidente que se requiere hacer un gasto público contra cíclico expansivo, así como una reestructuración tributaria. El tema tributario siempre es complejo, pero parece que resulta aún más pertinente hablar de este luego del estallido social en Colombia. En primer lugar, el país necesita financiamiento para todo lo que se viene y cuanto más ambiciosa sea la propuesta de reactivación, más dinero habría que conseguir, entonces, podemos acudir a muchas fuentes de financiamiento.

Se deben evaluar medidas heterodoxas en este contexto coyuntural, y aún más, las propuestas que plantea el paro a través de su Comité. En Colombia, nunca en su historia había sido fácil pasar a una reforma progresiva. Sin embargo, estamos en un momento histórico en el que una reforma progresiva es lo único que pasaría en el Congreso y lo único que aceptarían los jóvenes en las calles para no incendiar más el país. Las opciones que se están discutiendo podrían ser progresivas pues implican un cambio en la estructura tributaria.

Algunos partidos y movimientos políticos como el Centro Democrático ya han realizado propuestas de esta índole debido a que, en el país, se ha expresado la inequidad en la tributación sobre la base de informes y estudios que lo demuestran. Se debe plantear, entonces una reforma a este sistema y pensar en una política tributaria a corto plazo.

Colombia debe ser congruente con políticas de planeación estratégica a largo plazo. En este sentido, la Asociación Nacional de Industriales, por ejemplo, propone acabar con ciertos beneficios tributarios de las empresas hasta por tres años, lo que con el tiempo podría convertirse en una propuesta permanente. El Observatorio Fiscal y muchas universidades como la Javeriana, el Externado y los Andes tienen una propuesta tributaria que se puede considerar progresista. Esta implica aumentar los impuestos para el 1% más rico, además de acabar con los beneficios tributarios, pero no por unos años, sino por siempre. Queda esperar que sea revisada por algunos sectores y así posiblemente apoyar su implementación.

De igual manera, el modelo de crecimiento y las políticas a largo plazo tienen un diagnóstico claro. Se tiene un modelo de desarrollo que ni crea empleo ni crecimiento

económico, sino que aumenta la desigualdad y la pobreza. Antes de la pandemia, ya iban en aumento estos dos problemas en Colombia incluyendo el deterioro del entorno natural. Es un modelo destructivo para el progreso de América Latina y el país.

Cuando se habla de un nuevo modelo productivo se debe revisar el modelo implementado y si este se ajusta a las necesidades de los ciudadanos. En campos como la investigación en ciencia y tecnología, no hay gran inversión lo que sucede de igual manera en el Ministerio encargado y otros aspectos como la reforma agraria. La inversión se encuentra en el 0,2 % del Producto Interno Bruto en comparación con otros países. Un grupo de sabios que asesoraron al Gobierno Nacional dejaron una hoja de ruta muy clara pero no se ha hecho nada y esta es la base para crear un modelo de desarrollo productivo favorable.

En Colombia tuvimos varias misiones, como, por ejemplo, la de José Antonio Ocampo que correspondía a la sostenibilidad del campo de donde se sacaron muchas conclusiones y también se creó una ruta que no tuvo progreso. Actualmente, con el acuerdo de paz, en donde ya se había abordado el tema rural, no se ha avanzado en su implementación. Entonces, ocurre con el acuerdo de paz lo mismo que sucede con la Constitución política del 91, que son unos ideales que no se cumplen. Se podría seguir adelante si realmente la administración y el Gobierno actúan en concordancia con todas estas recomendaciones.

En conclusión, hay varias propuestas y rutas, pero lastimosamente no se toman en cuenta para solucionar los problemas de raíz. Al hablar de una propuesta a largo plazo, se podría abordar el modelo de desarrollo productivo que se ha trabajado y en el que ha estado implicada la exministra y exsenadora Cecilia López que busca realizar un modelo de desarrollo para Colombia. Es de conocimiento general que el desarrollo siempre implica crear nuevos sectores productivos e incentivos que sean dinámicos que, además, apoyen el empleo, la mano de obra -sobre todo femenina- y que incluya tecnología. Así mismo, que fomenten la economía del cuidado que reduce desigualdades y genera empleos al sacar actividades del hogar y pasarlas a la economía profesional.



Gabriel Misas

Docente e Investigador de la Universidad Nacional y Magíster en la Universidad Católica de Lovaina.

La situación actual del país no es nueva, sino que viene desde mediados de los años 70 cuando el Gobierno optó por lo que se ha llamado el “reformismo diario”. Fue en el período de la industrialización cuando se optó por los sectores líderes. Primero la construcción y luego la minería dado por el aprovechamiento de las ventajas heredadas por el carbón, el petróleo y el oro. Todos los problemas que se ocasionaron a lo largo de estos últimos 40 años han desembocado en la lucha, la protesta y el inconformismo social que vive el país actualmente. A mediados de la década de los 70, se gestó, y fue agravado con el proceso de apertura de principios de los 90. Desde allí, se manifestaron grandes problemas con respecto a la dinámica social y económica del país.

En el país, cuatro grupos financieros han tenido más del 72% de los activos, lo que implica que hay un oligopolio muy fuerte y poderoso que tiene enorme influencia en la política y en la economía. Entonces, todas las políticas de los últimos años favorecen a esos grandes grupos económicos. Los grupos financieros acaparan una parte cada vez mayor del ingreso lo que, en consecuencia, refleja una reducción en el crecimiento económico.

La demanda reduce las inversiones y los únicos que pueden hacerlas son los que tienen acceso preferencial a esos enormes fondos que manejan estos grupos, sin pasar por alto los altos niveles de concentración de ingreso. El decil que corresponde al 1% de los más ricos acaparan entre el 15 y el 17% del PIB nacional. Una cifra impresionante debido a que toda la política monetaria que se ha hecho en los últimos 20 años ha sido para tratar de reducir la inflación con el objeto de que los poseedores de títulos financieros no vean reducir sus valores, sino que vean su incremento.

Los estudios realizados en la Universidad Nacional han mostrado que la tasa efectiva del sector financiero de impuestos es del 6% cuando el resto de las actividades productivas pagan 17% y los salarios alrededor del 33%. Esto indica una tributación inversa lo que supone que los más pobres pagan más y los más ricos pagan menos, y los súper ricos prácticamente nada. Los impuestos a los dividendos pagados son por empresas y no por personas. Un claro ejemplo de los oligopolios financieros es la propiedad del grupo Aval constituido por 5 empresas, todas unipersonales. El dueño del grupo Aval no recibe los dividendos como persona natural sino como persona jurídica.

Esta denominación sería un modelo Spin Off, de forma tal que no pagan en absoluto impuestos porque son empresas.

Es preciso, entonces, crear una reforma tributaria para que los más ricos paguen lo que deben pagar, puesto que la última reforma que se planteó tuvo como objetivo corregir la caída de los ingresos que había creado la reforma anterior hecha por el ministro Carrasquilla. En esta, se redujeron drásticamente los aportes de las empresas y la financiación del Estado y surgió la idea de gravar con IVA la totalidad de los consumos de las clases medias y populares. Lo que no se pensó con esto fue que la reacción iba a causar la magnitud del problema que se vive y que dio marcha atrás a la reforma a la salud, de las pensiones y la reforma tributaria en su momento.

La propuesta de la ANDI es el resultado del fracaso de la que propuso el ministro Carrasquilla con las direcciones de las empresas privadas. La reforma tributaria que presentó fue consensuada con ellos, lo cual significa que las partes estaban de acuerdo, pero frente a la reacción popular y a la de los partidos políticos que respondieron varias demandas populares, el Gobierno no podía presentar esta reforma sin tener el apoyo de la clase política. Con la lucha que se ha presentado en el país, más la posición de algunos dirigentes políticos para salvar sus partidos de votar en bloque, se impidió que fuera aprobada la reforma. Había que replantearla, por lo que la ANDI propone una que va en el camino indicado, y que necesita ser analizada.

Hay dos elementos importantes, aunque uno se debe considerar fundamental. En primer lugar, los déficits son manejables porque dependen de los procesos de amortización. Es cierto que hace más de 30 años el presupuesto se financia con la inversión y con créditos. Desde los años 80, como consecuencia de lo mencionado, lo importante no es el monto total del déficit, sino las amortizaciones anuales. Algunos países europeos tienen el déficit muy similar al de Colombia, superior al 100% y funcionan adecuadamente. Así que no se puede caer en una situación como la que muestran las calificadoras de riesgo. Los déficits son grandes, nunca se habían tenido tantos, pero son manejables.

En segundo lugar, buena parte del presupuesto no se desembolsa en su totalidad en el año de vigencia. En consecuencia, el déficit normalmente calculado es XY, pero el real es X o Y. Buena parte de las inversiones no se realizan de los gastos de funcionamiento, y al no hacerlo, en el año en que estaba previsto, esos fondos son perdidos por las entidades. Un ejemplo sería si a una entidad le dan mil millones y no gasta sino quinientos, no puede decir que al año siguiente le den quinientos millones que no gastó en funcionamiento.

Lo importante de esta coyuntura es observar que este problema viene de tiempo atrás, y cada vez va en aumento. La concentración del ingreso es constantemente más fuerte, en particular, la concentración de la riqueza y las medidas para favorecer a los grupos más ricos. Cuanto mayor volumen de capital se tenga, mayor influencia política.

Se puede decir que, a menor volumen de impuestos que se pagan más son los recursos que se reciben del Estado.

Aquí se ve reflejado el poder del campo político puesto que este tiene injerencia en la formulación de la política económica. En consecuencia, mientras no se cambie la forma de hacer política no se podrán tener reformas progresivas ni políticas incluyentes. Por tanto, lo que se requiere son cambios políticos que permitan tomar esas decisiones.

Hay también otros dos aspectos centrales. El primero es a mediano plazo, y es crear las condiciones para desarrollar a nivel local y regional proyectos que permitan incorporar la enorme cantidad de jóvenes que, con o sin educación, no han podido vincularse a un empleo formal. El segundo es cambiar el modelo de exportaciones de petróleo y carbón. De acuerdo con los protocolos internacionales, dentro de diez años, Europa no va a generar prácticamente energía a partir del carbón, y este solamente se utilizaría en muy poca parte en la fabricación de acero. Los automóviles en los próximos 20 años serán en su inmensa mayoría vehículos con baterías, es decir, con energía eléctrica. De esta manera, tanto recargar baterías y las nuevas formas de energías renovables están comprometidas hacia un futuro no muy lejano, por lo cual, es importante cambiar esa matriz de exportaciones.

Los mercados vecinos son cruciales en este papel de la reactivación económica. Venezuela y en parte Ecuador deberían ser considerados mercados cercanos y atractivos para los productos y la mayoría de las exportaciones de bienes manufacturados. Sin embargo, las diferencias ideológicas y políticas no han permitido establecer este tipo de relaciones, planteando la posibilidad de mercados alternos, sin obtener resultados favorables. Es necesario volver a nuestros vecinos, Venezuela tiene un enorme atractivo pues necesita muchos bienes que Colombia está en capacidad de producir. Este país necesita un mercado independiente de las diferencias políticas entre gobiernos los cuales no hacen negocios entre sí, sino que son los agentes privados, lo que supone que, pese a estas diferencias entre Estados, se podrían tener buenas relaciones económicas para beneficio de ambas partes.

Además, el agro juega un papel fundamental en la reactivación económica del país. Los estudios muestran que Colombia solo tiene ventajas en la producción de caña en la zona de los ingenios azucareros. En los demás sectores, los niveles de producción por hectárea son muy bajos, mucho más bajos que todos nuestros competidores. Lo que resulta ser consecuencia directa del desmonte de la organización institucional que se creó para apoyar el desarrollo de la agricultura.

Para tener los primeros resultados y el fortalecimiento del sector en esta dinámica de reactivación económica conviene reconocer los elementos y las acciones por corregir. Debido al atraso tecnológico, es vital la formación de los agricultores en asistencia técnica, investigación y desarrollo. La reforma agraria no se trata de

repartir la tierra sino más bien de dinamizar y producir lógicamente. Se debe exigir a las personas que se adueñaron de cuatro millones de hectáreas usurpadas a los campesinos, que tuvieron que salir por violencia de sus predios, la devolución y la distribución equitativa de la tierra. Si se devuelven las tierras usurpadas, se tiene la posibilidad de que una gran cantidad de personas que, con asistencia técnica, sanitaria, necesidades básicas satisfechas y educación serían de nuevo productores de los recursos requeridos.

Colombia antes de la apertura importaba casi un millón de toneladas de productos, entre ellos trigo y algo de aceite de pescado, en fin, todo era producción nacional. Actualmente los números son desalentadores. La gran mayoría de los productos que consumimos son extranjeros, por lo cual, el primer punto de una reforma para el desarrollo rural es este. El segundo punto es la independencia del Banco de la República que debe ser independiente del gobierno, pero en muchas ocasiones, la banca privada influye en las decisiones del Banco Central. Por lo cual, se debe pensar en un banco que se articule con las políticas públicas y tenga independencia de los bancos privados.

Necesitamos un proceso de reindustrialización en Colombia y Latinoamérica. Si comparamos a América Latina con el Asia oriental, se encuentran dos caminos totalmente distintos. China y Taiwán insistieron en el desarrollo manufacturero y empezaron a trabajar en investigación y desarrollo para convertirse en los grandes productores de bienes y servicios del mundo. Corea del Sur, tiene cerca de 500.000 personas trabajando en centros de investigación y desarrollo, y casi 4% del PIB se invierte en gastos de este sector. En Colombia, los gastos en investigación y desarrollo del año 98 eran 0.4% y hoy solamente son del 0.2% del PIB.

Se cuenta con un Ministerio de Ciencia y Tecnología, aunque no se sabe de dónde provienen los ministros, que no tienen este tipo de conocimiento en política científica y menos de ciencia. La única manera de tener un desarrollo de la industria manufacturera es apoyando niveles de formación en todos los grupos desde los obreros hasta los ingenieros. Si no se desarrollan nuevas tecnologías, no se puede ser competitivos.

Países de Asia oriental como, Taiwán, Corea y Singapur, son la principal fuente de producción de tecnología, seguidos de Europa y EE.UU. Es posible esto por un elemento fundamental: la educación. Los niveles de educación en estos países son elevados con masificación en niveles como primaria y secundaria, y mantienen altísimos estándares de calidad en las pruebas PISA.

Anteriormente, las diferencias de Argentina, México y Colombia con respecto a países asiáticos eran impresionantes en los años 50, a favor nuestro. En Corea, el 76% de los coreanos eran analfabetas, no tenían universidad, ni mucho menos centros de investigación, los pocos estudios superiores se encontraban en las escuelas que tenían

los misioneros americanos antes de los años 50 y en las escuelas militares de los japoneses en Manchuria cuando Corea era una colonia de Japón.

Hoy en día, Corea es uno de los principales productores de patentes, con el mayor número de profesionales respecto a la población entre 20 y 40 años, el analfabetismo desapareció y todos los alumnos de Corea terminan la educación básica. En esas condiciones, tuvieron que reacondicionar la estructura industrial que, en los años 50, producía bienes intensivos en mano de obra como textiles, confecciones y juguetes. Actualmente, están especializados en bienes de mediana y alta tecnología. En el sudeste asiático, lograron hacer ese cambio, cosa que América Latina no logró a pesar de que estaba en mejores condiciones. Tanto países grandes de este continente que en ese momento optaron por otro sistema, como Colombia, no lograron llegar a ese estado de industrialización, por lo cual, hay un camino muy importante por recorrer en este horizonte.

Lo anterior implica una planificación bajo el liderazgo del Gobierno. También una coordinación de esfuerzos donde se combinen aspectos como la educación, la investigación, el desarrollo y la ciencia. Se necesita que el gasto público sea más eficiente. Es importante entender que la ley de Wagner indica que, a medida que crece el Producto Interno de un país, el nivel de gasto público se incrementa.



Jorge Rondón

Director Ejecutivo de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios con formación en Ciencias Militares, Administración de Empresas y Derecho Internacional Humanitario.

Respecto a la ruralidad, el modelo económico implementado en Colombia sirve solo al sector financiero, debido a la carencia de política pública para el Desarrollo Rural Integral. Frente a lo relacionado con los TLC, se empezó con la apertura económica que hizo que competir con potencias sin estar preparados en ningún área, es una desventaja, hasta el punto de desaparecer en muchos renglones, y poner en riesgo la seguridad alimentaria del país.

Hoy en día, se importan alrededor de dieciséis millones de toneladas de productos, lo que equivale a más del 40% del consumo. Por ejemplo, la bandeja paisa, como plato típico, ya casi no tiene ingredientes nacionales, pues el huevo es el único que se produce en el País. Los requisitos exigidos para las importaciones son mínimos, pero para exportar son engorrosos. Esto indica un punto de quiebre supremamente importante.

El otro factor es la limitada infraestructura vial y productiva porque el Estado no se ha preocupado por fortalecer estas áreas importantes. En Ciencia y Tecnología vemos un panorama lamentable para competir con países que nos llevan años luz en este campo. En Colombia, no hay un interés investigativo contundente. Además, la academia debería estar liderando este tipo de procesos para fortalecer esta área.

Adicionalmente no se ve un interés de las entidades y el gobierno sobre el Censo Nacional Agropecuario. La desigualdad en la tenencia de la tierra es evidente. El 5% de la población tiene el 75% de las tierras, y la población rural no cuenta con la titularidad de las propiedades. Este recurso les pertenece a unos pocos, de modo que hoy, el problema de la tierra es crítico y no hay un sistema de información adecuado para saber qué se tiene y qué se requiere. También hay problemas en la planificación. Es curioso observar que no sabemos qué se debe sembrar, que es un factor crucial para planificar la producción agrícola.

Otro aspecto relevante es la evasión de impuestos. Es lamentable que los impuestos sean pagados solo por pequeños y medianos productores, pues la evasión es enorme en las altas esferas. El contrabando es otro problema significativo del país, y a todo esto, debe sumarse el narcotráfico. De igual manera, además de los problemas mencionados

anteriormente hay una baja de la mano de obra en la producción del campo. Se requiere la creación de una Asamblea Nacional Económica acompañada del Ministerio de Agricultura y de expertos internacionales, que permita buscar los recursos para identificar los problemas e implementar las medidas necesarias a mediano y largo plazo.

Es esencial reconocer que, con la Constitución del 91, el país adoptó un Estado Corporativo. Hoy, las multinacionales imponen de cierta manera las condiciones en las actividades agrícolas, como la siembra, situación desfavorable para este sector. Por esta razón, deben tomarse medidas de choque para hacer frente a la coyuntura y revisar las políticas estructurales respecto al Estado y la reforma rural integral. Esto estaba presente en el primer punto de los acuerdos de la Habana, pero no ha habido ningún avance en la reforma agraria. Colombia es un país agrícola y pecuario, aunque no se tenían las medidas elementales para desarrollar plenamente estas actividades, puesto que no se contaba con un catastro multipropósito.

Es necesario que en la planificación se tenga en cuenta la agricultura, sobre todo, considerando que en estos momentos el 75% de la seguridad alimentaria recae en los pequeños y medianos productores. El Estado, para la reactivación económica, debe prender las locomotoras que están apagadas de la capacidad humana del sector rural. Los campesinos carecen de formación técnica y profesional en el sector rural. De igual manera, la infraestructura física, como las vías, la conectividad y la red terciaria están en malas condiciones, por lo cual, es necesaria una intervención estatal. Todo lo anterior tiene consecuencias negativas para el sector, como el encarecimiento de los costos de producción. De igual manera, y en vista de que la infraestructura ambiental es crucial para la sostenibilidad, se ha trabajado para alcanzar la institucionalidad.

El sector productivo y agroindustrial es determinante para el desarrollo económico, razón por la cual es vital atender sus necesidades y sus problemas, siendo una de ellas la mano de obra ya que no se encuentra actualizada. Por ejemplo, al revisar las vacantes y los empleos del sector, se observa que no hay oportunidades para el trabajo. El otro problema es la intermediación que hacen sectores externos al campo, que se quedan con las utilidades de los productores, por lo que el agricultor se ve afectado. Una propuesta para rediseñar la infraestructura financiera del campo es asignar el 4 X1000 para cubrir la asistencia técnica. Con ello se podría desarrollar la producción agrícola y de las Pyme y las MiPyme.

Es preciso revisar la labor del Banco Agrario con respecto al campo en Colombia. El Banco no debería ser una entidad comercial, sino que debería estar al servicio de los agricultores y del sector productivo. La Ley de compras públicas locales es un factor clave, pero es necesario que se ponga en marcha para comprarles a los agricultores sus productos. Un flagelo del que se habla, y que está relacionado con este sector

productivo, es el hambre y la cantidad de comida que se pierde porque el Gobierno no presta atención a esta situación. En este caso, se requiere un sistema de información para saber qué productos que se tienen y en qué se debe invertir prioritariamente.

Se ha propuesto, entonces, la creación de una Asamblea Nacional Económica para que se den indicaciones de cómo invertir los recursos apropiadamente. La reforma rural integral es fundamental para este momento en el que podemos revisar la producción y las líneas productivas del sector agroindustrial. Debe haber un acuerdo nacional de salvación agropecuaria que involucre a todo el sector y, por supuesto, la institucionalidad.

Con respecto a la producción, se necesita un acompañamiento técnico en las prácticas, con una planificación adecuada de la agroindustria. Es crucial que el Invima haga un acompañamiento técnico al sector. Se deben tener en cuenta elementos trascendentes como involucrar a los jóvenes y las mujeres rurales en el agro. Es indispensable orientar y apoyar a los jóvenes dándoles las herramientas para que puedan trabajar, y con ellos construir y fortalecer el agro y el campo.



Iván Marulanda

Senador de la República y Economista de la Universidad de Antioquia.

Colombia tiene el reto enorme de ejercer la responsabilidad del Estado para intervenir la economía y realizar cambios estructurales en la vida social y económica del país. Hace unos años, el Estado intervenía en compañía de algunos políticos con conciencia creativa en la creación de impulsos económicos desde el poder. Esto fue en los años 60, tal vez principios de los 70, pero hace ya aproximadamente 40 años está en una dinámica muy distinta bajo la dirección de una tecnocracia negligente política y económicamente.

La economía está en manos de un modelo que se caracteriza por afianzar su éxito en la libertad de la oferta y la demanda. Igualmente, en entregarle a los actores privados la responsabilidad de producir riqueza. Este modelo ha presentado múltiples inconvenientes y la dinámica de igualdad de distribución de la riqueza no se ha producido. Lo primero, es crear riqueza, pero la han acumulado a costa de una alarmante desigualdad. Estamos ante un panorama de un Estado que tiene que intervenir simultáneamente muchos aspectos. Lo que se desconoce es si para esta intervención, se tienen las habilidades políticas para utilizar las herramientas existentes.

En la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente se estudiaron y definieron los temas económicos de la Constitución. En ese momento, la discusión se dio en torno a la necesidad de contar con unas instituciones públicas habilitadas para que quien ganara, por voluntad popular, la responsabilidad de conducir el Estado, tuviera herramientas para hacer realidad su proyecto político. Pero ha ocurrido que, después de la Constituyente, todos los operadores del Estado no han desarrollado esas herramientas de intervención porque no creen en ellas.

En el año 2020, se quebraron quinientas mil microempresas entre el mes de enero y el mes de octubre y se perdieron cerca de cuatro millones de empleos. En Colombia, en ese momento, se vio reflejada una caída en el Producto Interno Bruto del 6.8 %, y seis y medio millones de hogares pobres enfrentaron una verdadera hambruna. Por este motivo, es indispensable pensar en una intervención para fortalecer una estructura productiva muy débil. Le corresponde al Estado resolver problemas como el

hambre, reactivando la sostenibilidad de las empresas para que puedan mantener a sus empleados y, al mismo tiempo, impulsar ciertos sectores rezagados por abandono de la política económica de los últimos 40 años.

El sector agropecuario y el sector industrial han decrecido en su participación en el Producto Interno Bruto en los últimos tiempos. Factores como el contrabando y el lavado de activos han acabado con la industria colombiana. De la apertura económica ya se ha hablado, pero es indispensable recalcar que se debe hacer un esfuerzo enorme para reactivar el sector industrial y todo esto demanda inversiones del Estado.

La inversión en ciencia y tecnología es un elemento fundamental para la reactivación, de igual manera, la capitalización y la producción de recursos para el emprendimiento y el fortalecimiento de la estructura productiva. Así como fomentar las investigaciones en el campo de la ciencia y la tecnología y también en la infraestructura para el desarrollo agropecuario, la infraestructura en riesgos, el acopio apropiado, el mejoramiento de las vías terciarias, la electrificación y los servicios de salud, entre otros.

El sector agrícola está totalmente abandonado y, para reactivarlo, hay que hacer una intervención muy poderosa en la estructura de exportaciones del país buscando mercados para impulsar los sectores exportadores del campo. En los últimos años, Colombia ha tenido un panorama de intervención masivo desconocido que demanda una cantidad de recursos que el Estado no tiene, puesto que se debilitó a partir de la teoría de un Estado pequeño que no debe intervenir. Con esto, lo que se hizo no solo fue privatizar sino bajar impuestos protegiendo a los sectores de altos ingresos y de grandes patrimonios.

En el país hay sectores que pueden tener gran incidencia en el financiamiento de las campañas políticas y que tienen reciprocidad por su apoyo, una vez se llegue al poder como retribución, con leyes tributarias que los han llenado de beneficios. Tenemos un sistema con cerca de 260 beneficios tributarios y unas bajas tasas de tributación en sectores con los ingresos más altos. Entonces una intervención muy profunda en este sistema debe modificar su estructura y cobrar a los sectores que no están acostumbrados a hacerlo.

No se concibe la idea de un Estado solidario en el que los que más tienen deben aportar más. En la Constitución se ordena que ese sistema tributario sea progresivo, equitativo y eficiente, lo que significa que la intervención que se haga debe ser profunda y que seguramente tendrá como respuesta profundizar sobre las evasiones tributarias y la fuga de capitales lo que indica que será una lucha muy grande para cambiar toda esta estructura.

La estructura del presupuesto general de la nación se debe traer a colación no solamente por su tamaño, sino por la distribución de las prioridades. Colombia, tiene un presupuesto general de la nación en el que el sector agropecuario recibe únicamente el 7 % del total del presupuesto y la investigación en ciencia y tecnología 0.2%. Adicio-

nal a eso, es un país que no sabe manejar la deuda pública, lo que es aterrador, porque está en el 63% del PIB. Todos los países de la OCDE están en el 88% y los países desarrollados están en el 120%. Japón es un caso particular, ya que se encuentra en el 200% de su nivel de deuda. Se sabe muy bien que esta es una deuda pública que no alarma siempre y cuando haya reactivación económica, pues, en la medida en que se dé la relación entre el Producto Interno Bruto y la deuda, esta va a ser cada vez más pequeña.

Para esta reactivación, es imprescindible que haya una intervención pública. Sin embargo, se desconocen los sectores que están en capacidad tributaria de financiar al Estado. En Colombia, se deben realizar cambios políticos enormes a causa de la insatisfacción de población con Estado, puesto que son evidentes las falencias en diferentes áreas como la sanitaria, la educativa, la creación de empleo, el hambre, la miseria y el campo abandonado. Adicional a esto, hay un sector empresarial de pequeñas y medianas empresas, microempresas que no tiene el apoyo necesario.

Entonces, en medio de esta convulsión social, es muy probable que haya un cambio político que tenga la organización, la capacidad, la experiencia y el conocimiento de los asuntos públicos que permitan tener un escenario de intervención que sea ordenado y eficiente. Si esto no ocurre, la recesión puede ocasionar altos índices de desempleo y pobreza. Se necesita un músculo de intervención intelectual, político y por supuesto fiscal que sea muy potente para tener un Estado en manos de un buen timonel que utilice todas las herramientas que están en la Constitución para intervenir la economía y orientarla eficientemente.

Debido a que este panorama de intervención ha sido inédito en los últimos tiempos, se debe utilizar como primera medida la generación de renta básica. Mediante transferencias monetarias tenemos que darle sostenibilidad a las pequeñas y medianas empresas que se quieren impulsar. Capitalizar los sectores industriales generando inversiones enormes que promuevan el sector agropecuario e inversiones gigantescas en la reconducción del sector exportador.

De igual manera, es importante revisar el frente ambiental que demanda una atención del Estado en la que también es vital proteger la biodiversidad, riqueza de la humanidad. El Estado tiene la obligación de proteger los bosques del territorio nacional. En Colombia se están perdiendo 327.000 hectáreas de bosques. El año pasado, tan solo en la Amazonia, se perdieron 80.000. Además, es necesario conservar el agua. El país debe avanzar y abandonar la línea de explotaciones mineras metálicas que son grandes depredadoras del medio ambiente ya que crean pocas fuentes de empleo, y llevan a una concentración de riqueza sobre todo en manos de las multinacionales.

Es preciso realizar cambios monumentales en la economía, lo que exige un Estado que sea capaz de intervenir. Se debe pensar así en un Banco de la República que esté en armonía con el Gobierno y con las políticas públicas. La Constitución es clara y mani-

fiesta que debe existir una concordancia entre la política económica del Gobierno y las políticas monetarias y crediticias que maneja el Banco de la República. Es importante recordar que los préstamos del Banco de la República al Gobierno, que están contemplados en el artículo 373 de la Constitución, incluyen el financiamiento del Estado a través de títulos en el mercado secundario, o de créditos y la apertura de créditos de fomento para el impulso de los sectores productivos y la generación de empleo.

El país requiere una revolución en la política económica y la comprensión del papel que cumplen los instrumentos del Estado para enfrentar esta crisis, una transformación del manejo económico y de quienes están operando sus instrumentos. Estos instrumentos económicos deben acordarse con los sectores productivos y los trabajadores. El Estado debe buscar mitigar las necesidades sociales, y si no se produce esta articulación, no se superará la crisis en la que se encuentra el país.

Colombia es el segundo país con más desigualdad de América y el cuarto o quinto más desigual del mundo. Con unos problemas de hambre y de pobreza en seis y medio millones de hogares, que son aproximadamente veintidós millones de colombianas y colombianos. Ahora bien, una reforma agraria en los términos convencionales en los que se concibió para los años 60 del siglo pasado, no es viable. Es indispensable hacer una inyección de recursos de conocimiento de inversión, y de capitalización de créditos, asistencia técnica e investigación científica y tecnológica en temas agropecuarios. Otro tema para abordar en la reforma es la distribución de la tierra. El Estado debe mantener su visión estratégica en la que se debe fomentar en el campo tanto el desarrollo del potencial de producción de alimentos producto de materias primas como la producción en el sector agroindustrial.

Colombia tiene que abrir un frente diplomático muy importante de cohesión con los países latinoamericanos, los países emergentes y los países en vías de desarrollo. Hay que llevar al mundo a administrar el uso la deuda, el manejo tributario de las multinacionales, la cooperación internacional, el manejo de arbitraje en todo lo que tiene que ver con políticas de subsidios y de protección de las grandes economías. Es importante realizar un frente diplomático que le dé a Colombia una capacidad negociadora para que cambien las condiciones externas en las cuales está dando el espacio para el desarrollo de nuestro país.



Emma Claudia Rodríguez de Castellanos

Senadora de la República y Abogada Especialista en Derecho Constitucional.

Un gran reto en la Comisión Tercera del Senado ha sido incrementar las oportunidades de educación, emprendimiento y acceso a la tecnología. La creación y la innovación para cerrar brechas y erradicar la pobreza es trascendental. En este sentido, hay una meta en común que consiste en saber cómo erradicar la pobreza en Colombia. El panorama en Colombia es desalentador ya que se pudo observar que tanto las mujeres como los jóvenes han sido los más afectados por el desempleo y la desocupación.

En este apartado, se verán las leyes que, especialmente en el año 2021, fueron impulsadas en el Congreso, como la ley que creó la inclusión laboral de la mujer y el proyecto de ley de la mujer rural, que pretendió mejorar el emprendimiento y ampliar el acceso a oportunidades productivas. De igual manera, la legalización de tierras y los sistemas de información rural.

La Academia juega un rol central en el proceso de reactivación. Por eso, es tan importante tener en cuenta la opinión de quienes conocen del tema y de igual forma no podemos olvidar las de los trabajadores, los empresarios, los emprendedores y así construir en conjunto una ruta que avance en la reactivación económica que se adapte a las necesidades de nuestra economía y que responda efectivamente a la situación social del país.

Respecto a estrategias a corto plazo, en materia de política fiscal, su papel está en la inversión social, así como los niveles de ingresos y gastos del Estado, lo que permite el desarrollo de esas políticas estatales a largo plazo. Se buscan soluciones rápidas e instantáneas, pero no es posible. Se requiere pensar a largo plazo tanto en lo social como en lo productivo, el emprendimiento y el empleo, es decir, en metas a corto, mediano y largo plazo. Desde el año 2000, ha habido once reformas tributarias, es decir, cada año y 9 meses se navega por esa incertidumbre constante del cambio de reglas.

En los inicios del año 2021, se anunció la necesidad de incrementar los ingresos a través de una reforma tributaria puesto que el nivel de endeudamiento estaba en el 65 %, situación preocupante, ya que no se podía acceder a fuentes adicionales para obtener los recursos que requería el país ante ese gasto creciente. No solamente porque llegó la pandemia, sino porque si no se hacen esos ajustes podría superar en un 70 %

la deuda en 2024 según el Banco de la República. Aunque el semáforo está en amarillo desde antes de la pandemia, la pregunta es por qué se llegó a esta situación.

Otra cuestión que surge es lo que ha pasado con la política y la disciplina fiscal en los últimos diez años. Es indiscutible que hay un problema estructural de la política fiscal. Por esto, cuando se radicó la reforma tributaria y al conocer los primeros anuncios surgió una oposición y la solicitud del retiro de la iniciativa. El Gobierno sabía que las diferentes bancadas no estaban de acuerdo con esa reforma tributaria, incluso, se llevó a cabo un debate en la Comisión Tercera sobre este tema fue acompañado por el profesor Sergio Clavijo.

Hoy, más que nunca, se deben evitar los ejercicios fiscales improvisados. Debido a que la situación económica sigue sin reactivarse en la mayoría de las familias y el tejido productivo de las MiPyme está en cuidados intensivos en el país. Se necesita un plan fiscal de largo plazo que sume a la reactivación como se señaló en la comisión de expertos. Debe haber, entonces, una reforma estructural compuesta de pequeñas reformas no similares a las once anteriores sino con soluciones de fondo.

En materia fiscal es urgente recomponer el gasto público reduciendo buena parte de los gastos inflexibles del Estado, pero, como la realidad es diferente, es necesaria una austeridad real y efectiva en la que debe contemplarse la eliminación de las altas consejerías presidenciales que, en menos de una década, llegaron a 16. Es primordial fortalecer la gestión de los ministerios. De igual manera, se podrían reducir los gastos en misiones diplomáticas como embajadas y consulados compartidos como actualmente hacen algunos países que están en el Cono Sur como Chile, México y Perú.

Es preciso eliminar algunos beneficios productivos que pasaron de ser temporales a volverse permanentes y sin aportes a la productividad, liberar recursos y permitir que se incremente la inversión social. Así mismo, ante la pérdida de la calificación soberana, que nos ubica en un grado especulativo por una de las calificadoras de riesgos, es determinante revisar la inversión que ha entrado en el país y evitar que esta se esfume. Por esto, hay que establecer un plan para rebajar la deuda a través de mecanismos como los swaps y las ventas a prestamistas de baja tasa de interés, eliminando así la presión fiscal.

La competitividad y la productividad deben ser elementos para analizar en este contexto, casos como Reficar y el Túnel de la Línea afectan la productividad en el país. En el Congreso, se quiere impulsar algunas iniciativas para los jóvenes que terminaron en el año 2020 con tasas de desempleo de 20.4 % y 24.2 % respectivamente, por encima del 15.9 % a nivel nacional. De igual forma, se busca una priorización estratégica de inversión para la empleabilidad focalizada en los municipios y regiones con altas tasas de informalidad conectando o descentralizando el diseño institucional que ha sido creado en el país.

Es preciso señalar que la pobreza debe tratarse como un asunto estructural y debe ser abordada en forma integral. Actualmente, los subsidios y las transferencias monetarias contribuyen a solventar el problema coyuntural. Sin embargo, se requiere una política a largo plazo para superarla. Algunos estudios revelan que la reducción de la pobreza experimentada en la primera década de este siglo en América Latina, obedeció en más de un 66 % a ingresos laborales y solo en 33 % a las transferencias monetarias.

Es necesario que los debates sobre la renta básica en la Comisión Tercera del Senado se acompañen de una planificación. La mejor herramienta para que una población escale en su nivel de ingresos es la inclusión productiva, laboral y financiera. De cierta manera, se está subyugado al Estado y la superación de la pobreza a partir de este debe incluir la graduación de programas de transferencia mediante la inclusión educativa, productiva y laboral.

En materia de política monetaria, habría que considerar la independencia del Banco de la República. Si bien este ha venido reduciendo las tasas de intervención para preservar las ofertas de crédito y mantener los sistemas de pago, no lo hizo rápidamente como se requería. Además, el sistema financiero no ha respondido con velocidad, justificado por algunos, en los principios de precaución. Por esta razón, es necesario incrementar esos mecanismos de suministro de liquidez de nuestra banca central hacia el sector real con lo que se va a evitar una crisis de caja que incrementaría las posibilidades de una pérdida masiva de empleos.

De acuerdo con los gremios que concentran la mayor parte de las micro, pequeñas y medianas empresas del país, son las MiPyme las que representan un 96 % del tejido productivo en Colombia, en el que el 85 % son microempresas o micronegocios que vendrían a ser los más afectados en la situación actual. Según el DANE, en su encuesta de micronegocios de los millones de micronegocios del 2019, sobreviven solamente 5.3 millones. Una pérdida de 600.000 micronegocios, es decir 18 puntos, situación que ha venido empeorando por el paro y los bloqueos. Se está viendo la parálisis y, sumado a esto, el problema de los puertos, especialmente el de Buenaventura, esto deja como consecuencia el apalancamiento financiero especialmente de las MiPyme del país.

Debemos optar por defender las microempresas y las MiPyme que realmente son las que sostienen financieramente a muchas familias en Colombia. Por eso, es necesario que, conservando cierto grado de ortodoxia, el Banco de la República explore algunos instrumentos no convencionales dirigidos a fortalecer estos fondos. Es indispensable transformar el papel de las bancas de segundo piso con medidas adoptadas para dar crédito directo, lo cual es determinante, para asegurar la liquidez que está demandando la economía. Con esto, se evitaría la quiebra de las Pyme que, según el DANE, producen dieciséis millones de empleos del total de veintidós millones de los ocupados en el país.

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE
PONENCIAS**

*Este libro se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.
Para el diseño de este libro se empleó la fuente Gill Sans MT
en un formato de 16,5 x 23,5 cm con 64 páginas.*

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las Ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.



Papel del Estado en la reactivación económica

Diagnósticos y propuestas

Bogotá D.C., 2022

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina,
profesor y Decano de Pregrados

Papel del Estado en la reactivación económica

Diagnósticos y propuestas



Escuela Superior de
Administración Pública

PAPEL DEL ESTADO EN LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA
© Compilador Jesús María Molina

Primera edición, 2022

ISBN 978-958-609-113-8
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-112-1
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez
Edición general: María Angélica Pumarejo
Coordinación editorial: Rodrigo de Jesús Correa
Diseño y diagramación: Martha Liliana Leal
Corrección de estilo: Ángela Martínez y Dario Ángel
Transcripción y revisión de textos: Daniel Alexander Guzmán

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022
www.esap.edu.co

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador

Papel del estado en la reactivación económica:: diagnóstico y propuesta; Papel del estado en la reactivación económica: ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2022.

64 páginas: cuadros, mapas

Perspectivas. La ESAP le propone al país.

ISBN 978-958-609-112-1 (papel).

ISBN 978-958-609-113-8 (electrónico).

CDD-21: 353.46



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Cambio de modelo para la reactivación económica productiva después de la crisis del Covid-19	7
Luis Nelson Beltrán Mora	
<i>Covid- 19 y Economía colombiana</i>	10
<i>Política económica en la pandemia</i>	14
<i>Déficit fiscal prudente</i>	17
<i>Política monetaria sin reducción de tasas de intermediación bancaria</i>	19
<i>Comercio abierto y dólar al alza</i>	20
<i>Cambio de política económica para recuperar el mercado interno</i>	21
<i>La apertura con reprimarización y desindustrialización</i>	23
<i>Un modelo económico endógeno para Colombia</i>	26



Cambio de modelo para la reactivación económica productiva después de la crisis del Covid-19

Luis Nelson Beltrán Mora. PhD

Economista de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Ciencias Económicas, Docente de la ESAP.

La crisis económica que produjo la pandemia del Covid-19 se tradujo en una caída del PIB de 6.8 % y un desempleo de 20 % en 2020. Sin embargo, en el año 2021, el aumento del gasto público y el efecto rebote provocaron crecimientos positivos del producto y el empleo. La recuperación definitiva necesita a corto y mediano plazo un manejo expansivo de la política fiscal, monetaria y cambiaria. El bajo crecimiento del PIB y la persistencia del desempleo, a dos años de la crisis, son problemas estructurales con los que ha tenido que convivir la economía colombiana después de implementada la apertura económica en los años noventa. Este modelo produjo cambios en el aparato productivo nacional en favor de actividades sin mayor valor agregado como los servicios comerciales y financieros, en cambio, propició caídas en las actividades industriales manufacturas y agrícolas.

La política económica, aunque puede revertir la tendencia de depresión de la demanda a corto plazo, no puede producir crecimiento sostenido a mediano y largo plazo. El aumento las importaciones del resto del mundo está haciendo transitar la economía colombiana a una reprimarización y a una desindustrialización sin precedentes. El aumento exponencial de las importaciones hace prever a mediano plazo una crisis de la balanza de pagos.

Este ensayo es producto de la reflexión para la mesa temática de crisis económica y pandemia en Colombia realizado por la ESAP. Se divide en cuatro grandes ítems. Primero, la introducción, luego, la descripción de la magnitud del efecto de la pandemia del Covid-19 en las variables del PIB y el empleo. El tercero revisa los esfuerzos de la política económica en los frentes fiscal, monetario y cambiario para recuperar la actividad productiva a corto plazo. Finalmente, en el ítem cuatro, a manera de conclusión, se lanza una propuesta de cambio de modelo económico para lograr a mediano y largo plazo el crecimiento de los sectores productivos de mayor valor agregado en Colombia.

Covid- 19 y Economía colombiana

El cierre del sector productivo a causa de las cuarentenas decretadas por el Gobierno Nacional para atenuar y mitigar el contagio del Covid-19 tuvo su efecto máximo en los tres trimestres posteriores al inicio de las cuarentenas en marzo de 2020. En el segundo y tercer trimestre de ese año, se produjeron caídas de hasta 17 % anual del PIB. El último trimestre del año cuando se dio mayor libertad y movilidad a la economía, el PIB decreció menos de 5 % real. Según el DANE, el PIB presentó una caída del 6.8 % para todo el 2020. Este comportamiento contribuyó a aumentar el desempleo en 20 % anual ese año. Si se mira el comportamiento de estas variables en 2019, los indicadores eran de un crecimiento de 3.3 % y 1.5 % anual respectivamente.

Si los resultados se comparan solo con los registrados en el cuatrienio 2015-2018 la crisis debe considerarse catastrófica puesto que, el crecimiento del PIB en este periodo alcanzó la media de 4 % anual. El desempleo había bajado a 10 % en 2018, a pesar de que en ese cuatrienio ya comenzaban a reducirse de manera dramática los precios de los productos primarios como el petróleo, el carbón, el café y las perlas preciosas. Actividades de las cuales ha dependido el crecimiento de la economía colombiana desde el proceso de apertura económica de los años noventa.

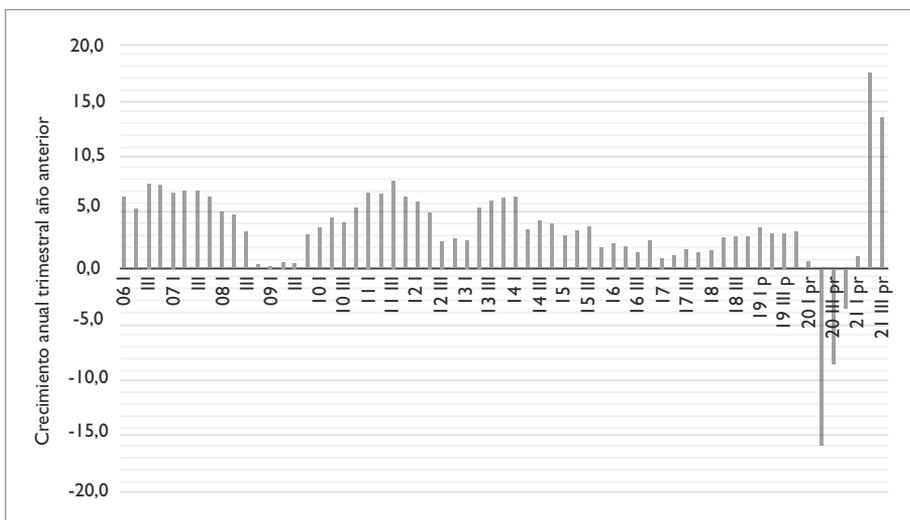
La coyuntura desfavorable de 2020 se manifestó con una caída del consumo de los hogares de 5 % y de la inversión productiva de 20 % anual en ese año. Si se miran los datos de 2019 se observa que las dos variables estaban comenzando a decrecer. Puede relacionarse esto con la incertidumbre que se dio con la reforma tributaria de 2019 de la administración Duque, consistente en el aumento de impuestos al consumo y a la inversión productiva por el pago del IVA en actividades de construcción (DANE, 2021).

El comportamiento del PIB trimestral antes de la pandemia tenía una media de crecimiento de 3 % anual. Los trimestres 2, 3 y 4 fueron de crecimiento negativo, tanto la economía por efecto rebote como la entrada de los programas de gasto público revirtieron la tendencia negativa sólo en el primer trimestre de 2021. El recrudescimiento de la protesta por el anuncio de una nueva reforma tributaria y su consiguiente incertidumbre, al parecer, no tuvo efecto negativo en el PIB puesto que el crecimiento fue superior y expansivo en los trimestres 2 y 3 de 2021.

El comportamiento de los últimos dos trimestres hace pensar que la economía está en la fase expansiva tal cual ha ocurrido en otras coyunturas como las de 2009. El PIB volverá a estabilizar su crecimiento en torno a una media de 3.8 % como lo ha hecho los últimos 30 años. Esta situación es preocupante porque, con este crecimiento el país no puede impulsar el empleo y disminuir la pobreza. Las previsiones realizadas en los modelos económicos a largo plazo señalan que Colombia debe crecer a una media de 5 % anual durante 15 años consecutivos para superar los problemas estructurales de desempleo y de pobreza¹. Este análisis permite concluir que, la economía se está recuperando del famoso efecto en “V” o “rebote”, que indica que no solo ya se superó la etapa más crítica de la crisis, sino que el crecimiento está por arriba de la tendencia de los últimos seis trimestres. La recuperación económica a corto plazo es perjudicada por el rebrote de la inflación. La recuperación de la demanda está llevando el IPC a superar la meta establecida por la autoridad monetaria. En noviembre, la inflación anual era de 4.5 % y estimaba el Banco de la República que al finalizar diciembre del 2021 estará un punto y medio por arriba de la meta de 3.5 %.

.....

¹ Los estudios de Fedesarrollo encuentran que el crecimiento económico de 2004 al 2014 para a economía colombiana fue de 4.5% anual y que fue el factor que explicó la caída del desempleo a un dígito (Fedesarrollo, 2021).

Figura 1. Crecimiento PIB trimestral 2006-2021

Fuente: tomado del Departamento Nacional de Planeación, noviembre 2021 (DNP, 2021)

Otro factor para pensar que la recuperación no se sostendrá a mediano plazo, está en que las actividades que están impulsando la recuperación en los últimos tres trimestres son sectores de poco valor agregado, no transables. Servicios y comercio que, en el objetivo de una economía abierta y del modelo de apertura económica siguen creando desempleo. En efecto, en el boletín de noviembre de 2021 sobre crecimiento del PIB tercer trimestre, el DANE informa que el comercio al mayor y menor creció 38.8 %, contribuyendo con 5.7 % de la recuperación de 13.2 % de todo el tercer trimestre del mismo año (2021).

En ese mismo trimestre, el sector financiero mantiene un crecimiento de 3.4 %. Otros servicios incluyendo los servicios públicos domiciliarios, la salud y la defensa, crecen 8.0 % y contribuyen con 1.4 puntos porcentuales a la recuperación. La industria manufacturera presenta un crecimiento de 18.8 % en el tercer trimestre y apenas contribuye con 2.4 del total del crecimiento de la economía. Es una verdadera calamidad la suerte del sector agrícola que decrece 1.5 % entre el segundo y el tercer trimestre de 2021, y la construcción que apenas presenta un crecimiento de 1.6%.

Tabla I. Crecimiento trimestral anual del PIB 2021

	III 21 / III 20	2021	Var III /II 21
Agricultura	1.3	2.3	- 1.1
Minería	4.1	- 2.2	- 0.2
Manufacturas	18.8	18.4	13.2
Finanzas	2.1	3.4	0.8
Construcción	0.8	2.7	1.6
Comercio	33.8	21.8	15.6
Transporte y comunicaciones	13.2	8.7	3.6
Servicios del gobierno	32.0	34.6	- 3.7
Total	13.2	10.3	5.7

Fuente: basado en el DANE, noviembre 2021 (DANE, 2021)

El deterioro del PIB en Colombia es preocupante. Los estimativos del DNP indican que, en 2020, a dólares corrientes, el PIB cerró en US\$271.000 millones, \$45.000 millones menos que en 2019. Se prevé que el efecto rebote lleve el PIB a US\$316.000 millones en 2021, 6.5 % más que en 2020 pero 3 % menos que en 2019. Lo que indica que, si bien en 2021 se revirtió la tendencia de la crisis, todavía no se ha recuperado lo perdido en 2020 en la pandemia. El país reduce su ingreso per cápita en US\$1.000 por persona, pasando así de US\$7.000 en 2019, a US\$6.000 en 2021 (DANE, 2021).

El aumento del PIB se acompañó de un deterioro superior en el empleo. Cifras del DANE indican que, en diciembre del 2020, se llegó a 20 % con un total de 4 millones de personas desocupadas. El efecto rebote produjo un descenso del desempleo a 11 % en octubre de 2021 con 3 millones de desocupados ese último mes. La crisis económica produjo un deterioro en el empleo, pues, la tasa de empleo informal se eleva de 45 % en 2019, a 48 % en 2020, y hasta octubre de 2021 esta era de 46 %. La caída de los salarios en el PIB, junto con la pérdida del empleo aumentaron los índices de pobreza. Esta medida por los ingresos llegó a 42.5 % de la población en 2020, 6.8 puntos más que 2019, lo que indica que, 17.5 millones de personas tenían un ingreso de menos de 2 dólares diarios o que no alcanzaba a abastecer la canasta básica. La pobreza externa

con caídas del PIB en el mundo superiores al 10 % anual, e incrementos del desempleo del 25 % entre 1929 y 1932 en Estados Unidos y Europa (1982).

El economista inglés identificó que, en las crisis, la demanda quedaba muy por debajo de la producción de bienes y servicios que ofrecían los empresarios. Situación precedente que disminuía las ventas haciendo acumular inventarios de las empresas, lo que hizo que este sector fuera obligado a despedir más personal. El único que podía revivir la baja demanda efectiva o acumulativa era el Estado, que podría fungir en el corto plazo como consumidor e inversionista. Para ello, lanzó la propuesta del déficit fiscal, es decir, la idea de aumentar el gasto público para subir los gastos de la economía y disminuir los impuestos para aumentar la renta disponible de los hogares y los empresarios (1982).

Las propuestas de Keynes para recuperar la demanda trascendieron el frente monetario. El economista inglés invitaba en la época de la crisis a emitir dinero para bajar los tipos de interés que, consideraba, eran muy altos. Les atribuía precipitar el descenso del consumo y la inversión de finales de los años veinte en Europa. En este sentido, Keynes señaló a las altas tasas de interés como las responsables de la caída de la bolsa de Nueva York y de la demanda efectiva en la mayoría de los países del mundo. Keynes les propuso a los bancos centrales realizar políticas monetarias expansivas de los medios de pagos con emisiones de dinero, reducir encajes legales y comprar títulos del Estado para dar liquidez y reducir los tipos de interés (1982).

Ahora bien, ya no siendo asunto totalmente de Keynes, porque se ha refinado por nuevas corrientes de pensamiento económico más libre, cambistas y estructuralistas, como la propia Cepal en América Latina -considerados estos keynesianos- han propuesto para las épocas de crisis económica, incluso, como políticas económicas permanentes, el manejo de la tasa de cambio.

A pesar de que Keynes no basa su política de recuperación de la demanda en políticas de fomento a las exportaciones, la propuesta de los tipos de cambio flexibles de Keynes estaba más estructurada para que el dólar no se convirtiera en la unidad patrón después del acuerdo de Bretton Woods en 1945. Keynes sí fue partidario de generar una devaluación a corto plazo capaz de aumentar los medios de pago a través de la monetización de las reservas internacionales.

Sin embargo, Keynes no trabajó propuestas concretas de cambio para crear controles y defender la industria nacional como sí lo hicieron los países latinoamericanos en la época del modelo de sustitución de importaciones que impuso la Cepal en los años cincuenta. Como se puede apreciar, Keynes da origen a la macroeconomía, es decir, a estudiar los grandes agregados económicos como el empleo, la inflación, las tasas de interés, entre otros, y entregó a los hacedores de política pública el manejo que se debe

hacer a corto plazo de la política económica fiscal y monetaria para revertir las crisis económicas propias del ciclo descendente de los negocios (1982).

Sin pretender explicar el funcionamiento de las políticas económicas, y mucho menos su contexto social, porque a Keynes no se le considera como un reformador social, sí hay que insistir en que, este economista ayudó con sus tesis a que muchos países del mundo superaran la crisis de 1929. En la década de los 30, la mayoría de los países se volvieron keynesianos, es decir, activistas de la política económica para solventar la crisis y las caídas de la demanda agregada. Solo se debe recortar el “New Deal”, o la política del nuevo trato de Roosevelt entre 1930 y 1934, en la que se activaron todas las formas de intervención estatal y programas de generación de empleo, originadas en el propio gobierno. Complementariamente a la intervención estatal, la reserva federal bajó en más de 30 oportunidades las tasas de interés con verdaderas emisiones de dinero en la década de los treinta².

Para varios economistas, después de la segunda guerra mundial y con medio planeta debastado en sus industrias otra vez por lo menos en Europa, las naciones volvieron aplicar las tesis keynesianas para recuperar sus aparatos productivos. Programas como el “Plan Marshall” estaban llenos de proyectos de gasto público, reducción de impuestos y, sobre todo, de emisiones de dinero para recuperar la demanda agregada. Más recientemente, en el 2008, con la crisis económica propiciada por el mercado financiero y los bonos basura o de la construcción en Estados Unidos, el presidente Obama, entre 2009 y 2010, logró recuperar el PIB de ese país a fuerza de gasto público y emisiones de dinero. El déficit fiscal en Estados Unidos llegó entre 2008 y 2009 a 15 % del PIB, y las tasas de interés, bajaron a menos de 1.5 % anual, aunque ya en 2010 y 2012 la economía crecía a tasas superiores a 3 % y el desempleo había bajado a 2 % anual.

Colombia no ha sido ajena a la utilización de las políticas económicas para la recuperación de la demanda agregada. La crisis de 1929 también hizo que nos volviéramos keynesianos, El gobierno de Olaya Herrera (1930-1934), y en mayor medida, el de Alfonso López Pumarejo, en el período conocido como la “Revolución en Marcha” 1934-1938 aceleraron el gasto público y disminuyeron los impuestos para recuperar el consumo y la inversión. Fueron varios programas de obras públicas y de subsidios, y rebajas de impuestos de consumo que emplearon para recuperar la demanda agregada efectiva.

Así mismo, incrementaron la oferta monetaria por la vía de las emisiones, disminuciones del encaje y bajas de las tasas de interés de intermediación del Banco de la

.....
 2 El New Deal fue el programa que utilizó Roosevelt en 1933 para recuperar la economía norteamericana después del crack de la bolsa de Nueva York, desarrollo de grandes obras públicas, control sobre la banca para defender los depósitos del público, se indemnizó a los campesinos, y se devaluó el dólar.

República. En 1999, en el gobierno de Andrés Pastrana, el déficit fiscal llegó a 9% y para recuperar la economía que se había caído por efecto de la crisis en las economías asiáticas. Se decidió reactivar el gasto público y rebajar los impuestos como el IVA de 16 a 15%, al mismo tiempo que se expandieron los medios de pago para bajar las tasas de interés aumentando el consumo y la inversión.

En la mayoría de los países desarrollados y emergentes desde iniciada la pandemia del Covid-19, en el 2019 y la crisis en marzo de 2020, se impulsaron políticas expansivas del gasto público en proyectos de salud para atajar los contagios y las muertes, mejor aún, en atención alimentaria a los ciudadanos para mitigar las cuarentenas. En el primer trimestre de 2020, Japón elevó el gasto público hasta el 15% del PIB, Inglaterra 14%, Estados Unidos 10%, en Latinoamérica Perú lo elevó al 13% y Ecuador al 12%. Finalmente, estos países tienen acabando el 2020 y el 2021 una recuperación más rápida del crecimiento del PIB. También complementaron su política de déficit fiscal con reducciones de los tipos de interés, y devaluaciones de sus monedas, incluso, algunos países aumentaron sus aranceles al comercio internacional.

Déficit fiscal prudente

Con el Covid-19, Colombia utilizó políticas de expansión keynesianas, aunque se crítica el tiempo de respuesta a la crisis, y su bajo monto de gasto público y que los impuestos no se disminuyeron. El déficit fiscal de 9 % del PIB, con el que terminaron las finanzas públicas en 2020, ayudó a atenuar la caída de la demanda agregada en el último trimestre de ese año y lo recuperó definitivamente en el tercer trimestre de 2021.

El balance del gasto público por los fondos destinados a atender la crisis como el del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) comprometió gasto para atender las necesidades de la pandemia por \$40 billones, 4.4 % del PIB, de los cuales: el 68% fueron dirigidos a la atención de la emergencia sanitaria y atención social a la población más vulnerable, el 32% fueron programas específicos para la defensa del empleo y la reactivación económica³. Los programas más importantes a donde se dirigieron los recursos para atender la emergencia fueron los denominados “Ingreso Solidario” y “Familias en Acción”. Por su pequeña participación en el PIB, según la Cepal en América Latina, Colombia fue el país más prudente en elevar el déficit fiscal (ANDI, 2021).

Por el lado de los impuestos, la política fiscal no fue tan expansiva. El Gobierno aumentó a tres días el programa “día sin IVA” que pudo dejar operaciones de gasto de

3 El Gobierno nacional expidió el Decreto 444/20 por medio del cual, se garantizan los recursos necesarios para atender las necesidades del COVID-19. Con este decreto se garantizó un giro adicional a los beneficiarios de los programas sociales de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor; así como, un giro para los hogares pertenecientes a SIBEN IV del grupo A y B que no se encontraban incluidos en estos programas.

consumo de bienes duraderos en cerca de \$10 billones por las familias. Sin embargo, se hace una crítica a este impuesto, porque el gobierno pudo sacrificar cerca de \$2 billones en las finanzas públicas, pero esta iniciativa se realizó por vía del crédito bancario, con el uso de las tarjetas de crédito, situación que produjo no solo caos por las filas y concentración de gente para las compras en pico de pandemia, sino que fueron, fundamentalmente, los grandes establecimientos o superficies los beneficiados por el aumento de sus ventas en su mayoría de bienes importados (es decir sin generación de valor o empleo para el país).

En resumen, revisando la tabla 2 se concluye que la política fiscal no fue tan expansiva en Colombia, y como lo afirma la Cepal, comparado con otros países de la región, el manejo del gasto fue más bien prudente. Desde marzo con el inicio de la pandemia se eliminó la regla fiscal para permitir el endeudamiento y atender la crisis sanitaria⁴. Si se examina el presupuesto del gobierno nacional vigencia 2020, se tiene que, el gasto público se elevó de \$270 billones a \$317 billones y que este mismo, en la parte de ingresos vio disminuir la recaudación de impuestos en cerca de \$24 billones, con relación a lo recaudado en 2019. De igual manera, que el gasto fue financiado con deuda pública, que pasa, según datos del propio Ministerio de Hacienda, de 62% del PIB a 73% del PIB entre 2019 y 2020, llegando el país a ocupar el tercer lugar como la economía de América Latina más endeudada. (Min. Hacienda, 2021).

Tabla 2. Presupuesto GCN 2020-2021 Billones de \$

	2020	Ajustado Covid 2020	2021	2022
Total gastos PGN	271	300,7	314,7	350
Com% del PIB	26,8	29,7	27,7	
Funcionamiento	170,1	199	184,9	209,1
Saldo de la deuda	53,6	53,6	70,5	71,7
Inversión	48,0	48,1	58,5	69,6
Ingresos Corrientes	159,4	135,6	154,2	
Ingresos de capital	159,4	135,6	154,2	
Déficit fiscal GNC % del PIB	- 3,5	- 8,5	- 7,6	- 5,6

Fuente: Presupuestos del GNC, Min Hacienda 2020-2022

4 La regla fiscal se había adoptado desde 2014 para cumplir con la meta de déficit corriente de 2 % del PIB máximo 3 % del PIB anual.

Política monetaria sin reducción de tasas de intermediación bancaria

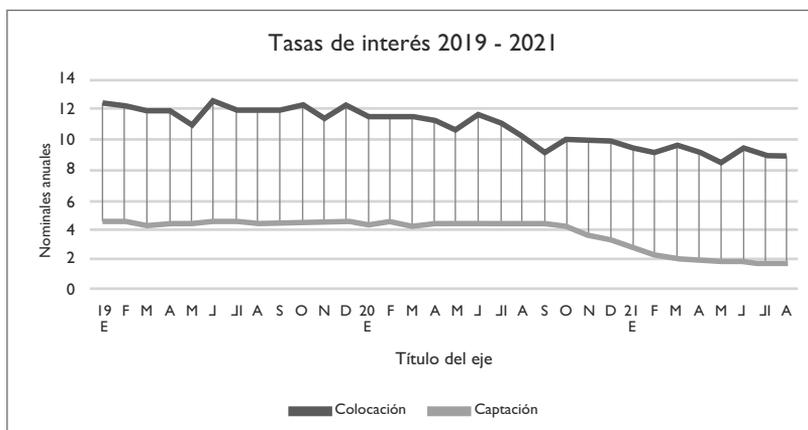
Desde el principio de la crisis sanitaria, el manejo monetario por el Banco de la República ha consistido en aumentar la liquidez. Desde marzo hasta diciembre de 2020, los medios de pago, mes a mes, se mantuvieron en crecimiento por encima del 20% anual, en relación con 2019. Esto en la lógica de la autoridad central, que ha sido comprar los TES del gobierno y títulos del sector financiero para reactivar el crédito y el consumo de hogares. Se estima que, en el año 2000, el Banco de la República pudo comprar títulos del sector público y el sector privado en cerca de \$37 billones. El Banco de la República, en 2020 y hasta septiembre de 2021, redujo la tasa de intervención de 4,25 % en marzo de 2020 a 1,25 % en diciembre de 2021. En octubre, con las presiones de la inflación, el emisor ha vuelto a subir los tipos de interés para evitar un recalentamiento de la demanda agregada.

A pesar de que las tasas de interés de intermediación del emisor bajaron, las del sector financiero siguen siendo muy altas para una economía en recuperación. Baste observar las tasas de interés de noviembre, captación 1.5 %, colocación 10 %, lo que quiere decir que, la tasa de intermediación del sector financiero es de 8.5 % y que pone a Colombia como campeón en tasas de interés de intermediación en el mundo. Efectivamente, al compararlo con países como Estados Unidos, China, y España, las tasas son nominales negativas en estas economías, no superiores a 1 o 2 puntos porcentuales después de la pandemia.

Estas comparaciones se realizan porque la política monetaria en los últimos 15 meses en esos países ha sido expansiva complementaria a la política fiscal. La FED con la liquidez pudo bajar en más de 4 % las tasas de intermediación entre 2020 y 2021, pues, el 26 de noviembre de 2021, la FED anunció que, por en ese momento y en el primer semestre de 2022, mantendrá bajas sus tasas de interés para continuar recuperando la demanda agregada.

Después de que la inflación rebrotó en septiembre de 2021, el Banco de la República comenzó a subir el tipo de interés de intermediación. La inflación aumenta producto, entre otros factores, de la recuperación de la demanda agregada, del incremento de los precios de la gasolina, y de lo que ha sido en los últimos tres meses, la presión alista de los importados por escasez de insumos en el contexto internacional (Figura.3).

- 5 El Banco de la República bajo en 2020 bajó en 5 oportunidades la tasa de interés de sus operaciones, y compró los TES de tesorería del gobierno para realizar operaciones expansivas con el sector financiero.
- 6 La Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) decidió iniciar un proceso de normalización de la política monetaria a partir de la reunión de septiembre de 2021. En las reuniones de septiembre y octubre la JDBR decidió por mayoría incrementar la tasa de política monetaria en 25 y 50 puntos básicos (pb), respectivamente, para ubicarla en el 2,5 % (Banco de la República, 2021).

Figura 3. Margen de intermediación bancaria

Fuente: Propia de autor basado en el DNP 2021

Comercio abierto y dólar al alza

Si el manejo fiscal y monetario ha sido prudente para la recuperación económica, la política cambiaria y comercial no ha ayudado a salir de la crisis económica que produjo la pandemia del Covid-19. La OMC estima que el comercio internacional se redujo en cerca de 20 % en 2020, en relación con 2019; 80 países en medio de la caída del comercio de bienes y servicios han recurrido a proteger sus divisas y sus mercados del sector externo.

Estos países han utilizado el aumento de aranceles con sobretasas como medidas de licencias previa y hasta prohibir importaciones para mantener sus reservas. Estados Unidos, China, la Unión Europea, entre otros, han utilizado algunas de esas medidas. Países pequeños como México y Chile han puesto en sus agendas revisiones de tratados de libre comercio. Entre 2020 y 2021, Colombia no modificó su política exterior, las compras a otros países, algunas justificadas como los insumos médicos, y otras menos como las compras de industria liviana se incrementaron para atender la pandemia (OMC. Organización Mundial de Comercio, 2021).

Colombia exportó en bienes \$38.800 millones en 2020, US\$13.000 millones menos que en 2019. Las ventas en más de 85 % se registraron en los sectores de petróleo, carbón y café, a pesar de la caída de los precios internacionales de esos productos primarios. En medio de la crisis, sigue siendo un país con importaciones altas por balanza cambiaria. El Banco de la República resalta que estas alcanzaron US\$51.000 millones en 2020, de modo que se presentó un déficit comercial cercano a US\$12.600 millones en 2020, el 4% del PIB. En ese mismo año, las inversiones directas descienden en relación

con el año anterior en cerca de US\$5.000 millones. El balance externo presentó un acumulado en las reservas internacionales de US\$60.000 millones, más o menos 12 meses de importaciones, se estima que estas últimas llegarán a US\$50.000 millones (Banco de la República, 2021).

La situación de la balanza de pagos es preocupante a mediano plazo para Colombia. La cuenta corriente no solo sigue concentrada en los pagos de la deuda pública externa, sino que también los recursos de capital provienen del crédito externo y las inversiones de portafolio que aprovechan las tasas de interés locales. Se suma a esto que la acumulación de divisas sigue provocando revaluación real del peso frente al dólar situación que se traduce en más compras del exterior y menores posibilidades de diversificar las exportaciones. Se estima que la cuenta corriente presente solo en 2022 un déficit de 5 % del PIB (Tabla 3).

Tabla 3. Balanza de pagos de Colombia 2019-2021 Millones de dólares

	2019	2020	2021
Cuenta Corriente	14.800	9.568	- 12.597
Como % del PIB	- 4,40%	- 3,30%	- 5,00%
Exportaciones	51.324	38.146	38.849
Importaciones	65.470	51.303	49.387
Cuenta de capital	13.298	8.190	12.086
Inversión Directa	10.845	5.802	5.106
Deuda	2.427	7.897	6.886
Reservas Internacionales	53.167	59.030	

Fuente: Propia de autor basado en la balanza cambiaria Banco de la República 2021

Cambio de política económica para recuperar el mercado interno

Colombia salió bien librada de la crisis económica que produjo el Covid-19, puesto que, a 20 meses de iniciar la pandemia, el PIB y el empleo mejoraron. La economía en su conjunto, pese a la inflación, presenta estabilidad en el manejo de la política monetaria. Sin embargo, persiste la incertidumbre a mediano y largo plazo por los grandes problemas estructurales que está produciendo el modelo de apertura económica en el crecimiento y el empleo que, como lo ratifican los ítems anteriores, se deben corregir por el bien de la economía mediante un manejo diferente de las políticas económicas que, si bien deben tener como máximas los equilibrios financieros, se deben encauzar a recuperar el sector productivo real más que el financiero.

Modelo de sustitución de importaciones

A finales de los años ochenta, Colombia abandonó el modelo de sustitución de importaciones, que entre 1960 y 1990 logró el desarrollo de la industria manufacturera liviana. Este modelo fue posible gracias a la intervención del Estado en la economía con la creación de grandes empresas públicas y la protección de la industria nacional. Los aranceles hasta 1989, en promedio, eran del 65 % y el país tenía los mecanismos de la licencia previa y la prohibida importación. Sabían los hacedores de política que no podrían abrir sus mercados a la petición hecha en 1947 en “Bretton Woods” por los países desarrollados que, reclamaban apertura comercial y libre comercio con tratados multilaterales como el GATT.

Basta recordar las palabras de Lleras Restrepo, abanderado por Colombia y América Latina en ese foro en favor de la voz de las naciones menos desarrolladas. Consideraba el mandatario que el nuevo orden internacional que querían imponer las naciones desarrolladas con la ONU y el GATT de igual trato y libre comercio, conduciría a la dependencia y a los déficits comerciales de los países menos desarrollados. Era mejor defender el mercado y proteger la escasa industria nacional después de la crisis de la segunda guerra mundial.

Las condiciones económicas comparativamente más favorables que en algunos países derivaron en buena parte de la política proteccionista, no se pueden proclamar como un derecho adquirido contra los demás, para pedirnos ahora que iniciemos una nueva etapa, sujetos a unas mismas reglas que constriñen la libertad de acción de los distintos países, cuando es lo cierto que no salimos del mismo punto de partida ni vamos armados con las mismas armas (Giraldo, 1994).

El pensamiento de la época de Keynes y el surgimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) propiciaron, entre los años 50 y 90, un modelo de desarrollo endógeno para la región, incluso, privilegiando la integración latinoamericana con la creación de bloques regionales. El modelo de sustitución de importaciones desarrolló una política fiscal de incentivos al sector productivo con la creación de mecanismo como el “Plan Vallejo” y certificados de cambio para exportadores. De igual manera, a través de la implementación de un sistema de cambios “Crawling Peg” o devaluación “Gota a Gota”⁷ que trataba de aumentar y diversificar el aparato productivo local.

Los resultados del modelo de sustitución de importaciones fueron importantes para Colombia. En 1990, la industria nacional manufacturera pesaba el 22 % del PIB en tanto que, las exportaciones no tradicionales eran el 45 % del total. El país se aproximó

7 En 1967 en el gobierno de Lleras Restrepo, Colombia adoptó el sistema cambiario denominado a “devaluación gota a gota”; estrategia que dejaba al gobierno, no al mercado, la determinación de la tasa de cambio. ... Entre más devaluaba el gobierno, mayores utilidades recibía del Emisor.

por esta vía a dejar la dependencia del café, sector del que se había vivido a lo largo del siglo XX. La actividad cafetera representaba a finales de los años 80 solo el 10 % del PIB agrícola y apenas generaba el 30% de las exportaciones. Cabe mencionar que, a comienzos de los años sesenta, el sector cafetero representaba el 30 % del PIB agrícola y el 85% de las divisas del País.

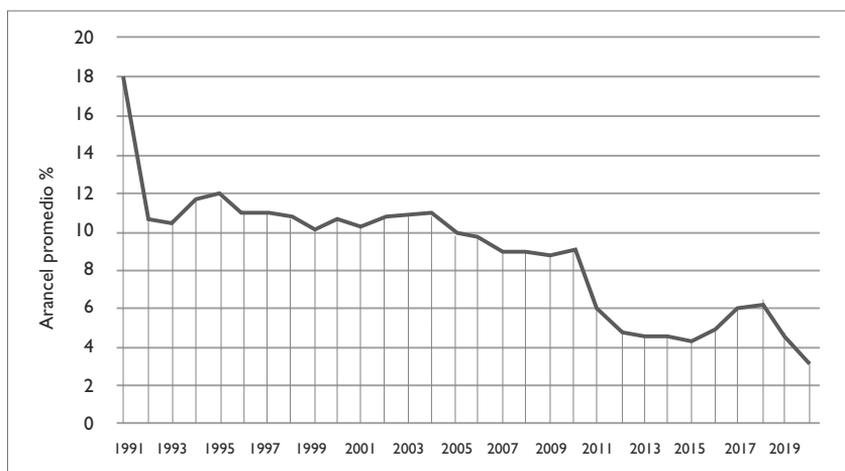
El modelo de sustitución hizo agua con la crisis de la deuda externa de los años ochenta, que se manifestó en un déficit de balanza de pagos que frenó las importaciones, sobre todo, de materias primas y bienes de capital para continuar el desarrollo manufacturero. De igual manera, el déficit fiscal de más de 9 % del PIB entre 1982 y 1983 y la devaluación de 1984 suscitaron el consenso para disciplinar las finanzas públicas y alejar el Estado de la economía. Todas estas ideas encaminadas a liberar los mercados (Kalmanovitz, 2001).

La apertura con reprimarización y desindustrialización

Seducidos por la globalización⁸, el “Consenso de Washington en 1987”, del mismo modo, con las ideas de modernizar el aparato productivo para aumentar y diversificar las exportaciones, Colombia inició de una forma acelerada el proceso de apertura económica. En la administración Barco 1986-1990 se sentaron las bases para liberar los mercados, y en la Administración Gaviria 1990-1994 se realizó la apertura arancelaria y se comenzaron a firmar los tratados de libre comercio. Los aranceles bajaron de 65 % en promedio en 1989 a 18 % en 1991, y 10.6 % en 1994. En 2020, el arancel promedio alcanza el 8 %; pero si se mira el arancel en el sector manufacturado, este desciende de 18 % en 1990 a 2.5 % en 2020. (Figura 4)

.....

8 La globalización se entendía según Stiglitz, como la libertad para el mercado de bienes, servicios y capitales, esto dio pie a la firma de tratados de libre comercio y procesos de apertura comercial tan acelerados como el de Colombia (Stiglitz, 2001).

Figura 4. Arancel manufacturas 1991-2020

Fuente: Propia de autor de acuerdo con el Banco Mundial 2021

La apertura arancelaria acabó con los sistemas de protección como las licencias previas y la prohibición de importaciones. La apertura económica implicó varias reformas para incentivar el comercio de bienes y también el de capitales. El mercado laboral se liberó con la ley 50 del 1990 y la ley 100 de 1993; el de comercio exterior con la ley 7 de 1991. Varios incentivos se crearon para la inversión extranjera como la libre repatriación de utilidades. La apertura se complementó con la firma de tratados comerciales con varios países como el de Estados Unidos 2006, Unión Europea 2012, Corea del Sur 2013 (Beltrán Mora, 2013).

La reducción arancelaria y en parte, la escasa competencia del aparato productivo colombiano al principio de la apertura, provocaron lo inevitable: el aumento inusitado de las importaciones de bienes intermedios y de capital, luego, el crecimiento exponencial de importaciones de bienes de consumo que son, en la práctica, las que destruyeron gran parte de la industria nacional entre 2000-2020. De otro lado, los capitales desde el principio se dirigieron a actividades especulativas de portafolio aprovechando la tasa de interés local. La inversión extranjera directa fue a parar a los sectores de minería entre 1990 y 2000, más adelante, gran parte se concentra en grandes centros comerciales y superficies para la venta de bienes importados.

En el contexto del sector externo, se movió la producción local que fue desplazada. Al observar el cuadro de composición del PIB, se concluye que Colombia desde los noventa es una economía productora de servicios y actividades con alto coeficiente importado, que se aleja de las actividades de valor agregado nacional como las manufacturas y la agricultura.

Tabla 4. Composición del PIB 1950-2020

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Agricultura	38,3	33	20,2	22,7	21,8	7,1	6,6	6,7
Minería	3,5	3,8	21,3	1,3	4,6	9,2	6,5	4,45
Manufacturas	14,8	17,9	17,1	22,4	21,4	15,6	11,1	11,6
Finanzas	1,8	2,5	3,7	14	14,6	21,0	22,0	15,5
Construcción	2,7	3	2,8	3,4	3,0	7,9	6,2	5,15
Comercio	15,6	15,4	15	10,1	11,5	10,0	12,0	15,2
Transporte y comunicaciones	5,4	5,8	6,2	9,3	8,6	10,2	12,5	10
Servicios del gobierno	4,6	4,7	4,8	7,8	8,7	22,0	23,0	28
Total	100	100	100	100	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: propia de autor de acuerdo al DANE, 2021

En los noventa, la apertura promocionó los sectores de construcción y minería (2013); en los dos mil, las actividades de servicios, incluyendo las comunicaciones, el sector agrícola y el industrial. Con el inicio de la apertura se ha cedido terreno en la conformación del PIB, en 2020, el sector agrícola era apenas el 7 % y las manufacturas el 11.6 % del PIB total. Más de 15 y 11 puntos porcentuales inferiores a la participación de finales de los años ochenta, respectivamente.

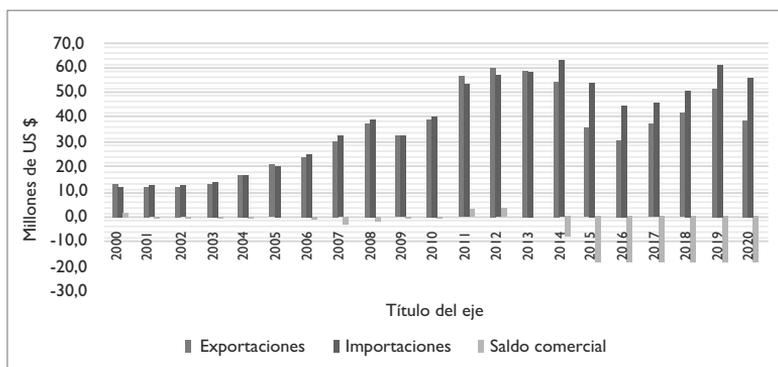
La composición actual del PIB colombiano está concentrada en actividades no transables como los servicios financieros, el comercio y la construcción. En cambio, se aprecia una disminución drástica de las actividades de transables como: la agricultura, la agroindustria, la industria liviana y la manufacturera; apreciación que permite señalar que, la apertura económica condujo al país a una economía reprimarizada y desindustrializada. En efecto, en Colombia el objetivo de exportar y diversificar las ventas de productos primarios se ha convertido en una quimera, puesto que la apertura lo que ha hecho es que el país siga dependiendo de los precios de los productos primarios.

Desde la apertura y los descubrimientos de los pozos petroleros de Caño Limón Coveñas 1986, Cusiana 1991 y Cupiagua 1992, el país se volvió exportador de crudo, sumadas a las exportaciones de carbón, café, ferróniquel, flores y perlas preciosas, hizo que las exportaciones tradicionales de productos primarios alcanzaran, en la década de los dos mil, cerca del 85 % del total al exterior. Esto es más de 30 puntos porcentuales superiores a la década de los ochenta, en cambio, la participación de las exportaciones no tradicionales como confecciones y manufacturas apenas pesan el 15 %, 30 puntos menos de lo que fue su registro en 1990. Las exportaciones, como

participación del PIB, pasan de 15 % en 1990 a 13.2 % en 2020 y las importaciones de 14 % al 18 %, respectivamente.

Desde luego, las ventas no tradicionales se han afectado por el cierre de empresas locales que no resistieron los embates de la apertura, sino que también se han visto perjudicadas con la revaluación real del peso que les resta competitividad en el exterior. El gráfico presenta el desbalance comercial que se generó después del proceso de apertura económica con la entrada en funcionamiento de los grandes tratados de libre comercio. Se tiene que, mientras el país exportó US\$700.000 millones, importó US\$800.000 millones.

Figura 5. Importaciones y exportaciones de Colombia 2000-2020



Fuente: Autor basado en CEI Argentina 2021

Un modelo económico endógeno para Colombia

Colombia debe cambiar su modelo de desarrollo para volver de nuevo a encauzar su economía al desarrollo productivo de actividades de mayor valor agregado, que le permitan impulsar el crecimiento económico local y el empleo y al mismo tiempo, aumentar y diversificar sus exportaciones en los próximos 10 años. Es importante que los hacedores de política económica reconozcan que el mercado al que hay que hacerle política económica es local donde el consumo todavía pesa el 65 % del PIB.

Aquí, es preciso transitar hacia un Estado que maneje la política económica con incentivos al desarrollo de la industria Nacional. Para recuperar el consumo de los hogares y la inversión productiva, se debe detener la apertura económica y crear los controles a las importaciones y, sobre todo, a mediano plazo, revisar los tratados de libre comercio con las naciones y bloques más desarrollados. El TLC con Estados Unidos y el TLC con la Unión Europea deben revisarse y reclamar un equilibrio a los países desarrollados, dadas las altas asimetrías en relación con la competitividad de esas naciones.

El país debe promocionar las exportaciones no tradicionales buscando una integración selectiva comercial con los países vecinos, donde pueda de nuevo unir y complementar su sector productivo para aprovechar las ventajas comparativas regionales. En el ámbito del mercado de capitales, debe aumentar impuestos para operaciones especulativas y rebajarlos para inversión extranjera, que no solo sean generadoras de trabajo local, sino que logren realizar las transferencias tecnológicas que tanto necesitamos para los emprendimientos locales (Beltrán-Mora, 2018).

La política económica debe dirigirse a recuperar el sector productivo local. Se debe pensar a partir de la crisis fiscal, en los impuestos al comercio exterior, importaciones de bienes agrícolas, agroindustriales, industria de confecciones, entre otros. De igual manera, la política monetaria debe ser más expansiva y de control de las tasas de interés de intermediación de los bancos y se debe abatir el margen de intermediación. Finalmente, Colombia debe revisar su política cambiaria, por ejemplo, imponiendo tipos de cambio diferenciales a los exportadores de industria liviana.

Referencias Bibliográficas

- DNP. (2021). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Indicadores de coyuntura noviembre de 2021: www.dnp.gov.co
- OMC. Organización Mundial de Comercio. (2021). *Organización Mundial de Comercio*. Obtenido de Informe anual 2020: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/anrep05_s.pdf
- ANDI. (2021). *Asociación Nacional de Empresarios Industriales ANDI*. Obtenido de balance 2020 y perspectivas 2021: http://www.andi.com.co/Uploads/Balance%202020%20y%20perspectivas%202021_637471684751039075.pdf
- Banco de la República. (2021). *Informe de Política monetaria, El papel de las presiones externas en el comportamiento reciente de la inflación en Colombia*. Obtenido de Banco de la República: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10229/IPM_Recuadro%201_OCT%202021
- Beltrán Mora, L. N. (2013). 20 años después del proceso de apertura económica: Más mercados con poca diversificación exportadora. *Revista Civilizar Empresa y Economía*.
- Beltrán-Mora, L. (2018). *Integración y Acuerdos Regionales Mundiales, Una visión desde la economía y el derecho público internacional*. Bogotá: Esap.

- DANE. (2021). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* . Obtenido de <http://www.dane.gov.co>
- DANE. (2021). *Departamento Nacional de Estadística DANE* . Obtenido de Boletín noviembre 2021 : <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/indicadores-de-coyuntura-economica>
- Fedesarrollo . (2021). *Fedesarrollo Centro de Investigación Económica y Social* . Obtenido de Como recuperar el crecimiento de la economía: https://www.fedesarrollo.org.co/es/propuestas_de_gobierno/como-recuperar-el-crecimiento-de-la-economia
- Giraldo, C. (1994). *Estado y Hacienda Pública en Colombia 1934-1990*. Bogotá,: Contraloría General de la República de Colombia.
- Kalmanovitz, S. O. (2001). Oportunidades y riesgos de la globalización para Colombia. *Academia*.
- Keynes, J. M. (1982). *La teoría general de la ocupación el interés y el dinero*. México: FCE.
- Min. Hacienda . (2021). *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Obtenido de Informe presupuesto general de la nación: www.minhacienda.gov.co
- PNUD. (2020). *COVID-19: la pandemia*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <https://www.undp.org/es/coronavirus>
- Stiglitz, J. (2001). El malestar de la globalización. *Revista de Ciencias Políticas Politeia*, 314. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170033586001.pdf>

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE
DIAGNÓSTICOS
Y PROPUESTAS**

*Este libro se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.
Para el diseño de este libro se empleó la fuente Gill Sans MT
en un formato de 16,5 x 23,5 cm con 64 páginas.*

P E R S P E C T I V A S

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

P A P E L D E L E S T A D O E N L A
R E A C T I V A C I Ó N E C O N Ó M I C A

DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS