

Imprimir

“Lo importante para un gobierno emprendedor no es hacer las cosas que ya están haciendo las empresas, o hacerlas un poco mejor sino hacer aquellas cosas que en la actualidad nadie hace”

John Maynard Keynes (1998)

Durante el primer trimestre de 2024 la economía colombiana tuvo modesto crecimiento del 0,7% (DANE-PIB\_1T\_2024)[1], lo cual ha desatado un acalorado debate que, según se mire el “*vaso medio lleno o medio desocupado*”, se interpreta como un signo de desaceleración o como un cambio en el ritmo de crecimiento.

De acuerdo con reconocidos voceros de la oposición se trata de un síntoma de lo que los economistas ortodoxos llaman el “*índice de sufrimiento macro-económico*” que provoca la “*dañina ideología izquierdista*” (Clavijo, 2024)[2]. Del otro lado, el ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla, destacó que con estos resultados “*el país ha encontrado una senda positiva de crecimiento ... que nos aleja del fantasma de la recesión*”.

Pero más allá de la efervescencia ideológica es necesario examinar cuidadosamente lo que está ocurriendo en la coyuntura económica para poder separar el buen grano de la cizaña.

En su más reciente Informe del 2 de mayo de 2024, la OCDE[3] señaló que el panorama mundial durante los próximos dos años (2024-2025) seguirá siendo modesto debido a las condiciones financieras restrictivas, una demanda mundial muy débil y a la presencia de eventos climáticos extremos.

En el caso de Colombia, la OCDE prevé un crecimiento moderado para 2024, entre el 1,2 y el 1,5% y un mayor repunte hasta del 3,3% en 2025; siempre y cuando las condiciones financieras mejoren y la inflación continúe disminuyendo hasta situarse en el rango meta del

4% al 5% (Banco de la República).

*La senda del crecimiento sostenible en el corto, mediano y largo plazo*

El pensamiento económico tradicional que predominó en las instituciones y en los principales centros del pensamiento económico del país -con honrosas excepciones- se ufanaba de haber logrado un manejo macro económico estable y conservador del crecimiento económico.

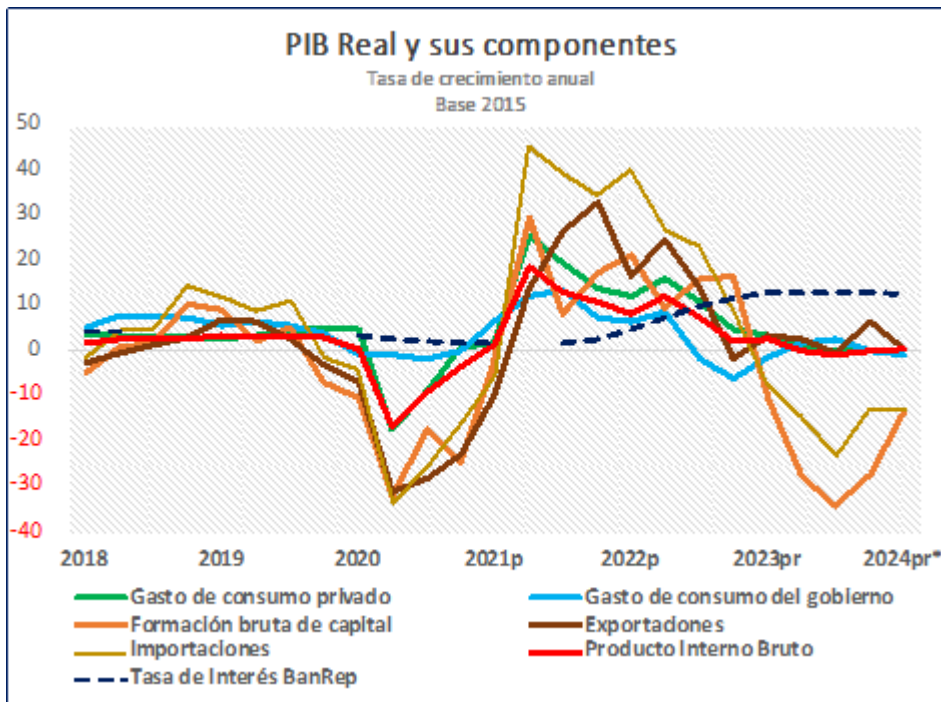
Esta visión ortodoxa de la economía se basa en un modelo equivocado del crecimiento, según el cual el equilibrio se logra mediante una combinación de *políticas keynesianas* de gestión de la demanda con políticas ortodoxas de oferta. Según esta visión, los ajustes macro económicos se logran automáticamente a un nivel de precios internos determinado (con bajos niveles de inflación y salarios) y con una tasa de cambio flotante que se mueve alrededor de las fluctuaciones de la balanza de pagos.

Sin embargo, la crisis de la pandemia y el estallido social de los años 2020-21 transformaron completamente el panorama de crecimiento, invalidando el modelo y las políticas de equilibrio macro económico.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, el crecimiento del PIB real, hasta antes de la pandemia (2020-2021), se podía inducir mediante la expansión del gasto público (Gasto de consumo del gobierno) y el control del gasto de los hogares (Gasto de consumo privado), que realiza el Banco de la República mediante la política monetaria restrictiva de las tasas de interés de referencia.

Igualmente, las fluctuaciones y los desequilibrios que pueden ocurrir en la balanza comercial (exportaciones - importaciones) se ajustan a través la cuenta de capital (balanza de pagos) ya bien sea mediante el estímulo a la *inversión extranjera directa* (IED) o el incremento en el nivel de *endeudamiento externo* o por medio de una combinación de las dos.

Gráfico 1. PIB real y sus componentes del gasto, 2018-2024

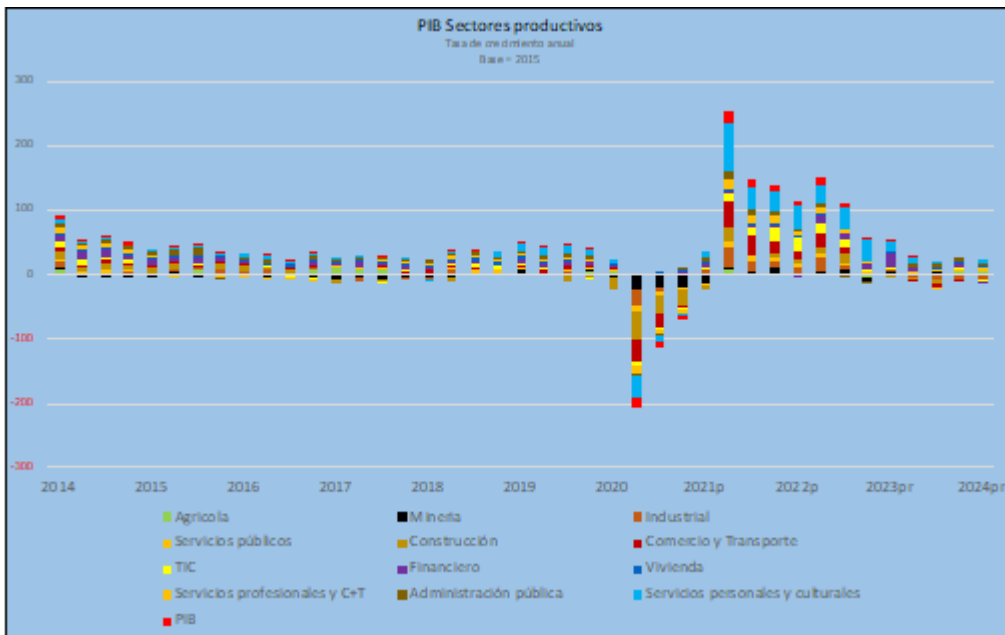


Fuente: Banco de la República y DANE, 2024

Sin embargo, desde finales del año 2019 se comenzó a observar un preocupante estancamiento en la *inversión* (Formación Bruta de capital) que se tornó drámatico en los años de la pandemia (2020-2021) cuando la inversión cayó hasta -32,1% , en el segundo trimestre de 2020. Lo mismo ocurrió con las exportaciones colombianas que cayeron un -33,6% en el mismo período (II Trimestre 2020).

Tendencias que, si bien se revirtieron parcialmente a partir del II Trimestre del 2021 con ocasión de la reapertura de los mercados, se profundizaron a lo largo del año 2023. Con lo cual el crecimiento de la economía se ralentizó y entró en un nuevo ciclo de estancamiento debido, principalmente, a condiciones financieras restrictivas impuestas por la decisión del Banco de la República de mantener altas tasas de interés de referencia (13,25%).

Grafico 2. PIB Sectores productivos 2014 -2024



Fuente: DANE-PIB Producción, 2024

Desde el punto de vista de la oferta, las actividades económicas que más contribuyeron a mantener este ritmo de crecimiento positivo, durante el primer trimestre del año 2024 fueron: el aumento de la producción agropecuaria (5,5%); el gasto social del gobierno (5,3%); el sector de servicios sociales, culturales, recreativos y la economía popular (5,2%); y los servicios públicos (de electricidad, gas, agua potable y saneamiento ambiental) (4,5%).

Estos sectores han mostrado fluctuaciones en su crecimiento a lo largo de la última década (2014 - 2024). El sector agropecuario, silvicultura y pesca mantuvo un ritmo de crecimiento moderado, alrededor del 2,7% anual; tal vez impulsado por el descenso en los niveles de violencia en los campos que trajo consigo el Acuerdo de Paz y el incremento en los niveles del gasto público (4,2% anual).

Incluso el crecimiento de la producción agropecuaria, que había estado afectado por las alteraciones climáticas y el incremento de los precios internacionales de las materias primas importadas, permitió un histórico descenso en el volumen de las importaciones de alimentos

y materias primas de origen agropecuario. Lo cual ayudo a disminuir el déficit en la cuenta corriente de la balanza comercial. Cuestión que no habia sido posible en muchos años.

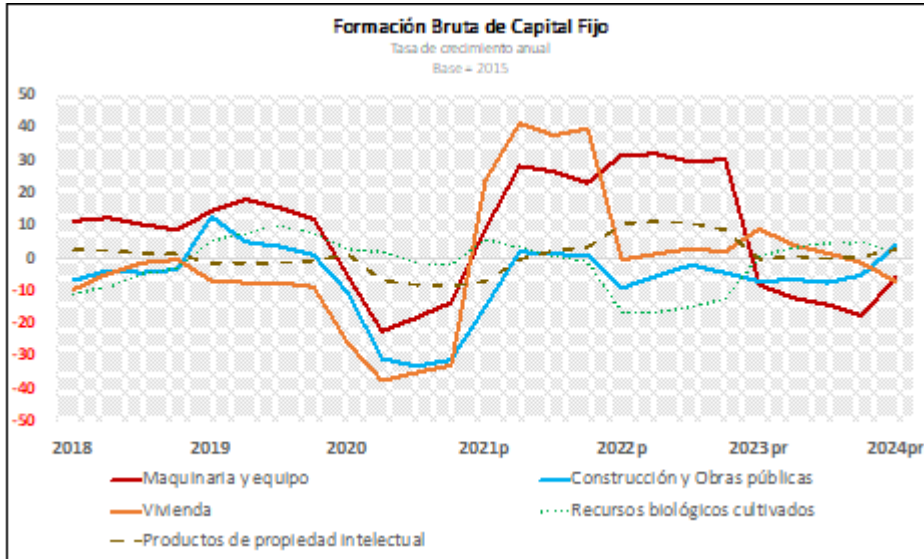
Igualmente, crecieron el sector de los servicios sociales y personales, las actividades culturales y de recreación, y los productos y servicios de la economía popular (9,6% promedio anual). Mostrando un mayor dinamismo y capacidad de generación de ingresos y empleo. Sin embargo, las dificultades para incorporar los beneficios de las nuevas tecnologías y la innovación han restringido las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas (Mipymes) para lograr rendimientos de escala y mejoras en la productividad y competitividad. Lo cual limita fuertemente las capacidades de la economía popular para alcanzar mayores niveles de generación de ingresos y bienestar social de los sectores populares.

También se observó un dinamismo los sectores del comercio (3,7% anual), los servicios relacionados con las tecnologías de información y comunicación (TIC) (3,5% anual); las actividades inmobiliarias (2,8%), los servicios profesionales y de ciencia y tecnología (2,5% anual); y los servicios financieros (5,8% anual).

Por el contrario, los sectores que han tenido un desempeño negativo durante la última década fueron, en su orden, la minería (-2,1%), la industria (-1,9%) y la construcción (-0,9%)

*El derrumbe de la industria, la construcción y la vivienda está afectado el crecimiento de largo plazo de la economía colombiana*

El sector industrial que venia de tener enormes dificultades para su crecimiento desde la apertura económica de los años 90 (Gaviria, 1990-1994) -en lo que se conoce como el proceso de *desindustrialización* debido a limitaciones estructurales en la productividad de los factores (Echavarria & Villamizar, 2006)[4] y a condiciones adversas en materia de competitividad y revaluación de la tasa de cambio- sufrió otro shock durante los años de pandemia (2020-2021) que redujó considerablemente su potencial productivo (-27,3% en el II trimestre del 2020).



Fuente: DANE-FBKF, 2024

El *proceso de desindustrialización* que experimentó Colombia entre los años 1990 y 2022 se reflejó en la caída de más de 12 puntos en el Valor Agregado Industrial (PIB Industrial) que paso del 23% del PIB en los años 90 al 11,5% en el 2022.

Si bien este proceso se explica por la tendencia normal de *sustitución productiva* entre los sectores industrial y agropecuario por los servicios que reducen su participación dentro del PIB; en el caso de economías con enclave exportador minero-petrolero, este descenso tiende a ser más rápido debido a lo que se conoce como la “*enfermedad holandesa*” (Clavijo *et al*, 2013)[5], donde la fuerte dependencia de las divisas provenientes de las exportaciones de *commodities* presiona la revaluación de la moneda local y reduce las exportaciones de productos industriales y agroindustriales que son intensivos en mano de obra local.

Igualmente, la crisis de la pandemia desató una parálisis en los sectores de la construcción (-32,8%) y la vivienda (-37,1%) que afectaron estructuralmente los mercados inmobiliarios; los cuales aún no han podido resarsir sus pérdidas y constituyen un gran desafío de las políticas públicas.

Estas circunstancias adversas tienen que ver tanto con factores coyunturales como estructurales. De *una parte*, las condiciones financieras y crediticias restrictivas impuestas por la *política monetaria del Banco de la República* -con tasas de interés de 12,75% anual- frenaron el ritmo de expansión tanto del consumo privado, como la inversión privada.

De *otra parte*, el prolongado descenso en la Formación Bruta de Capital (FBKF) mantiene a la economía creciendo en niveles cercanos al *cero por ciento*, en lo que se reconoce como un ciclo de estancamiento económico. Las razones de este “*frenazo*” tienen que ver, por el lado de la demanda, con la baja ejecución del gasto público, las condiciones financieras restrictivas de la política monetaria, las dificultades fiscales que está teniendo el Gobierno para cumplir con las metas del recaudo y la inflexibilidad de la Regla Fiscal.

Por el lado de la oferta, la desaceleración en los ritmos de inversión (-25,0%) tiene sus causas en la caída de la construcción (-4,3%) y el freno a las decisiones de la compra y/o reposición de maquinaria y equipo (-11,5%). En este caso -como en muchos otros- los empresarios parecen guiarse más por lo que Keynes llamó el “*animal spirits*”.

Estos “*temores*” parecen estar asociados con la *incertidumbre política y regulatoria* en materia de la transición energética y la aplicación de las políticas de transformación productiva, los cuales han ralentizado los portafolios de inversión privada; particularmente en los sectores de infraestructura, industria y la construcción.

Igualmente, la dilación por parte del Congreso en la aprobación de las *reformas sociales* constituyen un freno a la inversión. Colombia es un país con muchas limitaciones del mercado de capitales y con una excesiva concentración del ahorro privado en manos de un pequeño grupo de conglomerados financieros. En particular, el ahorro pensional de más de 18,6 millones de trabajadores asalariados, equivalente a cerca de \$380 billones que cotizan en Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las cuales disponen a su antojo de la principal fuente de ahorros de los colombianos para rentabilizar sus portafolios de inversiones sin retribuir equitativamente a los contribuyentes ni rendir cuentas públicas de esta “*vaca lechera*”.

### *Deterioro de los mercados laborales*

Estos desarreglos institucionales se reflejan en el deterioro del mercado laboral. En un estudio reciente publicado por el Observatorio Fiscal y Laboral de la Universidad Javerina[6] se señalan los cambios que ha tenido el mercado laboral en Colombia en los últimos lustros en aspectos relacionados con la generación de empleo, la informalidad y el acceso a la seguridad y protección social.

Según el DANE en Colombia existen 22,7 millones de personas ocupadas (PEA), de los cuales 12,7 millones (56,1%) son informales y 2,8 millones están desempleados (11,3%). Debido a esto el 46% de los trabajadores ocupados ganan menos de un salario mínimo y por lo tanto no alcanzan a cotizar para su pensión. Si bien el porcentaje de personas ocupadas que ganan más de este umbral ha aumentado, pasando del 5% al 11%. Sin embargo, son menos los que ganan más de este umbral, al pasar del 49% en 2013 al 43% en el 2023. De tal manera que el mercado laboral se ha deteriorado y el ingreso promedio de los trabajadores ha caído de 1,39 salarios en 2013 a un promedio de 1,37 salarios.

Por estas razones, se hace necesario que se avance con prontitud y equidad en una reforma laboral que no se limite a mejorar las condiciones laborales de quienes ya tienen un trabajo sino que genere nuevas oportunidades laborales que reduzcan la informalidad y, así le ofrezcan la gran mayoría de los asalariados la oportunidad de generar ahorros para pensionarse.

### *Sostenibilidad Fiscal para un sano crecimiento*

Otro de las preocupaciones que resulta crucial es la sostenibilidad fiscal del crecimiento económico. Aunque la supresión gradual de los subsidios a la gasolina en el 2023 contribuyó temporalmente a reducir el déficit fiscal, al tiempo que eliminó distorsiones y mitigó futuros riesgos de contingencia fiscal. Sin embargo, el alto nivel de endeudamiento que nos dejó el gobierno Duque (57,9% del PIB) se ha constituido en lo que Jorge Iván González llamó la peor “*pandemia fiscal*”.



En enero de 2024, las deudas del sector público alcanzaron USD\$ 114.137 millones, lo que equivale a un 31,2% del PIB del país. Si bien esta cifra no resulta alarmante para el tamaño de nuestra economía, si es tremendamente preocupante que el pago de la deuda en el presente año asciende a \$105 billones (60,7% del Presupuesto General de la Nación). Con lo cual se pone en evidencia que el manejo de la pandemia nos dejó un profundo hueco fiscal que está comprometiendo la sostenibilidad de las finanzas públicas de los próximos años y limitando el monto de la disponibilidad fiscal para atender los programas sociales del gobierno del Cambio.

A este panorama fiscal complicado se agrega el fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la norma aprobada en la Reforma Tributaria de Ocampo sobre la prohibición de deducción de las regalías en el pago de impuestos de la explotación de los recursos petroleros y mineros; lo cual representa un faltante de \$6,4 billones de ingresos tributarios. Lo cual sumado a las dificultades que está teniendo la DIAN en el recaudo tributario de por lo menos \$16 billones en 2024 por concepto de litigios de la DIAN, constituyen una preocupante alerta por los problemas de caja que puede tener el gobierno en el presente año.

Para enfrentar esta difícil situación financiera, el ministro de Hacienda decidió echar mano del préstamo rotativo que ofrece el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el propósito de renegociar la deuda pública externa de corto plazo y diferir su pago hacia el mediano y largo plazo. Para lo cual radicó en el Congreso de la República una solicitud de endeudamiento hasta por USD\$17.607 millones.

Con esta situación fiscal tan apremiante “existe el riesgo de incumplir la regla fiscal, lo que sería muy negativo para el país en los mercados internacionales”. Tal como lo expuso el exministro de Hacienda, José Antonio Ocampo.

### *Reactivación económica y recuperación de la senda de crecimiento sostenible*

Ante estas circunstancias, las viejas recetas de la ortodoxia económica ya no funcionan y se requiere hacer un rápido giro hacia las *políticas económicas* para la *transformación*

*productiva* y el *crecimiento verde* que fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”; tales como la innovación, los productos del conocimiento, las energías limpias y los recursos biológicos y ambientales.

Se requiere con urgencia diseñar y poner en marcha una gran estrategia o Misión de Transformación Productiva para enrumbar al país por la senda del crecimiento sostenible que incluya: *primero*, el ajuste y puesta en marcha del *Plan de Reactivación Económica* que anunció el Ministro Ricardo Bonilla que será presentado al Congreso en el segundo semestre del año 2024 y que contempla aspectos como: el alivio tributario a las empresas (con tasas del 30%); la reducción más rápida de la tasa de interés de referencia, por parte del Banco de la República; la flexibilización de la Regla Fiscal para soportar los gastos de inversión en el fortalecimiento de las economías verdes; y un ambicioso programa de obras públicas y generación de empleo.

En *segundo lugar*, le corresponde al gobierno activar los mecanismos financieros y crediticios para poner en marcha el Programa de Crédito para la Economía Popular (CREO), mediante la reglamentación del Decreto Básico aprobado en diciembre de 2023.

En *tercer lugar*, es urgente lograr un *acuerdo marco* con la Junta Directiva del Banco de la República para acelerar la rápida y pronta reducción de las tasas de interés, acompañado de un serio compromiso de poner en marcha programas concretos de reducción y reasignación de recursos hacia los sectores de vivienda, obras públicas y empleo de emergencia, donde seguramente podrá encontrar aceleradores de corto plazo de la reactivación económica.

En *cuarto lugar*, es necesario ocuparse de la reglamentación, ajuste y activación de los instrumentos establecidos en el Conpes de *Política de Reindustrialización* (Conpes 4129 de 2023) que incluye apuestas en materia de la transición energética, agro-industrialización y soberanía alimentaria y reindustrialización de los sectores de salud y defensa.

En *quinto lugar*, el diseño y puesta en marcha de una estrategia más ambiciosa de exportaciones no tradicionales

*Finalmente*, es prioritario que el DNP junto con las cabezas de los sectores económicos y productivos estructuren y pongan en marcha políticas de innovación agrícola, industrial y de servicios que estimulen la generación de capacidades endógenas de desarrollo territorial y sectorial, en alianza con los ecosistemas de Ciencia, tecnología, innovación y formación del talento humano, que serán los factores de la causación virtuosa de un crecimiento sostenible para hacer de Colombia una Potencia Mundial de Vida y Esperanza

---

[1] DANE (2024). Producto Interno Bruto (PIB) I trimestre 2024, Boletín técnico, 15 de mayo de 2024.

[2] Sergio Clavijo (2024). Índice de sufrimiento macro-económico 2023 - 2024. Columna Analistas Diario de la República, 27 de mayo de 2024.

[3] OCDE, 2024. Perspectivas Económicas de los países miembros, *Aprovechando las oportunidades en un entorno internacional cambiante*,

[4] J.J. Echavarría y Mauricio Villamizar (2006). El proceso Colombiano de desindustrialización. Repositorio Banco de la República, Documentos de Trabajo. Borradores de Economía N° 361 de 2006.

[5] Sergio Clavijo et al (2013). La desindustrialización en Colombia. Portal Razón Pública, junio 3 de 2013.

[6] Morad et al (2023). Reforma Laboral: una aproximación desde la Academia. Ejercicio académico del Observatorio Laboral y Fiscal, Universidad Javeriana, abril de 2023.

*Luis Alfredo Muñoz Wilches*, Economista y MSc en Análisis de problemas económicos, políticos e internacionales

Foto tomada de: Departamento Nacional de Planeación