

Colombia después de la pandemia:

La urgencia de
lo estructural

‘Toda crisis genera reformas’ es la premisa en la que se basa este libro, con el que Econometría quiere contribuir al debate público, sugiriendo el mejor camino para que Colombia salga fortalecida de la crisis generada por el COVID-19, la más profunda en la historia moderna del país. Las crisis pueden verse como una maldición: afectan la vida de las personas, hacen el futuro incierto y traen grandes costos para las sociedades. Sin embargo, también pueden verse como una oportunidad; en la medida que abren la puerta a los cambios, llevan a las personas y a las sociedades a reaccionar para salir de ellas. Esta puerta debe aprovecharse. Pensar que la recuperación llegará simplemente con el levantamiento de las cuarentenas y la vacunación es un error.

La crisis ha afectado a todos, a las empresas grandes y pequeñas, a los trabajadores formales e informales, a las mujeres, a los jóvenes, a todos los sectores de producción, urbanos y rurales. Esto abre la posibilidad de que entre todos los actores diseñemos los mejores cambios que necesita el país para salir adelante. También ha profundizado los problemas estructurales que ya estaba sufriendo el país, como el desempleo, la desigualdad, el bajo crecimiento, y la ineficiencia del Estado, mostrando de manera más clara que es necesario emprender las grandes transformaciones.

Ya se ha hablado de algunas de las reformas. Por ejemplo, la tributaria, para revertir el aumento de la deuda en que el Gobierno se vio obligado a incurrir para enfrentar la pandemia. Sin embargo, el espectro puede ser mucho más amplio. En este libro, Econometría, sin pretender ser exhaustivo, presenta varias propuestas de reformas, algunas de ellas innovadoras, que se centran en tres aspectos relevantes: el sector productivo, el mercado laboral, y la acción del Estado.



Colombia después de la pandemia:

La urgencia de
lo estructural

ISBN: 978 - 958 - 53362 - 0 - 9

Primera edición: Abril 2021

Derechos reservados.

Esta publicación no puede ser utilizada de manera total o parcial. No puede ser registrada ni reproducida en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico o magnético, o cualquier otro, sin el permiso previo y escrito de los autores. Las opiniones y conceptos expresados en esta publicación son de responsabilidad estricta de sus autores.

© 2021

Econometría Consultores S.A.

Impreso en Colombia | Printed in Colombia

Contenido



<i>Los autores</i>	<i>IX</i>
<i>Lista de siglas</i>	<i>XIII</i>

Introducción	
Toda crisis debe generar reformas	XV
<i>Mauricio Olivera</i>	

<i>Referencias</i>	<i>XXIII</i>
--------------------------	--------------

PARTE I HACIA LA TRANSFORMACIÓN E INCLUSIÓN PRODUCTIVA EN COLOMBIA

Introducción	3
<i>Diego Sandoval</i>	

Capítulo 1	
Marco de referencia para las estrategias de transformación e inclusión productiva	7
<i>Diego Sandoval y Carolina Murgueitio</i>	

1.1. Contexto para la inclusión productiva antes de la pandemia del COVID-19.....	7
1.2. Retos por enfrentar.....	10
1.3. Criterios estratégicos para enfrentar los retos	11
1. Logro de economías de escala	12
2. Búsqueda de externalidades y sinergias en las intervenciones.....	13
3. Aplicación de un enfoque territorial	13
4. Impulso a la inclusión productiva. El "Gran empujón"	13
5. Desarrollo institucional y comunitario	14
1.4 Marco estratégico para las zonas urbanas y rurales.....	15
Referencias.....	19

Capítulo 2	
Condiciones de producción para la generación de empleo formal en las grandes áreas urbanas	21
<i>Eduardo Lora y Óscar Rodríguez</i>	

2.1. Complejidad y diversificación inteligente	22
1. Complejidad y diversificación inteligente	22
2. Formación para el trabajo y políticas activas laborales.....	26
3. Movilidad urbana para el trabajo	29
4. Cooperación entre municipios.....	32
Referencias	36

Capítulo 3
Una ventana de oportunidad en el sector agropecuario 37
Arturo García, Nury Bejarano, Jimena Iguavita y Cristhian Contreras

3.1. Desempeño del sector agropecuario en la pandemia.....	38
3.2. Más allá de la pandemia: el sector agropecuario puede aportar al crecimiento del PIB y del empleo.....	40
3.3. Cómo lograr aumentos significativos de producción agrícola.....	42
3.4. Cómo lograr competitividad	45
1. Análisis de ventajas competitivas.....	45
2. Análisis de productividades.....	47
3.5. Encadenamientos y efectos sobre el desarrollo del conjunto de la economía ...	48
3.6. Condiciones para aprovechar las ventajas comparativas en el sector agropecuario.....	51
1. Política macroeconómica	52
2. Ordenamiento territorial.....	53
3. Inclusión productiva como base para la inclusión social	54
4. Castigar usos no óptimos del suelo	54
5. Mejoras masivas de la productividad	55
6. Propiciar procesos de aglomeración	55
7. Inversión en infraestructura estratégica.....	56
Referencias	58

Capítulo 4
Propuesta de inclusión para la población en extrema pobreza 61
María Gloria Cano y Martha Isabel Gutiérrez

4.1. La población colombiana en condiciones de pobreza extrema y alta vulnerabilidad	62
4.2. Un enfoque de 'soluciones duraderas' como propuesta	63
Referencias	67

PARTE II
CÓMO RECUPERAR EL EMPLEO

Introducción..... 71
Mauricio Olivera

Antecedentes.....	73
Referencias	78

Capítulo 5
Políticas para generar empleo: Formación para el Trabajo (FpT)..... 79
Mauricio Olivera y Yanira Oviedo

5.1. Pertinencia de la FpT.....	81
---------------------------------	----

5.2. Nuevos empleos.....	83
5.3. El papel de las ciudades en la FpT.....	85
Referencias	89

Capítulo 6
Informalidad 91

Mauricio Olivera

Reforma pensional	92
Referencia.....	96

Capítulo 7
Institucionalidad del mercado laboral: el servicio de empleo y el seguro de desempleo..... 97

Mauricio Olivera

Referencias	102
-------------------	-----

PARTE III
REFORMAS NECESARIAS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Introducción 105

Francisco Azuero

Referencias	109
-------------------	-----

Capítulo 8
Economía política de las finanzas públicas..... 111

Alejandro Vivas

8.1. Numerosas misiones de expertos sobre gastos e ingresos fiscales.....	111
8.2. Factibilidad política de reformas oportunas y estructurales.....	113
8.3. Legitimidad y apoyo ciudadano a las reformas estructurales.....	115

Consideraciones finales	118
-------------------------------	-----

Referencias	119
-------------------	-----

Capítulo 9
Políticas para elevar los ingresos tributarios..... 123

Eduardo Lora

9.1. Combatir la evasión tributaria.....	125
9.2. Recortar las exenciones y exclusiones del IVA.....	128
9.3. Reducir las deducciones y rentas exentas del impuesto de renta a las personas naturales.....	130

9.4. Eliminar los tratamientos diferenciales en el impuesto de renta de las empresas	132
--	-----

Referencias	134
-------------------	-----

Capítulo 10
La reforma de la gestión financiera pública..... 135

Francisco Azuero

10.1. Sistemas de presupuestación	135
10.2. Inflexibilidad	138
10.3. Falta de evaluación de la calidad del gasto	140
10.4. Ley de Garantías	141
10.5. Información a la ciudadanía	142
10.6. Comité consultivo de la Regla Fiscal	142
10.7. El papel de los organismos de control.....	144
10.8. Consideraciones finales	146
Referencias	149

Capítulo 11
Retos de las finanzas territoriales 151

Juan Gonzalo Zapata

11.1. Contexto: una coyuntura difícil y un futuro de cambios	151
11.2. Ingresos propios territoriales	153
11.3. Sistemas generales de transferencias intergubernamentales.....	158
11.4. Endeudamiento	162
Referencias	163

Mauricio Olivera

Economista, con estudios de Doctorado en Economía. En el área de investigación ha trabajado en el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington e investigador asociado de Fedesarrollo. En el sector público, ha sido Director de la División de Análisis Fiscal en el Departamento Nacional de Planeación, Viceministro de Empleo y Pensiones en el Ministerio del Trabajo, y Presidente de Colpensiones. También ha sido Presidente de Famisanar-EPS. Actualmente es director de Econometría Consultores. Tiene más de 40 publicaciones, entre libros, documentos de trabajo y artículos en revistas indexadas.

Diego Sandoval

Ingeniero Industrial, Economista y MBA de la Universidad de Los Andes; MPhil (cand.) en economía Universidad de Oxford. Fue Director de Econometría Consultores hasta 2016. Asesor del Ministro de Hacienda, Secretario técnico de la Misión de ajuste de la institucionalidad cafetera y profesor visitante de St. Anthony's College en la Universidad de Oxford. Cuenta con amplia experiencia en estructuración y evaluación económica y financiera de proyectos, evaluación de políticas públicas y análisis sectorial en agricultura, transporte y desarrollo regional.

Carolina Murgueitio

Economista de la Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Ciencia Política y MBA con énfasis en gestión pública de la Universidad de Los Andes. Tiene experiencia nacional e internacional en temas relacionados con evaluación de impacto de Políticas Públicas, análisis de mercado y planes de negocio, fortalecimiento institucional, análisis macroeconómico y sectorial, lineamientos de política pública, operación de proyectos y programa, análisis organizacional y valoración económica. Actualmente es Subdirectora de Econometría Consultores y se encarga del área internacional de la firma.

Eduardo Lora

Investigador asociado de las universidades de Harvard y Eafit. Ha sido Presidente de la Asociación Latinoamericana de Economía (Lacea), Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo y Director Ejecutivo de Fedesarrollo. Su libro más reciente es *Economía Esencial de Colombia*. También es autor del libro de texto *Técnicas de Medición Económica*, y columnista regular en la revista *Semana*. Estudió en la Universidad Nacional de Colombia y en la London School of Economics, donde obtuvo su título de Maestría de Ciencia en Economía, en 1982.

Oscar Rodríguez Nieto

Ingeniero Industrial, Magister en Economía. Socio de Econometría y consultor en temas de política pública. Ha sido profesor de pregrado y postgrado en Estadística, Econometría y Evaluación de Políticas Públicas, desde 1992, en las universidades de Los Andes, Javeriana, Santo Tomás y La Salle. Actualmente enseña Métodos de Regresión Aplicada en la Maestría de Economía de las Políticas Públicas de la Universidad del Rosario. Fue asesor en los Ministerios de Desarrollo Económico y de Transporte y en el DANE, así como Experto Comisionado en la CREG. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios Manuel Ramírez.

Arturo García

Economista de Los Andes y Magister en Economía de la London School of Economics. 40 años de experiencia de trabajo en consultoría, academia, gobierno, ONG y empresas privadas. En los últimos 15 años se ha concentrado en temas relacionados con el sector agropecuario, desarrollo territorial y construcción de paz. Fue Director Ejecutivo de la Fundación Ideas para la Paz, Subdirector del DNP y Subdirector de Planeación del SENA. Participante invitado en las últimas Misiones para la formulación de políticas públicas en Colombia: Cafetera, Sistema de Ciudades y Transformación del Campo. Actualmente es socio y presidente de la junta directiva de Econometría Consultores.

Nury Bejarano

Economista, con especialización en estadística; Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y MSc en Métodos Sociales de Investigación de la London School of Economics. Cuenta con más de diez años de experiencia en evaluación de proyectos de Desarrollo rural y Política pública. Sus principales áreas de trabajo son Análisis econométrico y espacial, Desarrollo rural, Evaluación de impacto de políticas públicas y sistemas de información geográfica.

Jimena Iguavita

Economista de la Universidad de Los Andes y Magister en Economía de la misma universidad. Cuenta con siete años de experiencia en evaluación de programas, proyectos y políticas públicas de impacto social, con énfasis en desarrollo rural y territorial. Ha participado en Econometría Consultores como Coordinadora y Analista Cuantitativa en más de 20 proyectos, incluyendo evaluaciones de impacto, evaluaciones económicas y evaluaciones de resultados.

Cristhian Contreras

Economista de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, realizó sus prácticas profesionales en el Centro de Economía Agrícola y Recursos Naturales (Cearn) del Banco de la República, acompañando investigaciones sobre la distribución de tierras y efectos del clima en el empleo rural, entre otros. Actualmente trabaja en Econometría Consultores, con un año de experiencia en evaluación de proyectos con enfoque social, de género y desarrollo rural en el sector público y privado.

María Gloria Cano

Economista y Magíster en Economía de la Universidad de Los Andes, Magíster en Relaciones internacionales de la Universidad de Miami, con amplia experiencia en evaluación de programas dirigidos a población víctima de desplazamiento forzado y población en extrema pobreza, derechos humanos y procesos de inclusión social y soluciones duraderas. Socia y Directora de Proyectos en Econometría Consultores.

Martha Isabel Gutiérrez

Economista y Magíster en Economía de la Universidad de Los Andes, con amplia experiencia en consultoría en análisis económico y social, con énfasis en la evaluación de programas y políticas públicas del sector social, en temas de educación, inclusión social, convivencia ciudadana y población vulnerable. Socia y Directora de Proyectos en Econometría Consultores.

Yanira Oviedo

Economista de la Universidad del Valle, Magíster en Economía de la Universidad de Los Andes y Magíster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social de la Universidad de Alcalá, Henares. Ha trabajado en investigación económica en la Universidad del Valle, el Banco de la República, Fedesarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, en política pública, ha hecho parte del Ministerio del Trabajo y Colpensiones. Actualmente es Coordinadora de Proyectos en Econometría Consultores.

Francisco Azuero

Economista de la Universidad Nacional de Colombia y Doctor en Economía de la Universidad París I, Panteón Sorbona. Es actualmente Profesor Asociado de la Facultad de Administración de la Universidad de Los Andes. Entre otros cargos, en el sector público y privado, ha sido Viceministro de Hacienda, Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Asesor del Consejo Superior de Política Fiscal, Sub-contralor General de la República, y vicepresidente de entidades financieras. Tiene un extenso número de publicaciones en temas relacionados con finanzas públicas, regulación económica, economía de la salud, y banca y finanzas. Es consultor en estos temas, y miembro de varias juntas directivas, entre ellas, la de Econometría Consultores.

Alejandro Vivas

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, en donde también inició su actividad laboral, para después vincularse a la Universidad de Los Andes y al Centro Regional de Población, CCRP. Fue cofundador de Econometría S.A. en 1977. Realizó estudios de doctorado en la Universidad de Texas en Austin y en la Universidad del Estado de Virginia. Ha trabajado en el Banco de la República y como Profesor Titular de Economía en las Universidades Andes y Javeriana. Ha sido Profesor Visitante de la Universidad de Maryland y por más de diez años, de la Universidad de Roma Tor Vergata. Sus campos de investigación han sido: Desarrollo Económico y Cambio Tecnológico.

Juan Gonzalo Zapata

Economista (U. de Los Andes) con Maestría en Administración Pública (U. Autónoma de Barcelona) y PhD en Historia (U. Torcuato di Tella). Cuenta con experiencia en temas de Economía Pública, como finanzas públicas nacionales, finanzas territoriales, descentralización y gestión financiera pública. Actualmente es investigador de Fedesarrollo y ha trabajado como consultor con el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comunidad Andina y Econometría Consultores. Es autor y coautor de libros, artículos y documentos de trabajo.

LISTA DE SIGLAS

Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Acopi	Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AIU	Actuaciones Integrales Urbanas
ALC	América Latina y el Caribe
AM	Área Metropolitana
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
AUI	Administración, Imprevistos y utilidades
Bancoldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCE	Colombia Compra Eficiente
CCRF	Comité Consultivo de la Regla Fiscal
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
COVID-19	Enfermedad infecciosa causada por un coronavirus de 2019 (por su acrónimo en inglés)
CREE	Impuesto sobre la Renta para la Equidad
CST	Código Sustantivo del Trabajo
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAT	Distritos de Adecuación de Tierras
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DOT	Desarrollo Orientado a Tránsito
EAC	Encuesta Anual de Comercio
ENA	Escuela Nacional Automotriz
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Filco	Fuente de Información Laboral de Colombia
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial
FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
Fonpet	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
Fosfec	Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
FpT	Formación para el Trabajo
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICM	Índice de Ciudades Modernas
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional

IRUS	Instrumentos de Recaudo asociados al Uso del Suelo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (por sus siglas en inglés)
MDM	Medición del Desempeño Municipal
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
Mipymes	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MGA	Metodología General Ajustada
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NAMA	Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación del Cambio Climático (por sus siglas en inglés)
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
Ormet	Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PIB	Producto Interno Bruto
PILA	Planilla Integrada de Aportes Laborales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PTF	Productividad Total de los Factores
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RAS	Red de Apoyo Social
RNI	Red Nacional de Información
RPM	Régimen de Prima Media
SC	Sistema de Ciudades
Secop	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SEI	Sistemas Especializados de Información
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIET	Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
SIGA	Sistema de Información de Gestión de Activos
SIIF	Integrado de Información Financiera
Snfpt	Sistema Nacional para la Formación para el Trabajo
SPE	Servicio Público de Empleo
SPI	Seguimiento a los Proyectos de Inversión
TD	Tasa de Desempleo
TGP	Tasa Global de Participación
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TO	Tasa de Ocupación
Uariv	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UPRA	Unidad de Planeación Rural Agropecuaria
VFM	Valor a cambio de dinero (por sus siglas en inglés)

INTRODUCCIÓN

Toda crisis debe generar reformas

Mauricio Olivera

‘Toda crisis genera reformas’ es la premisa en la que se basa este libro, con el que Econometría quiere contribuir al debate público, sugiriendo el mejor camino para que Colombia salga fortalecida de la crisis generada por el COVID-19, la más profunda en la historia moderna del país. Las crisis pueden verse como una maldición: afectan la vida de las personas, hacen el futuro incierto y traen grandes costos para las sociedades. Sin embargo, también pueden verse como una oportunidad; en la medida que abren la puerta a los cambios, llevan a las personas y a las sociedades a reaccionar para salir de ellas. Esta puerta debe aprovecharse. Pensar que la recuperación llegará simplemente con el levantamiento de las cuarentenas y la vacunación es un error.

La crisis ha afectado a todos, a las empresas grandes y pequeñas, a los trabajadores formales e informales, a las mujeres, a los jóvenes, a todos los sectores de producción: urbanos y rurales. Esto abre la posibilidad de que entre todos los actores diseñemos los mejores cambios que necesita el país para salir adelante. También ha profundizado los problemas estructurales que ya estaba sufriendo el país, como el desempleo, la desigualdad, el bajo crecimiento, y la ineficiencia del Estado, mostrando de manera más clara que es necesario emprender las grandes transformaciones.

Ya se ha hablado de algunas de las reformas. Por ejemplo, la tributaria, para revertir el aumento de la deuda en que el Gobierno se vio obligado a incurrir para enfrentar la pandemia. Sin embargo, el espectro puede ser mucho más amplio. En este libro, Econometría, sin pretender ser exhaustivo, presenta varias propuestas de reformas, algunas de ellas innovadoras, que se centran en tres aspectos relevantes: el sector productivo, el mercado laboral, y la acción del Estado.

Es así que las propuestas no solo se concentran en reformas a cargo del Estado, sino que muchas de ellas, especialmente en la parte de transformación productiva, son los agentes privados, empresas y grupos poblacionales, los encargados de estos cambios que permitirían superar la falta de productividad y competitividad de la economía, y a la vez reducir la gran informalidad empresarial y laboral existente actualmente.

La pandemia llegó como un vendaval de efectos devastadores. En el mundo entero destruyó millones de empleos, empujó a grandes poblaciones a la pobreza extrema y, con toda certeza, dejará enormes secuelas en el mediano plazo. Es la caída económica más fuerte

después de la gran depresión y de las dos guerras mundiales. Según el Banco Mundial,¹ la disminución de 4,3% en la producción mundial, en el año 2020, difícilmente se recuperará, pues en 2021 y 2022 el PIB mundial crecerá, a lo sumo 4% y 3,8% respectivamente, debido a la caída en el consumo, en la inversión en bienes de capital y en las capacidades de los trabajadores. Todo dependerá de manera crítica de la efectividad de las vacunas y de su adecuada y oportuna distribución. Dada esta incertidumbre, no es descartable, incluso, que el PIB mundial caiga nuevamente en 2021.

En los países en desarrollo, la pandemia borró los avances en el PIB *per cápita* de los últimos diez años. En el largo plazo hará más difícil la reducción de la pobreza, debido a las pérdidas de productividad, la baja inversión y el mayor desempleo. América Latina ha sido la región más afectada, con una caída del PIB de -6,9% en 2020, y con un crecimiento proyectado de 3,5% y 2,8% en 2021 y en 2022, respectivamente. Como consecuencia, al terminar el año 2022, el PIB habrá regresado apenas a su nivel de tres años atrás. Antes de la pandemia el crecimiento ya era bajo, según la Cepal. Por la caída del precio del petróleo y el fin del *boom* de las *commodities*, entre 2014 y 2019 el crecimiento promedio anual de la región fue apenas 0,3%. Ya eran evidentes los retos estructurales relacionados con la debilidad institucional, las brechas sociales asociadas a la informalidad, el bajo acceso a la seguridad social, la débil productividad, y un limitado espacio fiscal. Todo esto es ahora más crítico, debido a la pandemia, que constituye la crisis más aguda de la región en los últimos 120 años, y que está afectando especialmente a los grupos más vulnerables -jóvenes, mujeres y personas con menor nivel educativo, con incrementos significativos en la pobreza y la desigualdad.

La política fiscal ha sido la herramienta más importante para enfrentar la pandemia. Los gobiernos nacionales del mundo gastaron en 2020 USD\$12 billones,² para enfrentar sus efectos sociales y económicos. Puesto que esto se ha conjugado con una caída brutal en los ingresos tributarios, se ha disparado el déficit fiscal, pasando de 1,6% del PIB en los primeros nueve meses de 2019 a 5% en el mismo período de 2020. En consecuencia, la deuda pública ha aumentado 7,4 puntos porcentuales del PIB desde el cierre de 2019, alcanzando 53,4% del PIB en septiembre de 2020.

En Colombia, el PIB en 2020 cayó 6,8%, la contracción anual más fuerte de que se tenga registro (si bien, menos abrupta que las caídas de 15,8% en el segundo trimestre y de 9% en el tercer trimestre). En mayo de 2020 el desempleo se duplicó, alcanzando 20,3%; aunque la reducción gradual de las restricciones del confinamiento lo llevaron en diciembre a 13,3%, el promedio anual fue de 15,9%, más de cinco puntos porcentuales por encima del 10,5% de 2019. Los datos para Bogotá muestran que en 2020 se liquidaron 37.198 empresas frente a 14.509 en 2019. El 99% de las empresas liquidadas fueron Mipymes.³ La pobreza aumentó 6,3 puntos porcentuales, pasando de 35,7% a 42%, lo cual implica un retroceso de una década en el avance que se había logrado para su reducción.⁴ Los resultados fiscales del Gobierno Central llevaron el déficit de 2,5% del PIB en 2019 a 7,8% en 2020, debido, sólo

1 Ver (World Bank, 2021).

2 Ver (FMI, 2021).

3 Ver <https://www.ccb.org.co/observatorio/Economia/Economia-dinamica-incluyente-e-innovadora/Impacto-del-COVID-19>.

4 Ver (DNP, 2021).

en parte, al aumento de los gastos públicos, en el equivalente a 4,8% del PIB, y el resto a la caída en los ingresos y otros efectos contables. La deuda pública del Gobierno Central aumentó 14,5 puntos porcentuales, alcanzado 66,7 % del PIB,⁵ lo cual puede eventualmente poner en riesgo la calificación del grado de inversión de la deuda soberana del país, a no ser que las agencias calificadoras vislumbren la voluntad real de los poderes públicos de adelantar reformas que enfrenten esa situación.

Esta vez se trata de una crisis diferente. Las crisis económicas más frecuentes son las que se originan en contracciones de la demanda agregada. Frente a este tipo de choques, el Estado puede intervenir con mayor gasto público, buscando incentivar la demanda. Por ejemplo, la crisis económica de 2008, comparada por muchos analistas con la gran depresión de 1930, se generó en la venta de derivados financieros en Estados Unidos, denominados tóxicos, porque incluyeron hipotecas inmobiliarias que se encontraban o estaban muy próximas a la mora. Esto desató una crisis sin precedentes en el mercado inmobiliario, con la consecuente caída en el valor de los activos de todo tipo y el desplome en la demanda agregada. El gobierno de Estados Unidos reaccionó de forma innovadora y por diversos canales, puesto que la política fiscal no era suficiente. La política monetaria debió reinventarse, como en efecto se hizo al reducir a cero las tasas de interés y al expandir la oferta monetaria a través de programas de compras de deuda pública y privada denominados ‘facilitamiento cuantitativo’ (*quantitative easing*).

Por el contrario, la crisis actual es, en esencia, una crisis de oferta, puesto que la principal política a la que acudieron los gobiernos para contener la propagación del virus, fue el confinamiento, con un freno súbito a la producción. En esas condiciones, el efecto subsiguiente fue la caída de ingresos de las empresas y de los hogares, frenando así tanto la inversión como el consumo. Al restringir la producción y la generación de riqueza, los gobiernos se convirtieron necesariamente en garantes de última instancia para las empresas y los hogares, por medio de las más diversas políticas de alivio.

Además de sus efectos devastadores, la pandemia ha generado una gran incertidumbre. Aunque ya existe la vacuna, aún queda un camino incierto hasta llegar a la denominada ‘inmunidad de rebaño’, e incluso es posible que tan ansiado estado sea inalcanzable. Las autoridades deberán así alternar entre aislamientos totales o parciales y aperturas, buscando balancear los efectos negativos sobre la salud por la propagación del virus, con los efectos negativos sobre la economía. En el largo plazo, habrá posiblemente una ‘nueva normalidad’, aunque es difícil avizorar sus características. Solo es claro que muchas cosas no serán como antes, pues se mantendrán algunas medidas de protección (por ejemplo, uso de tapabocas y prohibición de aglomeraciones), y serán distintas las costumbres sociales y laborales (por ejemplo, respecto a la asistencia a restaurantes y a espectáculos públicos o el teletrabajo).

Esta incertidumbre plantea la pregunta que busca responder este libro: ¿Qué debemos hacer para salir fortalecidos? Las crisis pueden ser devastadoras; los efectos económicos, sociales y políticos de la actual, ya son evidentes. Pero las crisis también pueden verse como una oportunidad; la razón es que los cambios son más fáciles de implementar en medio de una crisis que en tiempos normales. A nivel individual, las crisis generan cambios en el

comportamiento (Diamond, 2019).⁶ Una enfermedad, un duelo emocional, una quiebra económica, son acontecimientos que en alguna ocasión nos afectan y nos obligan a cambiar nuestros comportamientos, usualmente para bien nuestro y de nuestros seres más queridos.

Lo mismo ocurre en la economía. De hecho, un psicólogo y matemático, Daniel Kahneman, galardonado en 2002 con el premio Nobel de Economía, añadió a la teoría económica del comportamiento la premisa que puede resumirse de la siguiente manera: toda crisis facilita el cambio. Demostró que es más fácil cambiar el *statu quo* en tiempos de crisis que en tiempos normales. En crisis, los afectados están dispuestos a hacer cambios que serían impensables en condiciones normales, cuando prefieren mantenerse en su 'zona de confort'.

En situaciones de crisis, los seres humanos estamos dispuestos a correr más riesgos; en las sociedades pasa lo mismo. Los diferentes grupos de interés ven amenazados los logros obtenidos cuando enfrentan una crisis económica, lo que los lleva a estar más dispuestos a hacer reformas. Un ejemplo clásico es el de las reformas tributarias. Una crisis fiscal, de alto endeudamiento, dicta la urgencia de una reforma tributaria. Es en la economía política donde está el desafío. Algunos grupos de interés quisieran aumentar el impuesto de renta, para gravar más a quienes más recursos tienen, y otros quisieran aumentar la tasa del IVA. La salida está en el poder de negociación de los diferentes actores. Otro ejemplo puede ser una reforma laboral, en la cual tanto empleadores como trabajadores deben ceder algo de sus logros pasados para recuperar las posibilidades de generar empleos estables y superar la crisis. Los costos laborales pueden afectar a las empresas, pero un mercado laboral sin el ancla de un salario mínimo y un sólido sistema de seguridad social puede ser nocivo para los trabajadores y sus familias. Llevar este mercado a algún punto de equilibrio debe tener en cuenta, además, los intereses de los desempleados y de los informales.

La pandemia está afectando a todos los actores de la sociedad: a las empresas, grandes y pequeñas; a los trabajadores, a los exportadores y a los importadores, al sector rural y a las ciudades, a los diferentes sectores económicos, y al Gobierno. Siguiendo la premisa de Kahneman, esto significa que hay grandes oportunidades de reforma en beneficio potencial de todos.

Es necesario también recordar que Colombia enfrentaba grandes desafíos desde antes de la pandemia. Por ejemplo, es uno de los países más desiguales del mundo. A pesar de la apertura económica de los años noventa, es aún un país cerrado al comercio internacional. Aunque la tasa de desempleo había bordeado un dígito, no se había logrado mantenerla así de manera sostenida. Cerca de la mitad de los trabajadores están en la informalidad. Aunque debe reconocerse que Colombia es uno de los países macroeconómicamente más estables de la región, el gasto público es ineficiente y no contribuye en forma determinante a la redistribución del ingreso. También debe reconocerse que la pobreza había descendido, pero el surgimiento de una clase media más exigente ha propiciado el descontento con el Estado, en general: con la democracia, como ya se estaba manifestando, al igual que en otros países, en un número creciente de protestas y paros.

Esto demuestra, por un lado, que los retos del país no son solamente producto de la pandemia: son estructurales. Como sugiere un persuasivo análisis de Daron Acemoglu

(2020),⁷ Colombia podría estar en el umbral de grandes transformaciones. Entre los cuatro escenarios que plantea sobre el Estado post-COVID, dos son relevantes para Colombia; el primero es el menos alentador. Se trata de esperar el regreso a la normalidad anterior con el levantamiento del confinamiento sin esforzarse a hacer grandes reformas. Es aceptar el descontento y la desconfianza de la población que ya se vislumbraba antes de la pandemia; que esta agudizó. Significa continuar con las debilidades institucionales, la polarización y los extremos. Las consecuencias de este escenario pueden ser trágicas en el futuro. El segundo escenario es de mayor bienestar, con un Estado más eficiente y una mejor calidad en su intervención. La factibilidad de este escenario, indudablemente el más conveniente, depende de la voluntad política, tanto de los líderes como del conjunto de la sociedad civil.

Bajo este enfoque de crisis y reformas, Diamond (2019) analiza las reacciones de siete países en el mundo, desde Indonesia hasta Finlandia, y descubre que frente a algunas inercias y resistencias, la crisis puede ser un detonante hacia las reformas. Eso depende de varios factores, partiendo de la aceptación de la crisis, la asimilación de las experiencias históricas de crisis anteriores y el liderazgo existente, entre otros. Un ejemplo relevante para nosotros, aunque no analizado por Diamond, es la expedición de la Constitución de 1991, que fue producto de un gran consenso nacional luego de varios años del Frente Nacional, en el cual, la alternancia en el poder entre los dos partidos tradicionales, desembocó en la exclusión social y política de grandes masas de la población y en una ola de violencia sin precedentes, que llegó a un punto muy crítico en 1989.

Alentado por estos enfoques visionarios, el grupo profesional que conforma Econometría Consultores se ha propuesto contribuir al debate nacional con un conjunto de propuestas de reforma estructural, para aprovechar estratégicamente la crisis y avanzar hacia un país más incluyente y productivo. No pretendemos ser exhaustivos. Más bien, con base en la experiencia y el conocimiento, acumulados por la institución durante más de 40 años en análisis y evaluación de políticas públicas, tanto en Colombia como en otros países de la región y del mundo, se busca plantear reformas en tres ámbitos: el aparato productivo, el mercado laboral y la gestión estatal. Estas son áreas cruciales para enfrentar los principales problemas que se han agudizado con la pandemia, tales como la pobreza, la baja productividad, la exclusión, la desigualdad y el limitado acceso a los servicios sociales esenciales, como la educación, la salud y la justicia.

La primera parte de este libro se concentra en el aparato productivo. Se inicia con un corto diagnóstico sobre las serias barreras que tiene Colombia para tener una economía competitiva y diversificada. A continuación, y como una estrategia para superar esta situación, se plantea un conjunto de propuestas para lograr la transformación productiva, basadas fundamentalmente en la inclusión moderna y formal de núcleos crecientes y sostenidos de población y empresas, tanto en áreas urbanas como rurales.

Un eje importante de discusión es que la mayor productividad debe estar basada en la innovación, y para que esta logre una escala relevante y que genere crecimiento y movilidad social, se requiere la inclusión en dicha transformación, no sólo de los empresarios, sino de sectores poblacionales de todos los niveles socioeconómicos. Las propuestas se presentan

en cuatro capítulos independientes, aunque relacionadas mediante el hilo conductor de la diferenciación de acciones, dependiendo de los niveles de desarrollo en donde se apliquen.

En el primer capítulo, a cargo de Diego Sandoval y Carolina Murgueitio, se plantea un marco general para la formulación de políticas en forma diferenciada, dependiendo del nivel de desarrollo y de inclusión productiva y social en que se encuentren las regiones y los segmentos poblacionales del país, sean ellas grandes conglomerados urbanos, ciudades intermedias, población rural nucleada o áreas remotas. Este enfoque diferencial y territorial no se limita a escoger ciertas zonas donde se concreten las apuestas; lo fundamental es impulsar las interrelaciones de actores que propicien economías de escala y sinergias en los desarrollos productivos, que a su vez tengan el potencial de generar efectos indirectos. Deben evitarse acciones aisladas que tienden a ser muy costosas y con menores potenciales de impacto y propagación.

En el segundo capítulo, Eduardo Lora y Óscar Rodríguez presentan varias propuestas de producción y de organización espacial que deben tener las grandes áreas urbanas del país, para la generación de empleo formal en el período de recuperación post-COVID-19, y que deberían consolidarse hacia el futuro. Estas se refieren a cuatro líneas de acción: lograr la sofisticación y diversificación inteligente en la producción de bienes y servicios; mejorar la formación para el trabajo, en respuesta a las nuevas condiciones de diversificación en estas grandes áreas urbanas; optimizar la movilidad urbana para el trabajo, y generar mecanismos de cooperación entre los municipios que conforman las áreas metropolitanas y sus regiones próximas.

En el tercer capítulo, a cargo de Arturo García y de un grupo profesional de Econometría, especializado en el sector rural, se propone estructurar lo que ellos denominan 'Una ventana de oportunidad para el sector agropecuario'. Se inicia caracterizando el desempeño del sector en la presente coyuntura, así como sus retos y oportunidades. Luego se plantea la propuesta de transformación para el sector rural colombiano, que se centra en lograr aumentos grandes y escalables de la productividad, que aprovechen las ventajas comparativas del país, y en una mayor conexión con el mercado internacional. Todo esto soportado en varias experiencias piloto exitosas ya desarrolladas en Colombia. Se expone cómo la transformación rural requiere una estrategia integral, basada en una apuesta 'gana-gana', donde las mejoras en productividad tengan efectos multiplicadores en varias cadenas productivas, por tanto, en el conjunto de la economía.

En el capítulo cuarto y último de esta primera parte, María Gloria Cano y Martha Isabel Gutiérrez presentan una propuesta para propiciar la inclusión productiva, tanto en áreas urbanas como rurales de la población en extrema pobreza, sea esta originaria o víctima de desplazamiento. Se refiere a poblaciones que conviven con barreras muy fuertes del entorno que limitan su inclusión, dada su condición de marginalidad estructural, condición de desplazamiento por el conflicto interno o de receptor importante de migrantes venezolanos. Se propone crear una ruta hacia su progresiva inclusión productiva y social, a través de una estrategia denominada 'Soluciones duraderas'.

La segunda parte del libro se concentra en uno de los mercados más duramente afectados por la pandemia: el mercado laboral. Propone un cambio de enfoque en las políticas relacionadas con el mercado laboral. Considera que el reto más importante de ese mercado es elevar la productividad laboral. Para lograrlo, gran parte de la política pública debe cen-

trarse en la formación para el trabajo, buscando preparar el capital humano que realmente necesitarán las empresas, y con una visión prospectiva en la medida en que la nueva normalidad después de la pandemia, generará nuevos empleos y nuevas formas de producción. Para esto, es preciso una reorganización institucional, en la cual las autoridades locales -gubernaciones y alcaldías- jueguen un papel protagónico. La razón se encuentra en que cada ciudad y cada región tienen un entramado empresarial diferente, y la formación para el trabajo debe responder a estas necesidades locales. La discusión de los costos laborales es importante, pero más por sus efectos en la transición entre informalidad y formalidad que por la posibilidad de que eso se traduzca en nuevos empleos. Y esta discusión debe tener en cuenta dos elementos: el nivel de los sobrecostos salariales y los nuevos tipos de empleo, y sus nuevas formas de contratación.

Para esto, después de una introducción que ahonda en el diagnóstico del mercado laboral, en el capítulo cinco, escrito por Mauricio Olivera y Yanira Oviedo, se presentan los elementos más importantes para la generación de empleo, a través de políticas activas de formación para el trabajo, con un énfasis en el papel de las ciudades. El capítulo seis, escrito por Mauricio Olivera, relaciona los costos laborales con la informalidad laboral y con los nuevos tipos de empleo, y propone una reforma pensional que ayude a reducirla. El capítulo siete, escrito por el mismo autor, analiza dos elementos esenciales de la institucionalidad laboral, el servicio de empleo y el seguro de desempleo, y propone reformas para fortalecerlos.

La tercera parte del libro se ocupa de la gestión estatal, particularmente en lo relacionado con las finanzas públicas. Se analiza esto bajo cuatro ópticas: la de la economía política, la de la estructura tributaria, la de la gestión financiera pública, y la de las finanzas territoriales.

Cualquier reforma que se proponga, especialmente en el terreno de las finanzas públicas, corre el riesgo de no poder realizarse si no se tienen en cuenta las restricciones determinadas por la economía política. En lugar de renunciar a las reformas, lo que se necesita es enfrentar las imperfecciones del sistema político que impiden que las decisiones de los poderes públicos se aproximen más al interés general de la sociedad: se necesitan entonces reformas políticas. Las imperfecciones de nuestro sistema político y las propuestas de reforma son presentadas en el capítulo ocho, elaborado por Alejandro Vivas.

El sistema tributario constituye un elemento cardinal en la agenda de reformas. Existen suficientes diagnósticos sobre sus debilidades. A pesar de eso, no ha sido posible adelantar una verdadera 'reforma fiscal estructural'. Las frecuentes reformas tributarias normalmente se limitan a conseguirle recursos al gobierno que las presenta, empujando los problemas hacia adelante. Eduardo Lora, en el capítulo nueve, analiza las falencias del sistema y propone reformas que tienen el propósito de enfrentar las debilidades en el recaudo, en la eficiencia del sistema, y en la capacidad redistributiva de la acción fiscal.

Los aspectos relacionados con la gestión propiamente financiera de los recursos públicos, los cuales no han recibido la atención que merecen en la discusión pública, son el objeto del capítulo diez. Allí, Francisco Azuero analiza las deficiencias de los sistemas de presupuestación, de los mecanismos de evaluación oportuna del gasto público, de los sistemas de rendición de cuentas a la ciudadanía y de la manera cómo operan los organismos

de control. Todo eso incide de una manera negativa en la eficacia y eficiencia del gasto público. También se presenta la agenda de reformas que el país debe adelantar en este frente.

Las entidades territoriales -departamentos, distritos y municipios- son protagonistas importantes de la acción del Estado colombiano. Tienen responsabilidades cruciales en la provisión de educación y salud, así como de bienes públicos de naturaleza local. Desde los años ochenta, y especialmente con la Constitución de 1991, el país ha buscado fortalecer la descentralización fiscal, pero salvo algunas excepciones, los territorios no disponen todavía de recursos estables que correspondan a sus responsabilidades. Este análisis y las propuestas de reforma, las presenta Juan Gonzalo Zapata en el capítulo once.

Econometría Consultores aspira a que las ideas planteadas en este libro contribuyan a la discusión pública sobre las reformas que el país debe adelantar necesariamente. sometemos estas ideas al escrutinio de académicos, de los gobiernos nacionales y territoriales, y de los demás actores y protagonistas del desarrollo económico. Si se genera una discusión seria sobre ellas, y contribuimos por esta vía a incidir en la orientación de esas reformas, el esfuerzo intelectual que ha significado la producción de este libro se verá más que recompensado.

REFERENCIAS

.....

Acemoglu, Daron (2020). "The Post-Covid State", Project Syndicate, June 5, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/four-possible-trajectories-after-covid19-daron-acemoglu-2020-06?barrier=accesspaylog>.

CCB (2019). <https://www.ccb.org.co/observatorio/Economia/Economia-dinamica-incluyente-e-innovadora/Impacto-del-COVID-19>.

Diamond, Jared (2019). *Crisis. Cómo reaccionan los países en momentos decisivos*. Penguin Random House Grupo Editorial. Bogotá, Colombia.

DNP (2021). *Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia*. Documento Conpes 4023. Febrero 11 de 2021. Bogotá, Colombia.

FMI (2021). *Un año sin igual. Informe Anual del FMI 2020*. Washington, DC.

MHCP (2020). Obtenido de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-156935%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

World Bank (2021). *Global Economic Prospects, January 2021*. Washington, DC: World Bank.

PARTE

I

**HACIA LA TRANSFORMACIÓN E INCLUSIÓN
PRODUCTIVA EN COLOMBIA**



I

HACIA LA TRANSFORMACIÓN E INCLUSIÓN PRODUCTIVA EN COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

Diego Sandoval

Diferentes análisis coinciden en que Colombia tiene serias barreras para tener una economía competitiva y diversificada, y dos indicadores sirven para dar claridad sobre esta situación. El primero, es la muy baja diversificación exportadora y la apertura comercial del país en los últimos 30 años. El segundo, el nulo crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) en el mismo período.

En efecto, la participación en el PIB de las exportaciones e importaciones se ha mantenido muy similar, alrededor de 30% desde 1990 hasta 2018, con una alta preponderancia de las exportaciones de petróleo y carbón, acompañada de una reducción de la participación de las exportaciones agrícolas e industriales y un ligero aumento de las importaciones. Esta es una participación baja frente a otros países latinoamericanos y muy lejos de la observada en Asia Oriental.

Al respecto, son muy claras las conclusiones de un trabajo del Banco de la República publicado a finales de 2019, en donde en diversos artículos, varios autores demuestran cómo la protección y la falta de apertura de la economía actualmente es mayor a la que había en los años noventa. Según este trabajo, actualmente más de 75% del total de partidas tienen alguna restricción o barrera arancelaria. En 1992, después de la apertura, esta restricción cubría sólo 27% de las partidas. Igualmente, se demuestra cómo los costos del comercio son muy altos en Colombia frente a otros países (Banco de la República, 2019).

En cuanto a la contribución de la PTF al crecimiento, un reciente estudio de Fedesarrollo (Fedesarrollo, 2020) estima en -0,1 la contribución de la productividad total al crecimiento anual del PIB, desde 1990 a la fecha. También señala que la productividad laboral ha sido limitada, creciendo en promedio al 0,9% anual en el mismo periodo.

Las causas de esta situación son estructurales y de muy diversa índole, y se resumen en el alto costo país que tiene Colombia en relación con otros países de la región, que se reflejan especialmente en transporte, energía, mano de obra, tramitación, seguridad, tasas impositivas, y contribuciones y barreras parafiscales. Hasta hace poco, un tipo de cambio que sobrevaloraba el peso era también un obstáculo importante.

El esfuerzo requerido para superar esta situación es considerable, no sólo implica grandes recursos financieros sino un compromiso político importante para efectuar reformas que superen barreras estructurales considerables, como la falta de una red troncal y regional para evitar altos costos de transporte; la inmensa informalidad del empleo y de la mayoría de las empresas colombianas; las trabas regulatorias y de orden arancelario a la competencia;⁸ una muy baja tributación efectiva, como proporción del PIB (15%), unido a una legislación tributaria llena de *distorsiones* (Ver la propuesta de reforma tributaria planteada en este libro), y por último, una muy baja puntuación en innovación en el índice de competitividad del Foro Económico Mundial, la cual probablemente tenga mucho que ver con la concentración productiva del país en materias primas básicas.

En cuanto al ámbito rural, objeto de una parte de las propuestas aquí planteadas, se ha caracterizado por la falta de bienes públicos, la alta concentración de la propiedad, la baja productividad y la falta de titulación para la producción campesina. Existe una falta de presencia del Estado en muchas regiones del territorio nacional, lo cual ha generado un clima propicio para la violencia, el conflicto armado, la permanencia de clanes regionales y actividades ilegales (Acemoglu y Robinson, 2019).

Lograr transformar la estructura productiva colombiana en una economía diversificada y competitiva, no sólo requiere hacer las reformas que eliminen las barreras mencionadas, sino que debe estar acompañada probablemente como condición necesaria, de un aumento generalizado de la inclusión productiva y la movilidad social de la mayoría de su población. Este fue el camino que siguieron países como Corea y Malasia, y más recientemente Vietnam.

En esta parte del libro se proponen diversas estrategias de transformación productiva que pueden escalar a un nivel relevante, y que deben ser diferenciadas, de acuerdo con el nivel socioeconómico de diferentes grupos poblacionales en las áreas urbanas y rurales del país.

Con este objetivo, se plantea un conjunto de propuestas para lograrla, basadas fundamentalmente en la inclusión productiva moderna y formal de núcleos crecientes y sostenidos de personas y empresas, tanto en las áreas urbanas como rurales. La productividad, naturalmente debe estar basada en la innovación, y para que esta logre una escala importante y que genere movilidad social, se requiere la inclusión creciente de la población a esta transformación.

Las propuestas de transformación e inclusión productiva se presentan en cuatro capítulos separados; todos ellos tienen el hilo conductor de la diferenciación de acciones, dependiendo de los niveles socioeconómicos de las personas y del desarrollo de los núcleos urbanos o rurales donde se apliquen. Todos incluyen una corta presentación del contexto actual y sus principales retos, para hacer luego explícitos los elementos de cada una de las propuestas de políticas y estrategias que se plantean en cada caso.

8 En el estudio mencionado de Fedesarrollo se hacen cálculos del índice de concentración de Herfindhal-Hirshman para 2018 en las principales actividades económicas del país y se demuestra que algunas están en la escala de muy alta concentración, sean transables o no, como son los sectores de transporte, financiero, bebidas, inmobiliario, almacenamiento y distribución mayorista y minería. Otros sectores son de concentración mediana, entre los cuales se destaca la construcción. La agricultura y algunas manufacturas son de baja concentración.

En el primer capítulo se presenta un marco general para la formulación de políticas de inclusión productiva de núcleos poblacionales y de tipos de empresas en forma diferenciada, dependiendo del nivel de inclusión social y productiva en que se encuentren y dependiendo de si se localizan en grandes conglomerados urbanos, ciudades intermedias, población rural nucleada o áreas remotas.

En el segundo capítulo se discuten diversas condiciones de producción y de organización espacial que deben tener las grandes áreas urbanas del país para la generación de empleo formal en el período de recuperación post-COVID-19 y que deberían consolidarse hacia el futuro. Estas se refieren a cuatro líneas de acción: lograr una complejidad y diversificación inteligente en la producción de bienes y servicios; formación para el trabajo en las nuevas condiciones de diversificación; movilidad urbana para el trabajo, y cooperación entre municipios en áreas metropolitanas y de economías regionales.

El tercer capítulo está dedicado a lo que se denomina una ventana de oportunidad para el sector agropecuario. Se inicia caracterizando el desempeño del sector en la presente coyuntura y sus retos y oportunidades. Luego se plantea una propuesta de transformación sectorial, que se centra en lograr aumentos grandes y escalables de la productividad, aprovechando las ventajas comparativas del país, y en una mayor conexión con el mercado internacional. Todo esto soportado en varias experiencias piloto exitosas ya desarrolladas en el país. Se expone cómo la transformación rural requiere una estrategia integral basada en una apuesta 'gana-gana', donde las mejoras en productividad tienen efectos multiplicadores en la cadena alimentaria, y por tanto, en el conjunto de la economía.

Finalmente, en el último capítulo se presenta una propuesta para propiciar la inclusión productiva de los grupos poblacionales, tanto urbanos como rurales en extrema pobreza. Se refiere a poblaciones que conviven con barreras muy fuertes del entorno y que limitan su inclusión, dada su condición de marginalidad estructural, condición de desplazamiento por el conflicto interno o de migrantes venezolanos. Se propone crear una ruta hacia su inclusión productiva y social, a través de una estrategia denominada 'Soluciones duraderas'.

REFERENCIAS

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2019). El pasillo estrecho (The Narrow Corridor, Penguin Press).

Banco de la República (2019). Comercio exterior en Colombia. Política, instituciones, costos y resultados. Varios autores.

Fedesarrollo (2020). "Barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia". María Angélica Arbeláez y Luis Fernando Mejía.

Capítulo 1

MARCO DE REFERENCIA PARA LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN E INCLUSIÓN PRODUCTIVA

Diego Sandoval y Carolina Murgueitio

El propósito de este capítulo es presentar los criterios generales que guían las propuestas de transformación productiva que se presentan en este libro. Se busca plantear un marco general para la formulación de políticas en forma diferenciada, dependiendo del nivel de inclusión productiva y social en que se encuentren los segmentos poblacionales y las regiones del país, sean ellas grandes conglomerados urbanos, ciudades intermedias, población rural nucleada o áreas remotas.

1.1

Contexto para la inclusión productiva antes de la pandemia del COVID-19

El impacto de la política de confinamiento por la pandemia del COVID-19 ha conducido a un aumento significativo de la pobreza de los hogares colombianos.⁹ La situación actual hace aún más perentoria la atención a los retos que ya existían para la superación de la pobreza y la disminución de la informalidad, es decir, la inclusión productiva sostenible de la mayoría de la población. Las políticas públicas colombianas, para superar esta situación, han tenido tradicionalmente un gran énfasis en programas de inclusión social, descuidándose de manera importante la inclusión y la transformación productiva, como medio de sostenibilidad de los avances en la reducción de la pobreza.

Para una mayor comprensión del contexto, en el cual se deben enfocar las estrategias de transformación productiva en las áreas urbanas, rurales y para la población en extrema pobreza, es necesario que previamente se tenga una caracterización socioeconómica de las condiciones de inclusión, tanto productiva como social, en que se encuentra la población en estos sectores. Para esto es muy útil tomar las definiciones de inclusión productiva y social establecidas en comparaciones internacionales. Estas son:

Inclusión productiva. Se entiende como el ejercicio de las capacidades de generación de ingresos de las personas, hogares y comunidades para superar las condiciones de pobreza y de vulnerabilidad. Para efectos de aplicar en Colombia este concepto, se utilizan como umbrales la línea de pobreza, la línea de pobreza extrema definidas por el DANE, y como cota superior para dejar de ser población vulnerable, diez dólares diarios de ingresos por miembro del hogar.

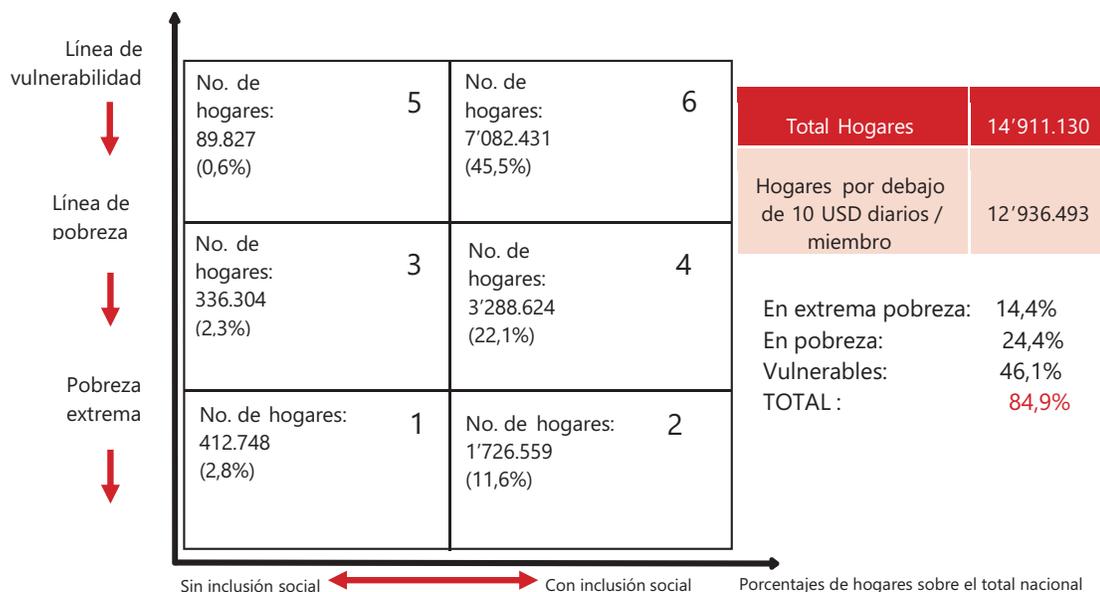
En 2019, un hogar estaba en pobreza extrema si tenía un ingreso mensual menor a col\$118.200 por miembro del hogar (equivalente a dos dólares diarios); entre este valor y col\$255.900, en pobreza (cuatro dólares); y en vulnerabilidad, entre esta última cifra y col\$916.000 (diez dólares). Estos umbrales son los aceptados para comparaciones internacionales de los niveles de pobreza relativa de un país.

Inclusión social. Se entiende como la superación de privaciones en los logros educativos, de atención a la primera infancia, de salud y vivienda de los miembros de los hogares; es decir, cumplir con los trece componentes sociales del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), exceptuando los dos relativos a condiciones laborales (Cepal, 2014). Para establecer el nivel de inclusión social, se emplea como umbral, para definir si se tiene o no inclusión, el equivalente a tener 33% o menos de las privaciones del total de las dimensiones sociales del IPM, y es el adoptado internacionalmente para efectuar comparaciones de dicho índice.

A continuación se presenta un ejercicio de clasificación del total de los hogares del país, según sus niveles de inclusión productiva y social, empleando los umbrales antes definidos. Para eso se utilizan las bases de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE de 2019.¹⁰

Con esta información se puede construir un cruce de los umbrales en un sistema de cuadrantes que representan en forma simultánea los niveles de inclusión productiva y social de los hogares colombianos para ese año. Los resultados de este ejercicio, se presentan en el Gráfico 1.1.

Gráfico 1.1
Hogares totales según nivel de inclusión social y productiva, 2019

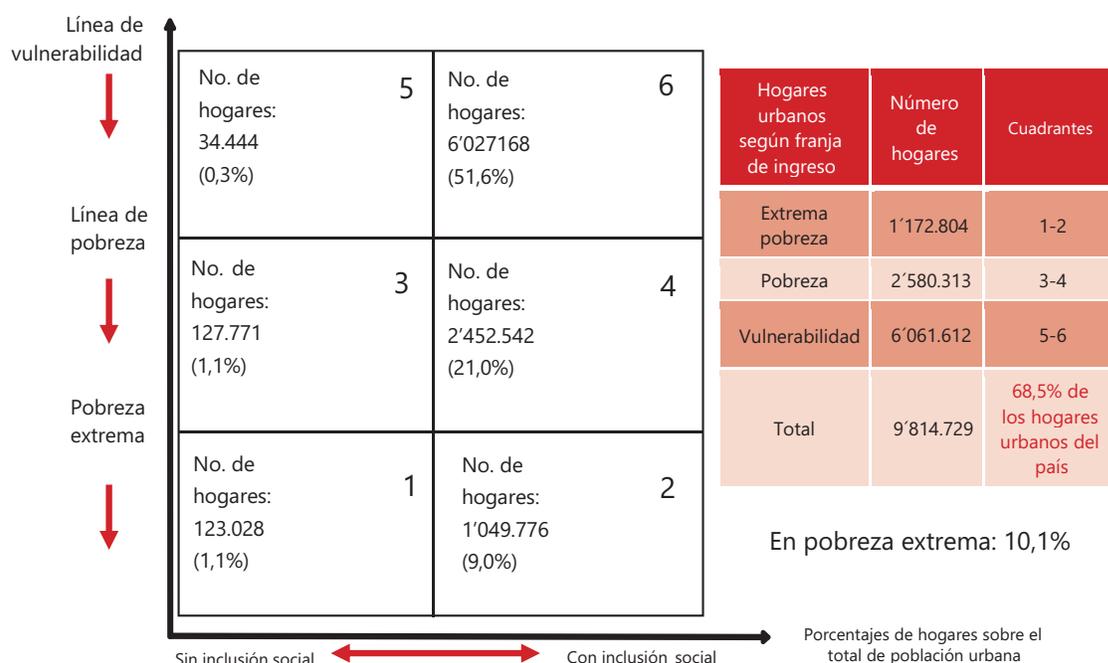


Fuente: Cálculos Econometría sobre la GEIH, 2019.

10 Los autores quieren dejar constancia de agradecimiento a Jhon Jairo Romero, quien procesó la GEIH de 2019, de acuerdo a las clasificaciones adoptadas en este capítulo.

Como se observa en el gráfico, cerca de 84,9% de los hogares colombianos en 2019, es decir, antes de la pandemia, estaban por debajo de la línea de vulnerabilidad económica, situación que debe haber aumentado después del confinamiento. En cuanto a inclusión productiva, 38,8% de la población estaba en pobreza o pobreza extrema. De los 14,9 millones de hogares totales del país, 21,6% están en áreas rurales. En los siguientes gráficos se puede apreciar la misma clasificación de inclusión social y productiva, para las áreas urbanas y rurales respectivamente.

Gráfico 1.2
Hogares en áreas urbanas según niveles de inclusión social y productiva, 2019

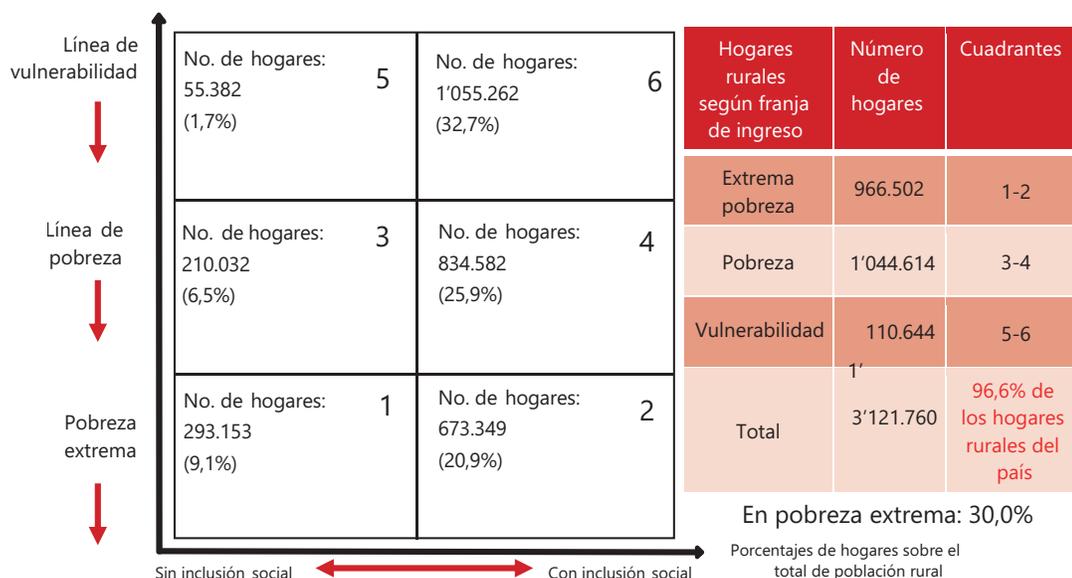


Fuente: Cálculos Econometría sobre la GEIH, 2019.

Las cifras muestran cómo en las áreas rurales la pobreza extrema era de 30% de los hogares, frente a 10,1% en hogares urbanos, es decir tres veces más. Estos valores confirman la persistencia de la brecha urbana-rural. Es así como mínimo en vulnerabilidad estaban en las áreas rurales 96,6% de los hogares, frente a 68,5% en áreas urbanas.

Los datos de la GEIH muestran también la inmensa informalidad, por tanto, precariedad en que viven la gran mayoría de los hogares del país. Es así como en los hogares en pobreza extrema y pobreza, la informalidad es de 85% en áreas urbanas y en las rurales 98%. En la población vulnerable la informalidad es superior a 55%.

Gráfico 1.3
Hogares en áreas rurales según niveles de inclusión social y productiva, 2019



Fuente: Cálculos Econometría sobre la GEIH, 2019.

Esta forma de clasificar a los hogares colombianos, según su nivel de inclusión productiva y social y localización urbano-rural, es la base para entender los retos y las propuestas de inclusión productiva de núcleos poblacionales a actividades competitivas y de alta productividad, que se presentan en los siguientes capítulos de esta parte del libro. Es decir, para que las políticas de inclusión productiva sean eficaces, deben ser diferenciadas, dependiendo del grupo poblacional y el sector al que se dirijan.

1.2 RETOS POR ENFRENTAR

Los resultados de diversas evaluaciones hechas sobre la competitividad, la movilidad social y la pobreza en Colombia en los últimos años muestran que la inclusión social por sí sola no es suficiente para garantizar la inclusión productiva. La inclusión productiva tiene la capacidad de reforzar la inclusión social. Este es el patrón observado en muchos países de ingresos similares como Sudáfrica y Perú.

En efecto, según estimaciones del Banco Mundial, el crecimiento económico colombiano entre 2002 y 2014, explica 73% de la reducción en pobreza extrema y 84% de la reducción total de la pobreza (Banco Mundial, 2016). Esto quiere decir que la mayor causa de reducción de la pobreza y del empleo en ese período fue el crecimiento de la economía, es decir la inclusión productiva de núcleos importantes de la población. Sin embargo, contrasta con lo anterior, que el gasto público denominado social ha tenido una concentración de

cerca del 98% en acciones de inclusión social y sólo 2% en inclusión productiva (Ministerio de Hacienda, 2016).

Es así como la oferta de programas de generación de ingresos de Prosperidad Social ha atendido en los últimos cinco años a cerca de 100.000 hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad. Esto es muy poco frente a los retos de inclusión productiva y a los programas de inclusión social que, como Familias en Acción, beneficia a cerca de 2,5 millones de hogares. Por otra parte, no se ha logrado coordinar la salida y el tránsito de los beneficiarios de unos programas a otros, en una progresiva superación de sus limitaciones sociales y de generación de ingresos.

Por otra parte, no se han aprovechado plenamente las sinergias y complementariedades entre el ámbito urbano y el rural. En la agricultura no se han logrado encadenamientos productivos con economías de escala. Los emprendimientos individuales se han privilegiado frente a los regionales y a los de asociación de productores. En el capítulo dedicado al sector agrícola se desarrolla este punto en detalle.

La participación del sector privado ha sido pequeña en los programas de generación de ingresos. Por ejemplo, el Programa de Inclusión Competitiva de la ANDI cuenta con sólo 100 empresas desarrollando proyectos de inclusión de población vulnerable en todo el país (ANDI, 2017). En este aspecto, las alianzas público-privadas, con priorización de participación para la población pobre, especialmente en el ámbito urbano, han sido muy marginales.

Adicionalmente, se debe señalar que Colombia entrará en un período muy complejo de recuperación económica tras la pandemia. Particularmente, el Estado enfrentará el reto fiscal de sostener el alto nivel del gasto social alcanzado en la última década, y a la vez, impulsar programas de provisión de bienes públicos y de generación de ingresos.

1.3

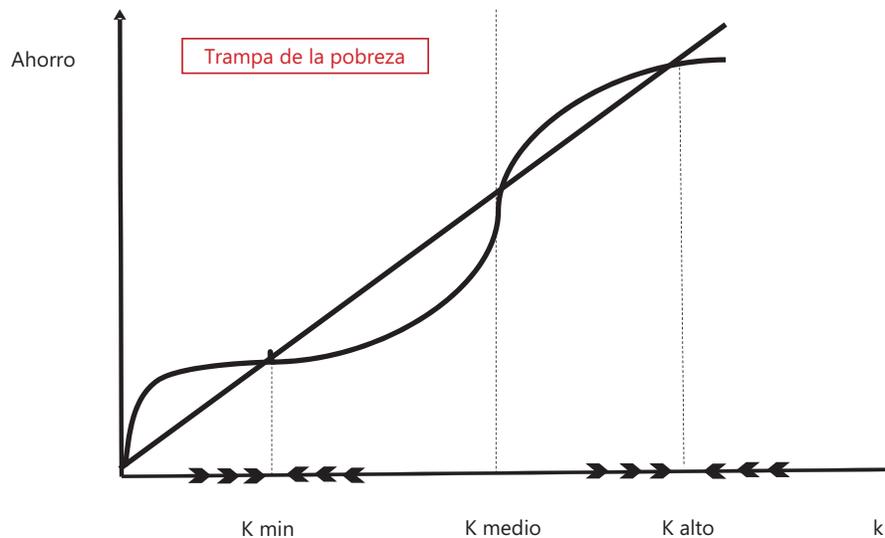
CRITERIOS ESTRATÉGICOS PARA ENFRENTAR LOS RETOS

Los retos mencionados, agudizados por la situación actual de empobrecimiento generalizado de los sectores más vulnerables, se han presentado en Colombia, tradicionalmente en un entorno de trampas de pobreza.¹¹

Esto conduce al resultado de un país altamente heterogéneo en su nivel de desarrollo, con departamentos y regiones de gran y otras de pobre desarrollo. Para la formulación de una política pública, esto implica que avances, desde un desarrollo mínimo, que no superen un nivel básico de bienestar, no son sostenibles, y se retornaría al mínimo (Kmin), en lo que se denomina una 'Trampa de pobreza' (o de desarrollo). Esto implica que, si se está en dicha situación, esfuerzos pequeños en avances productivos no generan impactos, lo que se requiere es un *Big Push* (Gran empujón), (Rostow, 1960). Las experiencias con la mayoría de los programas de desarrollo e ingresos que se han implementado en el país indicarían que no han logrado superar este umbral mínimo para que puedan garantizar el sostenimiento del crecimiento, por tanto, una mayor prosperidad (Gráfico 1.4).

¹¹ Teóricamente, en los modelos de crecimiento, las trampas de pobreza se explican cuando la curva de ahorro puede llegar a cortar en varios puntos la curva de acumulación de capital, lo cual se da particularmente cuando se tienen economías de escala y externalidades (tecnológicas o pecuniarias), (Krugman, 1995 y Sala-i-Martin, 1994).

Gráfico 1.4
Trampas de la pobreza en la dinámica del crecimiento



Fuente: Adaptación propia, basado en Campante (2009).

En Colombia, los trabajos de (González, 2011), (Galvis y Meisel, 2012) y (Unión Temporal Econometría-SEI, 2015), apuntan a mostrar la existencia de regiones con trampas de pobreza, que conviven con regiones relativamente desarrolladas, en lo que se denomina clubes de convergencia. Esto es equivalente a un esquema centro-periferia.

Debe señalarse la existencia de situaciones tipo trampa de la pobreza, tanto a nivel de regiones (macro) como a nivel de grupos poblacionales (micro). Pasar de una situación de un bajo a un alto nivel de equilibrio, según se plantea en la literatura del desarrollo, requiere tres aspectos básicos: i) logro de economías de escala, ii) existencia de externalidades o sinergias, iii) un impulso significativo (Gran empujón). Las economías de escala y las externalidades son altamente sensibles a la dimensión espacial. Es la cercanía lo que las propicia. En tal sentido, otra dimensión que debe tenerse en cuenta es el enfoque territorial en las políticas públicas nacionales.

En varios trabajos de Econometría se han propuesto diferentes estrategias para superar estas trampas de pobreza, tanto a nivel rural como urbano. A continuación se presentan cinco criterios que servirán de guía a las propuestas de transformación productiva planteadas en este libro.

1. Logro de economías de escala

La inclusión productiva debe ser el principal objetivo de la inclusión, sin descuidar la atención de las privaciones sociales y del respeto a los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables.

tura nacional, pero con pocos beneficiarios por región que no generan efectos a escala, se deben inicialmente adelantar proyectos específicos que propicien efectos demostración a partir de núcleos relativamente pequeños de productores rurales o urbanos, como también con oferentes de servicios que garanticen masas críticas mínimas.

En este esquema, el énfasis debe estar en lograr impactos grandes en términos de avances en productividad en los proyectos demostrativos y que los mismos se propaguen posteriormente en una gran escala. Cuando se den procesos de propagación, se deben proveer los bienes y servicios públicos que ellos demanden. Con esto se lograrían en un municipio o región rendimientos crecientes a escala, es decir un 'Gran empujón'.

2. Búsqueda de externalidades y sinergias en las intervenciones

Las sinergias y externalidades están basadas en la interacción de grupos de población, entre ellos mismos y con otros grupos o actores de la sociedad, que permiten significativos avances en la inclusión productiva y social, como pueden ser los programas de seguridad alimentaria, el acceso a las apuestas productivas regionales y urbanas, el cultivo de un producto con ventajas competitivas, la aplicación de modelos flexibles de educación, la reducción de tiempos de transporte, y los programas de salud comunitaria y de mejoramiento del entorno.

Lo importante es que en el proceso de interacción puedan lograrse mejoras colectivas, en las cuales la diversificación de actividades implique encadenamientos productivos y de comercialización.

3. Aplicación de un enfoque territorial

El enfoque territorial, en esencia, consiste en adaptar las intervenciones públicas de acuerdo con las condiciones del entorno y propiciar las economías de escala y las externalidades antes planteadas, lo cual tiene que ver con contar con un ordenamiento territorial que permita evitar conflictos en el uso del suelo, impulsar complementariedades y propiciar aglomeraciones productivas compatibles y sostenibles.

Así pues, el enfoque territorial debe fomentar el desarrollo de *clústeres* urbanos o regionales que estén centrados alrededor de actividades productivas complejas, con fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, que aprovechen las ventajas competitivas regionales y en donde además, se garantice la provisión de servicios sociales básicos. Otro aspecto fundamental del enfoque territorial es el desarrollo de infraestructura vial terciaria, que permita la movilidad de personas y productos desde los grandes centros de consumo y exportación hacia las regiones aisladas, sin que eso lleve a efectos no deseados de especulación con el valor o propiedad de los predios.

4. Impulso a la inclusión productiva. El Gran empujón

Con el logro de proyectos demostrativos exitosos y con un enfoque territorial adecuado, lo que sigue es su escalamiento en grados significativos de alta productividad y magni-

tud, mediante un esfuerzo conjunto entre el sector privado y el sector público. Las empresas privadas deben hacer un aporte significativo de recursos de inversión y de capacidad de organización y coordinación empresarial. El Estado debe garantizar la provisión de bienes públicos y la eliminación de barreras regulatorias innecesarias. El conjunto de acciones público-privadas debería girar en torno a los proyectos específicos que hayan logrado superar la fase demostrativa.

Esta es una ruta segura, es la que han seguido varios países para lograr economías de escala y competitividad en su estructura productiva. Esto es lo que se denomina Gran empujón.

5. Desarrollo institucional y comunitario

A la par de la implementación de las estrategias y planes de acción de inclusión productiva, es necesario asegurar un adecuado desarrollo institucional y de capital social en los municipios y sus comunidades.

Las comunidades pobres y vulnerables deben ser empoderadas para ejercer plenamente su capacidad de participación, de manera que sean partícipes de las decisiones relacionadas con acciones para su inclusión. Es especialmente importante garantizar una provisión adecuada de bienes públicos, lo cual, si se lleva a cabo de forma efectiva, permitirá superar las barreras del entorno y lograr sinergias que faciliten su inclusión productiva. Históricamente, esta fue la experiencia de la zona cafetera, en donde el cultivo de café fue el motor de desarrollo para un crecimiento impulsado desde los grupos de agricultores y las comunidades pequeñas hacia la región como un todo.

El Gráfico 1.5 resume los criterios propuestos:

Gráfico 1.5
Marco estratégico general

Economías de escala	Externalidades y sinergias	Dimensión Territorial	Impulso significativo	Desarrollo Institucional y comunitario
<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de efectos demostración Los casos demostrativos exitosos deben escalarse para que logren superar el umbral de sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Núcleos de beneficiarios con capacidad de interacción Propiciar cadenas y actividades complementarias 	<ul style="list-style-type: none"> Ordenamiento territorial Provisión de bienes públicos Propiciar la aglomeración Desarrollo de sinergias urbano - rurales Desarrollo vial 	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechar potenciales de enormes mejoras productivas Apuesta por efectos crecientes a escala Gran empujón 	<ul style="list-style-type: none"> Empoderamiento productivo de las comunidades para exigir derechos sociales y superación de barreras del entorno

Su aplicación difiere según los cuadrantes poblacionales tanto urbanos como rurales

1.4

MARCO ESTRATÉGICO PARA LAS ZONAS URBANAS Y RURALES

Tomando la caracterización de las condiciones de inclusión en que se encuentra cada grupo poblacional, las prioridades de acción son diferentes, según el cuadrante que se examine. Sin duda, la primera prioridad es atender a los hogares con más de 33% de privaciones y que se encuentran en la franja de pobreza extrema. Esto es especialmente válido dado el estancamiento económico que han producido las políticas de prevención frente a la pandemia por COVID-19. De allí en adelante, las prioridades se deben concentrar en la inclusión productiva de los hogares en las franjas de pobreza y vulnerabilidad de la clase media.

El empleo de cuadrantes poblacionales, para focalizar estrategias, debe tener en cuenta las diferencias entre los entornos urbanos y los rurales. También debe considerar las necesarias complementariedades, que propicien la existencia de economías de escala y la potenciación de externalidades y sinergias entre estos dos ámbitos.

Para tener una dimensión de la diversidad del esfuerzo institucional que debe hacerse en la aplicación de las estrategias propuestas, se presenta a continuación la clasificación de los municipios del país según categorías, adoptada en 2013 por la Misión Sistema de Ciudades y reforzada por la Misión Rural en 2016. También la distribución del Programa Más Familias en Acción en 2016. El siguiente cuadro y el mapa adjunto muestran esta distribución de la población colombiana según el tipo de municipio y tamaño de población.

Cuadro 1.1
Colombia: Distribución de los municipios según categorías

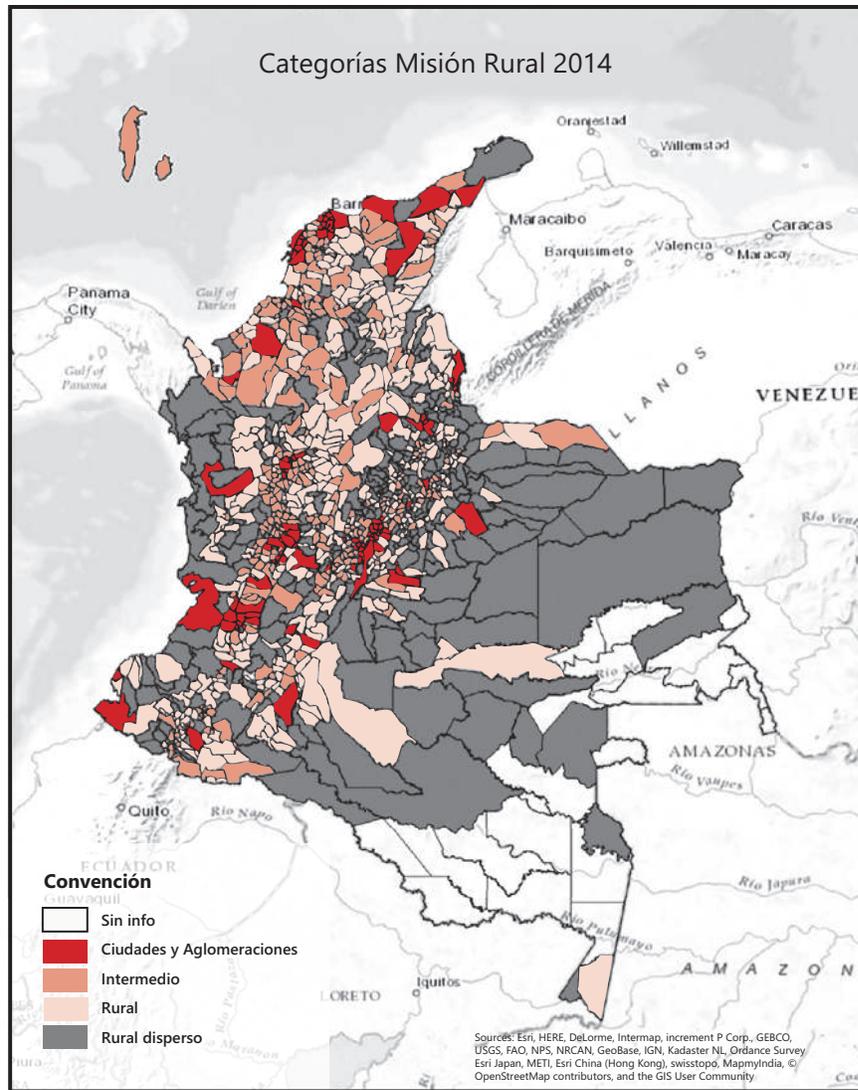
TIPO DE MUNICIPIOS	No. DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN NACIONAL	PORCENTAJE EN FAMILIAS EN ACCIÓN
Ciudades y conglomerados	117	64	40
Intermedios	314	17	26
Rurales	373	11	21
Rurales dispersos	318	8	13
TOTAL	1.122 ¹²	100%	100%

Fuente: Misión Rural y Prosperidad Social, 2016.

Como se observa, en el país existen 691 municipios eminentemente rurales y 314 intermedios, los cuales tienen un muy fuerte entronque con sus áreas rurales. Por otra parte, las grandes ciudades y conglomerados urbanos tienen dinámicas propias, con menor interacción con sus áreas rurales. Los 117 municipios urbanos (muchos de los cuales forman conglomeraciones urbanas de varios municipios) representan el 64% de la población del país.

12 Los municipios son 1.104; los otros 18 son áreas no municipalizadas.

Mapa 1.1
Colombia: Tipo de municipios según su tamaño poblacional



Fuente: Adaptación Econometría S.A.

Por consiguiente, con base en las apuestas productivas que se definan, debe aplicarse un enfoque territorial, que lleve a priorizar regiones o municipios dentro de los departamentos donde se puedan generar economías de escala y sinergias. Lo que se plantea por enfoque territorial no se limita a escoger ciertas zonas donde se concreten las apuestas; lo fundamental es impulsar las interrelaciones de actores que propicien economías de escala y sinergias, que a su vez tengan el potencial de generar efectos indirectos. Deben evitarse acciones aisladas que tienden a ser muy costosas y con menores potenciales de impacto y propagación.

Los enfoques que debe tener la aplicación territorial de las políticas de transformación e inclusión productiva varían según donde se desarrollen, de la siguiente forma:

a. En el caso de las grandes ciudades y conglomerados urbanos, ellas mismas son un motor dinámico, y lo central es propiciar los medios y oportunidades para el acceso a empleos o emprendimientos sostenibles para los más pobres. Por ejemplo, en el corto plazo, se deben propiciar alianzas público-privadas en las obras civiles que realice el Estado o en los servicios públicos que se prestan, dando prioridad a la inclusión productiva de las personas pobres y de hogares focalizados y que tengan las condiciones para el acceso a empleos formales, o para el desarrollo de emprendimientos asociados a estas actividades.

En el mediano y largo plazo debe promoverse el establecimiento de actividades productivas sostenibles, de alta complejidad, con vínculos intersectoriales fuertes, al mismo tiempo estructurarse políticas activas en el mercado laboral, que respondan a las expectativas de crecimiento de los negocios del sector privado, estimulando ocupaciones técnicas y tecnológicas de alta agregación de valor. Adicionalmente debe estimularse un planeamiento urbano que reduzca los tiempos de desplazamientos, que permita la complementariedad de usos residenciales comerciales, industriales, e institucionales y que propicie el desarrollo de *clústeres* y centralidades compactas al interior de las ciudades.

b. En las zonas rurales y semi-rurales, donde son más frecuentes las opciones de emprendimiento que de empleo formal, se deben propiciar mejoras significativas en los ingresos de los productores. Esto se lograría mediante el incentivo a productos, donde:

i. Los más pobres tengan una brecha tecnológica significativa respecto a otros productores, y cerrarla no implique tecnologías complejas o grandes inversiones. Cerrar estas brechas debería permitir a los empresarios agropecuarios dar un paso a la industrialización de sus procesos y ofrecer productos con un mayor nivel de valor agregado, que les permita diferenciarse en los mercados y obtener mejores precios.

ii. Se propicie un acceso eficiente a mercados grandes (medios de transporte adecuados, servicios financieros, agregación de productos, estrategias de comercialización). Esto podrá garantizar la compra de la producción sin caídas significativas de precios, si muchos productores entran al mercado. Es importante fomentar los procesos de asociación de productores para desarrollar capacidad de respuesta a mercados grandes y evitar la 'canibalización' por competencia entre muchos productores pequeños, que aisladamente no tienen capacidad de respuesta ante pedidos grandes y sostenidos. Es posible, además, que estas asociaciones de productores se beneficien de economías de escala en la utilización de bienes de capital, en la aplicación de nuevas tecnologías, así como en transporte y comercialización.

iii. Se pongan en marcha proyectos con efectos de demostración y de propagación de impactos. Esta estrategia ha demostrado en varias evaluaciones, como se examina más adelante, ser una forma eficiente del uso de recursos escasos. Es importante desarrollar conglomerados productivos, basados en las ventajas competitivas, naturales y adquiridas, de las regiones, y que permitan el desarrollo de actividades complementarias de agregación de valor (aseguramiento de calidad, procesamiento adicional, empaque, certificación ambiental). Un ejemplo es el desarrollo de programas de apoyo a la bio-economía, mediante el aprovechamiento sostenible de bienes y servicios ambientales como el ecoturismo y los productos medicinales o cosméticos que combinan la sabiduría ancestral con la biotecnología.

c. *En los municipios intermedios*, una combinación de ambos enfoques. En este tipo de municipios es importante aprovechar los vínculos existentes al interior de los diferentes esquemas de asociación que existen dentro del sistema de ciudades. Esto permite encontrar sinergias entre actividades productivas de municipios de diferente tamaño con ventajas competitivas complementarias. Para los municipios intermedios es de gran importancia el fomento de la cultura de la innovación tecnológica, para servir de vínculo entre los productores de bienes y servicios en el ámbito rural y los grandes mercados nacionales e internacionales. Esto permitiría generar nichos de negocios que atraerían inversión y población, lo que impulsaría la demanda local de bienes y servicios, tanto básicos como sofisticados.

d. *En las áreas apartadas*, en donde las actividades ilegales hacen presencia, una condición para que las estrategias propuestas sean viables, es la presencia plena del Estado, no sólo con seguridad, sino con servicios de justicia, salud, educación y de comunicación con los centros urbanos. Es importante también la formalización de la propiedad. Muchos estudios han demostrado el efecto positivo que tiene la titulación sobre la productividad agrícola. Facilita además la obtención de crédito.¹³

En los siguientes capítulos se presentan alternativas que desarrollan esta propuesta para las áreas urbanas, rurales y para la población en extrema pobreza.

REFERENCIAS

ANDI. (2017). <http://www.andi.com.co/Uploads/Estrategia%20de%20Competitividad%20Inclusiva%20%20MAR%202017.pdf>.

Banco Mundial (2016). *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington DC.

Cepal (2014). "Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción." Estudio de caso de Colombia. Roberto Angulo y Natalia Gómez.

Fedesarrollo (2020). "La Pobreza y la desigualdad en Colombia: el rol del Estado y los desafíos de política fiscal y social", Sección La crisis del COVID-19: efectos sobre pobreza.

Galvis, L. y Meisel, A. (2012). "Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente". Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional.

García, J., Devisscher, M. y Herreros, M. (2015). "The impact of land titling on agricultural production and agricultural investments in Tanzania: a theory-based approach". *Journal of Development Effectiveness*, noviembre. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19439342.2015.1105850>.

González, N. (2011). "¿Otra vez? Una sencilla visión de la convergencia económica en los departamentos de Colombia: 1975-2005". *Archivos de Economía, DNP*. Documento 384.

Krugman, P. (1995). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Antoni Bosch Editor.

Ministerio de Hacienda (2016). Documento de exposición de motivos del Proyecto de Ley de Subsidios, presentado al Congreso de la República en noviembre de 2016 por el Ministerio de Hacienda y el DNP, Pág. 44.

Rostow, W. W. (1960). *Las etapas del crecimiento económico*. Fondo de cultura económica.

Sala-i-Martin, X. (1994). *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch Editor.

Unión Temporal Econometría-SEI (2015). Levantamiento de la línea de base de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional que permita una futura identificación y evaluación de sus impactos.

Capítulo 2

CONDICIONES DE PRODUCCIÓN PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO FORMAL EN LAS GRANDES ÁREAS URBANAS¹⁴

Eduardo Lora y Óscar Rodríguez

En Colombia, reducir el empleo informal se considera una responsabilidad de las instituciones nacionales, ya que ellas tienen poder de decisión sobre los principales impuestos que gravan a las empresas, así como también sobre el salario mínimo, las contribuciones laborales y la regulación de las condiciones de trabajo. Pero la generación de empleo formal depende de muchas otras cosas, muchas de las cuales tienen que ver, no con el Gobierno nacional, sino con los gobiernos, las organizaciones y las empresas a nivel local. Las decisiones que tomen todas estas instituciones locales en el futuro cercano serán fundamentales para la recuperación del empleo y de la economía después de la pandemia. Es importante entender bien, por qué es así.

La cantidad de empleo formal en una ciudad o un país no es el producto de combinar con una cierta tecnología, capital, trabajo calificado y no calificado, como se aprende en los libros de economía. Crear empleo formal es un proceso evolutivo de acumulación, diversificación y recombinación de *know-how* productivo (O'Clery *et al.*, 2020). La palabra 'proceso' es fundamental, porque implica que no hay una cantidad de empleo formal en equilibrio. En la crisis actual del sistema productivo, el empleo formal obviamente no está en equilibrio. Tampoco hay un nivel mágico de empleo formal dictado de antemano, al que se pueda aspirar con la recuperación. El empleo formal que se consiga crear en los meses y años que vienen depende de si se aprovecha la crisis para acelerar ese proceso evolutivo. Más exactamente, de lo que se haga para que una parte sustancial de los actuales informales, desempleados e inactivos sean absorbidos por las empresas en actividades cada vez más productivas.

El proceso de creación de empleo formal ocurre en la medida en que las empresas encuentran formas más eficaces de producir, y descubren o inventan nuevos productos que pocas o ninguna otra empresa puede hacer (y que, por tanto, generan buenas ganancias). Así, para reducir la informalidad hay que preguntarse qué hacer para acelerar este proceso evolutivo de diferenciación, selección y amplificación de conocimientos y productos.

Antes de ver qué se puede hacer, vale la pena, sin embargo, descartar algunas iniciativas que a menudo se mencionan, pero que son poco promisorias. Incluso si el fisco (nacional o local) tuviera los recursos, sería mala idea dar subsidios o incentivos tributarios a la generación de empleo puesto que, en vez de acelerar el proceso evolutivo, lo estancaría. Tampoco

14 La preparación de este capítulo fue posible gracias al programa 'Urban PEAK', con el apoyo de UKRI's Global Challenge, Research Fund (Grant reference: ES/P011055/1).

es una buena idea tratar de que las ciudades se especialicen en los productos que más éxito habían tenido en el pasado, dejando que languidezcan otros sectores. El proceso de desarrollo de cualquier país o ciudad no ocurre mediante la especialización, sino mediante la diversificación, en contra de lo que la teoría económica más convencional suele afirmar. Y la diversificación sólo se consigue en la medida en que el tejido productivo se hace más denso y complejo (Hidalgo y Hausmann, 2009).

El criterio de ‘agregar valor’ suele mencionarse como una estrategia para generar empleo de buena calidad. Pero es un criterio confuso, ya que si la etapa de procesamiento adicional que se quiere promover puede ser desarrollada fácilmente por los competidores que están en circunstancias similares a las nuestras (en la ciudad, el país o el exterior), será difícil ganar mercado sin sacrificar las mayores ganancias y/o salarios que se esperaba obtener. Adicionar etapas de producción o de servicios a lo que ya se hace contribuye mejor a la generación de empleo formal cuando implica avanzar hacia actividades productivas más complejas, que por definición son aquellas reservadas a las empresas que manejan un *know-how* más exclusivo.

A menudo se oye de las autoridades locales que, para contener la informalidad, es necesario desalentar la migración del campo o de las ciudades pequeñas a las ciudades más grandes, fenómeno que la crisis actual podría propiciar. Esto es desconocer que la gente emigra hacia las ciudades más grandes, precisamente porque son estas las que tienen mayor capacidad de generar empleo formal (e incluso informal). Y esa capacidad resulta, en buena medida, de que las ciudades grandes atraen personas diversas de todos lados, contribuyendo así a la diversificación y a la complejidad productiva.

Tampoco es una estrategia efectiva contra la informalidad tratar de formalizar los pequeños negocios, como a menudo se intenta con los más diversos programas de capacitación, inducción, vigilancia y castigo dirigidos a los trabajadores independientes y a los pequeños negocios familiares. Puesto que estos pequeños negocios no utilizan *know-how* complejo que requiera la coordinación de trabajadores diversos, no tienen ninguna necesidad de organizarse como empresa. Forzarlos en esa dirección, es un desperdicio de esfuerzos, especialmente en las circunstancias actuales.

2.1

COMPLEJIDAD Y DIVERSIFICACIÓN INTELIGENTE

Para facilitar la creación de empleo formal urbano en las grandes ciudades colombianas durante la recuperación, las políticas potencialmente más efectivas pueden organizarse en cuatro grupos.

1. Complejidad y diversificación inteligente

En primer lugar, las grandes empresas de cada ciudad podrían adoptar una estrategia de diversificación inteligente diseñada con base en el *know-how* que ya tenían antes de la crisis, y que en este momento puede estar desaprovechado. Eso implicaría que las empresas (no las ciudades en su conjunto) identifiquen aquellas cosas que mejor sabían hacer y se pregunten cómo: i) diversificarse hacia destinos (dentro y fuera del país) más exigentes;

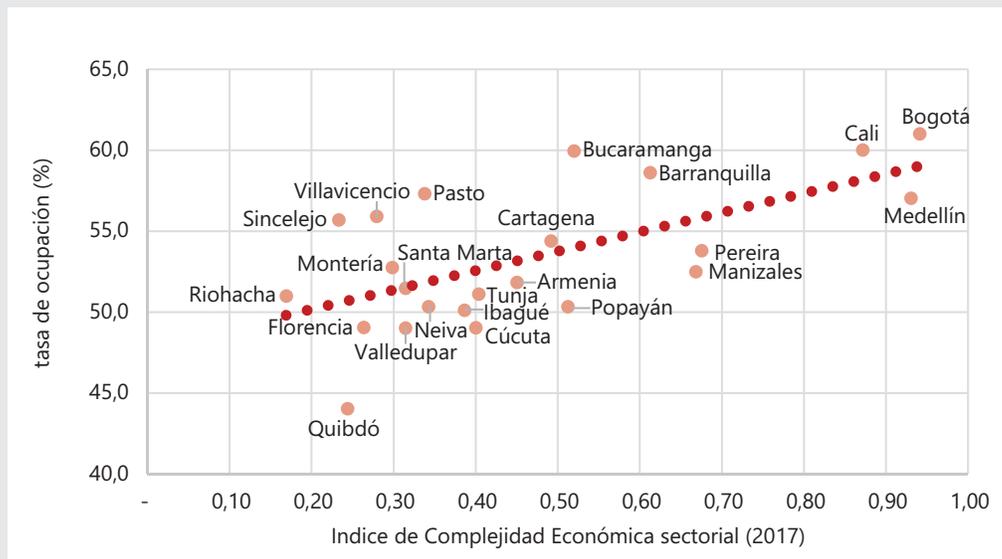
ii) identificar nuevos productos y sectores cercanos, tecnológicamente a los que ya estaban produciendo; iii) identificar las barreras que enfrentan esos nuevos sectores y productos, barreras que pueden ser tecnológicas, de capacitación, de insuficiencia de insumos o de servicios, regulatorias o de provisión de bienes públicos; y iv) coordinar con otras empresas, gremios e instituciones relevantes, para la remoción de esas barreras. Para el conjunto de la ciudad, el agregado de los esfuerzos de las grandes empresas sería una mayor sofisticación del aparato productivo y un mayor nivel de empleo formal en todos los sectores, no sólo los más sofisticados. Como ha ocurrido en el pasado, la aparición de nuevos sectores no desplaza a los ya existentes, sino que permite que sean absorbidos más trabajadores, que antes estaban fuera de los sectores formales de la economía (como si fuera un proceso de formación de capas geológicas de empleo, que se alimenta de absorber desde abajo, más y más trabajadores).

En la medida en que las organizaciones empresariales y laborales a nivel local compartan información y coordinen sus demandas, mejor podrá responder el sector público con el tipo de ajustes regulatorios, inversiones en infraestructura, mejoras en los programas de capacitación y, en general, provisión de bienes públicos, necesarios para las empresas.

Recuadro 2.1
Complejidad y modernidad en las principales ciudades de Colombia

El Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard con el apoyo del DNP, Bancoldex y la Fundación Mario Santo Domingo desarrollaron un sistema de cálculo de la complejidad y complejidad comercial para los productos de exportación y las ciudades y departamentos de Colombia (Centro para el Desarrollo Internacional, 2020). El siguiente gráfico muestra la relación entre este indicador de complejidad por lugar (<http://datlascolombia.bancoldex.com/>) y la tasa de empleo en el trimestre móvil anterior a la declaratoria de cuarentena por COVID-19.

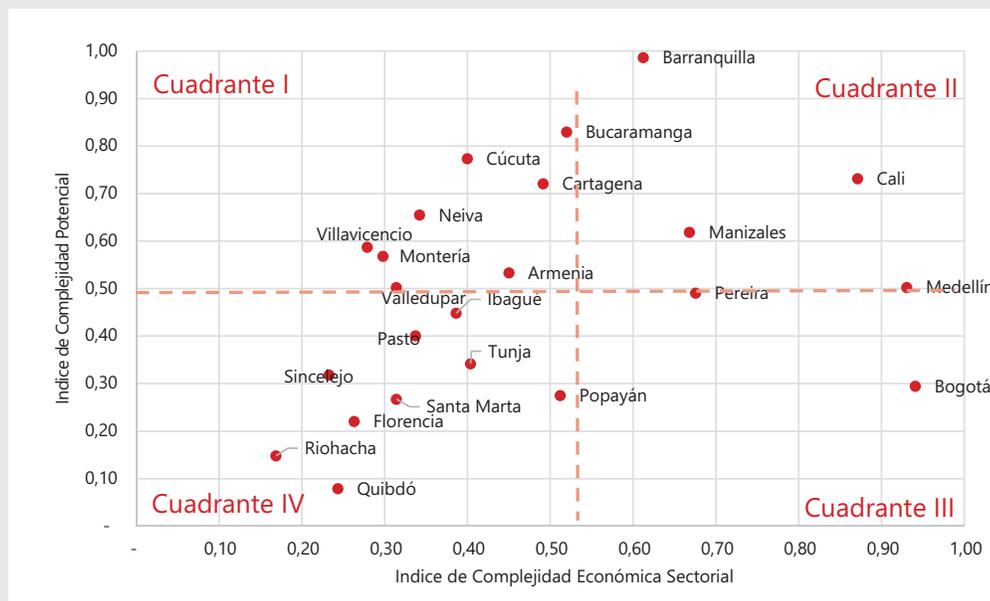
Gráfico R2.1.1
Complejidad vs Tasa de Ocupación



Fuentes: (Centro para el Desarrollo Internacional, 2020), (DANE, 2020a)

Las ciudades con sectores más complejos muestran una mayor tasa de ocupación, porque la diversidad y sofisticación de su producción genera mayores vínculos económicos con el resto de la economía y al tener más productos con ventaja comparativa revelada, ese engranaje intersectorial gana una mayor dinámica. Tienden a generar más empleo productivo e ingresos para sus habitantes. El siguiente grafico compara la complejidad actual y la potencial.

Gráfico R2.1.2
Complejidad revelada y potencial / Índice de Complejidad Económica sectorial

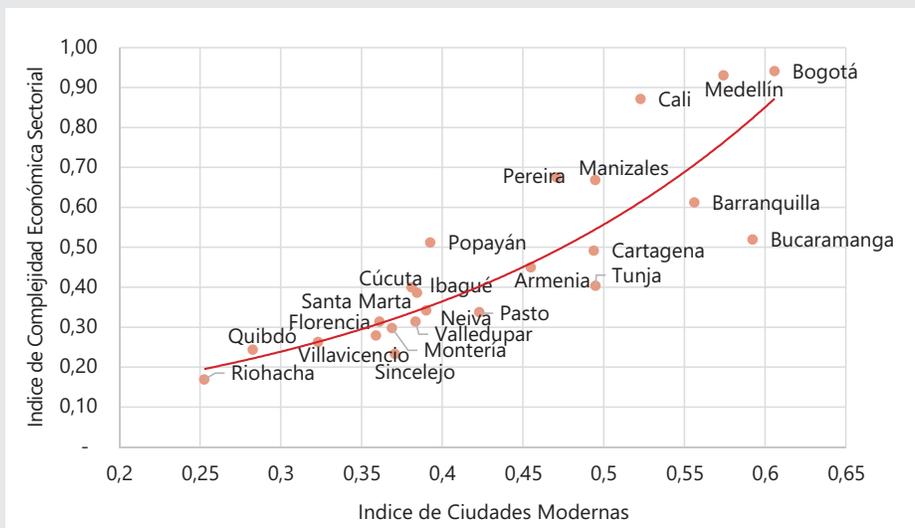


Fuentes: (Centro para el Desarrollo Internacional, 2020), (DANE, 2020a).

En las ciudades en el cuadrante I es donde hay la posibilidad de explorar e impulsar sectores productivos incipientes de mayor complejidad, lo cual se puede hacer mediante estímulos a procesos de innovación y a nuevos emprendimientos. En las ciudades del cuadrante II, se deben consolidar y crecer los sectores líderes actuales y estimular sectores similares que pueden consolidar una mayor complejidad. En el cuadrante III, sobresale Bogotá, que tiene un nivel alto de complejidad, pero poco potencial para tener nuevos sectores sofisticados; allí se necesita consolidar y no dejar caer los sectores existentes. Esto se debe a que la complejidad se define con respecto a los sectores que existen en el país. Como Bogotá es la ciudad más compleja, su potencial medido así es modesto. Finalmente, en el cuadrante IV, se encuentran ciudades con producción poco compleja en sus principales productos y donde el resto de los productos de los sectores actuales tampoco tienen posibilidades de aumentar esa complejidad, lo cual se puede hacer mediante estímulos a procesos de innovación y a nuevos emprendimientos, así como vincular los nuevos emprendimientos con empresas en ciudades de mayor complejidad.

Para indagar los factores estructurales que influyen en la complejidad de los sectores de una ciudad, se puede apreciar la relación que existe entre el índice de complejidad sectorial y el Índice de Ciudades Modernas (ICM) que calcula el DNP en el Observatorio del Sistema de Ciudades (<https://osc.dnp.gov.co/>). Este indicador combina la mayor cantidad de información existente, a nivel de municipio, en seis dimensiones: i) equidad e inclusión social, ii) seguridad, iii) gobernanza, participación e instituciones, iv) ciencia, tecnología e innovación, v) Sostenibilidad, vi) productividad y competitividad.

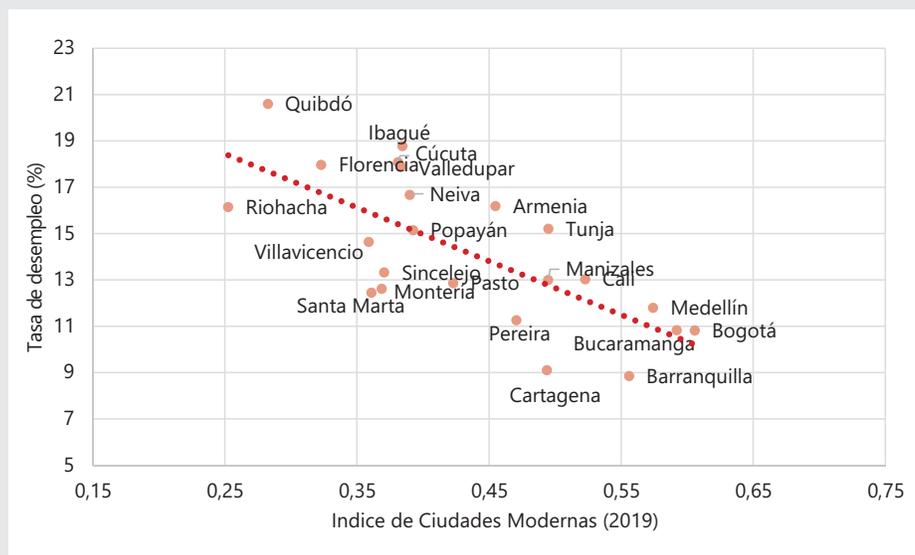
Gráfico R2.1.3
Índice de Complejidad Económica vs Índice de Ciudades Modernas



Fuentes: (Centro para el Desarrollo Internacional, 2020), (DANE, 2020a).

No se puede establecer una causalidad entre los dos indicadores porque, aunque algunos componentes del ICM son más estructurales (inclusión social, seguridad, gobernanza, CTI), otros son resultados (sostenibilidad, productividad/competitividad). Sin embargo, es lógico pensar que haciendo esfuerzos públicos por mejorar los componentes estructurales, se puede generar un mejor clima de negocios para desarrollar sectores más productivos, competitivos, sofisticados y sostenibles. El siguiente gráfico muestra su relación con la tasa de desempleo, evidenciando que en las ciudades donde el ICM es mayor el desempleo es menor.

Gráfico R2.1.4
ICM vs Tasa de Desempleo (trimestre diciembre 2019-febrero 2020).



Fuentes: (DANE, 2020a), (DNP, 2020).

2. Formación para el trabajo y políticas activas laborales

El segundo grupo de políticas consiste en recuperar y mejorar las capacidades de los recursos humanos de las empresas. En las que tuvieron recortes severos de personal, eso implica hacer contrataciones selectivas, según lo dicte su estrategia de productos y mercados. También, concentrar los esfuerzos de capacitación y entrenamiento, no sólo en reconstruir el *know-how* productivo que se tenía antes, sino en desarrollar el que se necesitará para los nuevos productos y mercados.

Para las entidades educativas de las ciudades, el reto consiste en formar técnicos y tecnólogos, para responder a las necesidades de los sectores más complejos. Cuando llegó la crisis, en Colombia había un gran déficit de técnicos y tecnólogos en todo tipo de ocupaciones: mientras que 44% de las vacantes anunciadas por las empresas colombianas eran para trabajadores con títulos de técnico o tecnólogo, sólo 13% de la fuerza laboral tenía este tipo de educación. La demanda de técnicos y tecnólogos no estaba concentrada en ningún sector en particular. Los sectores económicos más activos en el mercado laboral querían llenar una parte sustancial de sus plazas con este tipo de trabajadores.

Valga decir que el déficit de técnicos y tecnólogos que tenía y seguramente volverá a tener el país, es injustificable, dado que se han destinado enormes recursos a la capacitación laboral. Durante décadas el SENA recibió un ingreso parafiscal equivalente a 2% de la nómina de todas las empresas, que fue remplazado, en 2013, por recursos ordinarios de presupuesto, para el caso de la contribución correspondiente a los empleados que ganen menos de diez salarios mínimos. En la reforma tributaria de 2016, se le creó una destinación específica de 1,4 puntos del impuesto de renta de las personas jurídicas y se estableció además la obligación para el Gobierno nacional de garantizar un crecimiento anual del presupuesto de esta entidad, de 2% real.

Recuadro 2.2 Formación para el trabajo y empleabilidad

Colombia tiene una larga tradición en formación para el trabajo. En 2019, de las personas que asistieron a cursos de formación para el trabajo, 41,5% lo hizo en instituciones públicas y 58,5% en privadas (DANE, 2019). El SENA es una de las entidades supervivientes de las épocas previas a la descentralización, lo cual le da la capacidad de tener un amplio cubrimiento en lo local, para aplicar políticas públicas desde el ámbito nacional. Esto tiene ventajas y desventajas; si bien se puede llegar a casi todos los rincones de Colombia, los cursos de formación para el trabajo resultan poco flexibles y adaptables a los contextos locales de muchas comunidades y dependen de la posibilidad de encontrar instructores con las competencias necesarias disponibles en cada región.

En diferentes evaluaciones realizadas por Econometría Consultores se han encontrado casos, en los cuales el SENA ha llegado a comunidades alejadas, con programas pertinentes pero inefectivos:

- *Caso 1: En un pequeño municipio de Nariño, en donde después de consultar a la comunidad, se concluyó que la mayoría de los interesados deseaban capacitarse en mecánica automotriz, el SENA buscó un instructor capacitado en Pasto quien dictó el curso a quince personas que quedaron certificadas en el tema. Un año después la mayor parte de ellos*

seguían desempleados, pues, aunque algunos intentaron establecer (individualmente o asociados) talleres de mecánica, no tenían conocimientos sobre administración o contabilidad, ni el capital necesario para hacerlo; y como además la demanda en el municipio por ese tipo de servicios era muy baja, los pocos negocios que se iniciaron, compitieron entre ellos mismos y terminaron cerrando. Los que consiguieron empleo fueron aquellos que migraron a otros municipios de mayor tamaño a ofrecer sus servicios.

La verdadera necesidad del municipio era formar pocos técnicos en un portafolio de diferentes actividades complementarias, pero resulta muy costoso desarrollar múltiples cursos pequeños, casi personalizados, con muchos instructores diferentes, en un sitio tan alejado. Sin embargo, a través del uso de cursos virtuales, esto sí sería posible.

- *Caso 2: En desarrollo del programa de articulación entre la educación media y la técnica y tecnológica, en Chiquinquirá, la Secretaría de Educación, consultando a los gremios y a la agenda de competitividad, estableció que la apuesta productiva era el turismo. Así, las instituciones de educación media se articularon con el SENA y otras entidades técnicas y tecnológicas para ofrecer a sus estudiantes cursos de formación laboral relacionados con turismo. Muchos de ellos continuaron y lograron títulos de técnicos profesionales o tecnólogos. Otros, con su certificación de técnico laboral, buscaron empleo en hoteles y restaurantes de la ciudad, pero el sector no tenía la capacidad de absorber toda esa oferta de mano de obra.*

Si bien se hizo un esfuerzo para implementar una política con pertinencia, pensando en las apuestas productivas de la región en el largo plazo, la formación se llevó a cabo con alta calidad y cobertura, el tiempo de formación de los participantes era mucho menor que la consolidación de los planes públicos y privados para desarrollar el sector que se beneficiaría de estos técnicos. En la planeación de la oferta de formación laboral se debe tener en cuenta tanto la demanda laboral de largo plazo como la demanda actual y de mediano plazo.

Otro aprendizaje es que no basta con ofrecer formación laboral y el desarrollo de competencias específicas, si no hay recursos para la inversión de emprendimiento, o empresas organizadas que puedan absorber en el corto plazo esa oferta de trabajo.

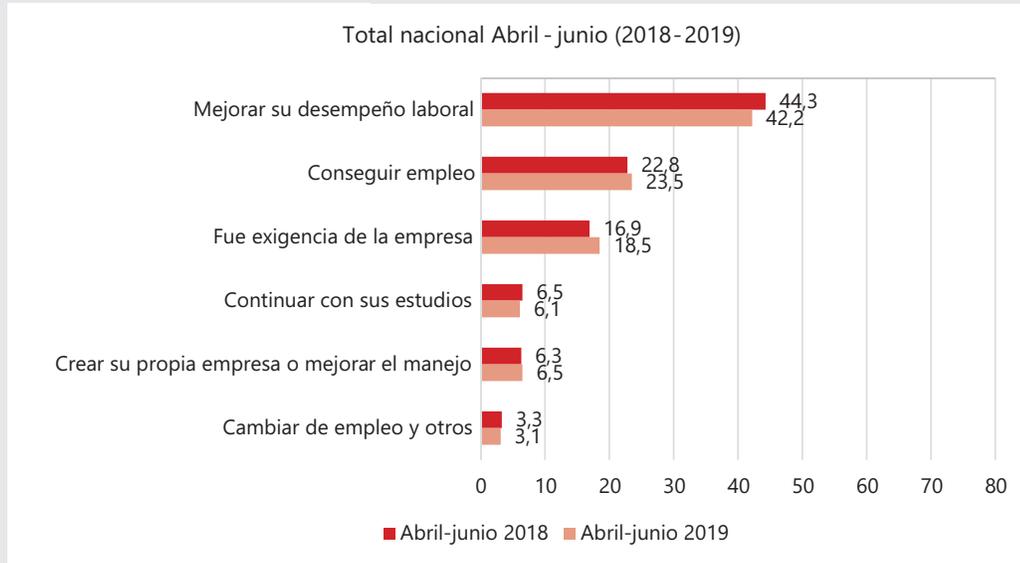
La formación de capacidades para el trabajo, especialmente en sectores de alta complejidad y sofisticación, no consiste solamente en generar competencias específicas para labores puntuales (cómo manejar un torno o una dobladora de metal), sino que requiere el desarrollo de habilidades generales transversales (pensamiento lógico, comprensión de lectura, manejo básico de sistemas) y de habilidades blandas (trabajo en grupo, liderazgo, empatía, etc.), que realmente generan empleabilidad y permanencia en el trabajo.

La evaluación del programa Jóvenes en Acción encontró un alto impacto en los participantes del programa que tomaron programas en el SENA y otras instituciones de educación superior, pero que además contaron con un componente denominado Habilidades para la Vida, basado en el desarrollo de competencias blandas. Su probabilidad de emplearse se incrementó en alrededor de 20 puntos porcentuales frente a otros jóvenes que participaron en los mismos cursos técnicos, pero no participaron en ese componente (Union Temporal Econometría-SEI, 2017).

En contraste, la Gran Encuesta Integrada de Hogares en 2019 encontró que de la población que asistió a cursos de formación, 23,5% lo hizo buscando conseguir empleo, pero solamente 9,5% lo logró, como resultado de haber tomado el curso.

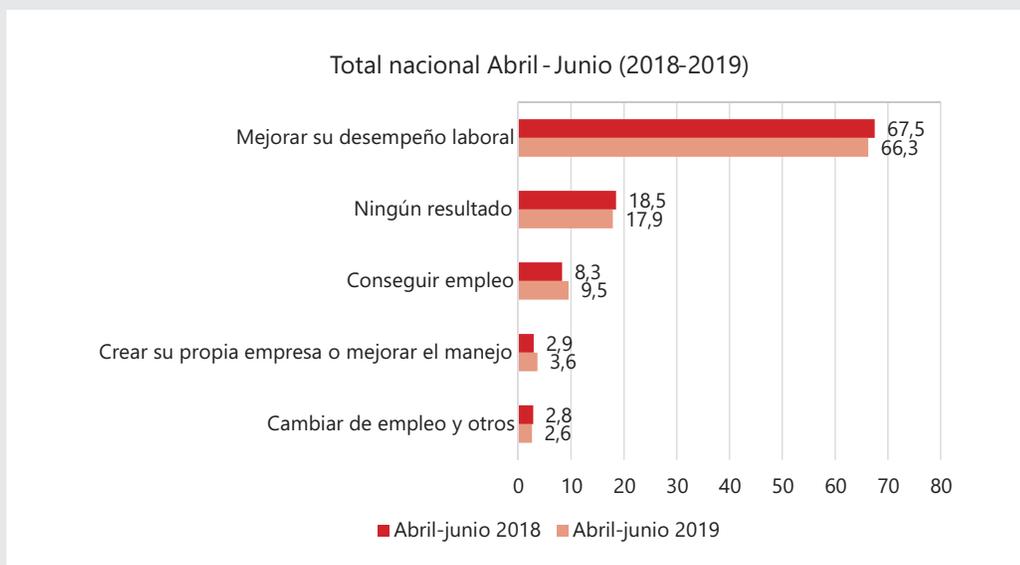
Realmente, estos cursos están más dirigidos como un servicio para que las empresas mejoren competencias específicas de sus trabajadores. Esto no está mal en la medida en que ellas son las que dan los recursos, tanto en el aporte parafiscal o en la destinación específica del impuesto a la renta, como en los cursos que pagan a instituciones privadas (sólo 25,5% de los asistentes participó pagando, cifra similar a la de los que tomaron el curso, buscando conseguir empleo). Sin embargo, existe un gran vacío en cuanto a formación laboral dirigida a la empleabilidad.

Gráfico R2.2.1
 Proporción de la población que asistió a cursos de formación para el trabajo, según el principal objetivo para tomar el curso



Fuente: DANE, GEIH - FPT

Gráfico R2.2.2
 Proporción de la población que en los últimos 24 meses asistió y terminó algún curso de formación para el trabajo, según principal resultado de haber tomado el curso



Fuente: (DANE, 2020b).

3. Movilidad urbana para el trabajo

Las empresas podrían contratar más fácilmente el personal que requieren si los trabajadores se pudieran movilizar en tiempos más cortos. Antes de la crisis, muchos candidatos potenciales, especialmente mujeres con niños pequeños, no encontraban empleos que se acomodaran a sus restricciones de tiempo, por lo que optaban por el empleo informal o por la inactividad.

Por consiguiente, la tercera área de políticas locales para facilitar la creación de empleo formal es el rediseño de los usos y las facilidades de transporte urbano, para que los tiempos de conmutación laboral, una vez se recupere la economía, sean sustancialmente menores de los que se tenían antes de la crisis. Los tiempos de transporte urbano se han reducido debido a las medidas de confinamiento. Parte de esa reducción puede volverse permanente, si las entidades públicas y las empresas, especialmente las grandes, adoptan una cultura favorable al teletrabajo y a la flexibilización de las jornadas laborales. La crisis demostró que gran parte de los trámites públicos y privados que antes exigían la presencia de los interesados, pueden hacerse más fácilmente y a menor costo de forma virtual. Estas prácticas deben mantenerse. También puede ayudar a evitar la congestión, la adopción generalizada de horarios flexibles y jornadas escalonadas, como lo están haciendo numerosas empresas de los sectores de la construcción y la manufactura, para ajustarse a los protocolos sanitarios.

Los problemas de congestión que tenían las ciudades antes de la crisis no habrían podido resolverse simplemente con más inversión en vías para facilitar el flujo vehicular. Los estudios de urbanística moderna han demostrado que esa estrategia induce mayor tráfico, ciudades más extendidas y, a la larga, mayores tiempos dedicados a la movilización. Las ciudades donde la gente vive más a gusto, como Copenhague, Nueva York, Londres, París o Vancouver, tienen cada día menos automóviles y más espacio en plazas, vías peatonales y ciclovías. Adicionalmente, hay facilidad para que las personas puedan vivir cerca de donde trabajan.

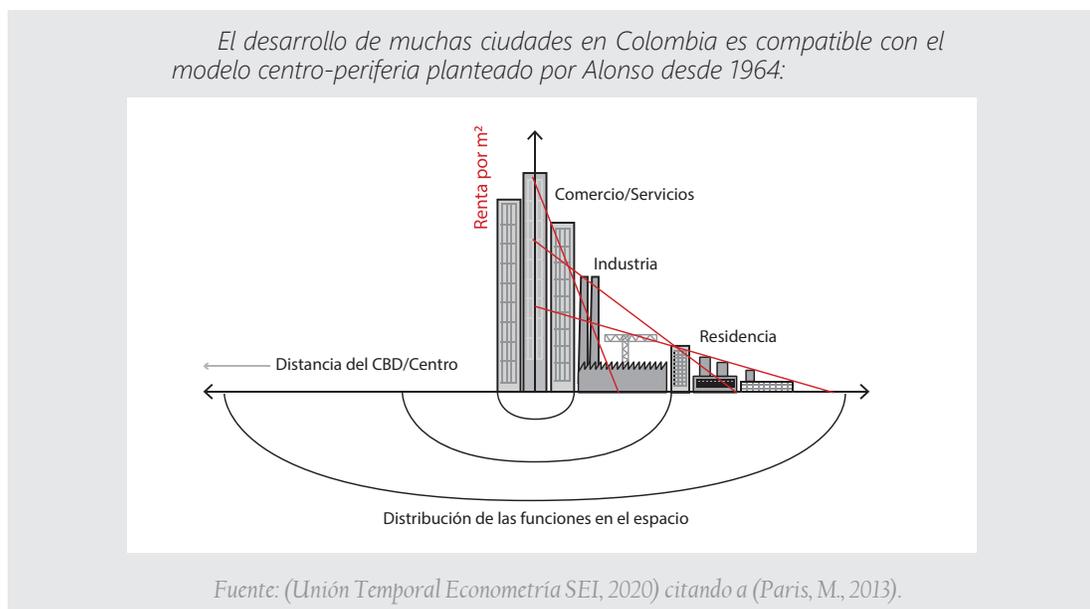
Para sustituir el uso de vehículos privados, estas ciudades han invertido en mejores buses públicos y trenes urbanos, y en diversas modalidades de bicicletas y autos de alquiler, que están disponibles en pequeñas estaciones en cualquier momento. El vehículo propio y la casa en los suburbios han dejado de ser símbolos de estatus, y tanto los ricos como los jóvenes están regresando a vivir al centro de las ciudades, donde están las propiedades más codiciadas y la acción más intensa. ¿Una quimera para las ciudades colombianas? En absoluto: es mucho más barato recuperar los espacios públicos y mejorar el transporte público que construir más vías y autopistas, estimulando cada vez más el uso del automóvil privado. Una persona en su automóvil necesita 20 veces más espacio en vías públicas que el que ocupa quien se transporta en bus, 30 veces el espacio que necesita el ciclista y 75 veces el que utiliza el peatón. Puesto que en las ciudades colombianas tan solo una minoría de las familias posee auto, tiene sentido económico aprovechar la crisis actual para reorientar el desarrollo urbano, pensando en la gente, no en los autos.

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que en muchos casos requerirán ajustes, pueden ser un instrumento efectivo para el rediseño urbano, orientado a reducir los tiempos de movilización y a facilitar un mejor uso de las capacidades laborales y el *know-how*

colectivo. La Ley 388/97, además de los POT, creó otros instrumentos interesantes como las actuaciones integrales urbanas o macroproyectos y los planes parciales, en donde por iniciativa pública o privada se generan proyectos que establecen una reglamentación urbanística especial. Generalmente están pensados para áreas de expansión urbana¹⁵ mayores a diez hectáreas y para áreas que no hayan sido urbanizadas, es decir que no cuenten con vías, ni redes de servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, también han tenido auge los planes parciales de renovación urbana que permiten hacer transformaciones importantes en áreas urbanizadas. Este tipo de instrumentos se pueden utilizar para reducir la segregación urbana y generar mayor cantidad de espacios urbanos en donde se favorezca la cercanía entre los lugares de vivienda (uso residencial) y los lugares de trabajo, estudio y cuidado (uso comercial, industrial e institucional), con zonas de espacio público adecuadas para traslados peatonales y en bicicleta, favoreciendo la reducción de los tiempos de viaje y la contaminación del aire. Esto no sólo mejora la calidad de vida de las personas, sino que aumenta su productividad y su cohesión social. Además, con un diseño adecuado de cargas y beneficios, gran parte de estos desarrollos se puede financiar con el incremento de los precios del suelo de áreas comerciales beneficiadas por la presencia de demanda para sus productos, originada en la concentración de usos residenciales cercanos.

A pesar de las bondades de los instrumentos de planeación urbana, lo cierto es que se han formulado muchos planes parciales, pero pocos han sido culminados con éxito.¹⁶ En el caso de las actuaciones integrales urbanas (AIU), aunque se crearon con la Ley 388/97 y se reformaron con la Ley 1753/15, aún falta su reglamentación. Así pues, como primera medida se requiere una evaluación institucional que permita determinar las barreras o déficit de capacidad que existen en la normatividad y el arreglo institucional, o en los esquemas de financiación y que han impedido una ejecución oportuna a este tipo de instrumentos.

Recuadro 2.3 Desarrollo Orientado al Transporte (DOT)



15 Áreas que no han sido urbanizadas, es decir que, no cuentan con vías, ni redes de servicios públicos domiciliarios.

16 El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 reconoce que en 2016 se habían adoptado 204 planes parciales y 39 estaban en proceso de adopción.

En ausencia de planificación urbana, o con planificación y bajo cumplimiento, las ciudades crecen de manera espontánea del centro hacia la periferia, con desarrollo de mayor altura y precios altos hacia el centro (y/o nuevas centralidades que aparecen durante el proceso de crecimiento) y precios bajos en las zonas de periferia, en donde se demoran en llegar los servicios públicos y las vías de acceso. Al crecer la demanda por suelo urbano en las áreas centrales tradicionales, se concentran actividades económicas diversas, lo que permite una tasa alta de retorno de la inversión inmobiliaria, por unidad de área. Las actividades con menor retorno o menor disponibilidad de pago por el suelo, tienden a desplazarse hasta donde el costo de transporte (o el costo de oportunidad del tiempo) equilibre el diferencial con el precio del suelo. Esto genera una mayor densificación predial, en el centro y las centralidades, pero también se combina con actividades que no se desplazan fácilmente, y por edificaciones y espacios que no se pueden reemplazar o tienen restricciones legales. El resultado general es que las personas ubican sus residencias en la periferia y las actividades comerciales e institucionales se concentran en el centro. Adicionalmente algunas regulaciones, por objetivos ambientales o de movilidad, pueden llevar a generar aglomeraciones o parques industriales en zonas también periféricas, pero igualmente alejadas de los otros usos.

El enfoque de planeación urbanística denominado Desarrollo Orientado al Transporte (TOD, Transit Oriented Development, por sus siglas en inglés), es una tendencia mundial de rápido crecimiento, basada en la creación de comunidades compactas, caminables, orientadas a los peatones, de usos mixtos, y conectadas al resto de la ciudad por medios masivos de transporte público. Sus principales componentes son:

- *Mezcla de usos ubicados en proximidad (institucional, residencial, comercial, industrial y equipamientos urbanos de salud educación, etc.).*
- *Diseño urbano con amplio espacio público peatonal, con el peatón como la principal prioridad.*
- *La estación de transporte público masivo como característica prominente, con una plaza pública frente a la estación.*
- *Áreas de alta densidad, transitables a pie en un radio de diez minutos, generalmente alrededor de la estación de transporte público.*
- *Sistemas de tránsito de apoyo, como tranvía, tren ligero, y autobuses de energía limpia, etc.*
- *Diseñado para incluir el fácil uso de bicicletas y patinetas como transporte de apoyo.*
- *Grandes zonas de parqueo para bicicletas dentro de las estaciones.*
- *Sistema de alquiler de bicicletas y red de bici-carriles integrados en las estaciones.*
- *Sitios de parqueo reducido y manejado dentro de un círculo de diez minutos a pie.*
- *Zonas comerciales alrededor de las estaciones, incluyendo cafés, supermercados, lavanderías, etc.*

En Colombia se han formulado tres proyectos piloto en el marco de las Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación del Cambio Climático (NAMA). El objetivo de estos pilotos es "adaptar la política de desarrollo urbano a nivel nacional, por medio de la implementación de modelos DOT que sean técnica y financieramente viables. Se pretende desarrollar como mínimo tres proyectos piloto en ciudades colombianas para demostrar el potencial de la idea de servir de plataforma para la replicación de este tipo de iniciativas en todo el marco nacional" (Findeter, 2020). Los pilotos diseñados están en Cali,¹⁷ Manizales¹⁸ y Pasto.¹⁹

17 <https://www.findeter.gov.co/publicaciones/500068/cali/>

18 <https://www.findeter.gov.co/publicaciones/500069/manizales/>

19 <https://www.findeter.gov.co/publicaciones/500070/pasto/>

Este tipo de proyectos se puede complementar con el enfoque de ciudades inteligentes promovido por el BID, definidas como "aquellas que utilizan los mejores medios disponibles en la provisión de bienes y servicios para elevar el nivel de vida de sus habitantes de manera sostenible". Esta iniciativa promueve el uso de la tecnología y la innovación, para facilitar el desarrollo de las funciones urbanas, con diferentes tipos de sensores y programas automatizados que apoyan la planeación y gestión de las ciudades (López, 2018).

USOS Y EJEMPLOS DE SENSORES

 Seguridad	 Transportes	 Salud	 Utilidades	 Infraestructura urbana	 Ambiente
<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo del ambiente por cámaras • Sensores de movimiento y ruido para control de perímetro • Cámaras de cuerpo integradas al uniforme • GPS para mapeo geográfico de incidentes y localización de vehículos • Sensores de apertura de puertas y ventanas asociados a sistemas de alarma 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensores de movimiento en las calles y carreteras • Control inteligente de semáforos • Monitoreo de rutas por cámaras • Sistema de señalización digital dinámica en calles y carreteras • Peaje automático • GPS para monitoreo y localización de flotas • Control de lugares de estacionamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • GPS y sistema de optimización de trayectos para ambulancias • Pulseras de monitoreo para adultos mayores • Sensores de ruido en el ambiente y monitoreo de caídas • Sensores de temperatura para neveras con productos médicos y vacunas • Sensores de humo, gases tóxicos y rayos ultravioleta integrados a sistemas de alerta 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensores para adaptación automática de iluminación urbana • Red eléctrica inteligente (Smart grid) • Monitoreo individual de consumo de energía • Monitores de presión de agua en las tuberías para control de fugas • Monitoreo de consumo doméstico de agua • Monitoreo de nivel de agua en los embalses 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensores de seguridad y movimiento para edificios • Sistema remoto para desconectar equipos eléctricos e iluminación ambiental • Sensores de temperatura, humo y humedad para bibliotecas, museos y otros ambientes sensibles • Sensores para apertura de puertas y ventanas de edificios • Sensores de volumen de residuos para contenedores públicos de basura 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidores de calidad del aire (contaminación medioambiental y nivel de CO2) • Sensores de ruido contra contaminación sonora • Control de nivel de agua de ríos y embalses • Sensores sismográficos de temblores y deslizamientos • Control de calidad del agua potable • Control del nivel del mar y calidad del agua

Fuente: (López, 2018).

4. Cooperación entre municipios

Finalmente, es necesario aprovechar el potencial de las megaciudades, fomentando la cooperación entre sus municipios. Este tipo de cooperación ya ha sido necesario para enfrentar la emergencia sanitaria, pues numerosos municipios cercanos a las grandes ciudades no cuentan con dotación hospitalaria suficiente, en especial, en materia de unidades de cuidados intensivos. En la fase de recuperación post-COVID-19, un área necesaria de cooperación es la relativa a la conectividad. El caso de Bogotá merece especial atención. Antes de la crisis, Bogotá D.C. recibía por tierra diariamente unas 150.000 personas. Aproximadamente la mitad eran viajeros regulares por razones de trabajo. Quienes venían de Soacha, Chía, Funza, Cota o Mosquera, municipios relativamente bien conectados a la ciudad, gastaban en promedio más de una hora diaria para llegar a sus trabajos y otro tanto para regresar. Quienes venían de otros lugares gastaban en cada dirección más de una hora y media en promedio. Este desperdicio diario de capacidades productivas no tendría por qué volver a ocurrir, incluso si el número de viajeros vuelve a ser el que se tenía

antes, ya que tal número no llega siquiera a 2% de la población residente de la ciudad. En condiciones geográficas mucho más difíciles, la isla de Manhattan, con una población de 1,6 millones, recibe a diario 2,3 millones de viajeros. La misma Bogotá D.C. movilizaba diariamente en Transmilenio a dos millones de personas antes de la crisis.

La movilidad es sólo uno de los problemas comunes que requerirían una mejor coordinación entre las principales ciudades y sus municipios satélites, para aprovechar el potencial conjunto de generación de empleo formal, en la fase de recuperación. Las grandes ciudades y los municipios cercanos que conforman sus áreas metropolitanas *de facto* deben acordar rápidamente programas conjuntos de inversión en vías de conexión intermunicipal, servicios de transporte y centrales para pasajeros, que tengan en cuenta las restricciones que imponen los protocolos sanitarios.

La conformación de áreas metropolitanas *de jure* se rige por una lista de procedimientos establecidos en la Ley 1225 de 2013, que concluye con la aprobación en consulta popular. Existen legalmente sólo seis áreas metropolitanas, cuando por lo menos debería haber 19 para que puedan coordinarse los municipios que están más conectados laboralmente entre sí. El Gobierno nacional y el Congreso podrían ayudar a destrabar el proceso de conformación de áreas metropolitanas.

Recuadro 2.4 **El Sistema de Ciudades en Colombia**

El Departamento Nacional de Planeación coordinó en 2014 la Misión del Sistema de Ciudades, en la cual Econometría Consultores participó a través de la evaluación del impacto de la aplicación de los instrumentos de la Ley 388/97. La Misión identificó dos tipos de desarrollos urbanos: "i) ciudades uninodales, cuya expansión y desarrollo se ha mantenido al interior del límite político administrativo del municipio y, ii) aglomeraciones urbanas, ciudades 'funcionales' cuyas actividades han desbordado el límite político-administrativo de la ciudad núcleo y desarrollan sus actividades en municipios aledaños."

Las recomendaciones de la Misión se plasmaron en el Documento Conpes 3819 de 2014 mediante un Plan de Acción de seis ejes: i) Visión sostenible y crecimiento verde; ii) Conectividad física y digital; iii) Productividad; iv) Calidad de vida y equidad; v) Financiación adecuada y eficiente, y vi) Coordinación y gobernanza.

Si bien esta política se originó en el Gobierno de Santos (2011-2018), el Plan Nacional de Desarrollo la continuó con modificaciones, planteando una estrategia denominada "Sistema de Ciudades: motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo", que básicamente busca "potenciar la equidad y la productividad del SC mediante la promoción de modelos de ciudad equilibrados y enfocados hacia un uso eficiente del suelo, la provisión de bienes y servicios urbanos y regionales y la generación de mayores sinergias supramunicipales para el crecimiento económico y la inclusión social". Nótese que nuevamente el énfasis es el crecimiento económico en general y la inclusión social en lo particular. Los ejes de acción ahora son (DNP, 2019):

i) Ciudades productivas con infraestructura para la competitividad, que incluye:

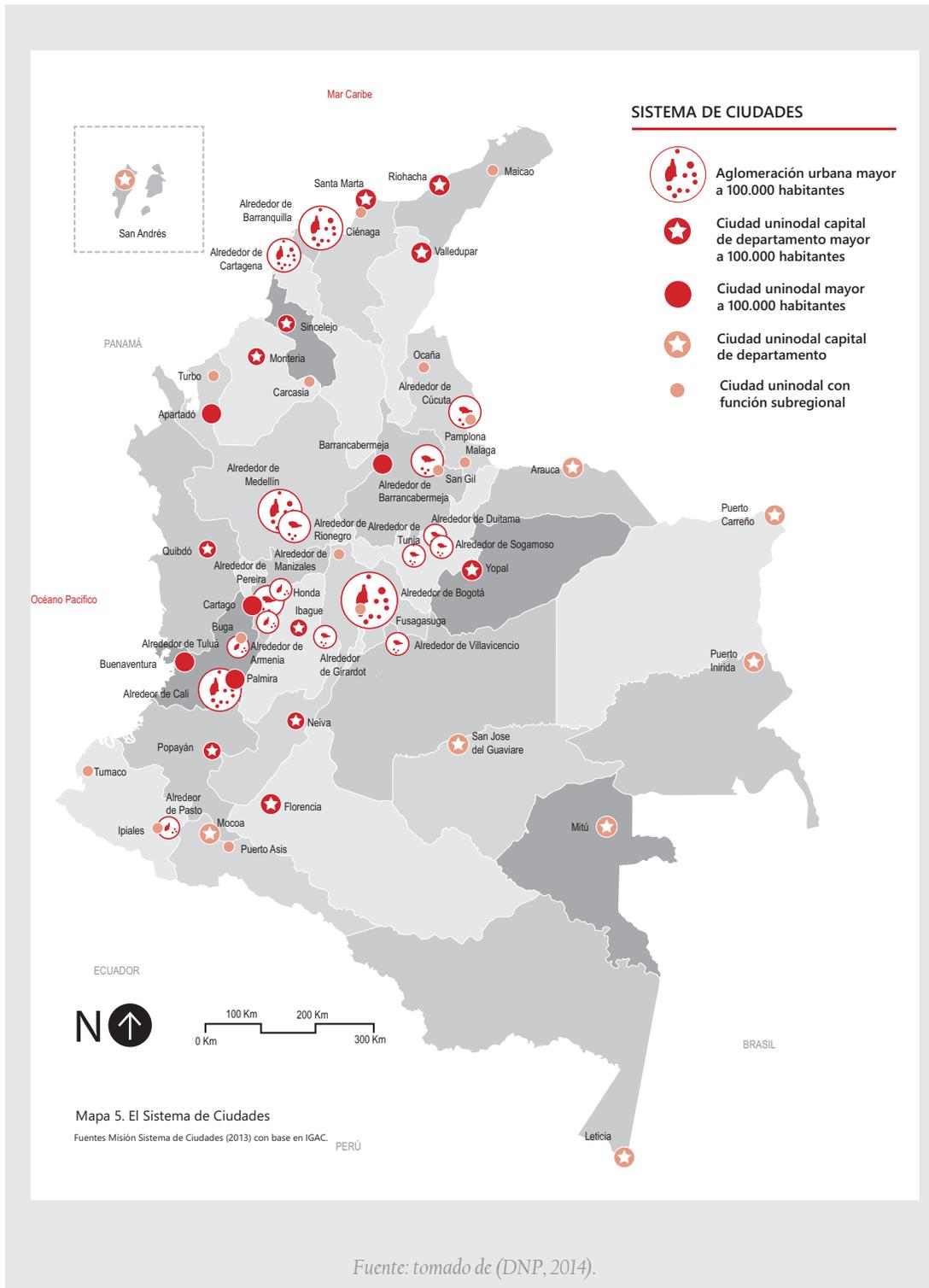
- *Reglamentación de la implementación de AIU.*
- *Elaboración de una metodología para la identificación de necesidades de equipamientos supramunicipales.*
- *Formulación de lineamientos para la priorización de proyectos de accesos urbanos.*
- *Formulación de lineamientos e identificación de acciones para mejorar la conectividad digital de las ciudades, para promover la productividad urbana y las industrias creativas y de tecnología.*

ii) Conectar el sistema de ciudades a partir de su desarrollo productivo.

- *Formulación de lineamientos para promover la diversificación y sofisticación de las ciudades, teniendo en cuenta las apuestas productivas de los territorios, orientadas a la generación de mayores escalas de producción, empleo y valor agregado.*
- *Generación de estrategias para capacitar el recurso humano en concordancia con las apuestas productivas regionales y de ciudad definidas.*
- *Impulso a la creación o consolidación de una institucionalidad metropolitana o regional para la promoción del desarrollo económico y la provisión de bienes públicos a los clústeres de su territorio.*

En resumen, aparte de la reglamentación de las AIU, la nueva política de cooperación entre ciudades se reduce a formular lineamientos, desarrollar metodologías y estrategias e impulsar la institucionalidad. Nuestra propuesta de reforma es, teniendo en cuenta las necesidades de generar cambios estructurales en las dinámicas de generación de empleo en las ciudades, modificar el Plan Nacional de Desarrollo para establecer acciones concretas para:

- *Incentivar la sofisticación de la producción.*
- *La reforma del sistema de formación para el trabajo, con énfasis en la empleabilidad.*
- *La financiación de la implementación de elementos tecnológicos, para la planeación y gestión de las ciudades.*
- *La reforma a los mecanismos de adopción y ejecución de Planes parciales y AIU, para el desarrollo de conglomerados intraurbanos que reduzcan la necesidad de movilización, concentren la demanda de bienes y servicios, y la generación de empleo en zonas densas de usos mixtos e integrales.*
- *La creación de una arquitectura institucional efectiva con espacios de interacción, coordinación y toma de decisiones, para la cooperación entre aglomeraciones de municipios. Esto último incluyendo mecanismos de financiación y acceso a crédito externo por parte de regiones o asociaciones de municipios.*



Fuente: tomado de (DNP, 2014).

REFERENCIAS

Centro para el Desarrollo Internacional (2020). "Datlas Colombia" (U. d. Harvard, Editor). Obtenido de Atlas de la Complejidad Económica en Colombia: septiembre. <http://datlascolombia.bancoldex.com/>

DANE (2019). Pobreza monetaria en Colombia Año 2019. Boletín Técnico. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria_2019.pdf.

DANE (2020a). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Obtenido de www.dane.gov.co: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

DANE (2020b). www.dane.gov.co. Obtenido de Formación para el trabajo: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/formacion/GEIH_FormacionTrabajo_abr_jun19.pdf

DNP (2014). Misión Sistema de Ciudades. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP (2019). Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP (2020). "Observatorio del Sistema de Ciudades". Obtenido de osc.dnp.gov.co: https://osc.dnp.gov.co/media/com_inicio/img/Datos-ICM-2019.xlsb

Findeter (2020). www.findeter.gov.co. (F. d. Territorial, Editor) Obtenido de Colombia TOD NAMA: <https://www.findeter.gov.co/publicaciones/500067/colombia-tod-nama/>

Hidalgo, César A. y Ricardo Hausmann (2009). "The building blocks of economic complexity". *Proceedings of the national academy of sciences* 106, No. 26: 10570-10575.

López, R. (2018). *Ciudades inteligentes para el desarrollo*. Presentación. Medellín: BID.

O'Clery, Neave, Juan Camilo Chaparro, Andrés Gómez y Eduardo Lora (2020). "Skill diversity and the evolution of formal employment in cities." (En revisión) en *Policy Research*.

París, M. (2013). "De los centros urbanos consolidados a los lugares de centralidad: Una propuesta metodológica para su estudio". Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.

Unión Temporal Econometría-SEI (2017). "Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes en Acción." Obtenido de prosperidadsocial.gov.co: <http://centrodedocumentacion.prosperidad-social.gov.co/Documentos%202019/DTMC/Informes/Informe%20Evaluacio%CC%81n%20de%20Impacto%20del%20Programa%20Jo%CC%81venes%20en%20Accio%CC%81n-2017.pdf>

Unión Temporal Econometría-SEI (2020). "Caracterización y Diagnóstico de los centros de las ciudades en Colombia." Bogotá: Departamento Nacional de Planeación SVDU.

Capítulo 3

UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO²⁰

*Arturo García, Nury Bejarano,
Jimena Iguavita y Cristhian Contreras*

Colombia tiene una ventana de oportunidad en el sector agropecuario. Puede consolidar las bases de su desarrollo explotando las ventajas comparativas que tiene en las actividades agropecuarias, las cuales se podrían potenciar enormemente si se dan encadenamientos con la agroindustria y el comercio, y se genera circulación hacia toda la economía. En el momento en que se produzca la recuperación de la actividad petrolera, por medio de políticas macroeconómicas deben evitarse los efectos perniciosos tipo enfermedad holandesa que se dieron en el auge anterior de precios,²¹ más bien, los recursos naturales no renovables, vía regalías, deben ser una de las fuentes de financiación de esta apuesta de desarrollo.

La propuesta se ha estructurado en seis apartes. En el primero se muestra que el desempeño actual del sector agropecuario en términos de PIB, empleo y exportaciones no ha sido malo en un escenario extremo como el que se ha tenido. En el segundo, se profundiza en cómo el sector puede tener un desarrollo positivo después de la pandemia, así la participación en el PIB sea baja. En el tercero se enfatiza que para hacerlo es necesaria una mayor conexión con el mercado internacional. Posteriormente, se muestra que para exportar o sustituir importaciones es necesario aprovechar las ventajas comparativas, y aumentos grandes pero posibles de la productividad. En el quinto se plantea que una mejora en el sector agropecuario tendrá efectos positivos en la cadena alimentaria y por tanto en el conjunto de la economía. Finalmente, se expone cómo el cambio requiere toda una estrategia integral basada en una apuesta 'gana-gana' donde las mejoras en productividad tendrán un papel central.

²⁰ El 17 de abril de 2020 se publicó en *La República* el planteamiento general que se desarrolla en este capítulo del libro. Elaborado por Arturo García, Nury Bejarano, Jimena Iguavita y Cristhian Contreras.

²¹ Fenómeno de expansión del ingreso de divisas por auges en la exportación de recursos naturales no renovables (normalmente petróleo y minerales) que, sin las medidas adecuadas, genera revaluación de la moneda local y contracción y pérdida de empleos en otros sectores productivos, y efectos negativos finales en la economía como un todo, planteado desde el clásico artículo de (Max Corden y Peter Neary, 1982).

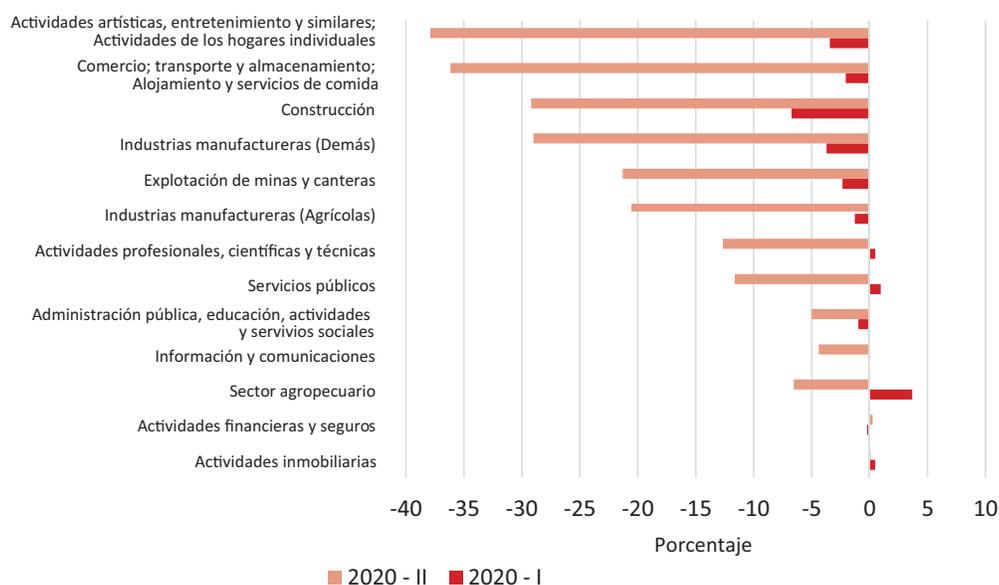
3.1

DESEMPEÑO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA PANDEMIA

Para mirar el desempeño reciente del sector agropecuario vale la pena poner atención a tres indicadores básicos: PIB, exportaciones y empleo. El empleo bien podría considerarse como el mayor problema del momento; sin embargo, el PIB es fundamental, porque de su comportamiento depende la generación de empleo así como los ingresos para la población y para el Estado. Las exportaciones son fundamentales como componentes del PIB y como fuente de pago para las importaciones y el servicio de la deuda.

En el informe de política monetaria de agosto, el Banco de la República estima una caída en el PIB de 8,5% durante 2020 (oscilando entre 6 y 10%), y un crecimiento de 5,3% para 2021. En el segundo trimestre, cuando se sintió plenamente el efecto de la crisis sanitaria, la caída del PIB fue de 15%; sin embargo, los efectos no fueron homogéneos por sectores como puede verse en el gráfico 3.1. Dos aspectos pueden resaltarse: a) La agricultura, ha caído en menos de 5%; y b) La caída de más de 20% en minas, industria, construcción, comercio, servicios. La industria asociada a procesamiento de productos agropecuarios cayó menos que el resto de la industria (-19% vs -27%).

Gráfico 3.1
Crecimiento del PIB por sectores de la economía 2020 (Porcentaje)



Fuente: (DANE, 2020).

Todo lo anterior implica caídas en los ingresos con sus consecuentes efectos sobre la demanda y las condiciones de vida de la población, pero a la vez muestra la resiliencia que tienen ciertos sectores, entre otros, la agricultura.

Por otro lado, en la medida que se quiere una economía más diversificada, lo que pase con las exportaciones tiene especial relevancia. A junio de 2020 las caídas más fuertes las

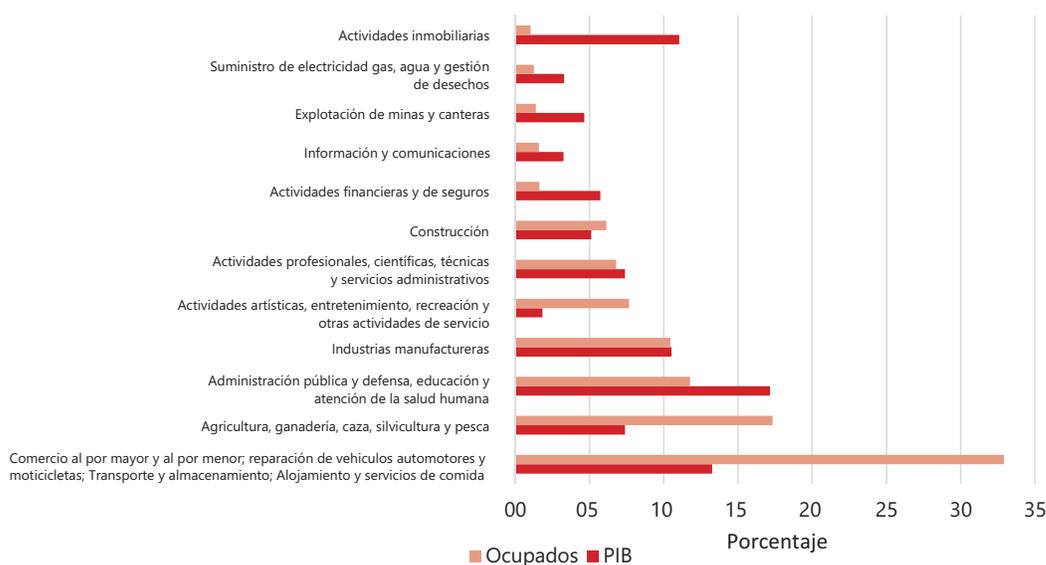
sufrió el sector minero e industrial, que tienen una mayor participación en las exportaciones, mientras que la caída del sector agropecuario fue menor. Sin contar con los efectos de la pandemia, las exportaciones no han respondido a la fuerte devaluación que ha tenido el peso colombiano (superior al 50% desde 2012).

La función de generación de divisas ha recaído fundamentalmente en el sector petrolero; sin embargo, su vulnerabilidad en momentos como estos, la gran presión mundial que busca la reducción del consumo de energías fósiles y sobre todo las muy pocas reservas con que cuenta el país (menos de siete años), impiden que sea una base sólida de desarrollo. La búsqueda de alternativas es una prioridad inaplazable, esta coyuntura es una oportunidad para buscarlas.

Por último, lo más crítico es lo que sucede con el empleo. La tasa de desempleo llegó a finales de julio a 20,2%, con una pérdida adicional en la calidad del empleo. En este panorama, salvo el sector de servicios públicos, donde actividades como comunicaciones se dispararon con las cuarentenas, el empleo en todos los demás sectores se ha visto afectado. La agricultura fue uno de los sectores en los que la caída fue menor.

Mirando en conjunto los indicadores de PIB, exportaciones y empleo, se puede afirmar que la agricultura ha tenido un desempeño bastante aceptable en medio de la pandemia. Adicionalmente, si se valora el empleo generado por unidad de PIB, se encuentra que el sector agropecuario, junto con el comercio, son los más altos en este indicador (ver Gráfico 3.2). Esto es un aspecto relevante, cuando más adelante se vean las posibilidades y los efectos del crecimiento de la producción agropecuaria.

Gráfico 3.2
Participaciones en el PIB y en ocupación por sectores de la economía
(Segundo trimestre de 2020)



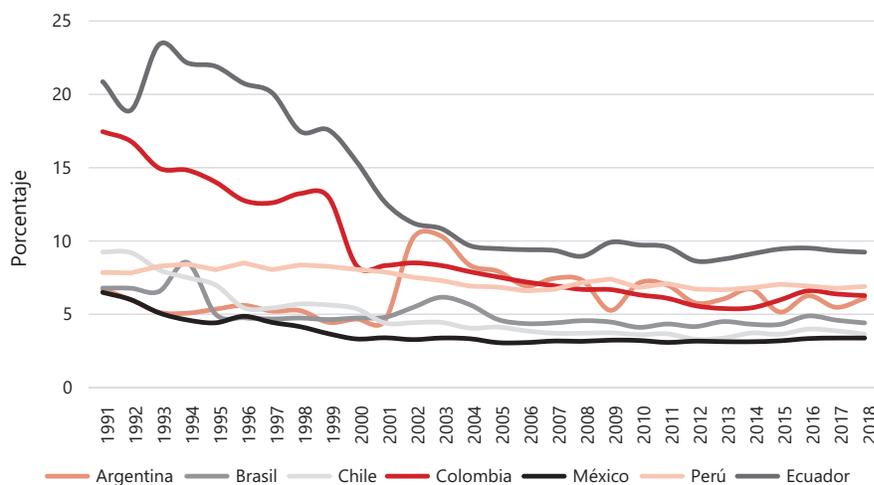
En resumen, podría decirse que el sector agrícola ha sido uno de los menos afectados por la pandemia. Esto es importante por: i) los ingresos que genera, ii) las implicaciones sobre seguridad alimentaria de la población colombiana, y iii) su impacto en la equidad, ya que es la fuente de sustento de una de las poblaciones más vulnerables del país. La pregunta es si vale la pena hacer la apuesta en este sector, como base para el crecimiento futuro.

3.2

MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA: EL SECTOR AGROPECUARIO PUEDE APORTAR AL CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL EMPLEO

Las actividades agropecuarias tienden a perder participación en el PIB conforme los países se van desarrollando (Kalmanovitz y López, 2006). Es una 'ley' de la cual es difícil escapar. Sin embargo, se quiere mostrar que, aun respetando esta realidad, es posible que el sector rural tenga un importante potencial de crecimiento. Para ello, lo primero es mirar el comportamiento de la agricultura colombiana, en comparación con otros países. Si se toman los principales países latinoamericanos a partir de 1991, año en que se implementó la apertura en el país, se encuentra que la participación del sector en el PIB en Colombia partía de un nivel alto; el mayor, salvo Ecuador. Luego, el decrecimiento fue, de lejos, mayor que el promedio de países, en buena medida, por el conflicto armado. Muy ilustrativo es el hecho de que entre 1999 y 2000, cuando se estaba acentuando el conflicto armado, se dio una de las caídas más grandes, cerca de cinco puntos de participación en un solo año.

Gráfico 3.3
Valor agregado de la agricultura, silvicultura y pesca como participación del PIB.
Países latinoamericanos, 1991-2018

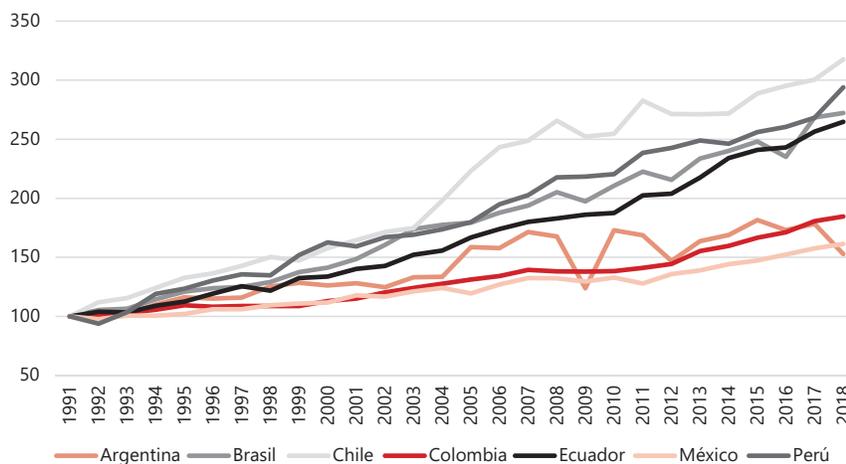


Fuente: Cálculos propios sobre cifras del Banco Mundial.

Con las mejoras en seguridad que se dieron a partir de 2002, y luego con las negociaciones de paz iniciadas desde 2010, se ha frenado esa pérdida en participación en términos relativos a países vecinos, e incluso se ha revertido en los últimos años.

Otra forma de ver el potencial de la agricultura es valorando los crecimientos que han tenido los distintos países. Independientemente de que se pierda participación, se pueden tener importantes aumentos en la producción y en las exportaciones. Existen experiencias de países que así lo muestran: Brasil, Chile, Perú y Ecuador en el ámbito latinoamericano; algo similar se dio en países del sudeste asiático como Malasia e Indonesia. Vale la pena resaltar que estos importantes crecimientos se han dado aún si la participación del sector agropecuario en el PIB es baja.

Gráfico 3.4
Crecimiento del sector agropecuario (Base 100 en 1991)



Fuente: Banco Mundial.

Hay dos maneras de valorar lo que podría ser el aporte del sector agropecuario en la producción nacional y el empleo (ver Cuadro 3.1).

a) Extrapolando lo que sería la participación de la agricultura en el PIB si se hubiese seguido la tendencia antes de la agudización del conflicto armado. Al comparar la tendencia con la situación actual, se encuentra que las diferencias serían: 398.242 hectáreas adicionales, 13,1 millones de toneladas de mayor producción y 1,1 millones de empleos nuevos.

b) Extrapolando lo que hubiese sido la producción si se hubiese tenido un crecimiento similar a Brasil, Chile, Perú y Ecuador. La diferencia entre el periodo de 2019 real y el proyectado, sería la siguiente: 288.333 hectáreas adicionales, 9,5 millones de toneladas adicionales, y 909.220 empleos adicionales.

Cuadro 3.1
Ejercicio de proyección según crecimiento promedio de las actividades agropecuarias de los países analizados

VARIABLE	2019 REAL	2019 PROYECCIÓN PARTICIPACIÓN	DIFERENCIA PROYECCIÓN PARTICIPACIÓN REAL	2019 PROYECCIÓN CRECIMIENTO	DIFERENCIA PROYECCIÓN CRECIMIENTO REAL
Área sembrada (Has)	4'561.117	4'849.450	398.242	4'959.359	288.333
Producción (Ton)	72'517.103	82'046.730	13'162.193	85'679.296	9'529.626
Ocupados en el sector agrícola (%)	15,8	19,88	6,72 (1'091.955)	21	5,2 (909.220)

Fuente: Cálculos propios sobre cifras del Banco Mundial y DANE.

Los dos ejercicios tienden a coincidir: se está hablando de que se habrían podido tener cerca de un millón de empleos adicionales, nada despreciable en las actuales circunstancias. Esto sería el empleo que, de forma ‘inercial’, se habría logrado en 20 años. Ante la situación existente y con un plan estructural como el que se plantea en este capítulo, se podría tener como meta lograrlo en cinco años.

Los resultados en variables, como empleo, en la práctica podrían ser menores, en la medida en que para llevar la producción al mercado (nacional e internacional) se debe lograr una mejora significativa en la productividad. Aun, si se generase sólo la mitad del empleo, hablar de 500.000 nuevos puestos es significativo. Esta cifra es igual a 11% de los desempleados al mes de junio del 2020, que son 4,7 millones de personas. Por otro lado, podría ser más, en la medida en que Colombia tiene una participación muy marginal en el mercado internacional; además, se podría apuntar a la sustitución de importaciones (básicamente de maíz) y a un desarrollo de cultivos forestales, donde el país tiene un muy bajo desarrollo.

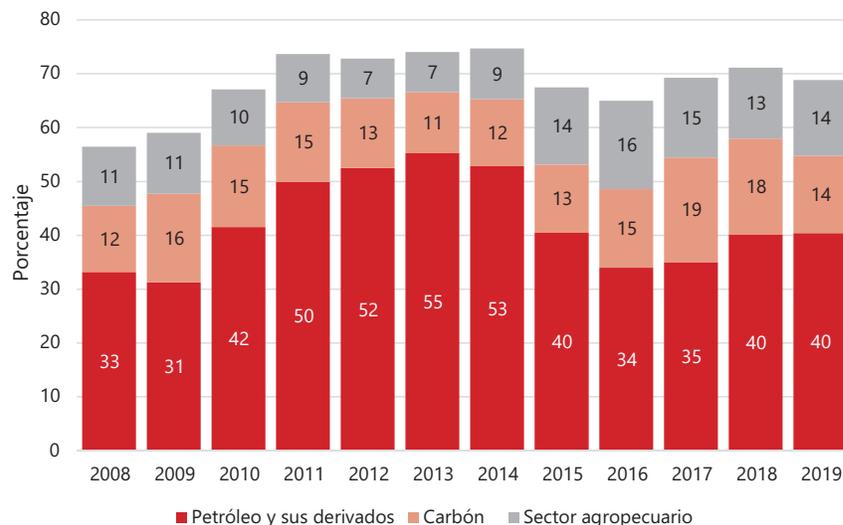
Por supuesto, lo anterior implica tener una activa participación en el comercio exterior, que será imposible si Colombia no es competitiva en sus costos país, como los de transporte, protección y trámites administrativos (ver la primera sección de este capítulo).

3.3

CÓMO LOGRAR AUMENTOS SIGNIFICATIVOS DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Los potenciales de crecimiento que se describieron en la sección anterior, sólo se lograrán con una participación más activa en el comercio exterior. El análisis de la distribución de las exportaciones muestra gran dependencia de los recursos naturales no renovables. En 2019 el petróleo y el carbón representaban 54% de las exportaciones, cuando en el 2000 llegaban a 44%. La gran dependencia de las exportaciones con esos productos es aún más grave, cuando la tendencia a mediano y largo plazo a nivel mundial es al marchitamiento de su consumo.

Gráfico 3.5
Participación de principales productos en las exportaciones de Colombia



Si se analizan las exportaciones agropecuarias vale la pena resaltar lo siguiente:

- El grueso de las exportaciones se concentra en tres productos básicos: café, flores y banano, en orden decreciente de importancia. Se trata de tres productos que el mercado internacional ha tenido siempre como objetivo.
- Para los demás productos agropecuarios básicos, el énfasis es el mercado nacional. Las exportaciones no son importantes, o sencillamente es un mercado que no se contempla.
- En cierta forma, el salto hacia el mercado internacional podría enfrentar una especie de trampa al crecimiento. La producción nacional tiene una protección en los costos de transporte, aparte de las protecciones arancelarias y para arancelarias (Perfetti y Botero, 2018). Exportar implica una reducción de los precios, que podría afectar al conjunto de la producción, con una baja notoria del ingreso. En tal sentido, no hay incentivo a realizar exportaciones, salvo que el aumento fuese significativo.
- Se exportan principalmente productos sin mayor procesamiento.

Cuadro 3.2
Exportaciones, producción y participación en mercados, Colombia (2016)

CULTIVO	EXPORTACIONES (USD)	EXPORTACIONES/PRODUCCIÓN (CANTIDAD %)	PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO MUNDIAL (VALORES %)
Café y sus derivados	2'462.526	97,92	8,13
Flores y capullos	1'312.262	-	15,67
Bananas	914.966	49,91	8,45
Caña de azúcar y sus derivados	273.337	0,00	1,00
Aceite de palma y sus derivados	245.547	32,55	0,87
Cacao y sus derivados	136.655	21,05	0,29
Carne bovina	14.786	1,76	0,07
Maíz y sus derivados	13.639	2,24	0,05
Leche y sus derivados	1.185	0,03	0,00
Arroz y sus derivados	830	0,07	0,00
Yuca y sus derivados	396	0,09	0,03
Papas y sus derivados	13	0,07	0,00

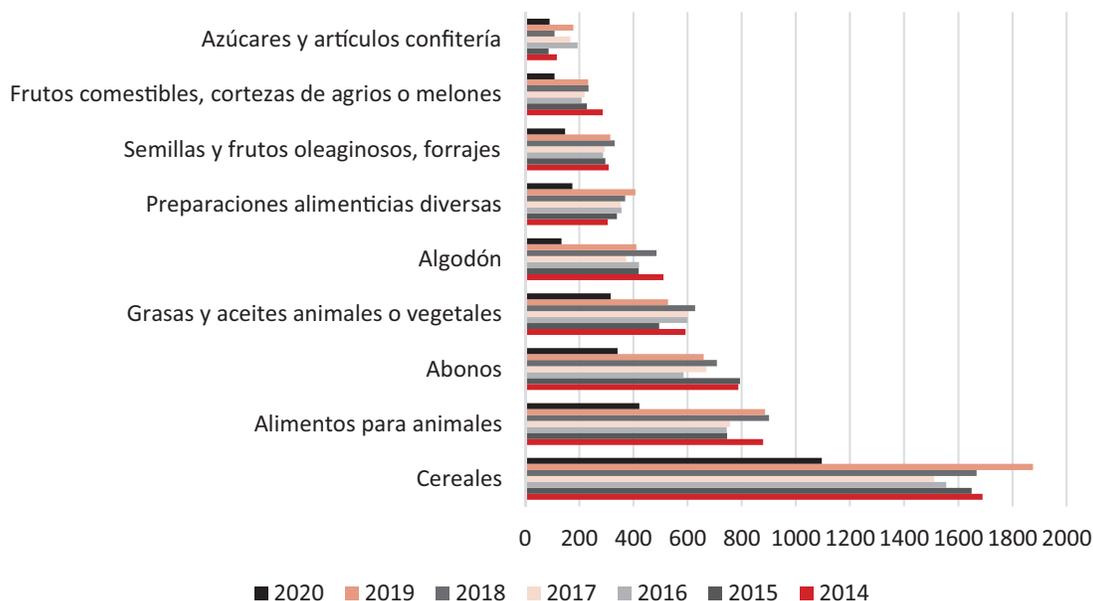
Fuente: Cálculos propios sobre cifras de Faostat.

Por otro lado, tomando a manera de ejemplo la palma y el cacao, no sólo existen posibilidades en el mercado externo sino gran disponibilidad de tierras para aumentar su producción, sin entrar a afectar bosques. Al respecto, los trabajos de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) son bien ilustrativos:

- Según sus estudios de vocación del suelo, existen 17,5 millones de hectáreas con vocación para el cultivo de palma de aceite en Colombia, de los que actualmente se estaría utilizando únicamente 3% del potencial.
- El caso del cacao es incluso más sorprendente: existe un potencial de 21 millones de hectáreas, pero para finales de 2018 se había utilizado menos del 1%.

- En lo que respecta a las importaciones, también hay un margen de sustitución. Se puede observar que dentro de las importaciones relacionadas con el sector agropecuario, los cereales son los de mayor peso; en segundo lugar están los alimentos para animales.

Gráfico 3.6
Principales importaciones agropecuarias por capítulos del arancel
 (En millones de dólares)



Fuente: DANE.

Teniendo en cuenta el gráfico, se debe enfatizar en los productos que componen el arancel de los cereales, para determinar cuáles de ellos tienen mayor peso en las importaciones agropecuarias: son el maíz y el trigo.

Colombia tiene un potencial para producción interna del producto de mayor importación en términos agropecuarios, el maíz amarillo. La Unidad de Producción Rural Agropecuaria (UPRA) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) determinaron que Colombia tiene un potencial de 18,7 millones de hectáreas para la producción de maíz de clima cálido. Para el año 2019, según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), había 327.744 hectáreas plantadas de maíz amarillo, con una producción de un millón de toneladas (1,7% del potencial). El valor importado, en términos de toneladas, es de 5,7 millones de toneladas de maíz, por lo que es factible que el país pueda cubrir la demanda local a través de la sustitución de importaciones. Si se mantiene constante el rendimiento del año 2019, se necesitarían 1'869.230 hectáreas adicionales de este cultivo para suplir las cantidades importadas, lo que es igual a apenas 10% de las áreas con potencial de producción. Esa sustitución no debe lograrse a través de medidas proteccionistas que terminan castigando a los sectores productivos que utilizan estos insumos, y en últimas, a los consumidores. Debe lograrse a través de mejoras en la competitividad.

3.4 CÓMO LOGRAR COMPETITIVIDAD

De los anteriores apartados, se evidencia el potencial de la producción agropecuaria. Así mismo, es claro que para lograrlo, es necesaria una mayor participación en el mercado internacional, aumentando exportaciones y sustituyendo importaciones. En este orden de ideas, es necesario examinar el nivel de competitividad de Colombia frente a otros países similares. Al respecto, se plantea la siguiente pregunta: ¿Se puede competir en el mercado internacional? La respuesta es que sí. Para mostrarlo, se presentan a continuación dos tipos de análisis:

1. Un análisis de ventajas competitivas, donde se muestra que Colombia tiene ventaja comparativa, básicamente en tierra y en agua.
2. Un análisis de productividad, donde se hace una comparación con las productividades de países similares y vecinos, y se contrasta con la situación reportada por Colombia.

1. Análisis de ventajas competitivas

Para analizar las ventajas competitivas de Colombia se deben observar los precios y dotaciones de los principales insumos asociados al sector agropecuario, como son el costo de la mano de obra, la inversión en ciencia y tecnología, la conectividad y calidad de la infraestructura vial, el precio de la energía y la disponibilidad de agua y suelos.

Cuadro 3.3
Indicadores de competitividad en Colombia y en algunos países de referencia

ELEMENTO	SALARIOS PROMEDIO DEL SECTOR AGRÍCOLA 2019	GASTO EN I+D 2016	CONECTIVIDAD VIAL 2019		CALIDAD DE INFRAESTRUCTURA VIAL 2019		PRECIO DE LA ENERGÍA 2019 (HOGARES)	PRECIO DE LA ENERGÍA 2019 (INDUSTRIA)	NIVEL DE ESTRÉS HÍDRICO 2014
	USD	% DEL PIB	VALOR (0-100)	RANKING	VALOR (0-7)	RANKING	(USD/KWH)	(USD/KWH)	ESTRÉS HÍDRICO
Argentina	902,22	0,55	94,5	12	3,6	92	0,08	0,05	6,64
Brasil	317,75	1,26	76,1	69	3	116	0,15	0,12	1,32
Chile	498,46*	0,36	95,8	9	5,2	25	0,19	0,14	5,5
Colombia	247,66	0,26	65,4	97	3,4	104	0,14	0,14	0,86
Ecuador	248,04**	0,33	64,2	100	4,9	35	0,1	0,09	3,74
Indonesia	105,46	0,24	59,8	109	4,2	60	0,1	0,07	9,24
Malasia	NA	1,43	40	133	5,3	19	0,06	0,1	3,41
México	222,46	0,48	90,3	22	4,5	49	0,08	0,15	24,07
Perú	238,01	0,12	64	102	3,2	110	0,2	0,14	1,16
Sudáfrica	261,75**	0,81	96,2	7	4,5	47	0,12	0,06	42,92
Vietnam	188,42	0,44	63,3	104	3,4	103	0,08	0,08	12,79

* Información para 2015; ** Información para 2012

Al respecto, el primer factor a analizar es el costo de los salarios en las zonas rurales. En América Latina se tienen costos laborales relativamente bajos; sin embargo, al comparar a Colombia con países como Vietnam, Perú, Indonesia y México, es claro que el costo por mano de obra es de los más altos (después de Argentina y Brasil). Se tiene una mano de obra relativamente cara para afirmar que el trabajo pueda ser un factor competitivo.

Considerando el gasto total del país en ciencia y tecnología, Colombia es de los países que menos invierte en este rubro (0.26 % del PIB en 2016). Países como Argentina y Brasil han hecho inversiones por encima de 1% del PIB durante los últimos años. Al respecto, el país tampoco muestra ventajas.

Frente a la conectividad vial y la calidad de la infraestructura, el World Economic Forum estimó un *ranking* mundial para estos indicadores en 2019. En el primer caso, el índice mide la velocidad promedio y la rectitud de un recorrido que conecte a diez ciudades del país. Estados Unidos es un referente mundial para este indicador, seguido de México, Argentina y Nueva Zelanda. Colombia, está muy por debajo de estos países, alcanzando el puesto 97 a nivel mundial (de un total de 141 países analizados). El segundo indicador es el de calidad de la infraestructura vial. En el Cuadro 3.3 se muestran los resultados del *ranking* y, similar al indicador de conectividad, Colombia ocupa el puesto 104. Con base en los resultados de los dos indicadores, se puede inferir que Colombia tiene serios problemas en la infraestructura vial con ambos tipos de mediciones. Está entre los países con los puntajes más bajos, es decir, tampoco existe competitividad en infraestructura vial.

Para el desarrollo de actividades productivas, un factor importante es el costo de la energía. De acuerdo con Global Petrol, en 2019 Colombia exhibía uno de los costos más altos por KWH de energía para actividades industriales (USD 0,14/KWH). Como resultado, el país tampoco muestra una ventaja en esto.

Hasta este punto, el país no muestra ventaja competitiva en ninguno de los factores clave. Es momento de analizar su posición frente a disponibilidad de agua y tierra productiva. Frente a la disponibilidad y uso de agua, el Banco Mundial²² estimó en 2014 un indicador del nivel de estrés hídrico, que mide la proporción del agua usada por las actividades agropecuarias, manufacturas, electricidad, industria y servicios frente al total de agua dulce en el país (este indicador también se conoce como intensidad de uso de agua). Como resultado, frente a países similares y de la región, Colombia tiene el nivel más bajo de estrés hídrico, lo cual se convierte en una ventaja comparativa y competitiva para el país.

Finalmente, considerando la disponibilidad de tierra productiva, la FAO valora a Colombia como uno de los países con mayor potencial para usar tierras en actividades productivas, que aún no están siendo usadas para tal fin. "Las tierras con potencial de producción de cultivos que no se destinan a usos agrícolas están distribuidas de manera desigual entre las regiones y los países, y no siempre corresponden a los lugares donde existen oportunidades de mercado y económicas para la expansión de la producción. En el mundo en desarrollo, las regiones con el mayor potencial aparente de expansión agrícola son el África subsahariana y América del Sur. La mitad del saldo total se concentra en sólo siete países: Brasil, República Democrática del Congo, Angola, Sudán, Argentina, Colombia y Bolivia." (FAO, 2011).

Por su parte, la UPRA ha mostrado que hay una gran disponibilidad de área en el país para ampliar la frontera agropecuaria. Según se estimó en 2018, la frontera agrícola en Colombia llega a 36,7 millones de hectáreas, en las cuales se pueden desarrollar actividades agropecuarias de forma sostenible sin restricciones (UPRA, 2018). Sin embargo, sólo se tienen 5,1 millones de hectáreas cultivadas, 31,1 millones de hectáreas en áreas de pastoreo y 135.235 en área forestal con producción. Así, Colombia tendría ventaja comparativa en disponibilidad de tierra productiva.

Para resumir, como se ha presentado en esta sección, Colombia tiene una ventaja comparativa en disponibilidad de tierra productiva y de agua. Esto muestra las grandes posibilidades de desarrollo agropecuario. La pregunta que queda es cómo empezar a aprovecharlas.

2. Análisis de productividades

El segundo tipo de análisis para determinar si se puede competir en un mercado internacional es el análisis de productividades. Tener ventajas comparativas no significa que se estén aprovechando. Las ventajas comparativas deben volverse ventajas competitivas. Esta sección se concentrará en la productividad de algunos de los principales productos agropecuarios.

Para comenzar, vale la pena comparar los rendimientos en Colombia con los promedios mundiales y con el país de mejor productividad que hace parte de los diez productores más grandes a nivel mundial, en productos como yuca, maíz, ganado, cacao, papa, palma de aceite, café y caña de azúcar.

Cuadro 3.4
Rendimientos de cultivos en Colombia y países de referencia, 2017

PRODUCTO	MEJOR REPRESENTANTE	RENDIMIENTO	COLOMBIA	MUNDO	BRECHA FRENTE AL MEJOR PAÍS	BRECHA FRENTE AL MUNDO
Yuca (Hg/Ha)	Tailandia	230.328	100.246	113.692	130.082	13.446
Maíz (Hg/Ha)	Estados Unidos	118.754	35.005	58.967	83.749	23.962
Ganado (CG/Ha)	Países Bajos	2,02	0,35	0,2	1,67	-0,15
Cacao (Hg/Ha)	Ghana	27.778	3.886	4.481	23.892	595
Papa (Hg/Ha)	Estados Unidos	483.882	227.565	212.087	256.317	-15.478
Palma de aceite (Hg/Ha)	Tailandia	216.870	202.866	146.029	14.004	-56.837
Café (Hg/Ha)	Malasia	39.059	9.514	9.023	29.545	-491
Caña de azúcar (Hg/Ha)	Perú	1'212.463	868.309	708.544	344.154	-159.765

Fuente: Faostat.

Considerando este conjunto de productos (que son los que tienen mayor peso dentro de la producción nacional), es claro que la productividad colombiana se encuentra bastante

lejos de los países líderes. Frente al promedio de productividad mundial, en papa, ganado, palma de aceite, café y caña de azúcar, Colombia reporta rendimientos ligeramente superiores. Para el resto de casos, la productividad por hectárea es inferior.

Ahora bien, se ha mostrado que las productividades son bajas, pero ¿es posible mejorarlas? El Cuadro 3.5 reporta una gran dispersión de productividades. Sin embargo, existe un gran potencial de crecimiento. Si se lograra llevar a los productores que se encuentran en los quintiles inferiores de productividad (1 y 2) al quintil cuarto, los incrementos en esta variable serían significativos como se aprecia en el cuadro.

Cuadro 3.5
Potenciales de aumentos de productividad en algunos productos

PRODUCTO	PRODUCTIVIDAD PROMEDIO, QUINTILES 1 Y 2	PRODUCTIVIDAD PROMEDIO QUINTIL 4	CRECIMIENTO SI SE ALCANZA PRODUCTIVIDAD QUINTIL 4 (%)	UNIDAD
Cacao	0,425	1,5	253	(Ton/Ha)
Café	0,995	2,01	102	(Ton/Ha)
Caña panelera	3,74	12,5	234,2	(Ton/Ha)
Maíz amarillo	1,23	3	144,9	(Ton/Ha)
Papa	10,05	25	148,6	(Ton/Ha)
Yuca	3,54	11	210,7	(Ton/Ha)
Bovinos	0,245	1,27	391,1	(Reses/Ha)

Fuente: Cálculos propios sobre cifras de ENA, 2017 y Faostat.

Existe, por tanto, espacio para lograr incrementos sustanciales de productividad. Al respecto se tienen experiencias reales que permiten mostrar que dichos aumentos son factibles. Por ejemplo, en términos de cabezas de ganado por hectárea en un proyecto de Fundación Alpina, se lograron incrementos que superan el aumento potencial esperado (Econometría, 2016A). En un reciente proyecto de la Unión Europea con productoras mujeres en el sur del Cauca se lograron incrementos en ingresos superiores al 100% en productos como cerdos, cuyes, pollos de engorde, gallinas ponedoras y hortalizas (Econometría, 2019B).

3.5 ENCADENAMIENTOS Y EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO DEL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA

La dinámica económica de una región o un país se debe valorar por lo que vende fuera de la región (o lo que exporta, para el caso de los países) y los procesos de circulación de los bienes generados por los ingresos de esas ventas y exportaciones sobre el resto de la economía.

Al respecto, se debe entender que el desarrollo de la agricultura no se limita a las actividades primarias: es la base para el desarrollo de la agroindustria. La economía agropecuaria a primera vista no tiene una participación alta en el PIB de un país, cuando ha avanzado

en su desarrollo; además, la participación del sector agrícola tiende a disminuir, como se ha visto anteriormente. Sin embargo, no hay que olvidar que el sector agropecuario es la base de otros sectores de la economía, puesto que provee de materias primas y demanda insumos (Banco Mundial, 2008). Un producto primario usualmente es transformado para otorgarle valor agregado y pasar al consumidor final, a los hogares. Este sistema conforma lo que se entiende como encadenamiento productivo.

Para poner este concepto en perspectiva de un país como Colombia, se tomó información de los sectores que mayoritariamente dependen de la actividad agropecuaria para su funcionamiento. En el Cuadro 3.6 se presentan los resultados de un ejercicio que busca hacer una aproximación cuantitativa de lo que implica el encadenamiento hacia adelante del sector agropecuario en la economía del país. Se encuentra que los sectores interrelacionados con el sector agropecuario conforman 14,8% del PIB total, que sumados al sector netamente agropecuario llegan a representar 21% del PIB nacional.

Cuadro 3.6
Participación del sector agropecuario por encadenamientos, 2018

SECTOR SEGÚN DIVISIÓN CIIU 4 REV A.C - 61 AGRUPACIONES	PIB (MILES DE MILLONES DE PESOS)	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	53.442	6,3
Elaboración de productos alimenticios; elaboración de bebidas; elaboración de productos de tabaco	28.678	3,4
Fabricación de productos textiles; confección de prendas de vestir; curtido y re-curtido de cueros; fabricación de calzado; fabricación de artículos de viaje, maletas, bolsos de mano y artículos similares, y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería; adobo y teñido de pieles	10.418	1,2
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de cestería y espartería; fabricación de papel, cartón y productos de papel y de cartón; actividades de impresión; producción de copias a partir de grabaciones originales	6.479	0,8
Fabricación de sustancias químicas básicas, abonos y compuestos inorgánicos nitrogenados, plásticos y caucho sintético en formas primarias; fabricación de otros productos químicos; fabricación de fibras sintéticas y artificiales; fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	12.291	1,4
Fabricación de muebles, colchones y somieres	2.359	0,3
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas*	33.361	3,9
Alojamiento y servicios de comida	32.594	3,8
Producto interno bruto	853.600	100

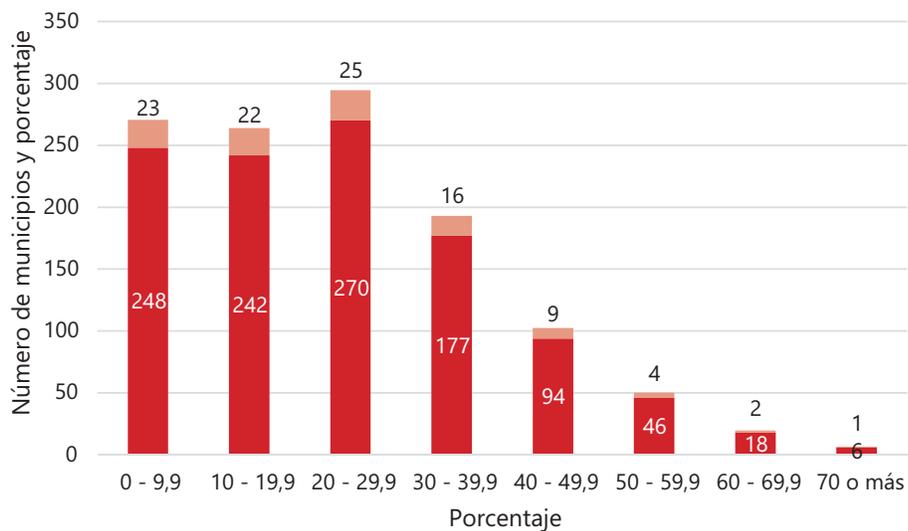
*Se tomó información de la Encuesta Anual de Comercio (EAC) del 2018, en la cual se tiene información de la participación de productos primarios, alimentos, textiles, cueros y papelería. Estos rubros mencionados anteriormente representan al 47,5% del sector Comercio al por mayor y al por menor.

Fuente: Cálculos propios sobre Cuentas Nacionales del DANE y EAC, 2018.

Con información de la base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH, y de la Encuesta Anual de Comercio, se logró establecer el número de empleos que genera de forma directa e indirecta, para el 2019, el sector agropecuario, puesto que hay sectores económicos industriales y comerciales ligados a este sector (Banco Mundial, 2015). Se tomó información del sector agropecuario, así como del comercio de productos primarios, alimentos, textiles y cuero, de elaboración de sustancias químicas orgánicas, textiles y cuero, papel, cartón, muebles, alimentos, así como servicios de comidas y bebidas para el año 2019. Se encontró que de un total de 22,3 millones de personas ocupadas, 36% pertenecen a los sectores mencionados. Ese 36% es aproximadamente un total de ocho millones de empleos que están ligados al sector agropecuario.

Por otro lado, el Gráfico 3.7 muestra el grado de importancia que tenía la economía agropecuaria en los municipios de Colombia para el año 2015. Frente al PIB agropecuario nacional que se ubica en 5,9%, en una gran cantidad de municipios su participación es mucho mayor. Además, para 55% de los municipios, la actividad agropecuaria representa más de 20% de su actividad económica total.

Gráfico 3.7
Distribución municipal por participación del sector agropecuario en el valor agregado municipal, 2015



Fuente: Cálculos propios a partir de DNP, Terridata.

La importancia del sector agropecuario, sobre la economía, va más allá de su efecto sobre las actividades directamente relacionadas con él. En primer lugar, los productos agropecuarios son insumos para la industria, en lo que se conoce como la agroindustria, pero también la industria aporta insumos para el sector agropecuario, comenzando por los abonos. En segundo lugar, también existe una relación estrecha con el comercio, en la medida que el sector agropecuario suministra bienes que se venden en supermercados, tiendas de barrio, cafeterías; algo similar se presenta con el sector servicios, en particular con los restaurantes. Finalmente, en muchos municipios del país buena parte de la actividad productiva gira en torno a las actividades agropecuarias, incluyendo sectores no directamente relacionados,

como el transporte, turismo, alojamiento, etc. Por todo esto, bien puede afirmarse que el sector agropecuario tiene grandes encadenamientos que terminan teniendo un impacto que vas mucho más allá de su participación directa en el PIB.

3.6

CONDICIONES PARA APROVECHAR LAS VENTAJAS COMPARATIVAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Para este aparte, la experiencia de Econometría en el desarrollo de múltiples trabajos relacionados con temas rurales, agropecuarios y de desarrollo regional aporta un material importante, que sirve de soporte a los planteamientos que se formulan a continuación. En cierta forma, la propuesta es una reflexión, a partir de los trabajos realizados, mientras que el análisis macro hecho previamente ha presentado el contexto necesario para sustentar la relevancia de lo que aquí se propone.

La agricultura tiene el potencial de ser un motor de la economía. Según un informe (Banco Mundial, 2008), el sector agropecuario es de dos a cuatro veces más efectivo en la reducción de la pobreza que cualquier otro sector, y los costos de inversión no son mayores que en los demás sectores. Por otro lado, según lo plantea (Lin, 2009), una estrategia de desarrollo que tenga como base el sector agropecuario sería lo más conveniente, en tanto aprovecharía las ventajas comparativas con que cuenta Colombia, según se mostró anteriormente. Sin embargo, esto no es lo que ha hecho el país. La pregunta es ¿por qué el sector agropecuario no ha tenido la relevancia que le corresponde? Cuatro aspectos ayudan a explicar esta situación:

1. Conflicto armado. Lo primero que de forma 'atípica' afecta al país es la persistencia de un conflicto armado de más de 50 años, que ha tenido sus mayores efectos negativos en las zonas rurales, particularmente las más apartadas, donde justamente se estaría dando el mayor crecimiento de la producción, como se mostró previamente. El conflicto armado conlleva costos adicionales de seguridad, extorsiones, riesgo de pérdida de la producción, falta de presencia del Estado y otros más. Estos costos afectan tanto al propio sector agropecuario como a sus proveedores de insumos, de asistencia técnica, de transporte, etc. Todo ello impide que el sector logre el máximo de su potencialidad.

2. Dinámicas perversas de ocupación territorial. La especulación con las tierras cercanas a los cascos urbanos propicia que la producción agropecuaria se desplace hacia la periferia, donde pierde competitividad e impide que se convierta en motor de desarrollo y de mejora en las condiciones de vida de la población (Econometría, 2014). En este contexto, la tierra, que como se señaló anteriormente, constituye una ventaja comparativa de Colombia por tenerse en abundancia, termina utilizándose de manera ineficiente y elevando los costos de la actividad agropecuaria.

3. Trampa en el comercio exterior. Para producciones agropecuarias, que tradicionalmente se orientan al mercado interno, la perspectiva de exportar puede no ser atractiva. Los costos de transporte para la exportación o la importación crean una protección complementaria a la generada por medidas arancelarias y para arancelarias. En esta situación, dar el paso de llegar a exportar no es tan atractivo, mucho menos si los volúmenes de exportación son pequeños.

4. Peso de ideas dominantes. Como lo plantea (Lin, 2009); el peso inercial de ciertas ideas lleva a adoptar políticas que pueden ir en contra de lo que podría ser lo más conveniente para el país. En particular, el concepto de que lo más avanzado es lo mejor, en contravía del aprovechamiento de las ventajas comparativas. En tal sentido, el campo no es tema que se aborde en los debates de desarrollo.

Para aprovechar el potencial que existe, es necesario un cambio significativo en lo que se viene haciendo, que pasa, ante todo, por un cambio de mentalidad para tratar de salir de ideas dominantes, que al final no permiten el desarrollo deseado. Con el fin de romper este bloqueo, se plantea un conjunto de estrategias, que abordan no sólo aspectos agropecuarios y de los territorios, sino que incorporan acciones de carácter macro. Buena parte de las propuestas que se formulan a continuación tienen el soporte de trabajos realizados por Econometría, la mayoría para el sector público. El marco general de ellas se encuentra en la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (DNP, 2015).

De acuerdo con los planteamientos formulados en dicha misión, para promover un desarrollo integral (es decir, económico, social y ambiental) del campo en Colombia, es necesaria la implementación de seis estrategias, las cuales se construyen desde el territorio, y abarcan una visión que va más allá de lo agropecuario:

- Estrategia de derechos sociales para la inclusión social de la población rural
- Estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar
- Estrategia de competitividad agropecuaria
- Estrategia de sostenibilidad ambiental
- Estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial
- Estrategia de ajuste institucional

En este orden de ideas, las condiciones que en este documento se proponen para aprovechar las ventajas comparativas de Colombia, en lo relacionado con la actividad agropecuaria, se agrupan en siete elementos centrales: política macroeconómica, ordenamiento territorial, inclusión productiva como base para la inclusión social, castigo a usos no óptimos del suelo, mejoras en productividad, procesos de aglomeración, e inversión en infraestructura estratégica.

A continuación se exponen las medidas de política en cada una de estas áreas:

1. Política macroeconómica

Como parte del primer hito, se deben evitar los efectos tipo enfermedad holandesa que se tendrían por la exportación de petróleo, y en menor medida, el carbón. En particular, se deben evitar los efectos sobre la tasa de cambio, que lleven a la revaluación.

La aprobación de la Regla Fiscal en el año 2011 fue un ‘hito’ para la estabilidad macroeconómica, pues estableció que, sector público debía ahorrar una parte importante de los

recursos extraordinarios de la bonanza en los precios de la actividad minero-energética, y por esa vía neutralizar las presiones que la abundancia de divisas podría ocasionar hacia la revaluación del peso. Infortunadamente, señaló que su aplicación comenzaría sólo a partir del año 2014, cuando se acabó el *boom* en los precios del petróleo. Hacia el futuro, y en la eventualidad de producirse otra elevación en éstos, deben utilizarse plenamente los instrumentos de ahorro establecidos en la Ley de la Regla Fiscal.

Más atractivo, como una política macro, no monetaria, sería hacer que el dinamismo de los sectores minero y energético jalone otros que puedan ser contracíclicos. En particular, sería estratégico promover el desarrollo forestal, como se propuso en el documento “Un barril, un árbol” (García, Llinás y Barriga, 2012). Varios aspectos pueden hacer atractiva esta propuesta: i) el desarrollo de la actividad minero-energética no desplazará a la forestal, en la medida que se condiciona una a la otra; ii) en los momentos de declinación de los campos petroleros empezaría la producción de madera; iii) la reforestación tiene un efecto ambiental positivo que compensaría el negativo asociado al petróleo, y iv) se mantiene una inversión importante en el campo.

2. Ordenamiento territorial

Como segundo hito, se plantea que el ordenamiento territorial es central para aprovechar las ventajas comparativas que tiene el país y lograr convertirlas en ventajas competitivas. Este ordenamiento no sólo debe convertirse en una hoja de ruta en el territorio, sino que permitirá el desarrollo rural sin afectar de manera negativa la sostenibilidad medio ambiental.

Al respecto, en el “Levantamiento de una línea de base del programa POT moderno”, en 2017 se mostró la necesidad de la definición y delimitación de los conflictos y usos del suelo, lo cual no sólo tiene efectos positivos y significativos sobre la productividad, sino que es fundamental para el desarrollo de sectores estratégicos. En tal sentido, el ordenamiento territorial puede tener al menos tres grandes aportes: “1) promover tanto la eficiencia individual, como la eficiencia colectiva; 2) dar un marco para orientar las inversiones públicas que articulan las políticas nacionales con las apuestas locales; y 3) regular la dimensión espacial para un adecuado funcionamiento de los mercados inmobiliarios en el caso de las iniciativas privadas” (UT Econometría-Quantil-Fundación Vita, 2017, pág. 4).

De manera complementaria, la evaluación adelantada por Econometría y SEI sobre la aplicación de Instrumentos de Recaudo, asociados al Uso del Suelo (IRUS), concluyó que, considerando que una de las funciones de estos instrumentos es precisamente mejorar la planeación y uso del territorio, se debe incentivar su actualización en los Planes de Ordenamiento Territorial, haciendo especial énfasis en la delimitación de áreas con conflicto de uso del suelo y en las medidas que los municipios proponen para resolverlos. Cada Entidad Territorial debe hacer un seguimiento a través del POT, a la evolución de estos conflictos; ya que se demostró que a menor conflicto en el uso del suelo, es mayor el crecimiento económico y el bienestar de la población (UT Econometría-SEI, 2019).

Finalmente, de acuerdo con el informe técnico de la Misión Rural, asociado a las dinámicas de uso de tierras para agricultura y el comportamiento de los precios en el suelo rural, se concluyó que existe una relación positiva entre la cantidad de hectáreas cosechadas y la generación de ingresos propios en los municipios. Por otra parte, cuando existe un uso ade-

cuado del suelo rural, es decir, cuando los municipios que cuentan con áreas cuya vocación es agrícola, la usan para tal fin, se refuerza ese efecto positivo sobre los ingresos municipales propios. En ese orden de ideas, “el problema no es la agricultura, sino el uso inadecuado del suelo” (Econometría, 2014, pág. 45).

3. Inclusión productiva como base para la inclusión social

Como parte del tercer hito, la presente propuesta para el sector rural comparte el planteamiento general del primer capítulo de este libro, sobre la importancia de una transformación productiva que genere inclusión y movilidad social. Adicionalmente, en la actual situación fiscal, vale la pena aplicar a la actividad agropecuaria los planteamientos de (Hirschman, 1958) sobre crecimiento en situaciones de abundancia y escasez: ante una limitación de recursos debe estimularse la iniciativa privada. Esto se lograría con un marco para el desarrollo productivo (normas, compromisos, etc.). A nivel regional, Colombia tiene experiencia en situaciones como la erupción del nevado del Ruiz y la avalancha del río Páez, cuando ante un *shock* negativo externo y con restricciones presupuestales se desarrolló un marco normativo para propiciar la iniciativa privada.

Es así como Econometría, en una propuesta de política de inclusión productiva y social para Colombia en 2017, concluyó que la salida de las trampas de pobreza que anulan las posibilidades de desarrollo agropecuario debe tener en cuenta cinco estrategias confluentes, ya mencionadas:

- i) logro de economías de escala,
- ii) búsqueda de externalidades y sinergias en las intervenciones,
- iii) aplicación de un enfoque territorial,
- iv) impulso a la inclusión productiva, ‘Gran empujón’,
- v) desarrollo institucional y comunitario.

4. Castigar usos no óptimos del suelo

Frente al uso especulativo de la tierra (cuarto hito estratégico), desde diversos trabajos investigativos y de consultoría, se ha sugerido castigar esta dinámica, pues va en contravía del desarrollo productivo, especialmente en las zonas rurales. En la evaluación de los Instrumentos de Recaudo asociados al Uso del Suelo, se proponen cambios en la ley de impuesto predial para poder castigar este uso inadecuado, “en particular las tierras que no se usan o se subutilizan respecto a la vocación que tienen y están cerca de bienes públicos básicos como las vías” (UT Econometría-SEI, 2019, pág. 8).

Así mismo, dentro del estudio técnico para la Misión para la transformación del campo relacionado con el uso de la tierra, se encontró que hay evidencia para argumentar la existencia de dinámicas especulativas. Estas dinámicas generan presión sobre los avalúos rurales, que se van propagando como una especie de ola. Además los choques de precios urbanos expulsan la producción agrícola hacia la periferia. No obstante, estos choques tienen efectos diferenciales, según el uso que se le da al suelo; quienes hacen mejor uso del suelo tienen mayor capacidad de absorberlos. Frente a estos resultados, el estudio sugiere:

i) alineados con el numeral anterior, que la tierra se use para la vocación que tiene, ii) ajuste del impuesto predial unificado, de manera que en zonas rurales se pueda aplicar una tasa más alta a los predios que no usan el suelo de acuerdo con su vocación (exactamente como lo hacen en las zonas urbanas con los predios urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados); iii) este impuesto predial puede liquidarse de manera diferencial, siguiendo criterios de inclusión y reconversión productiva, entre otros; y iv) posibilidad de cobro de plusvalía por el uso de la tierra (Econometría, 2014).

5. Mejoras masivas de la productividad

Como parte del quinto hito estratégico, el análisis de la ENA muestra el potencial que se tiene para lograr mejoras masivas de la productividad, como es validado por experiencias específicas. Para ese propósito ocupa en primer lugar la transferencia de tecnología, que busque grandes impactos, masas críticas y efectos demostración.

Como segundo eslabón de la estrategia, para llevar las ventajas comparativas a ventajas competitivas, es necesaria la mejora en productividad. Al respecto, se ha encontrado que una variable central para este proceso es la asistencia técnica, que debería contemplar el pago contra resultados. Se trata de una reforma puntual, con un gran impacto potencial.

Un ejemplo se puede encontrar en el departamento del Cauca, en donde la Fundación Alpina ejecutó un proyecto denominado “Consolidación del conglomerado ganadero caucaño a través del fortalecimiento de la producción láctea en catorce de sus municipios”, en donde una de las características centrales era la asistencia técnica prestada. Esta asistencia estaba condicionada al cumplimiento de metas por parte de los productores.²³ Así mismo, otras variables productivas de resultados también alcanzaron crecimientos similares o superiores, tales como: el número de vacas por hectárea (Unidad Gran Ganado) que creció 631%, lo cual implica una liberación automática de tierras, pues hace más eficiente su uso; la producción de litros por productor, que creció 76% en promedio, y la cantidad de vacas de ordeño y de reses, que cayó 12 y 15% respectivamente; finalmente, la calidad de la leche tuvo incrementos de 41% (Econometría, 2016A).

Así mismo, en este mismo departamento se cuenta con la experiencia que tuvieron un grupo de 400 mujeres de cinco municipios. Como resultado, se encontraron mejoras sensibles en el ingreso mensual de la actividad productiva, mostrando incrementos promedio de 110%, en donde pasaron de \$295.991 a \$585.089. Este incremento es significativo, en la medida que las actividades desarrolladas no son de tiempo completo (Econometría, 2019).

6. Propiciar procesos de aglomeración

El sexto hito estratégico consiste en propiciar procesos de aglomeración en el territorio. Desde la Misión para la Transformación para el Campo, particularmente a través del trabajo

²³ Por ejemplo, una de las fases de la intervención consistía en la instalación de una hectárea de pastura bajo un modelo silvo-pastoril. Como primer paso, una vez el proyecto preparaba el suelo, los productores debían comprometerse a cercar esta área. Si no lo hacían, no podían continuar a la siguiente fase de la intervención (siembra de pasturas). Esto llevó a tener productores comprometidos con las tareas, alcanzando al final de la intervención incrementos en productividad (litros de leche por vaca) en promedio del 104%.

desarrollado por Econometría, se propone que se debe propiciar, en especial en zonas donde prevalece el pequeño productor, la creación de *clústeres* como medida para favorecer y fomentar las mejoras en productividad, las externalidades positivas (tecnológicas y pecuniarias) y las economías de escala. El desarrollo de estas actividades productivas tiene como fin último mejorar las condiciones de vida de la población rural y reducir la inequidad existente, convirtiéndose así en las bases para mejorar el bienestar.

De manera particular, para evitar las dinámicas de dispersión, se proponen dos estrategias: i) concesiones de grandes terrenos a cambio de inclusión y desarrollo de bienes públicos; ii) planes parciales que permitan el desarrollo de proyectos agrícolas o agroindustriales en un esquema de *clúster* (Econometría, 2014). Esto se puede reforzar si se propician las asociaciones de productores agropecuarios, como cooperativas. Esto puede reducir las cadenas de intermediación, mejorar la capacidad de negociación, tanto frente a compradores como proveedores de insumos, y generar economías de escala en la inversión de activos fijos necesarios para elevar la productividad.

Así mismo, dentro de los ejercicios realizados en el estudio de línea de base de los POT modernos, se muestra que existe una relación negativa entre la calidad de vida de los hogares (medida a partir del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), y la densidad en la zona en la que habitan. Esto se traduce en que los procesos de aglomeraciones generan dinámicas que pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas (Econometría, Quantil y Fundación Vita, 2018).

Por último, considerando la distancia que existe entre los municipios y las aglomeraciones del centro de ciudades, Bejarano Cárdenas (2018) encontró que existe una relación negativa entre productividad de la tierra y la distancia a estos *clústeres*: es decir, entre más cercana la unidad productiva, la productividad es más alta. Así mismo, existe una relación positiva entre el nivel de pobreza y la distancia: a menor distancia, menor pobreza y entre más lejos se encuentre el productor de esta aglomeración, mayor es su nivel de pobreza (medido a partir del IPM). Esto refuerza la necesidad de propiciar aglomeraciones en las zonas rurales del país, que podría hacerse con el desarrollo de centros poblados y evitando las tierras ociosas alrededor de las cabeceras municipales.

7. Inversión en infraestructura estratégica

Como último hito, se contempla la inversión en infraestructura estratégica. Al respecto, son vitales los distritos de adecuación de tierras y las vías terciarias. Esto potencializará la productividad y el desarrollo productivo, en general, del sector rural colombiano.

Según resultados de la evaluación de la política de adecuación de tierras, los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) tienen un gran potencial, pues: i) tienen incidencia significativa en mejoras en productividad, producción e ingresos; ii) generan toda una dinámica asociativa, base para lograr economías de escala, empoderamientos y desarrollo de actividades complementarias; y iii) constituyen un esquema que ayuda a la organización territorial (en el manejo de las cuencas y en la demanda de agua) y a la producción. Sin embargo, este potencial se puede ver cohibido debido a: i) la baja cobertura que existe y su respectivo estancamiento; ii) el desconocimiento de las iniciativas privadas de distritos de riego; iii) al interior de los distritos de adecuación de tierras hay ineficiencia en la gestión de recursos,

sobrecostos en actividades e inconveniente influencia política; iv) factores internos o del entorno, como el no control sobre las cuencas y sobre la disponibilidad de agua, especialmente cuando no se cuenta con fuertes procesos organizativos; v) reglamentación insuficiente sobre los usos del agua y del suelo; y vi) los DAT prestan pocos servicios complementarios.

Al respecto, el estudio plantea, entre otras, las siguientes recomendaciones: i) los DAT deben incorporarse a los diferentes planes de ordenamiento territorial; ii) debe existir una reglamentación en los documentos de ordenamiento territorial respecto a las cuencas; iii) deben establecerse planes macro para el manejo de mismas; iv) el acceso al agua y a la asistencia técnica se deben prestar de una manera integral; v) incentivar servicios complementarios (banco de maquinarias para prestar a los productores, plantas de procesamiento, venta de insumos, etc.), sin arriesgar los servicios públicos (servicio de agua y asistencia técnica); vi) construcción de nuevos DAT y sistemas de riego; y vii) inversiones por medio de alianzas público privadas (Econometría S.A., 2016).

Ahora bien, complementando los anteriores postulados, es necesario el desarrollo de dos estrategias complementarias: una fuerte apuesta por los encadenamientos y un programa agresivo de exportaciones.

a. Apuesta por los encadenamientos

Como se vio, el desarrollo de la agricultura por medio de encadenamientos hacia delante y hacia atrás tiene impactos en otros sectores, que terminan siendo dos o tres veces más grandes. En tal sentido, la consolidación del desarrollo de la agroindustria debe ser un objetivo estratégico, muy conveniente en la medida en que se añada un mayor valor agregado a la producción básica procedente del campo.

b. Programa agresivo de exportaciones

Vale la pena terminar haciendo referencia a la importancia de un plan agresivo de exportaciones agropecuarias y agroindustriales que se apoye en la producción agrícola y forestal. El país participa en el mercado internacional en forma muy marginal con la excepción de los tres grandes productos de exportación. Con mejoras significativas en la productividad, que, como lo hemos señalado anteriormente, son viables, acompañadas de asistencia técnica para la mejora en la calidad de los productos, se podría entrar a nuevos mercados que permitan ampliar las áreas usadas, aumentar la producción, incrementar los ingresos de la población rural y mejorar sus condiciones de vida.

La pandemia ha abierto una ventana de oportunidad para el sector agropecuario y forestal. Se requieren reformas importantes que sean factibles de implementar, en particular si se trabaja en un esquema 'gana-gana', que permitan mejoras en productividad, en procesos de aglomeración en el campo y en el ordenamiento territorial. Depende de que todos esos elementos se aprovechen debidamente.

REFERENCIAS

Banco Mundial (2008). *Agricultura para el desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial 2008*. Washington, USA.

Banco Mundial (2015). *Ending poverty and hunger for 2030: An agenda for the global food system*. Washington: World Bank group.

Bejarano Cárdenas, N. B. (2018). *Influence of urban proximity in rural land use, agricultural productivity and rural residents' well-being in Colombia*. MSc Social Research Methods. Department of Methodology. London School of Economics and Political Science.

DANE. (2020). *Cuentas Nacionales*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/>.

DNP (2015). *Misión para la Transformación del Campo Colombiano*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

Econometría (2014). "Dinámicas de uso de tierra para la agricultura y el comportamiento de los precios del suelo rural." Recuperado el 26 de agosto de 2020, de *Resultados, conclusiones y recomendaciones de política*: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Din%C3%A1micas%20de%20uso%20de%20tierras%20para%20la%20Agricultura%20y%20el%20Comportamiento%20de%20los%20Precios%20del%20Suelo%20Rural.pdf>

Econometría (2014). "Dinámicas de uso de tierras para la agricultura y el comportamiento de los precios del suelo rural." En *M. Rural* (Ed.). Bogotá, Colombia: DNP.

Econometría S.A. (2016). "Evaluación institucional y de operaciones de la política de adecuación de tierras desde el Pronat y la Ley 41 de 1993 hasta la actualidad, con el fin de señalar recomendaciones sobre el mejoramiento en el diseño e implementación de la política." DNP.

Econometría (2016A). "Informe de avance de resultados." Proyecto conglomerado lácteo. Bogotá.

Econometría S.A. (2019). "Empoderamiento económico y social de mujeres rurales de la región del Alto Patía, sur del departamento del Cauca, como apuesta a la construcción de paz y desarrollo territorial." Fundación Alpina.

Econometría (2019B). *Avance de resultados. Proyecto "Empoderamiento económico y social de mujeres rurales de la región del alto Patía, sur del departamento del Cauca, como apuesta a la construcción de paz y desarrollo territorial."*

Econometría, Quantil y Fundación Vita (2018). "Línea de base del Programa de POT modernos." MSI - DNP.

FAO (2011). En *F. a. Nations, The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW) - Managing systems at risk* (pp. 19-59). Londres: Rome and Earthscan.

García, A., Llinás, G. y Barriga, O. (2012). *Un barril, un árbol. Siembra de cultivos forestales y sistemas agroforestales como una forma de proyectar económica y ambientalmente la explotación petrolera*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Hirschman, A. (1958). *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económico.

Kalmanovitz, S. y López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XXI*. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.

Lin, J. Y. (2009). *Economic development and transition. Thought, Strategy, and Viability*. UK: Cambridge University Press.

Max Corden, W. y Peter Neary, J. (1982). *Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy*. *The Economic Journal*, 825-848.

Perfetti, J. y Botero, J. (2018). *Política Comercial agrícola: niveles, costos y efectos de la protección*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.

UPRA (2018). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia*.

UT Econometría-Quantil-Fundación Vita (2017). *Levantamiento de una línea de base del programa de POT modernos*.

UT Econometría-SEI (2019). *Evaluación de operaciones sobre la aplicación de instrumentos de recaudo asociados al uso del suelo en el territorio nacional*. (Departamento Nacional de Planeación). Obtenido de Resumen ejecutivo: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Suelos_Resumen_Ejecutivo.pdf

Capítulo 4

PROPUESTA DE INCLUSIÓN PARA LA POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA

*María Gloria Cano y
Martha Isabel Gutiérrez*

El impacto de la pandemia sobre el crecimiento económico ha conducido a un aumento significativo de la pobreza monetaria de los hogares colombianos. La situación generada por la pandemia del COVID-19 exacerba los retos existentes antes de su aparición y pone de manifiesto la búsqueda de soluciones más radicales a las implementadas hasta el momento. Según la reciente publicación de pobreza monetaria en Colombia por parte del DANE,²⁴ en 2019, el 9,6 % de los hogares se encontraban en pobreza extrema (DANE, 2019).²⁵ Según la Cepal, estas cifras pueden estar subiendo cinco puntos porcentuales en razón al COVID-19. En este contexto, se debe pasar de un enfoque de asistencia social individualista hacia uno comunitario, que enfrente las barreras para la superación de la pobreza extrema impuestas por los entornos, de manera que los esfuerzos para la generación de ingresos no terminen en simple subsistencia o en fracaso.

La propuesta que se presenta en este capítulo se centra en el desarrollo de una política pública con enfoque de 'Soluciones duraderas',²⁶ donde el objetivo es la población en extrema pobreza, sea urbana o rural. Busca la construcción colectiva desde la participación incluyente, mediante planes de acción que abordan las barreras del entorno, partiendo de la legalización de tierras en lo rural o de asentamientos informales en lo urbano, la visibilización de la población, el reconocimiento de su existencia, su problemática y sus liderazgos, y transformar el enfoque de atención individual al comunitario. Es un enfoque descentralizado, coordinado por las autoridades municipales y actores con alto reconocimiento dentro de las comunidades, los cuales juegan el papel de aglutinadores de esfuerzos.

24 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2019>

25 https://www.Cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_200714_version_revisada_ab-ppt_informe_covid_5_15_julio.pdf

26 Enfoque promovido por Naciones Unidas, trabajado especialmente por Acnur y el PNUD en Colombia, conjuntamente con el Gobierno nacional en casos piloto en comunidades en extrema vulnerabilidad, donde confluye población receptora y población desplazada. Estos han sido documentados con el propósito de escalar la estrategia.

https://ginebra-onu.mision.gov.co/sites/default/files/Ginebra-onu/intervencion_de_la_ministra_de_relaciones_exteriores_en_la_59a_sesion_del_comite_permanente_de_Acnur_04.03.2014.pdf

4.1

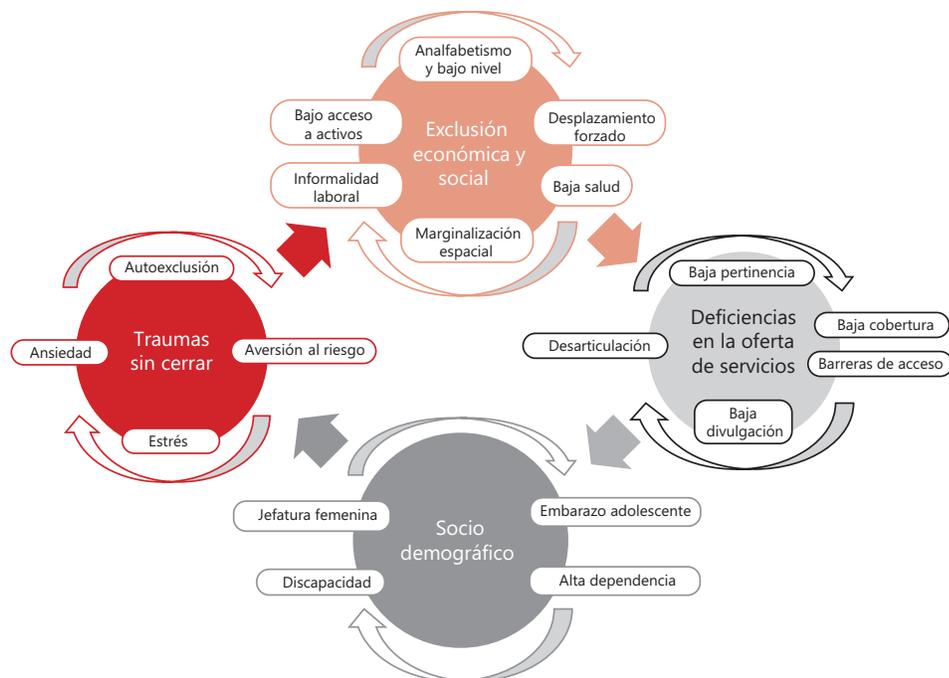
LA POBLACIÓN COLOMBIANA EN CONDICIONES DE POBREZA EXTREMA Y ALTA VULNERABILIDAD

Como se ha afirmado, se estima que la población en pobreza extrema alcanzaba en 2019 a 1,36 millones de hogares, es decir 9,6% del total de hogares del país. Las cifras muestran cómo en las áreas rurales la pobreza extrema era de 19,3% de los hogares, frente a 6,8% en hogares urbanos, es decir casi tres veces (DANE, 2019). Estos valores confirman la persistencia de una inmensa brecha urbana-rural.

Tomando la segmentación de la población según su nivel de inclusión productiva y social, planteado en esta propuesta, el objeto de la estrategia de Soluciones duraderas tiene como objetivo los cuadrantes de población en extrema pobreza. En éstos se encuentra la población en dichas condiciones estructurales, especialmente en áreas urbanas, rurales y remotas, en las víctimas del desplazamiento forzado que han perdido sus activos tangibles e intangibles, situación que comparten con la población migrante venezolana, que llega especialmente a los asentamientos informales de las zonas urbanas.

La pérdida de redes sociales y la dificultad de generar nuevos lazos de confianza con la comunidad receptora, así como la incidencia del desplazamiento forzado sobre el estado emocional de las personas, permea todos los ámbitos de su vida (Moya, A., 2013), y genera para esta población un punto de partida de mayor vulnerabilidad que la población históricamente pobre no desplazada.

Gráfico 4.1
Ciclo vicioso de la extrema pobreza



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto se configura un ciclo de pobreza y exclusión que se retroalimenta. Entornos carentes de bienes públicos, cooptados por economías ilegales, personas con exclusión económica y social condicionada por el analfabetismo o el bajo nivel educativo, sin mayores activos e informalidad laboral. Hogares en alta marginalidad, en los cuales predomina la jefatura femenina, con presencia de personas con discapacidad y embarazo adolescente, y adicionalmente con traumas sin resolver, generan autoexclusión. Esto es lo que se denomina ciclo vicioso de la extrema pobreza.

4.2

UN ENFOQUE DE 'SOLUCIONES DURADERAS' COMO PROPUESTA

Una política pública con enfoque de 'Soluciones duraderas' es una gran transformación hacia el desarrollo inclusivo y sostenible. Se considera que este es el enfoque apropiado por las siguientes razones:

1. El entorno es un condicionante fundamental en la calidad de vida de las comunidades y puede ser un factor que genera dinámicas viciosas o virtuosas frente a la superación de las condiciones de extrema pobreza.
2. La focalización individual dentro de comunidades donde se comparten carencias similares genera fragmentación y estigmatización e impide la consolidación del tejido social.
3. Soluciones construidas por terceros e impuestas sobre las comunidades y los individuos carecen de apropiación y sostenibilidad.

Es un enfoque que comulga con el que se ha denominado "Reparaciones transformadoras desde abajo" (Uprimny R. y Guzmán, D., 2010) lo que implica "un proceso de restablecimiento de la ciudadanía, de empoderamiento y de dignificación. Su concreción se logra con procesos participativos que consulten las realidades locales y las expectativas específicas" (pág. 255).

Se propone un cambio profundo de enfoque en la forma de trabajar con la población, de uno individual a uno comunitario, en donde las comunidades construyen sus soluciones con las autoridades municipales a partir de un esquema facilitado por 'nodos articuladores'. Dentro de la comunidad, cada uno de sus hogares, caracterizado a través de la Encuesta Sisben IV, accede a un portafolio de oferta pertinente, trabajada a través de los gestores especiales que pueden ser los que existían en la Red Unidos. Poblaciones con afectaciones diferenciales podrán acceder a una oferta específica complementaria para cerrar las brechas existentes.

Se propone una política de inclusión social y productiva en el componente de generación de ingresos y empleo, centrada inicialmente en la comunidad para luego llegar a sus hogares, de tal forma que se reconozcan los factores del entorno y se trabaje con las comunidades en la solución de sus problemas estructurales, generando las condiciones mínimas para que las familias puedan acceder y aprovechar la oferta programática para la progresiva generación de ingresos estables y el acceso al mercado laboral.

Este enfoque pretende construir comunidad, bajo una óptica de ‘integración local’²⁷ y aborda una de las pérdidas intangibles más graves del desplazamiento o migración, que son sus redes sociales y de apoyo. Adicionalmente, frente a las afectaciones psicosociales, este enfoque dignifica a las personas dándoles voz como parte de un cuerpo colectivo, que participa activamente en la búsqueda de sus soluciones y pretende darle salida a carencias o privaciones tangibles condicionadas por el entorno en el que habitan estas personas.

Las situaciones de integración local se deben concentrar en asentamientos informales urbanos o en comunidades rurales muy marginadas, con graves carencias de servicios públicos, vías de acceso e incidencia de bandas criminales, que constituyen barreras para cualquier política de generación de ingresos. En tal sentido, y con base en las evaluaciones de experiencias desarrolladas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), se propone un proceso que incluye seis pasos o tareas:

1. Planes de acción comunitarios. La comunidad en la construcción de sus soluciones a través de diagnósticos participativos en donde se identifiquen sus necesidades más sentidas, se priorice y se construyan planes para el desarrollo de soluciones o Planes de Acción; éstos deberían incorporarse a los Planes de Desarrollo Municipales. La construcción de estos Planes de Acción requiere asesoría²⁸ por parte de las autoridades municipales, la cooperación internacional y otras entidades del orden territorial y nacional. En esta etapa es indispensable identificar qué actor liderará el proceso (el nodo articulador mencionado en el paso dos).

Gráfico 4.2
Proceso de desarrollo de los Planes de Acción Comunitarios



Fuente: Elaboración propia.

De otras experiencias (Acnur-PNUD, 2012-2015) se pueden traer algunas de las necesidades más sentidas de las comunidades, que posiblemente se repliquen en los diagnósticos participativos que se desarrollen: i) fortalecimiento comunitario, construcción de redes sociales y creación o fortalecimiento de mecanismos de protección comunitaria; ii) acceso a la tierra representada en: legalización de barrios, titulación individual local urbana, titulación individual de tierras en la zona rural, titulación colectiva de tierras en el caso de grupos étnicos; iii) provisión de servicios básicos como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, transporte público; en lo rural, adicionalmente el acceso al agua para riego, y iv) infraestructura social representada en la construcción, adecuación o mejoramiento de infraestructura de educación, cuidado de primera in-

27 Esta denominación ha sido propuesta por Acnur.

28 Esta asesoría consiste en presentarle a las comunidades experiencias que se han ejecutado en el pasado, lecciones aprendidas y traer un sentido de viabilidad sobre los mismos, frente a las restricciones propias del territorio y sus potencialidades.

fancia, infraestructura para el servicio de salud, centros de recreación (enfocados principalmente en esquemas de protección para adolescentes y jóvenes), infraestructuras deportivas o de encuentro comunitario o de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

2. Nodo articulador. La respuesta al Plan de Acción de la comunidad con la conformación de las respuestas a las necesidades identificadas y priorizadas por la comunidad debe basarse en los esfuerzos ya existentes a nivel local, territorial y nacional. Requiere lo que se ha denominado nodo articulador entre la oferta y la demanda, lo que implica, según el territorio, contar con una instancia (entidad, organización, institución) que juegue un rol de coordinación y articulación de las dinámicas presentes en el territorio y de aquellas que podrían traerse del orden nacional. Una condición fundamental para este nodo es su reconocimiento y legitimidad por parte de los diferentes actores presentes. Resulta ideal que el nodo puede ser la misma autoridad municipal, sin embargo, se debe reconocer que en algunos territorios se requerirá un complemento por parte de una entidad de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales, universidades, operadores, la Iglesia, entre otros. Involucrar la cooperación internacional resulta un factor importante de transparencia, objetividad y cofinanciación.

3. Paquetes pertinentes de oferta programática para la generación de ingresos y acceso al mercado laboral: Todos los hogares de las comunidades priorizadas tendrían que ser caracterizados a través de la Encuesta Sisben IV, y con información adicional de la Red Nacional de Información (RNI), con el fin de asesorarlos para que accedan a paquetes pertinentes de la oferta programática local, o si es de un programa nacional, adaptada a cada entorno específico para la generación de ingresos y acceso al mercado laboral. Esta asesoría o acompañamiento debe estar a cargo de quienes estén más cercanos a las comunidades.

Gráfico 4.3
Respuesta articulada a partir de un nodo articulador



Fuente: Elaboración propia.

4. *Cierre de las brechas* entre la población víctima del desplazamiento y migrantes con la población pobre receptora. Se requieren acciones afirmativas dirigidas al cierre de brechas culturales, de formación para el trabajo en los nuevos ámbitos de residencia, de niveles educativos y de atención psicosocial para evitar círculos viciosos de estrés, ansiedad, aversión al riesgo, entre otros, que viabilicen la posibilidad de integración y generar soluciones compartidas. Estos programas de apoyo consisten en intervenciones complementarias y paralelas a las de generación de ingresos.

5. *Coherencia con las otras dinámicas en desarrollo*: Esta propuesta debe tener coherencia e integrarse con las demás dinámicas que se están desarrollando con otros grupos poblacionales, que aunque hayan superado la pobreza extrema, aún estén en pobreza, vulnerabilidad y alta informalidad. Por tanto, se hace un llamado al trabajo articulado para la progresiva inclusión productiva de los grupos poblacionales en extrema pobreza.

6. *El Gobierno Nacional a través de Prosperidad Social debe ser el gerente de esta política*: La implementación de este enfoque de política dirigida a soluciones duraderas requiere una institucionalidad que logre superar gran parte de las debilidades y retos identificados, con referencia a la falta de articulación y coordinación en la oferta programática para la generación de ingresos.

REFERENCIAS

- Acnur-PNUD (2012-2015). Programa Construyendo Soluciones Sostenibles, TSI ejecutado.*
- Cepal (2007). Obtenido de https://www.Cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_200714_version_revisada_ab-ppt_informe_covid_5_15_julio.pdf*
- DANE (2019). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Módulo de formación para el trabajo.*
- Moya, A. (2013). "The behavioral consequences of violence: mental trauma, economic behaviour, and the creation of chronic poverty in Colombia". Artículos de Google Académico.*
- Uprimny R. y Guzmán, D. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. Pontificia Universidad Javeriana, <http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n17/n17a07.pdf>.*

PARTE

II

CÓMO RECUPERAR EL EMPLEO



II

CÓMO RECUPERAR EL EMPLEO

INTRODUCCIÓN

Mauricio Olivera

Los efectos del COVID-19 en el empleo han sido devastadores, sin precedente histórico. En julio, la pandemia había destruido 4,5 millones de empleos, y aunque con la apertura hubo una recuperación, en el 2020 el desempleo fue de 15,9%, creciendo más de la mitad respecto al 2019, año en el que el desempleo alcanzó 10,5%. El país pasó de tener 22,2 millones de personas trabajando entre enero y diciembre de 2019 a 19,8 millones en el 2020; es decir, 2,4 millones de empleos destruidos. Además 1,8 personas pasaron a la inactividad, con un efecto de la pandemia sobre 4,2 millones de personas en el mercado laboral. Es un impacto mucho más fuerte que en otros países.

Este efecto llega a un mercado laboral que ya sufría problemas estructurales: alta informalidad y una legislación que no permite aumentar la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores, una tasa de desempleo (TD) que no ha podido mantenerse por largos períodos por debajo de dos dígitos, con mayor desempleo entre los jóvenes y las mujeres, y muy baja productividad laboral que no permite el crecimiento de las empresas ni de la economía, y que afecta la distribución del ingreso.

Uno de los grandes objetivos de la política pública para salir de la crisis que estamos viviendo, debe centrarse en la recuperación del empleo. Como lo muestra este libro, regresar a la normalidad, sin atacar los problemas estructurales del mercado laboral, puede acarrear una muy lenta recuperación y grandes costos sociales. Suponer que la apertura de la economía es suficiente para recuperar el empleo, es un error.

En Colombia, varios de los esfuerzos para atacar el desempleo se han centrado en la reducción de los costos laborales, bajo el argumento de que es la manera más expedita de generar empleo. Sin embargo, los análisis han demostrado que este tipo de reformas tiene más efectos en la informalidad que en el empleo. Además, la discusión sobre los costos laborales, especialmente su reducción, es larga, quien la lidera incurre en grandes costos políticos. De todas maneras, es necesario revisar la relación entre los costos laborales y la cobertura en seguridad social, adoptando las nuevas formas de trabajo que la revolución tecnológica ha traído.

Uno de los costos laborales más importantes es el salario mínimo. Las comparaciones internacionales muestran que en relación con el salario medio que ganan los trabajadores colombianos, es muy alto. Existe una institucionalidad muy fuerte, con una legislación que no permite que su poder adquisitivo descienda, y una mesa de concertación entre trabajadores, empleadores y Gobierno para decidir el aumento mensual. El salario mínimo puede analizarse bajo dos caras de la misma moneda. Por un lado, su poder adquisitivo, sobre el cual la institucionalidad y la economía política existentes indican que pensar en una reforma para reducirlo también es un error. Por otro, su productividad.

De hecho, es claro que para América Latina una de las más importantes trampas del desarrollo es la baja productividad laboral.²⁹ Este libro propone una ambiciosa política para la generación de empleo basada en la Formación para el Trabajo (FpT), como herramienta para mejorar la productividad laboral, y con un papel protagonista de las instituciones regionales y locales.

Trabajadores mejor preparados y con las competencias y habilidades que necesita el sector productivo ayudan a crecer a las empresas y a la economía, y en la medida en que aumente la productividad, los salarios también crecerán. Se trata además de una política cuya implementación no acarrea grandes costos políticos, y en la que es más factible que todos los actores relevantes se pongan de acuerdo.

Por su parte, cada región y cada ciudad cuentan con un entramado empresarial diferente, con diferentes sectores productivos y complejidades tecnológicas y de capital humano. Por esto, es a nivel local donde se pueden identificar las necesidades del aparato productivo y de la FpT. Este libro propone que las políticas de generación de empleo se diseñen a nivel local, con apoyo del Gobierno nacional. Los gobiernos regionales y locales deben ser protagonistas en estas políticas, coordinando la relación entre las necesidades de FpT de las empresas y los centros de formación, buscando la pertinencia y la calidad en la formación. Políticamente, este nuevo papel permitirá un diálogo más activo y propositivo de los gobiernos locales con dos actores clave para la recuperación: las empresas y los trabajadores. Por su parte, dejar estas políticas en manos del Gobierno central es un error. De hecho, el Gobierno central cuenta con pocas herramientas para diseñar políticas de empleo a nivel local; sus fortalezas están en la legislación. El conocimiento del aparato productivo regional está a ese nivel.

Finalmente, es necesario resaltar que aunque en el país se han hecho varios intentos para fortalecer la FpT, y se destina una importante cantidad de recursos, los resultados no han sido los esperados, demostrando que no es suficiente centrar las políticas en las leyes. El fortalecimiento institucional, en este caso el del mercado laboral, su readecuación para responder a las nuevas necesidades y de la FpT, una ejecución efectiva de las políticas, y un seguimiento continuo son elementos indispensables para recuperar el empleo y fortalecer el mercado laboral. Dentro de esta institucionalidad, el SENA, por los importantes recursos que recibe y por su presencia en la mayoría de las regiones del país, debe enfocarse en la generación de empleo formal y productivo.

ANTECEDENTES

La pandemia ha tenido un impacto enorme en el mercado laboral colombiano. En el 2020 se destruyeron 2,4 millones de empleos, una contracción de más de uno de cada diez empleos, y la tasa de desempleo anual se ubicó en 15,9%. Este impacto es aún mayor cuando se tiene en cuenta que hubo un aumento de 1,8 millones de inactivos, dejando de presionar el mercado de trabajo.

Comparando el año 2020 frente al 2019, la demanda laboral (medida con la tasa de ocupación, TO) y la oferta (Tasa Global de Participación, TGP) sufrieron una importante reducción. Dado que la demanda cayó más abruptamente, el saldo fue una tasa de desempleo que creció 51,4%. El mercado de trabajo se contrajo (ver Cuadro II.1).

Cuadro II.1
Principales indicadores del mercado de trabajo 2020

	ENERO -DICIEMBRE		VARIACIÓN ANUAL	
	2019	2020	P.P.	%
TO	56,6	49,8	-6,8	-12,0
TGP	63,3	59,2	-4,1	-6,5
TD	10,5	15,9	5,4	51,4

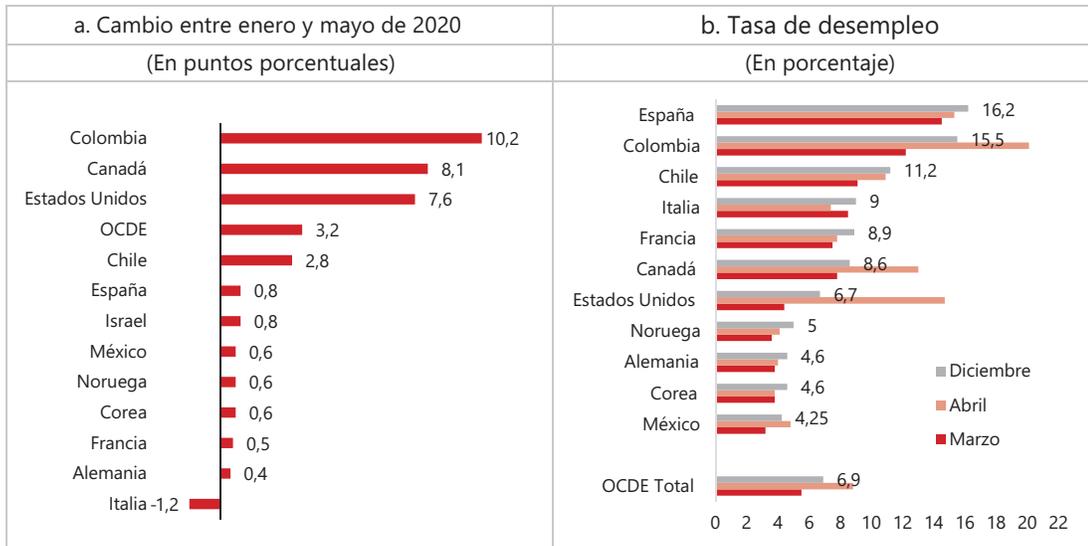
Fuente: DANE.

Es claro que la pandemia ha afectado a todas las naciones. Sin embargo, la magnitud del impacto medido por la tasa de desempleo ha sido enorme en Colombia. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se evidencia que entre enero y mayo de 2020 la economía que sufrió un mayor impacto fue la colombiana, seguida por Canadá y Estados Unidos, dos países con institucionalidad laboral, y en especial, un seguro de desempleo mucho más sólidos. Mientras el aumento en la tasa de desempleo en Colombia fue de 10,2 puntos porcentuales, muy por encima de países similares como Chile y México, el promedio de la OCDE fue de 3,2 (ver Gráfico II.1a). La tasa de desempleo se duplicó.

En diciembre del 2020 aunque la tasa de desempleo se redujo, en este grupo de países es la segunda más alta, después de España. En Estados Unidos y Canadá el desempleo se redujo sustancialmente más que en Colombia (ver Gráfico II.1b).

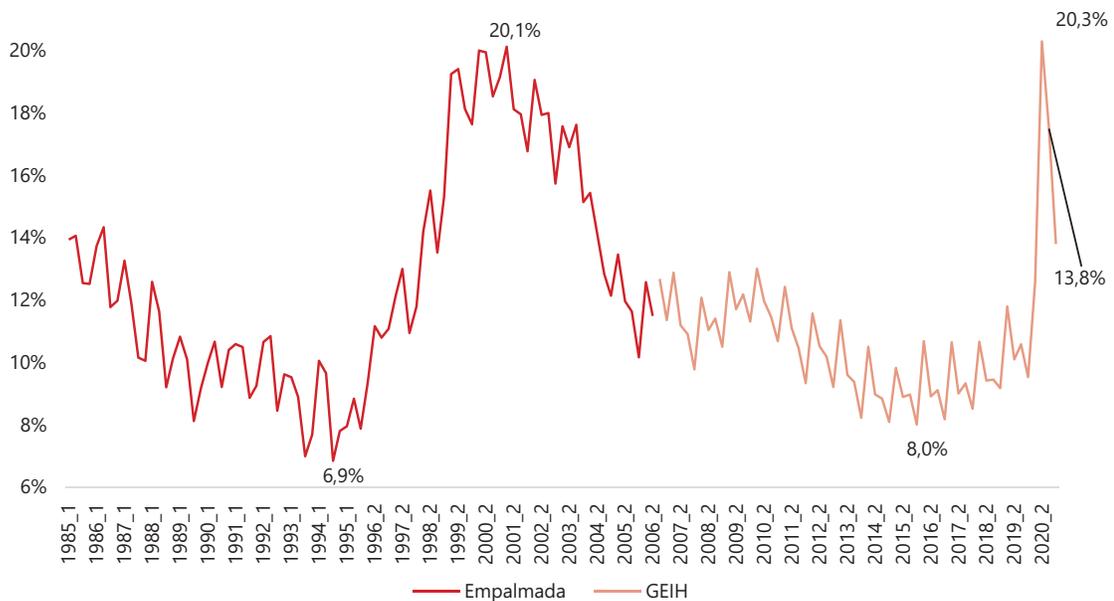
Estructuralmente, la tasa de desempleo ha tenido usualmente niveles altos en Colombia, pocas veces por debajo de 10% (ver Gráfico II.2). El dato del segundo trimestre de 2020 es el más alto en la historia reciente del país, y aunque en el tercer y cuarto trimestres se redujo, aún es preocupante, pues se espera más desempleo estructural debido a que las empresas hoy despiden trabajadores que posiblemente no serán los mismos que necesitarán posteriormente. La demanda de trabajo post-COVID-19 requerirá nuevas habilidades informáticas, digitales y de tecnología de la información.

Gráfico II.1
Tasa de desempleo en algunos países de la OCDE



Fuente: Cálculos del autor basados en OCDE (2020 y 2020A).

Gráfico II.2
Tasa de desempleo trimestral histórica en Colombia (1985-1 a 2020-4)



Fuentes: Correa, Castro, Bríñez, Posso y Oviedo (2006A) y DANE.

Del Gráfico II.2 también llama la atención que los siguientes datos más altos de desempleo se presentaron entre 2000 y 2001 producto de la crisis de 1999, y que fue necesaria más de una década, once años, para que el indicador alcanzara un dígito de manera sostenida. El mercado laboral colombiano sufre de histéresis (Correa *et al.*, 2006B), (Arango y Posada, 2001), (Gómez, A., 2010); personas que quedan desempleadas y que duran en esa situación largos períodos de tiempo, se desconectan del mercado laboral y pierden sus habilidades, lo que les dificulta conseguir un empleo nuevamente.

Ahora bien, aunque las políticas de empleo deben beneficiar a todos los colombianos, es necesario pensar en políticas diferenciales para distintos grupos de población. Políticas específicas para mujeres y jóvenes, que son quienes más sufren con el desempleo, permitirían fortalecer su permanencia en el mercado laboral.

Entre los 2,4 millones de empleos destruidos en 2020, 1,4 millones resultaron ser empleos de mujeres. Representó una contracción de 18,3% del total de mujeres ocupadas, frente a 8,4% de hombres ocupados. La tasa de desempleo en las mujeres llegó a 20,4% frente a 12,7% en los hombres.

En relación con los jóvenes (personas entre 14 y 28 años), en 2020 hubo una reducción en la población ocupada de 16,2%, llevando a una tasa de desempleo de 24,2% frente a 17,7% del año anterior. Estos valores tienen que ver con el choque por COVID-19, pero también con altos niveles de desempleo estructural de los jóvenes, que presentó un promedio de 17,3% entre 2011 y 2019.

Pasando a la dimensión regional, no todas las ciudades han recibido el choque de la misma manera. La mayor reducción de la población ocupada en el año 2020 se presentó en las 13 principales Áreas Metropolitanas (AM)³⁰ con 1,3 millones de ocupados menos. La variación porcentual es más alta en las diez ciudades intermedias, reduciéndose 16,5% frente a una reducción de 12,2% de las 13 principales AM. La tasa de desempleo en las 23 ciudades y AM alcanzó 20,8%, variando desde 12,3% en Barranquilla, 14,6% en Cartagena y 16,7% en Pasto, hasta 25,6% en Ibagué y 26,1% en Neiva, doblándose en esta última ciudad frente a 2019 y con una tasa de desempleo femenina que alcanzó 28,6%. La TD juvenil en Neiva alcanzó 37,6% y en Ibagué 36,3%. La diversidad del fenómeno entre ciudades convierte el papel de los gobiernos locales en un eje central en la recuperación económica y laboral del país.

Por nivel educativo, la mayor caída en la ocupación ocurre en diciembre de 2020 en aquellas personas con ninguna educación (-16,2%), y se dio un aumento en la ocupación de aquellos que tienen educación universitaria (0,6%) y técnica profesional y tecnológica (3,5%). Pareciera existir un *premium* para aquellos que tienen educación superior.

La reducción de ocupados (11%) por sector económico ha variado. La contribución más importante se dio en el comercio, con 2,1 puntos porcentuales, mientras que la manufactura aportó 1,4 puntos porcentuales. Son variaciones de 11,1% y 12,6% respectivamente. Por su parte, la ocupación en la agricultura disminuyó 5,3%, contribuyendo en 0,8 puntos porcentuales. En todas las ramas de actividad, con excepto de los servicios de electricidad,

30 Las 13 AM son: Bogotá, Medellín AM, Cali AM, Barranquilla AM, Bucaramanga AM, Manizales AM, Pasto, Pereira AM, Cúcuta AM, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

gas, agua y gestión de desechos, se dio una reducción en el número de ocupados en 2020. Impactos de estos tamaños y diversos entre sectores también apuntan a que las políticas públicas, para generar empleo, presten particular atención a las dinámicas de los sectores económicos.

Para finalizar esta sección, se da un vistazo a la informalidad, otro de los problemas estructurales del mercado laboral colombiano. Cerca de la mitad de los trabajadores son informales y ganan por debajo del salario mínimo. El dato de informalidad es 47%³¹ el 47%³² del total de trabajadores recibe un ingreso inferior al salario mínimo. En suma, un mercado laboral fuertemente golpeado por la pandemia, pero que desde antes de la llegada del COVID-19 sufría problemas estructurales.

Este panorama muestra la necesidad de una serie de políticas activas de empleo para generar alrededor de tres millones de empleos; los 2,4 destruidos por la pandemia y alrededor de 600 mil más para llevar la tasa de desempleo a un nivel adecuado, de un dígito. Estas políticas deben recuperar el empleo de manera mucho más rápida que la recuperación de la crisis de 1999, que duró más de una década, y deben enfocarse en la generación de empleo formal y productivo. Aunque es claro que para una recuperación sólida de la economía colombiana no es suficiente reformar solamente el mercado laboral, esta reforma es una condición necesaria. Una reforma amplia, no circunscrita solamente al Código Sustantivo del Trabajo (CST), debe estar en el orden del día con el principal objetivo de recuperar el empleo.

Políticas de empleo en el corto plazo, como los programas de empleo de emergencia para la construcción de obras públicas, o subsidios a la demanda, ayudan a la recuperación, pero es necesario centrarse en políticas de mediano y largo plazo que permitan que la recuperación se dé de manera sostenida. Esta parte discute estas últimas. Se considera que la falla más importante del mercado laboral para la generación de empleo es la baja productividad laboral, que nace en gran medida de la desconexión entre las necesidades del aparato productivo y las competencias y habilidades de los trabajadores. Uno de los elementos esenciales para generar empleo es la Formación para el Trabajo.

Se argumenta que acercar la normatividad laboral a las nuevas realidades laborales, buscando que todos los tipos de trabajo estén cubiertos por la seguridad social, es la política adecuada para atacar la informalidad. Más que reducir los costos laborales, se trata de flexibilizar la normatividad laboral para que cualquier tipo de trabajo pueda contribuir y estar cubierto por la seguridad social. También se presenta la propuesta de un nuevo modelo de protección para la vejez, que incluye, pero no exclusivamente, la reforma pensional, que garantice ingresos a todos los colombianos en su vejez. Finalmente, se refiere a dos herramientas clave de la institucionalidad laboral, para contar con un mercado laboral moderno: el servicio de empleo y el seguro de desempleo.

En varios puntos, esta parte del libro hace referencia a diversas apuestas del país para ajustar y mejorar la institucionalidad laboral, pero que no han tenido los efectos esperados. Durante el presente siglo se han hecho varios intentos para mejorar y fortalecer la FpT, intentos que quedan plasmados en la normatividad, pero que sus resultados en el funcio-



31 Dato del DANE para el periodo mayo-diciembre de 2020.

32 Dato del Ministerio del Trabajo a diciembre 2019.

namiento del mercado laboral son insuficientes o fallidos. Dejan por lo menos dos lecciones. Primera, es importante construir sobre lo construido, recogiendo las lecciones aprendidas; y segunda, es necesario ir más allá de la normatividad y fortalecer el funcionamiento de la institucionalidad y de las instituciones. No es suficiente dejar la reforma en una ley; es necesario implementarla.

Finalmente, es de resaltar que, gracias a los grandes esfuerzos, en las dos últimas décadas para reducir la pobreza, el país contaba con una clase media creciente pero con alto riesgo de volver a caer en la pobreza. De acuerdo con Puche y Villa (2020),³³ las clases vulnerable y media habían crecido entre 2008 y 2017 de 32,7 a 36,2% y de 21,2 a 40,1% respectivamente, mientras que la clase pobre había caído de 44,3 a 19,5% en el mismo período. Colombia se encontraba en un punto de inflexión, en el cual el siguiente paso para sostener la senda de desarrollo eran las políticas de empleo y formación, más que las de subsidios para salir de la pobreza. Aunque con la crisis, la pobreza está creciendo, la solución más adecuada corresponde a políticas de empleo que permitan a los hogares contar con ingresos y oportunidades de manera sostenida, y que ayuden a las empresas y a la economía a crecer.

Esta segunda parte se divide en tres capítulos. En el quinto se presentan las recomendaciones de políticas para generar empleo, en el sexto las sugerencias sobre políticas para atacar la informalidad, y en el séptimo algunas recomendaciones para fortalecer la institucionalidad laboral.

REFERENCIAS

Arango, L. y Posada, C. (2001). "El Desempleo en Colombia." Documento de Trabajo - Banco de la República (176).

Correa, B.; Castro, J.; Bríñez, O.; Posso, C. y Oviedo, Y. (2006A). "Dinámica del desempleo en Colombia: Una propuesta de empalme en las encuestas de hogares con base en la tasa de desempleo." Documentos de Trabajo CIDSE - Universidad del Valle.

Correa, J.; Castro, J.; Bríñez, O.; Posso, C. y Oviedo, Y. (2006B). "Histéresis en el desempleo en Colombia o presencia de cambio estructural." Documento de Trabajo - CIDSE.

Gómez, A. (2010). Tasa de desempleo alta durante la producción de pleno empleo en Colombia. Observatorio de la Economía Latinoamericana.

OCDE, CAF, Cepal y Unión Europea (2019). Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición. París - Francia: OECD Publishing.

Puche, Kelina y Valentina Villa Orozco (2020). Evolución de las clases sociales en Colombia, Fundesarrollo, Barranquilla.

Capítulo 5

POLÍTICAS PARA GENERAR EMPLEO: FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (FpT)

Mauricio Olivera y
Yanira Oviedo

Con las reformas laborales, se ha buscado atacar la alta tasa de desempleo, reduciendo los costos laborales, con el argumento de que es la forma más expedita de generar empleo. Entre los intentos más recientes están la Ley de primer empleo (Ley 1429 de 2010) y la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012). El objetivo de la primera fue la formalización empresarial y la generación de empleo formal de grupos poblacionales específicos (jóvenes menores de 28, mujeres mayores de 40 y población vulnerable), a través de incentivos tributarios y reducción temporal de los costos parafiscales para los empleadores. La segunda, que redujo los sobrecostos salariales en 13,5 puntos porcentuales y los reemplazó por el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), planteó, como resultado, la creación de entre cuatrocientos mil y un millón de nuevos empleos formales en los siguientes dos años.

Los efectos sobre la generación de empleo fueron positivos pero modestos. Sin embargo, estas iniciativas dejaron lecciones importantes para atacar la informalidad.³⁴ La revisión internacional muestra que los impuestos a la nómina tienen efectos marginales sobre el empleo,³⁵ y en América Latina los mayores efectos se dan en las transiciones entre formalidad e informalidad, más que entre empleo y desempleo.³⁶ En suma, reducir los costos laborales es más importante para atacar la informalidad que para generar nuevos empleos.

¿Cuál debería ser entonces el objetivo de una reforma laboral para generar empleo? La OCDE define la baja productividad laboral como una de las 'trampas del desarrollo' en América Latina. Un trabajador latinoamericano produce 33% de lo que produce uno en la Unión Europea, y entre 1950 y 2018 la región perdió cerca de la mitad de la productividad laboral relativa a la Unión Europea. En Colombia la productividad siempre, desde 1950, ha estado por debajo del promedio latinoamericano (ver Gráfico 5.1).³⁷

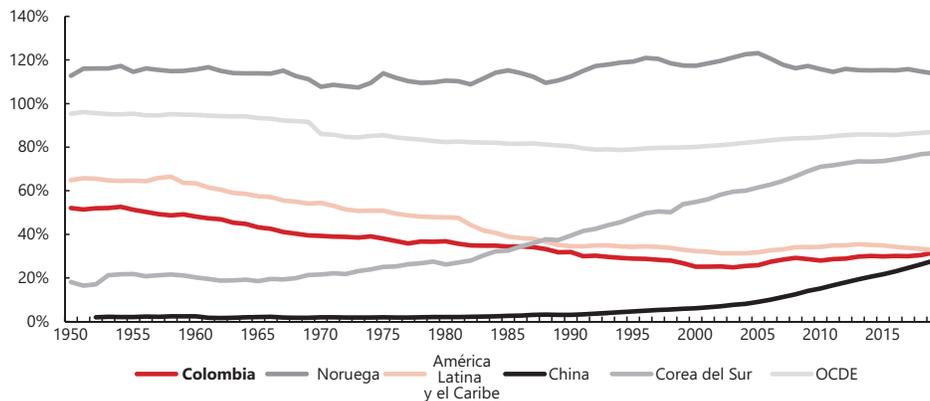
34 Ver (Econometría, 2013 y Fernández, Cristina y Leonardo Villar, 2016).

35 Ver (Farné, Stefano y David Arturo Rodríguez, 2013).

36 Ver (Lora, Eduardo y Johanna Fajardo, 2012).

37 Ver (OCDE, CAF, Cepal y Unión Europea, 2019).

Gráfico 5.1
Productividad laboral en América Latina y el Caribe, OCDE, China, Corea y Noruega
 (Como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea)

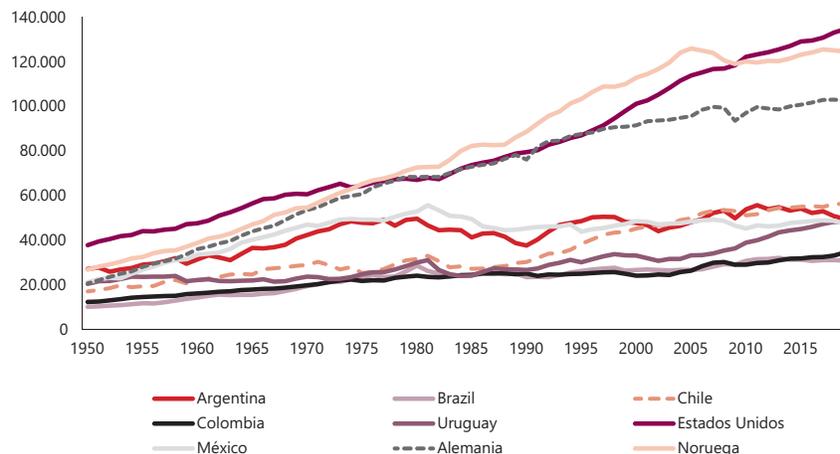


Fuente: Base de datos de The Conference Board (2020).

Esta trampa, de una productividad estancada, conduce a la pérdida de competitividad que limita las posibilidades de diversificar la producción y por ende, la estructura exportadora. Esto incrementa las barreras a la entrada y genera pobres encadenamientos hacia atrás que permitan la inserción en las cadenas globales de valor, lo cual, unido a un predominio de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) poco productivas, conduce a poca adopción de nuevas tecnologías, escasa competencia e inversión en capacidades productivas, reforzando aún más una productividad estancada.³⁸ También genera desempleo e informalidad.

Entre los países de América Latina, y comparando con Noruega, Estados Unidos y Alemania; Colombia se encuentra en una de las productividades por trabajador más baja, y con menor crecimiento (ver Gráfico 5.2).

Gráfico 5.2
Productividad laboral por trabajador (En dólares de 2019)



Fuente: Base de datos de The Conference Board (2020).

Existe entonces un círculo vicioso, en el cual, una persona sin las competencias ni las habilidades adecuadas, no es contratada; y permanece en el desempleo o en la informalidad. Sin esta productividad, las empresas no crecen y la economía se estanca. Al revés, si a través de la FpT se prepara a las personas para contribuir al aparato productivo, su productividad hace crecer a las empresas. Los trabajadores productivos son más necesitados, es decir, crece la demanda laboral, y el empleo y el salario de los trabajadores crecen, las empresas crecen, y la economía crece. Así, con la FpT como factor determinante, se puede pasar de un círculo vicioso a crear este círculo virtuoso. Este capítulo propone la FpT como uno de los objetivos de la reforma laboral.

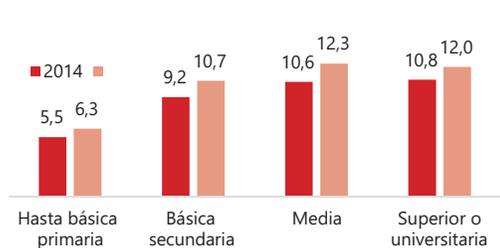
5.1 PERTINENCIA DE LA FpT

Al momento de invertir en formación terciaria, es indispensable saber en qué. No es sólo educar por educar buscando aumentar la cobertura; es hacerlo en donde hay posibilidades de producción y expansión. De lo contrario, se hará una inversión para crear personal calificado que no puede encontrar empleo, convirtiéndose en desempleados estructurales, mientras que habrá vacantes imposibles de llenar, porque no hay personal con el conocimiento requerido. Es esto justamente lo que ocurre en una importante medida en Colombia.

La tasa de desempleo es creciente en el nivel educativo (Gráfico 5.3). En Colombia, esto se ha explicado por mayores tiempos de búsqueda. Se entiende que personas con un mayor nivel educativo se tardan más buscando trabajo, porque han hecho una inversión en su educación y no están dispuestos a aceptar la primera oferta de trabajo que reciban. El inconveniente está en que esta situación los lleve a un desempleo estructural, en el que no logran conseguir un trabajo correspondiente a su perfil.

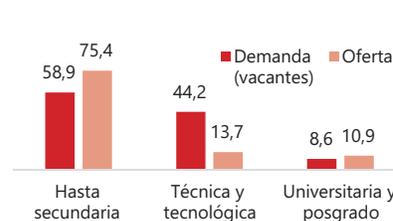
Adicionalmente, la oferta y la demanda laboral, por nivel educativo, muestra que, cuando se trata de educación secundaria, hay más personas buscando trabajo -oferta laboral- que vacantes, o empresas buscando trabajadores con ese nivel educativo -demanda laboral- (ver Gráfico 5.4). Ocurre lo contrario con la educación universitaria. Sin embargo, la brecha más importante se encuentra en la educación técnica: los empresarios no encuentran trabajadores para llenar esas vacantes.

Gráfico 5.3
Tasa de desempleo por nivel educativo, 2014 y 2019 (%)



Fuente: Fuente de Información Laboral de Colombia (Filco), Ministerio del Trabajo.

Gráfico 5.4
Oferta y demanda laboral por nivel educativo, 2019 (%)



Fuente: Cálculos propios, basado en Lora (2015).

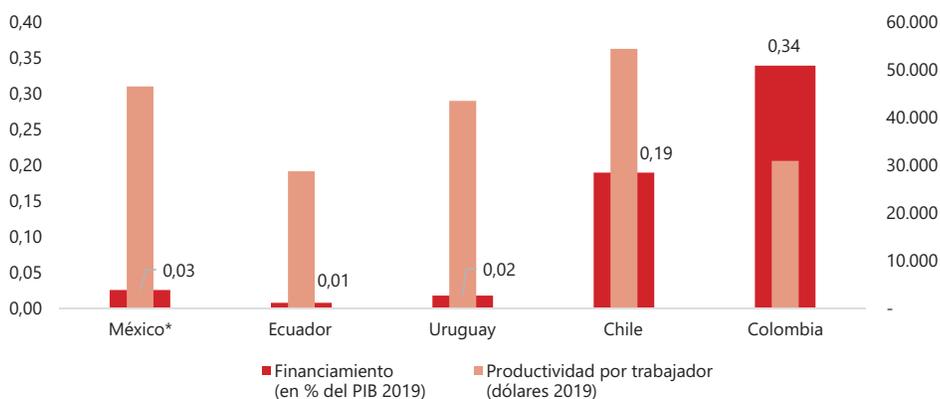
El sector productivo colombiano ha mostrado reiteradamente que enfrenta impedimentos para encontrar el capital humano adecuado para producir competitivamente. En 2019, aproximadamente 54% de los empleadores colombianos reportaron dificultad para encontrar personal con las habilidades necesarias.³⁹ El mercado laboral se caracteriza por mantener altas tasa de desempleo para todos los niveles educativos y simultáneamente vacantes disponibles, difíciles de llenar. La FpT se convierte en una política esencial para recuperar el empleo especial, pero no exclusivamente para atacar al desempleo juvenil y guiar en la transición escuela-trabajo.

El país ha buscado avanzar entre las complejidades de cómo lograrlo. En el presente siglo la consolidación del Sistema Nacional para la Formación para el Trabajo (SNFPT - Conpes Social 81 de 2004) y los lineamientos de la política pública para la generación de oportunidades para jóvenes (Conpes 173 de 2014) muestran la intención del Estado de enfocar parte de la política pública en la FpT. Por su parte, políticas activas de empleo, como el Programa Jóvenes en Acción, creado en 2001 como parte de la Red de Apoyo Social (RAS) para enfrentar los efectos de la crisis económica de 1999, y su transformación en 2012, enfocado en los jóvenes en situación de pobreza y vulnerables, son intentos que han logrado efectos positivos, pero marginales.

Econometría encontró impactos positivos en la empleabilidad de los jóvenes, y recomendó la permanencia del programa Jóvenes en Acción.⁴⁰ Diferentes estudios han encontrado que además hay inconvenientes en la articulación de las entidades que hacen parte del sistema, dificultades para el reconocimiento de aprendizajes, bajos niveles de calidad y escasez de espacios de formación que van más allá de la escuela, entre otros.⁴¹

Tampoco se trata de falta de recursos. De hecho, entre varios países de la región, Colombia es el país que más recursos destina a la FpT, pero con una productividad baja (ver Gráfico 5.5), lo que muestra, que es necesario revisar la eficiencia de sus programas, y su institucionalidad.

Gráfico 5.5
Financiamiento (% del PIB) y productividad por trabajador (Dólares de 2019)



Fuentes: Cálculos propios y base de datos de The Conference Board (2020), con base en BID (2013).

39 Ver (ManPowerGroup, 2020).

40 Ver (Econometría, 2007, Econometría, 2017).

41 Ver (González-Velosa, C. y Rosas, D., 2016).

Es necesario entonces, que Colombia reforme su sistema de FpT de manera que se corrijan estos problemas y se adopten las mejores prácticas en el mundo, al respecto.⁴² Los intentos hechos en Colombia muestran que no es suficiente que las políticas se plasmen en las leyes y los documentos Conpes; se estancan en su diseño y tienen un modesto alcance. El fortalecimiento institucional y la voluntad política, para lograrlo deben estar en el orden del día.

La FpT, cuyo objetivo principal es aumentar la productividad laboral y generar empleo formal, depende de la conexión entre el sector productivo, las entidades de formación y el Estado. El sector productivo debe ser protagonista. La pertinencia sólo se puede dar a través de la identificación de las necesidades del aparato productivo y de la adaptación de la FpT a estas necesidades, y la calidad debe medirse en la productividad del trabajador y en la generación de empleo. Por su parte, las instituciones de formación deben contar con la flexibilidad para adaptar sus programas a las necesidades del aparato productivo.

Ya existe una institucionalidad a través de 85 Mesas Sectoriales, en las cuales participan el Gobierno, la academia y el sector productivo. Sin embargo, es necesario evaluar nuevamente su estrategia y su funcionamiento, más allá del marco de cualificaciones, con el fin de generar los mecanismos de pertinencia y calidad, en los que la FpT debe centrarse para mejorar la productividad de los trabajadores y generar empleo formal.

Como parte de la institucionalidad laboral, también existe el contrato de aprendizaje, el cual en muchos casos se monetiza. Es decir, las empresas prefieren pagar el contrato que contratar aprendices que no cuentan con las habilidades y competencias necesarias. Un contrato de aprendizaje dual, con formación teórica en los centros de formación y formación práctica en las empresas, es adecuado para que las empresas contraten a los mejores aprendices. Esta reforma ayuda a la pertinencia y calidad en el aprendizaje, en la medida en que los aprendices harán sus prácticas en las empresas.

El SENA es un caso particular y especial, al administrar un monto importante de recursos públicos destinados a la FpT, por tener presencia en todas las regiones del país. También debe ser protagonista, pero debe contar con flexibilidad y adaptabilidad, y su desempeño y su conexión con el aparato productivo deben tener un especial seguimiento con un indicador en particular: la generación de empleo formal y productivo. Y en la cabeza de los Ministerios de Trabajo y Educación está la articulación entre educación y FpT, no buscando solamente cubrir una meta de alumnos formados. Deben ser personas empleadas.

5.2 NUEVOS EMPLEOS

Si bien, la FpT es un tema de jóvenes que transitan de la escuela al trabajo, también es una actividad permanente entre quienes hacen parte del mercado laboral, especialmente en presencia de cambios tecnológicos y un choque económico originado por el COVID-19. A nivel global, existe una mayor integración económica internacional y se

42 Una revisión profunda de las mejores prácticas en sistemas de formación para el trabajo se encuentra en (Amaral, N., Fieldsend, G., Prada, M. y Rucci, G., 2017).

ha acelerado el cambio de las tecnologías, las cuales hacen más eficientes los procesos de producción, e incrementan la calidad de vida de la población, debido a que permiten automatizar tareas tediosas y peligrosas.⁴³ La cuarta revolución industrial trae consigo nuevas tendencias que incluyen, entre otros, vehículos autónomos, nuevos materiales, robótica avanzada, realidad virtual, Internet de las cosas, inteligencia artificial, avances en bio-ciencia y en plataformas tecnológicas. Esto trae consigo cambios en las expectativas de los clientes, perfeccionamiento de productos, nuevas formas de colaboración empresarial y transformación de los modelos operativos,⁴⁴ y nuevas necesidades de competencias y habilidades de los trabajadores.

La revolución tecnológica y el envejecimiento poblacional están generando presiones en el mercado laboral. La robotización está cambiando las necesidades del aparato productivo, y el envejecimiento poblacional implica la necesidad de capacitación continua y actualización en las nuevas tecnologías. Actualmente se crean empleos que hace unos años no existían, es cada vez más rápido el movimiento de la fuerza laboral hacia trabajos menos automatizables, por ejemplo, a través de la nueva economía colaborativa.

Todo esto ha conducido a una mayor rotación laboral y a un cambio estructural de las habilidades requeridas por el sector productivo. Es así, como en América Latina, el trabajo manual altamente automatizable, ha caído en 3,8%, mientras se han incrementado los puestos de trabajo para las ocupaciones manuales poco automatizables en 1,2%, en especial en servicios.⁴⁵

Contrario a la idea de que la automatización y el cambio de tecnologías reducirán el total de puestos de trabajo disponibles, las empresas están planeando crecer o mantener su fuerza laboral, pues los robots están ayudando a impulsar la productividad, para que ellos funcionen, se necesita gente. El 84% de los empleadores en Colombia planea incrementar o mantener sus empleados como resultado de la automatización.⁴⁶ El Cuadro 5.1 presenta el *top* diez de las ocupaciones más demandadas, que han escaseado en el 2019.

Entonces, personal adecuadamente formado que se insertó en el mundo del trabajo pierde validez, se requiere actualización o recualificación. Por eso, la formación constante es imprescindible y debe darse en el corto plazo, ser flexible y pertinente. Con tal fin, se requiere que las empresas promuevan una cultura de aprendizaje y faciliten la formación. También se necesita que el sistema educativo reduzca las barreras de capacitación, con flexibilidad de horarios, subsidios o reducción de costos, certificación de competencias adquiridas en la experiencia laboral y aseguramiento de la pertinencia y calidad de la formación.

También es necesario que el país cuente con información sobre las nuevas necesidades del mercado laboral, y con una prospectiva laboral que, idealmente, debe estar conectada con la prospectiva de largo plazo de la economía. La nueva normalidad, después de la pandemia va a dejar lecciones sobre la necesidad de nuevas habilidades de los trabajadores.

43 Ver (OCDE, 2019).

44 Ver (Acopi, 2019).

45 Ver (BID, 2019).

46 Ver (ManpowerGroup, 2019).

Cuadro 5.1
Top diez de las ocupaciones más demandadas en Colombia, 2019

#	TIPO	OCUPACIONES
1	Oficios calificados	Electricista, soldador, mecánico
2	Ventas y marketing	Representantes de ventas, diseñadores gráficos
3	Técnicos	Controladores de calidad, personal técnico
4	Ingeniería	Química, eléctrica, civil, mecánica
5	Conducción y logística	Operadores de camión, entregas, construcción y transportes
6	Tecnologías de la información	Expertos en ciber-seguridad, administradores de red, soporte técnico
7	Contabilidad y finanzas	Contadores certificados, auditores, analistas financieros
8	Fabricación	Producción y operadores de máquinas
9	Construcción	Obreros
10	Salud	Médicos, enfermeros y otros

Fuente: Manpower Group (2020).

El sistema de información laboral, especialmente sobre las competencias y las habilidades más demandadas, y una visión prospectiva, ayudan a encaminar la FpT y a guiar a los jóvenes para orientarse de manera más adecuada en la transición escuela-trabajo, y a las necesidades de capacitación continua en las empresas. En este sistema de información, el DANE puede jugar un rol importante, pasando de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) a una encuesta tipo panel, que permita identificar con más claridad la trayectoria de cada persona en el mercado laboral.

5.3 EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN LA FpT

Institucionalmente, las políticas de empleo son responsabilidad del Gobierno central. Entre varias de sus funciones, el Ministerio del Trabajo es la entidad que puede proponer reformas a la legislación laboral en el Congreso, incluyendo la revisión de los costos laborales y de contratación y despido. Además, hace parte de la Mesa de Concertación Laboral, en la cual se define anualmente el aumento del salario mínimo, es el Ministerio el que mantiene una comunicación permanente con los trabajadores, representados por las centrales obreras y empleadores, representados por los gremios. Sobre las empresas, es el Gobierno nacional el que tiene la potestad para discutir reformas tributarias.

Sin embargo, la generación de empleo formal depende de otros factores, sobre los cuales el Gobierno central no tiene alcance. En particular, cada ciudad y cada región cuenta con una diversidad y una complejidad empresarial específicas, lo mismo que con unas ventajas comparativas reveladas diferentes. Esta realidad lleva a que las políticas de empleo atadas a la productividad laboral sean, en su esencia, un asunto local: las necesidades de capital humano de cada región son diferentes. Frente a esto, la institucionalidad local debe jugar un papel protagónico.

El capítulo dos de este libro habla de la transformación del andamiaje empresarial. Lo describe como un proceso evolutivo que va más allá de una simple combinación entre capital y trabajo, y parte de la complejidad del aparato productivo existente actualmente en las ciudades y regiones. Es claro que el trabajo es uno de los factores esenciales, y que el crecimiento y la transformación de las empresas deben estar conectados con el crecimiento y la transformación del capital humano y su productividad. La FpT se convierte entonces en una política esencial, aportando a las empresas trabajadores productivos y con las competencias adecuadas para sus líneas de producción actuales y futuras, y a la vez, en la medida en que las empresas requieran ese capital humano, ayudando a generar empleo formal. Y es claro que se trata de una política esencialmente local. El Gobierno central no cuenta ni con el conocimiento ni con las herramientas necesarias para desarrollar una política de FpT diferente para cada región y ciudad, de acuerdo a las necesidades específicas del apartado productivo local.

A nivel local, varios actores deben jugar un papel protagónico: las empresas, los centros de formación, incluyendo al SENA, las alcaldías y gobernaciones, y otras entidades con institucionalidad fuerte en las regiones, como las cajas de compensación y las cámaras de comercio. El principal objetivo es identificar las necesidades de capital humano de las empresas y adaptar los programas de los centros de formación para cumplir con estas necesidades. El déficit de técnicos y tecnólogos es la brecha más grande en educación y trabajo. El 44,2% de las vacantes en 2019 eran para técnicos y tecnólogos, y sólo 13% de la fuerza laboral cuenta con esta formación (ver nuevamente Gráfico 5.4).

Las autoridades locales pueden jugar el papel de coordinación entre el aparato productivo y los centros de formación. No se trata de crear nueva burocracia o más cargos; implica más bien la adecuación de la institucionalidad, por ejemplo, las Secretarías de Desarrollo, con un enfoque de creación de empleo formal. Otro papel importante de las autoridades locales será el de la prospectiva laboral, en coordinación con la academia y los centros de formación; información futura del mercado laboral, preparándose para nuevos empleos que la revolución tecnológica seguirá creando, y guiando a los trabajadores o a los aspirantes hacia la formación más relevante.

Políticamente, no se trata de una responsabilidad más a las autoridades locales. Se trata de cambiar el enfoque de política pública, y de jugar un papel protagónico en el diálogo entre empresarios y centros de formación. Sobre el financiamiento de esta política, parte de ésta debe venir del Estado. Por un lado, es difícil que las empresas financien la FpT, en la medida en que no suelen correr el riesgo de capacitar a los trabajadores cuando el conocimiento se puede ir a otras empresas. Estudios han mostrado que las mejores prácticas de financiación se dan con el Estado, financiando la provisión de FpT.⁴⁷ Por otro, es necesario la coordinación de recursos entre el Gobierno central y los gobiernos locales. El Gobierno central puede direccionar y distribuir parte de sus recursos de acuerdo a variables objetivo como la tasa de desempleo o su reducción en las diferentes ciudades, o la generación de nuevos empleos formales, gracias a las acciones de los gobiernos locales.

Para esta política de generación de empleo ya existe una institucionalidad. Por una parte, en varios municipios y en las grandes ciudades, las alcaldías cuentan con agencias de empleo del Servicio Público de Empleo. Con este se pueden identificar, a nivel local, las va-

cantes, las hojas de vida y las necesidades de formación. Por otra, en varias regiones existen los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (Ormet), cuyo objetivo es analizar el mercado laboral bajo, un enfoque prospectivo. Los observatorios existen de varias formas, algunos coordinados entre el gobierno local y la academia regional.

Adicionalmente, en las responsabilidades de las cajas de compensación están la administración de una agencia de empleo, y la administración y asignación de recursos del Mecanismo de Protección al Cesante, un sistema de articulación de políticas activas y pasivas de empleo, dentro del cual se encuentran las oficinas del servicio de empleo. Por su naturaleza, las cajas están conectadas con los empresarios formales y con los trabajadores que por algún motivo caen en el desempleo y reciben el apoyo del mecanismo para financiar sus cotizaciones de pensión y salud durante ese período. Lo mismo ocurre con las Cámaras de Comercio, en la medida en que tienen una comunicación permanente con las empresas formales. La identificación de necesidades de capital humano y vacantes la pueden coordinar estos dos actores. Las cámaras pueden apoyar más el emprendimiento y la creación de nuevas empresas productivas.

Nuevamente, un actor fundamental es el SENA. Su presupuesto del 2020 fue cercano a cuatro billones de pesos, proveniente originalmente de un parafiscal que se cobra sobre la nómina, es decir, un costo que hace más cara la contratación de trabajadores formales. El uso de estos recursos debe acompañarse con aumentos en la productividad laboral, y de esta manera eliminar la brecha entre recursos y productividad, especialmente en un país que comparativamente hablando, cuenta con un importante monto de recursos para la FpT (ver nuevamente Gráfico 5.5). Ahora, bien, con su fortaleza, sus capacidades financieras y su presencia a nivel territorial, es posible que responda a un Consejo Directivo a nivel nacional, que es presidido por el Ministerio del Trabajo, y del cual también hacen parte los trabajadores -las centrales obreras- los empleadores -los gremios- y los Ministerios de Educación y de Comercio, Industria y Turismo, pero también a la institucionalidad local, con un objetivo específico: la creación de empleo formal para sus egresados.

Sobre los tres centros de formación, es necesario revisar la pertinencia y la calidad de los centros de formación privados existentes. De acuerdo con la información del Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET) del Ministerio de Educación, en Colombia existen 3.957 instituciones, de las cuales 415 tienen certificado de calidad vigente.⁴⁸

Se creará una mesa de concertación laboral regional, de la cual, además de la Alcaldía, la Gobernación, los empresarios y los centros de formación, también harán parte las Cajas de Compensación y las Cámaras de Comercio, actores igualmente relevantes en el mercado laboral. También hará parte el SENA; esta entidad, dada su importancia, responderá a las autoridades locales respecto a la adaptación de sus programas a las necesidades locales. Deberá reformar las mesas sectoriales y el contrato de aprendizaje con dos objetivos: identificar las necesidades de los empleadores y generar empleo desde la parte práctica de la formación. El gran objetivo de esta nueva institucionalidad será la creación de empleos formales y productivos en el mediano plazo.

El SENA competirá con los centros de formación, y las cajas de compensación complementarán sus agencias de empleo con programas de FpT. El papel de las cajas es funda-

mental, en la medida en que cuentan con la información de las empresas formales, y con la confianza, lo que las puede hacer receptoras de las vacantes en la medida en que el servicio de empleo, tema que se trata en el siguiente capítulo, se fortalezca.

A nivel del Gobierno central, la coordinación entre los Ministerios de Educación y de Trabajo, eliminando la dicotomía entre metas de formación y metas de empleo, es fundamental. Adicionalmente, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Trabajo, jugará un papel fundamental de coordinación entre el SENA y los gobiernos regionales y locales, y canalizará las adaptaciones necesarias a la legislación para fortalecer la FpT y la generación de empleo y recursos, para políticas activas de empleo a nivel regional.

REFERENCIAS

- Acopi(2019). *Obtenido de Datos Sectoriales*: <https://www.acopi.org.co/datos-sectoriales/>
- Amaral, N., Fieldsend, G., Prada, M. y Rucci, G. (2017). "Hacia la formación de mejores competencias: Sistemas para la productividad y el crecimiento". *Nota Técnica - División de Mercados Laborales (IDB-TN-1328)*.
- BID (2013). "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe." *Documento para discusión # IDB-DP.265*.
- BID (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Econometría (2007). "Consultoría para la evaluación del impacto del subprograma Jóvenes en Acción." *Informe final revisado*. Agosto, Bogotá.
- Econometría (2013). "Evaluación a la implementación de la Ley 1429 de 2010 y diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación." *Informe Final*, diciembre.
- Econometría (2017). "Informe de la evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción." *Noviembre 20*. Bogotá.
- Farné, Stefano y David Arturo Rodríguez (2013). "¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo? Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria en Colombia." *Universidad Externado de Colombia, Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Cuaderno No. 14*. Bogotá, marzo.
- Fernández, Cristina y Leonardo Villar (2016). "The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia." *Fedesarrollo, working paper No. 72*, Bogotá.
- González-Velosa, C. y Rosas, D. (2016). *Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora Eduardo y Johanna Fajardo (2012). "Employment and Taxes in Latin America: An Empirical Study of the Effects of Payroll, Corporate Income and Value-Added Taxes on Labor Outcomes." *Cuadernos de Economía 35, No. SPE67 (2016): 75-117*.
- Lora, Eduardo (2015). "The Worrisome Deficit of Technicians and Technologists in Colombia. Colombia Atlas of Economic Complexity. Harvard University." *Obtenido de <http://projects.iq.harvard.edu/colombia/news/deficit-technicians-and-technologists-colombia>*
- ManpowerGroup (2019). *Se buscan personas: los robots las necesitan*.
- ManPowerGroup (2020). *Cerrando la brecha de habilidades: lo que los trabajadores quieren*.
- Ministerio de Educación (2020). Ver <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-superior/Educacion-para-el-Trabajo/Sistema-de-Informacion-Para-el-Trabajo-y-Desarrollo-Humano-SIET/353023:Datos-SIET>
- OCDE (2019). *El futuro del trabajo: Perspectivas de Empleo de la OCDE 2019*. París - Francia: OCDE.

Saavedra, Juan Esteban y Carlos Medina (2014). "Formación para el trabajo. En Equidad y Movilidad Social. Armando Montenegro y Ana María Meléndez (compiladores)." Universidad de Los Andes y DNP, Bogotá.

Santa María, Mauricio; Mauricio Olivera; Paula Acosta; Tatiana Vásquez y Anwar Rodríguez (2009). "Evaluación del programa Jóvenes con Futuro." Fedesarrollo, Working Paper No. 44. 2009-08, Bogotá.

The Conference Board (2020). Base de datos en <https://conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>

Capítulo 6

INFORMALIDAD

Mauricio Olivera

La informalidad, otro de los problemas estructurales del mercado laboral colombiano, afecta a cerca de la mitad de los trabajadores. El 46,1% no está cubierto por la seguridad social, y el ingreso de 47% de los trabajadores está por debajo del salario mínimo. Este fenómeno se debe, en parte, a no contar con la posibilidad de conseguir un trabajo formal porque no se cuenta con las competencias adecuadas.

Sin embargo, el problema de la informalidad va más allá. Existen diferentes formas de producción en la economía y la cuarta revolución industrial está creando nuevas formas de trabajo y nuevos tipos de empleos, algunos, sin un horario fijo y sin un ingreso estable. Un caso estructural es el trabajo rural. Para dar un ejemplo, el sector cafetero, motor de desarrollo del país durante varias décadas, tiene dos cosechas año y por consiguiente no ofrece empleo continuo a muchos de sus trabajadores. Por esta razón, muy pocos cafeteros tienen una pensión. Es necesario centrar parte de la reforma, en ajustar la legislación para acercarla a la realidad laboral rural, en donde los ingresos dependen del ciclo de labores, que por naturaleza, son discontinuas, buscando que los trabajadores del campo estén cubiertos por la seguridad social. Un ejemplo más reciente lo trae la cuarta revolución industrial. Esta ha creado nuevas formas de trabajo, inclusive, sin contrato laboral: en esta línea están los conductores en las plataformas de transporte urbano, quienes no tienen un horario fijo, un ingreso fijo, e inclusive, ni siquiera un contrato laboral. En general, en la economía, se están generando nuevos empleos en la economía colaborativa, a través de las plataformas tecnológicas, y estos trabajadores no están cubiertos por la seguridad social.

La política contra la informalidad debe reconocer estas nuevas formas de trabajo, y acercar la normatividad laboral a esta nueva realidad, buscando que todos los trabajadores (y sus familias) estén cubiertos por la seguridad social. En algunos países ya existen nuevas clasificaciones de trabajadores, como los trabajadores autónomos.

Esta política es una forma diferente de ver los sobrecostos salariales. Gran parte de la discusión se concentra en reducir los costos laborales. La propuesta se refiere a adaptar los pagos de la seguridad social a las nuevas realidades laborales. En Colombia ya se hizo el primer acercamiento con el decreto de cotización por semanas. La discusión sobre ese

decreto se centró en los costos de la transacción para cotizar, en la posibilidad de ahorrar por semanas para lograr cumplir con los requisitos de pensión. Sin embargo, la nueva tecnología debe ayudar a reducir los costos de transacción, por ejemplo, a través de las redes de bajo valor, y el avance a cotización por horas permite reducir la informalidad sustancialmente. Aunque ya existe el decreto de cotización por semanas, muchos trabajadores cumplen sus labores por días o por horas, y quedan descubiertos.

No se trata de afectar a los trabajadores que cuentan con un contrato laboral formal -a término fijo o a término indefinido- de manera estable. Se enfoca en adecuar la normatividad a las nuevas realidades laborales de otros trabajadores, las cuales llegaron con la cuarta revolución tecnológica y van a permanecer en el tiempo.

6.1 REFORMA PENSIONAL⁴⁹

Una de las características de la informalidad es que cerca de la mitad de los trabajadores no están cotizando en el sistema pensional, y una proporción muy baja de los que cotizan no alcanzarán a cumplir con los requisitos para obtener una pensión. Por este motivo, gran parte de la pobreza se concentra en los adultos mayores. Esto expone la necesidad de crear un modelo de protección para la vejez.

Gran parte de la discusión del sistema pensional se ha centrado en el problema fiscal que genera, a lo cual se suma la presión de gasto público por la pandemia. Para enfrentarla, con mayores necesidades de gasto y menores ingresos tributarios, el Estado ha tenido que acudir a un aumento sustancial de la deuda pública, la cual ha pasado de 50,3% del PIB en 2019 a 65,6% en el año 2020. Para el pago de pensiones, el Presupuesto General de la Nación destinará 2,7% del PIB en 2020, de los cuales un punto se destina al pago de pensiones de Colpensiones. A esta presión se suman los traslados del Régimen de Prima Media (RPM) al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), que se están dando a través de demandas de los ciudadanos. El envejecimiento poblacional y el aumento de la informalidad debido a la pandemia, harán que esta presión fiscal siga creciendo.

Definir el principal objetivo de la reforma es importante, porque si este es financiero, el cambio de parámetros del sistema puede resolverlo. Aumentar la edad, aumentar las semanas a cotizar, aumentar la tasa de cotización, o reducir la tasa de remplazo, es decir, el porcentaje de salario que se calcula para la pensión, lo resolverían. Algunas iniciativas han indicado que el principal problema es fiscal, y que la reforma pensional se debe centrar en eliminar -o marchitar- el Régimen de Prima Media que administra Colpensiones. Es decir, llevar el sistema pensional colombiano a uno de capitalización individual, como el chileno, en el cual la pensión se basa solamente en el ahorro de las personas. En el extremo, que exista sólo el Régimen de Prima Media genera una presión fiscal creciente en el tiempo, que hace inviable el sistema en el largo plazo. Pero que sólo exista el Régimen de Ahorro Individual, que administran los fondos privados, puede generar pensiones muy bajas, y por la insatisfacción de los ciudadanos, también es inviable.

Es necesario resaltar de todas maneras que el sistema pensional colombiano cuenta con parámetros muy inadecuados en comparación con países desarrollados y de América Latina. La tasa de cotización de 16% en otros países se encuentra por encima de 26%; las semanas a cotizar en Colombia son de alrededor de 25 años (1.300 semanas), y en otros países alcanza los 35 años; y la edad, que es 57 años para mujeres y 62 para hombres, en otros países está entre 65 y 67 años.

Aunque la presión fiscal ha crecido y es importante enfrentarla, la razón más importante es estructural: una muy baja cobertura del sistema pensional, es decir, una alta informalidad. Sólo tiene pensión 25,4% de las personas que deberían tener, y sólo 46% de los trabajadores cotiza en el sistema. La presión fiscal no es tan alta como ha sido en otros países, porque la cobertura es muy baja. Y como se propone, se puede resolver de otra manera, sin dejar al Estado por fuera de uno de los gastos sociales más importantes, la protección a la vejez.

Otro problema estructural del sistema pensional colombiano, adicional a la baja cobertura y a la presión fiscal, radica en las desigualdades. Por un lado, el RPM que administra Colpensiones es regresivo. Es decir, este régimen otorga un subsidio a todas las pensiones, pero las más altas, que corresponden a las personas que más capacidad de ahorro tiene, reciben un subsidio mayor. Mientras una pensión de salario mínimo recibe un subsidio de col\$125 millones, la pensión de 25 salarios mínimos de una mujer recibe un subsidio de col\$943 millones. Y aunque en la pensión de salario mínimo, los afiliados a los dos regímenes reciben el mismo monto, es necesario haber ahorrado mucho más en los fondos privados que en Colpensiones.

Por otro lado, la misma persona recibe una pensión diferente, dependiendo del régimen en el cual se pensione, y, en general, las pensiones de Colpensiones son más altas. Por el contrario, las personas que no cumplen con los requisitos para la pensión, se benefician más cuando están en un fondo privado. Los saldos que reciben los afiliados de los fondos privados son más altos, en la medida en que los reciben con intereses. Colpensiones no cuenta con reservas que pueda invertir y generar intereses; por eso sus afiliados sólo reciben lo cotizado actualizado con la inflación.

Finalmente, la posibilidad de traslados entre el RPM y el RAIS y la forma en que estos se fijaron (cada cinco años, hasta diez años antes de llegar a la edad de pensión), el desconocimiento de los afiliados, y, más recientemente, ahora que los fondos privados empezaron a pensionar (se crearon hace 25 años, y en este momento hay 82 mil pensionados de vejez, mientras que del RPM hay alrededor de 1'300.000), ha llevado a un alto volumen de demandas de los afiliados para trasladarse a Colpensiones, argumentando que no recibieron la asesoría adecuada. Dejar en manos del ciudadano una decisión compleja y de largo plazo es un error, como lo ha demostrado la teoría del comportamiento. Los seres humanos aplazamos estas decisiones y no las tomamos pensando en el largo plazo. Esto muestra que el arbitraje entre los dos regímenes, con dos formas diferentes de calcular la pensión, no es viable.

Los elementos expuestos muestran la necesidad urgente de una reforma pensional, cuyos principales objetivos deben ser, en primer lugar, aumentar la cobertura; en segundo lugar, eliminar la regresividad y las desigualdades, en tercer lugar, enfrentar el reto financiero. Aumentar la cobertura implica atacar la informalidad. No se trata solamente de aumentar la cobertura de personas con pensión. Se trata de aumentar la cobertura en la medida en

que todos los trabajadores puedan cotizar y construir su pensión, independientemente de su tipo de empleo o trabajo.

Para la cobertura, se propone crear un sistema de protección para la vejez, en el cual se sumen al sistema pensional los programas Colombia Mayor y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El primero entrega un subsidio monetario a todos aquellos adultos mayores que no cotizaron, y su cobertura es 24,6% de los adultos mayores; el segundo es un mecanismo de ahorro para la vejez, que ofrece flexibilidad en el monto ahorrado y en la periodicidad del ahorro, y con un subsidio de 20% sobre lo ahorrado, al cual se suman los intereses; busca permitir a la población que está en la informalidad, con ingresos bajos y volátiles, construir un ingreso para la vejez. Aunque en este momento sólo están beneficiados el 0,5% de los adultos mayores, cerca de 35 mil personas; es un programa que inició su operación en 2013, y que cuenta con más de 1'300.000 personas vinculadas. Es decir, es un programa que acerca la normatividad a la realidad laboral de aquellos trabajadores cuyos ingresos son volátiles y menores al salario mínimo, atacando así la informalidad. Se trata entonces de un sistema de pilares que muchos países han implementado, en donde la base es Colombia Mayor, seguido por BEPS, y luego por el sistema pensional.

Un cambio importante en el programa BEPS es la afiliación automática de los saldos de quienes llegan a la edad de pensión, pero no cumplen con los requisitos de semanas. La legislación permite en este momento que las personas retiren sus saldos. Sin embargo, en general, estos saldos se gastan en poco tiempo, y la esperanza de vida es más larga. El paso automático a BEPS de los saldos puede garantizar una renta vitalicia que ayude a las personas a solventar sus años de vejez. También es importante revisar los mecanismos para incentivar el ahorro en BEPS. Son mecanismos que deben ser dinámicos y que se agotan rápidamente, así que la innovación por parte de Colpensiones y de los fondos privados debe ser permanente.

Ahora bien, en la medida en que se acerque la normatividad laboral a la realidad laboral, aceptando las diferentes formas de trabajo y permitiendo que se pueda cotizar bajo distintas modalidades, todos los trabajadores serían formales, y el 20% del subsidio de BEPS podría utilizarse para buscar llevar a todos los trabajadores a la pensión de salario mínimo.

Para eliminar las desigualdades, y paralelamente enfrentar parte del reto financiero, se propone que en el sistema pensional los dos regímenes, el RPM y el RAIS, se complementen. El primer salario mínimo de todos los colombianos se cotiza en el RPM, y todos los afiliados que cumplan los requisitos reciben la pensión de salario mínimo con el subsidio que otorga el Estado. Los siguientes salarios mínimos, si el trabajador gana más de uno, se cotizan en los fondos privados, y con este ahorro se complementaría la pensión, siguiendo las reglas del RAIS. Así se resuelve la regresividad de subsidios más altos a personas con mayor capacidad de ahorro, se reduce la presión fiscal al no pagar estos subsidios, el Estado sigue participando en el sistema, enfocado en las pensiones de salario mínimo y como punto adicional, se elimina la posibilidad de traslados que, de acuerdo con la economía del comportamiento, es una decisión compleja, que los seres humanos aplazamos hasta que es demasiado tarde.

Para ayudar al aumento de cobertura del sistema pensional, se sugieren los siguientes mecanismos, para complementar los programas BEPS y Colombia Mayor: compra de semanas si el afiliado llega a la edad sin cumplir con el requisito de 1.300 semanas; o subsidio

de semanas, si el afiliado sigue cotizando después de llegar a la edad. Por ejemplo, por cada mes cotizado, el Estado otorga una semana adicional. También se puede pensar en una figura de pensión anticipada, en la cual, se paga la pensión pero a esta se descuenta el monto que debería haber cotizado ese mes la persona pensionada. Y políticas de género, por ejemplo, con un subsidio por hijo nacido.

De todas maneras, aunque la reforma debe ser estructural, es necesario revisar los parámetros. La eliminación de los subsidios a pensiones por encima de un salario mínimo reduce sustancialmente la presión fiscal, pero los parámetros también deben revisarse y ajustarse, pensando en el largo plazo. Las reformas pensionales no son frecuentes, son en general costosas políticamente y difíciles de implementar, tienen transiciones largas y efectos sobre las generaciones futuras. Los parámetros deben entonces adaptarse, pensando en el largo plazo, y para algunos es adecuado diseñar mecanismos de ajuste automático. Por ejemplo, en algunos países la edad se ajusta automáticamente cada diez años, basados en una revisión de factores como el envejecimiento poblacional y la esperanza de vida.

Finalmente, en Colombia las reformas pueden ser iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y se discuten en el Congreso. Sin embargo, una reforma tan importante como la pensional debería tener una amplia discusión. Dos ejemplos de cómo se hacen reformas pensionales en otros países son el español y el chileno. En España existe desde 1995 el Pacto de Toledo. Más que una ley con varios artículos, es un documento acordado por todos los partidos, con los 15 puntos esenciales que deben tenerse en cuenta para ajustar el sistema pensional, cuando sea necesario. Por su parte, en Chile se crea una comisión asesora de la Presidencia, con una comisión de expertos, que a través de audiencias con los diferentes actores, y recibiendo propuestas e iniciativas de la ciudadanía, construyen la reforma pensional.

REFERENCIA

Olivera, M. (2018). Los retos del sistema pensional y una propuesta de reforma. Economía colombiana, la reforma pensional: controversia analítica, revista de la Contraloría General de la República, edición 352 abril-junio 2018.

Capítulo 7

INSTITUCIONALIDAD DEL MERCADO LABORAL: EL SERVICIO DE EMPLEO Y EL SEGURO DE DESEMPLEO

Mauricio Olivera

En varias secciones de esta parte del libro se han mencionado diferentes reformas institucionales para impulsar la FpT. Las dos herramientas más importantes de la institucionalidad del mercado laboral son las que se analizan en este capítulo: el servicio de empleo y el seguro de desempleo. El objetivo del primero es unir la oferta y la demanda laborales, buscando que los trabajadores consigan empleo de acuerdo con sus competencias y habilidades, y que los empleadores consigan trabajadores de acuerdo con sus necesidades. Es una de las herramientas de la institucionalidad laboral más efectiva para la generación de empleo, en la medida que permite identificar más fácilmente las vacantes y hacer la conexión con las hojas de vida de quienes buscan trabajo. Permite también identificar las necesidades de capital humano del aparato productivo, y puede convertirse en una guía para la FpT en el mediano plazo.

Por su parte, el seguro de desempleo tiene como objetivo proteger a los trabajadores en períodos de desempleo, y macroeconómicamente es una herramienta anticíclica; un estabilizador automático en tiempos de crisis. Cualquier crisis que genera desempleo desata automáticamente el gasto del seguro incentivando la demanda agregada. Estas dos herramientas hacen parte de las fortalezas de la institucionalidad laboral en los países desarrollados.

La exposición de motivos de la Ley 1636 que creó el Servicio Público de Empleo (SPE) y el Mecanismo de Protección al Cesante, muestra cómo, sin este mecanismo, la única forma de buscar y conseguir empleo en Colombia es el voz a voz y la búsqueda activa de empleo empresa por empresa (ver Gráficos 7.1 y 7.2). La unión de la oferta y la demanda laborales, que debería hacerse a través de las competencias de quienes están buscando trabajo se hace a través de contactos, haciendo ineficiente el funcionamiento del mercado laboral, alargando la búsqueda de empleo y generando subempleo.

Gráfico 7.1
¿Cómo buscó empleo? Desempleados



Fuente: Cálculos propios basados en DANE, GEIH (julio-septiembre 2019).

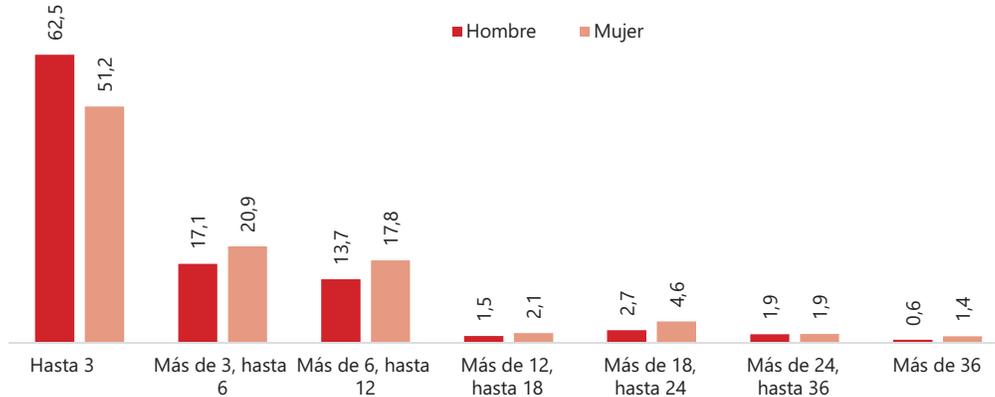
Gráfico 7.2
¿Cómo encontró empleo? Asalariados



Fuente: Cálculos propios basados en DANE, GEIH (julio-septiembre 2019).

Adicionalmente, como se observa en el Gráfico 7.3, la duración promedio del desempleo es de tres meses. El 62,5% de los hombres y 51,2% de las mujeres duran desempleados hasta tres meses. Esta alta duración evidencia la existencia de problemas de información, y de fricciones entre la oferta y la demanda de trabajo, que dan lugar a procesos de búsqueda y costos que distorsionan la asignación eficiente del recurso humano. Situación que se explica por la disparidad entre las habilidades de los trabajadores y las necesidades de los empleadores, reforzada por la falta de mecanismos de información que permitan una eficiente búsqueda de empleo.

Gráfico 7.3
Tiempo de permanencia en el desempleo
(Porcentajes)



Fuente: Cálculos propios basados en DANE, GEIH (julio - septiembre 2019).

En Colombia, aunque han existido diferentes prestadores de servicio de intermediación laboral (gestión y colocación de empleo) públicos -el SENA- y privados, estos laboraban sin ninguna coordinación institucional. Sólo hasta 2013, con la Ley 1636 de ese año, se creó el SPE con el objetivo de integrar, articular, coordinar y focalizar las políticas activas y pasivas de empleo, con el fin de contribuir al encuentro entre la oferta y demanda de trabajo, la superación de barreras que impiden la inserción laboral y la consolidación de formas autónomas de trabajo.

Cuatro características importantes del SPE son: i) la universalidad, pretendiendo atender a todos los buscadores de empleo y de trabajadores; ii) el enfoque diferencial, buscando atender las necesidades específicas de diferentes grupos -por ejemplo, mujeres y jóvenes- a través de políticas específicas; iii) la coordinación con los gobiernos sub-nacionales con la creación de agencias de empleo públicas en las ciudades, con el fin de reconocer las características particulares de cada región, y iv) la conexión con la FpT, con el objetivo de que los buscadores de empleo conozcan y atiendan los diferentes cursos de capacitación y formación.

El sistema de información del SPE es uno de los ejes integradores. Con este sistema se buscó integrar todas las vacantes y las hojas de vida, buscando hacer el *match* entre la oferta y la demanda en todos los niveles del mercado laboral; todos los niveles educativos y de capacitación y todas las empresas. La agencia del SENA, que fue la más importante, sólo atendía la formación técnica y tecnológica, pero no la universitaria.

La financiación del SPE se diseñó a través de varios canales, partiendo de la institucionalidad existente. El SENA destina parte de sus recursos a su Servicio de Empleo; los prestadores privados cuentan con su financiación y prestan otros servicios pagados por los empleadores. La innovación más importante estuvo en las Cajas de Compensación, las cuales utilizan ahora parte de sus recursos para el SPE, creando oficinas propias, y las agencias

de empleo públicas en las ciudades, que se financian con recursos públicos asignados por las alcaldías.

La Ley 1636 creó el SPE como parte del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC). Este mecanismo es la primera aproximación a un seguro de desempleo, con tres elementos integradores que buscan generar un sistema de articulación de políticas activas y pasivas del mercado laboral:

i) Cuenta de cesantías: Cada trabajador destinará 25% de sus cesantías como ahorro para el MPC.

ii) Fondo solidario: El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) es un mecanismo solidario que permite cubrir las prestaciones de los cesantes que no alcanzan a ahorrar los recursos suficientes para protegerse en su etapa de desempleo. Este fondo se financia a través de una redistribución de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar.

iii) Servicio Público de Empleo: Los trabajadores que se beneficien del Fosfec tendrán la obligación de hacer una búsqueda activa de empleo, la cual será supervisada por el SPE. Por dicha razón, estos trabajadores deben inscribirse en dicho servicio, el cual dispondrá de elementos para asegurar que el trabajador realice un esfuerzo en la búsqueda de empleo.

Con estos tres elementos, el Mecanismo de Protección al Cesante busca financiar el pago a seguridad social -salud y pensiones- durante seis meses de los trabajadores que pierden su empleo, financiación condicionada a inscribirse en el SPE y a asistir a programas de capacitación y formación. Por lo mismo, uno de los elementos importantes del SPE es su conexión con los centros de formación, y especialmente con el SENA. El MPC contiene incentivos para que el trabajador se capacite y busque empleo activamente a través del SPE.

Se buscó complementar el Fondo Solidario, que se financia con recursos de las Cajas de Compensación, con las cuentas individuales de cesantías. Voluntariamente, los trabajadores pueden destinar parte de sus cesantías al Fondo Solidario, con el objetivo de garantizar el pago del subsidio monetario en periodos de desempleo.

Aún es necesario ajustar los dos mecanismos. Aunque el SPE ha tenido efectos positivos, especialmente en las Mipymes, falta mejorarlo en varios aspectos.⁵⁰ En primer lugar, hay que afianzar el sistema de información, incluyendo todas las vacantes. Este ha sido uno de los grandes desafíos del SPE, y aunque la normatividad obliga a las empresas a incluir sus vacantes, depende de la confianza en el SPE como herramienta para cubrir sus necesidades, y de la maduración del SPE. En este aspecto, el protagonismo del aparato productivo es esencial. Un mecanismo a través del cual el SPE puede verificar las vacantes, es cruzando la información con la PILA.

En segundo lugar, aunque uno de los elementos integradores del SPE es el sistema de información, RedEmpleo, con el objetivo de cubrir todas las necesidades del aparato productivo y todas las hojas de vida de los buscadores de empleo, el hecho de que la Ley permita competencia entre los diferentes prestadores de intermediación y colocación, difi-

culta esta integralidad. Se propone diseñar un esquema de especialización de los diferentes prestadores con un solo sistema de información, por tipo de empresa (grandes y Mipymes) y por grados de formación (secundaria, técnicos y tecnólogos y profesionales).

En tercer lugar, incluir las vacantes del Estado en el SPE y en su sistema de información ayudará a mostrar las bondades del SPE y, más importante, a que el Estado busque sus trabajadores de acuerdo con sus necesidades. El Estado puede ser ejemplo para el sector privado.

En cuarto lugar, la financiación de las agencias de empleo de las ciudades depende del gobierno de turno. Se propone un esquema de financiación local, combinado con los recursos del Gobierno central, y enfocado en las regiones con mercados laborales más débiles (por ejemplo, las ciudades con mayor desempleo), y en coordinación con las universidades y los centros de formación locales, que ayuden a fortalecer los observatorios laborales y la prospectiva laboral.

Sobre el seguro de desempleo, el Mecanismo de Protección al Cesante se limita al pago de la seguridad social de las personas que pierden su empleo, y en la ley se complementa con las cesantías. En la práctica, esto último no se ha dado. Las cesantías pueden y suelen ser utilizadas de diferentes maneras, no sólo como aseguramiento durante el desempleo, sino también para educación y vivienda, y su uso depende de la decisión de cada persona.

Se propone diseñar un seguro de desempleo apalancado en las cesantías de los trabajadores, condicionado a la búsqueda activa de capacitación, formación y empleo. Incluso con una tasa decreciente de beneficios, a medida que transcurre el tiempo en el desempleo, y con un aporte del Estado que incentive el ahorro, similar al diseñado para el programa BEPS.

El Fosfec ha sido utilizado por el Estado, modificándolo, para financiar ingresos de tres salarios mínimos durante dos meses a quienes perdieron su empleo debido a la pandemia. Evaluar esta modificación durante la emergencia es importante; si bien acerca más el Mecanismo de Protección al Cesante a un seguro de desempleo, es necesario evaluar su viabilidad financiera en el mediano plazo para su eventual permanencia, y atarlo a incentivos de formación y búsqueda de empleo, servicios que las cajas de compensación pueden prestar. Esto implica también una revisión de los fondos utilizados para financiarlos, y la utilización de la totalidad de los recursos parafiscales de las cajas de compensación para, si es necesario, modificar y destinar una mayor proporción al Fosfec.

REFERENCIAS

DANE (2019). Archivo Nacional de Datos. Obtenido de Colombia - Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH - 2019: <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599/study-description>

Núñez, Jairo y Andrés Osorio (2015). Evaluación institucional y de gestión del Servicio Público de Empleo. Bogotá.

PARTE

III

**REFORMAS NECESARIAS EN
LAS FINANZAS PÚBLICAS**



III

REFORMAS NECESARIAS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

Francisco Azuero

La magnitud del choque provocado en las finanzas públicas colombianas como consecuencia de la pandemia del COVID-19 no tiene antecedente en la historia económica reciente. Según el Ministerio de Hacienda, el déficit consolidado del sector público no financiero como proporción del PIB, pasó de 2,4% en 2019 a 7,8% en 2020.

En el caso del Gobierno Nacional Central, el choque fiscal para el año 2020 se puede apreciar al comparar las proyecciones hechas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en 2020, con lo que preveía el mismo documento del año anterior (Cuadro III.1). Los ingresos se proyectan inferiores en 0,9% del PIB frente a la proyección hecha en el 2019, como resultado de la caída en los tributos por la menor actividad económica y la caída en los precios de los materiales minero-energéticos. Los gastos totales, como proporción del PIB, pasaron a ser de 18,7% en 2019 a 23,8% en el 2020. A las erogaciones asociadas a la emergencia como las necesidades en salud, en protección a la población vulnerable, y en defensa de la actividad empresarial y del empleo, que calcula el MHCP en 2,8% del PIB, se le añaden los mayores pagos de intereses derivados de un endeudamiento superior y de la devaluación del peso. Además de todo lo anterior, el denominador de esta relación, el PIB nominal según los datos recientemente publicados por el DANE, fue inferior en el 2020 en un 5,5% al de 2019, por la caída importante en la actividad económica. Todo eso ha significado que el déficit para el año 2020 esté proyectado en 8,2% del PIB, seis puntos por encima de lo que preveía el MFMP presentado en el año 2019.

Cuadro III.1
Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2020 (% del PIB)

	PROYECCIÓN MFMP 2019	PROYECCIÓN MFMP 2020
Ingresos Totales	16,5	15,6
Gastos Totales	18,7	23,8
Déficit	2,2	8,2
Deuda/PIB fin de año	49,9	65,6

Como resultado, la deuda del Gobierno central con relación al PIB era a finales de 2020 del 65,6%, frente a un 49,9% inicialmente proyectado. Esta situación explica la decisión del Comité Consultivo de la Regla Fiscal de recomendar la suspensión en la aplicación de dicha regla. En efecto, el ajuste, tanto en ingresos como en gastos necesario para lograr la senda de reducción de la deuda contemplada en la Ley 1473 de 2011 era imposible de cumplir en las nuevas circunstancias.

La sostenibilidad fiscal requiere que los mercados confíen en el compromiso del Gobierno por un manejo responsable de las finanzas públicas. Para eso es necesario reanudar la aplicación de la Regla Fiscal a partir de 2022, y mantener en consecuencia un manejo fiscal prudente.

Los enormes efectos que ha tenido la pandemia del COVID-19 están exigiendo un protagonismo importante del Estado colombiano, en todos los niveles de gobierno, que ha supuesto una amplia movilización de recursos financieros.

En cualquier circunstancia, la intervención del Estado en la economía debe tener como propósito contribuir a mejorar el bienestar de la población, tanto de las generaciones actuales como futuras. Estas intervenciones pueden adoptar diferentes formas:

- i) Políticas tributarias, de gasto público y de deuda que busquen incidir en las grandes variables macroeconómicas para generar un ambiente propicio para la actividad productiva privada.
- ii) Producción directa de bienes públicos, es decir, aquellos que por sus condiciones de no rivalidad y no exclusión no pueden ser producto de la acción de los mercados privados.
- iii) Regulación de la actividad privada (y en algunos casos pública) para enfrentar las diversas fallas del mercado, tales como excesivo poder de algunos agentes, que disminuye la competencia, o la existencia de externalidades que impiden una asignación eficiente de los recursos de la sociedad.
- iv) Políticas de distribución del ingreso, para corregir los efectos indeseables que puedan tener los mercados en términos de justicia social y de equidad.

En la actual coyuntura, todas estas políticas deben combinarse para enfrentar los efectos negativos de la pandemia sobre la actividad económica y el bienestar de la población.

Pero no es un secreto que el Estado colombiano adolece de importantes deficiencias en lo que tiene que ver con los distintos componentes de las finanzas públicas. Estas deficiencias han sido diagnosticadas en varias misiones que se han ocupado de los ingresos y los gastos públicos, en estudios académicos, y en análisis de organismos internacionales.⁵¹

En las circunstancias actuales, las finanzas públicas se enfrentan a retos aún mayores, si se quiere que la acción del Estado sea eficaz:

51. Ver por ejemplo: (Bird, R. y Wiesner E., 1982), (Comisión de Expertos para la equidad y la competitividad tributaria, 2015), (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018), (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020), (OCDE, 2013).

- Tanto los impuestos como el gasto público deben facilitar el crecimiento de la actividad económica privada, condición indispensable para que se generen empleo e ingresos.
- Los altos déficits y el consecuente crecimiento en la deuda, inevitables en la actual situación, no deben sacrificar la futura sostenibilidad de las finanzas públicas.
- La acción fiscal del Estado debe contribuir a corregir la inequidad en la distribución del ingreso, que ya era alta, pero que se ha profundizado en la actual coyuntura.
- En fin, el manejo de las finanzas públicas debe contribuir a la legitimidad del Estado y en general a la confianza en las instituciones.

El momento exige que esas reformas en las finanzas públicas, cuya necesidad se ha diagnosticado en el pasado, se adelanten efectivamente. Si el manejo del Estado sigue igual, se corre el riesgo de obstaculizar el crecimiento de la economía, empeorar la distribución del ingreso y elevar la inconformidad de los colombianos, lo que podría alimentar el surgimiento de tendencias políticas populistas o autoritarias.

Esta parte del libro está compuesta por los capítulos 8 a 11. En el Capítulo 8, Alejandro Vivas analiza los factores de economía política que han impedido en el pasado implementar las reformas necesarias. Es de esperarse que, en un sistema democrático, como se supone que es el nuestro, los intereses generales de la sociedad sean los que determinen la acción de los gobernantes. Si eso no es así, es porque existen imperfecciones en el sistema político. Enfrentar esas imperfecciones puede considerarse una condición indispensable para que las reformas propuestas puedan adelantarse.

En consecuencia, este capítulo propone la concreción de reformas en el sistema electoral y en el régimen que regula el funcionamiento de los partidos políticos. Sólo en esas condiciones se podrán adelantar reformas en las instituciones que regulan tanto los ingresos como los gastos públicos, que tengan en cuenta los intereses generales de la sociedad y no el de los propios legisladores o grupos de interés reducidos.

El sistema tributario colombiano adolece de graves fallas que debilitan el recaudo, limitan la capacidad redistributiva del gasto público y la acción del Estado. El reto de cómo elevar el recaudo tributario es el tema que aborda Eduardo Lora en el Capítulo 9. El autor muestra que las áreas prioritarias de acción para mejorar la recaudación son: i) combatir la evasión, ii) recortar las exenciones y las exclusiones del IVA, iii) reducir las deducciones y rentas exentas del impuesto de renta a las personas naturales, y iv) eliminar los numerosos tratamientos diferenciales del impuesto de renta a las sociedades que carecen de justificación económica.

Los aspectos relacionados con la gestión propiamente financiera de los recursos públicos, los cuales no han recibido la atención que merecen en la discusión pública, son el objeto del Capítulo 10. Allí, Francisco Azuero analiza las deficiencias de los sistemas de presupuestación, de los mecanismos de evaluación oportuna del gasto público, de los sistemas de rendición de cuentas a la ciudadanía y de la manera cómo operan los organismos de control. Todo eso incide de una manera negativa en la eficacia y eficiencia del gasto público.

Se recomienda avanzar hacia la implantación de un sistema de presupuesto programático, que permita ligar los recursos recibidos por las agencias del Estado con los resultados medibles en términos de bienes y servicios entregados a la ciudadanía. Una condición para eso es el logro de una mayor integración del presupuesto, lo cual supone acabar con la división funcional en la programación de los gastos de funcionamiento e inversión, así como con la separación entre el Presupuesto General de la Nación y el del Sistema General de Regalías. Se deben mejorar y ampliar los sistemas de evaluación del gasto público, así como utilizar estas evaluaciones en las decisiones presupuestales. Es importante también mejorar los sistemas de contabilidad y de información para la ciudadanía sobre la manera como se gastan los recursos públicos, en lo cual los organismos de control pueden desempeñar un papel importante. En fin, se proponen en este capítulo cambios en el sistema de funcionamiento de la Regla Fiscal, que apuntan a cumplir mejor su propósito de estabilizar los ingresos fiscales, y darle mayor autonomía al Comité Consultivo frente al Gobierno.

Las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, son protagonistas importantes de la acción del Estado colombiano. Tienen responsabilidades clave en la provisión de educación y salud, así como de bienes públicos de naturaleza local. Desde los años ochenta y especialmente con la Constitución de 1991, el país ha buscado fortalecer la descentralización fiscal, pero, salvo algunas excepciones, los territorios no disponen todavía de recursos estables que correspondan a sus responsabilidades. Es necesario fortalecer por tanto la tributación local, pero de una manera que propicie la eficiencia y complemente el esfuerzo que puedan hacer las finanzas nacionales para mejorar la equidad. Esos son los asuntos que analiza detalladamente Gonzalo Zapata en el Capítulo 11.

Las recomendaciones de este capítulo apuntan a un fortalecimiento de los ingresos propios de las entidades territoriales. Para eso es necesario acelerar la implantación del catastro multipropósito, y la entrega de su administración a todas las ciudades de más de diez mil habitantes. Por otra parte, se debe simplificar el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), disminuyendo los rangos tarifarios, y gravar el consumo de cigarrillos electrónicos y de bebidas azucaradas, por sus efectos nocivos sobre la salud. Por otra parte, eliminar, o por lo menos hacer más exigente, la creación de estampillas y otros impuestos que encarecen la contratación pública. En cuanto a las transferencias intergubernamentales, Sistema General de Participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR) se señala la importancia que tendría su integración dentro del Presupuesto General de la Nación. En fin, es necesario flexibilizar las normas de endeudamiento de las entidades territoriales, aun teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la sostenibilidad de sus finanzas.

REFERENCIAS

- Bird, R. y Wiesner, E. (1982). Finanzas Intergubernamentales en Colombia. DNP.*
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020). Informe Final.*
- Comisión de Expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015). Informe Final.*
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018). Informe Final.*
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo.*
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Marco Fiscal de Mediano Plazo.*
- OCDE (2013). "Colombia: Implementing Good Governance". OCDE Public Governance Reviews.*

Capítulo 8

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Alejandro Vivas

Las finanzas públicas buscan contribuir al logro de objetivos sociales tales como creación y distribución de riqueza, mayor equidad generacional e intergeneracional y niveles crecientes de bienestar. Involucran el diseño y el manejo de políticas pertenecientes a las áreas de impuestos, administración de ingresos y gastos públicos y administración fiscal a varios niveles. En general, las finanzas públicas “se refieren a las leyes, organizaciones, sistemas y procedimientos disponibles para los gobiernos, que buscan asegurar y usar los recursos de manera efectiva, eficiente y transparente” (Allen *et al.*, 2013). Ante limitaciones estructurales y emergencias nacionales, los países encuentran que es necesario hacer reformas a sus políticas fiscales de corto y largo plazo, así como efectuar correcciones a las regulaciones económicas pertinentes, que incluyen la racionalización de las operaciones públicas y cambios en su priorización.⁵²

8.1

NUMEROSAS MISIONES DE EXPERTOS SOBRE GASTOS E INGRESOS FISCALES

Diversas incoherencias y fallas en el sistema fiscal colombiano han sido diagnosticadas por numerosos analistas y misiones internacionales. Un análisis de los diagnósticos y las recomendaciones de las doce misiones internacionales y de expertos colombianos desde 1923 hasta 2004, entre ellas la Misión de Ingreso Público de 2002, fue realizado por (Junguito, R. y H. Rincón, 2004). Otro estudio más reciente es el de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria de 2015. También ha habido importantes misiones específicamente dedicadas al Gasto Público; entre ellas están la Comisión de Gasto Público (1986); la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), y la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). En lo referente a las finanzas territoriales, también abundan las misiones, de las cuales vale la pena mencionar el Informe sobre finanzas intergubernamentales de principios de la década de los ochenta (Bird, R. y Wiesner E., 1982), y la reciente Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020).

52 Las ‘regulaciones’ se definen como (Spulber, 1989).

Es decir, los esfuerzos de diagnóstico y recomendaciones para el sistema fiscal colombiano han sido varios y serios. Con base en los resultados de las diversas misiones, se ha buscado implementar continuas reformas tributarias, que también Junguito y Rincón (2004) revisan.⁵³ Baste mencionar que entre 2006 y 2020 ha habido diez reformas, incluyendo la Ley de Crecimiento de 2020 y la creación en marzo del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) para la atención de las consecuencias de la pandemia. Además, la Misión de Estudio de Beneficios Tributarios, creada en junio de 2020, entregó su propuesta de reforma tributaria.

Sin embargo, después de todos los esfuerzos, continúa siendo válida la conclusión de Junguito y Rincón (2004): “las reformas de los últimos años han creado una estructura tributaria inadecuada e ineficiente... Se destaca que las reformas presupuestales no han tenido el éxito esperado, en términos de flexibilizar y reducir el gasto público en Colombia... Las misiones fiscales internacionales y nacionales convocadas con el fin de realizar diagnósticos y recomendaciones en épocas de dificultades han tenido gran impacto en términos de reformas tributarias, pero poca incidencia sobre el gasto...”. Otra conclusión común aparece por ejemplo en (Botero, R. *et al.*, 2007), Comisión Independiente de Gasto Público: “[se] le recomienda al Gobierno que haga un esfuerzo de ahorro. Ese ahorro debe tomar la forma de una reducción en el ritmo de gasto...”.

Varias de las reformas tributarias han recibido dos críticas. La primera, haber adoptado un horizonte de corto plazo, inmediateista, sin incorporar una visión de preparación para las demandas sociales futuras del país y para una economía que cree mayores niveles de riqueza para todos. La segunda consiste en que se han sesgado hacia el lado de crear mayores tributos en busca de ingresos, descuidando la necesidad de apoyar la dinámica hacia mayor eficiencia económica y más equidad, tanto en los tributos como en el gasto público.

En el caso de los impuestos, la falta de consideraciones de eficiencia se hace evidente en la existencia de tratamientos excepcionales favorables a ciertos contribuyentes, que no tienen ninguna justificación en la racionalidad económica, o en la persistencia de tributos como el gravamen a los movimientos financieros y las estampillas, que elevan los costos de transacción. El primero es además un obstáculo para la bancarización de amplios sectores de la población. En el caso del gasto público, es notoria la ausencia de una conexión entre el presupuesto y los resultados buscados u obtenidos, aspecto que se desarrolla en el Capítulo 10.

En síntesis, la coyuntura de la pandemia, pero también fallas estructurales, renuevan la necesidad de una reforma a fondo de la política fiscal. Debe enfatizarse un punto: las finanzas públicas habrán de responder no solo a las mayores demandas coyunturales para atender la pandemia por parte de hogares urbanos y rurales y de empresarios formales e informales, sino también deberán considerar la necesidad de apoyar cambios que le permitan a la economía crecimientos mayores a los observados antes de 2020: desde hace 40 años, el país presenta en la gran mayoría de los periodos tasas de crecimiento del PIB *per cápita* menores a 4%,⁵⁴ insuficientes para lograr de manera sostenida niveles de bienestar

53 Un cuadro similar, pero con un período más largo, 1897-2006, puede encontrarse en (Lewin A., 2008), Anexo 1.

54 Crecimientos del PIB *per cápita* mayor a 4% se registraron en seis de los 40 años, 1972, 1978, 2006, 2007, 2011 y 2013: 5,2; 6,1; 5,4; 5,4; 5,9 y 4,1%, respectivamente (DANE, 2020).

crecientes y, además, para dar respuesta a los retos cambiantes de la economía global, como los de la cuarta revolución industrial.

8.2

FACTIBILIDAD POLÍTICA DE REFORMAS OPORTUNAS Y ESTRUCTURALES

La pregunta es, entonces, si el país aprobará e implementará con ocasión de la pandemia y, recogiendo los diagnósticos disponibles sobre la necesidad de reformas estructurales, unas reformas tanto en gastos como en ingresos, de manera que se avance en la eficiencia fiscal y se apoye un buen funcionamiento de los mercados, el bienestar de los diferentes grupos de la población y mayores equidad y transparencia. Otra manera de formular la pregunta es si las reformas que se propongan van a correr la misma suerte de las numerosas propuestas anteriores, de las cuales se implementaron sólo aspectos parciales, y no precisamente los más importantes.

La respuesta tiene que ver tanto con la calidad de las propuestas que formule el Poder Ejecutivo -el cual constitucionalmente tiene la iniciativa en estos temas-, como con la acción del Poder Legislativo, que debe discutirlos y aprobarlos. Los intereses de los diversos actores dentro del Gobierno y los grupos de interés privado (*stakeholders*) buscarán incidir en el contenido de las propuestas, así como en su discusión en los procesos legislativos. Por otra parte, no hay que olvidar el papel protagónico que ha adquirido en años recientes el Poder Judicial, que en ocasiones ha tenido la última palabra para decidir la suerte de reformas relacionadas con los temas fiscales.

La calidad de las propuestas tiene que ver, primero, con la adopción de marcos complejos que reconozcan 'seriamente'⁵⁵ las interacciones entre el gasto y los impuestos, de las finanzas públicas con otras políticas macroeconómicas y microeconómicas (regulatorias) y con el funcionamiento de los mercados. Por supuesto, es más expedito dejar a un lado estas relaciones. El impuesto a las transacciones financieras, o las estampillas, por ejemplo, no se eliminan, a pesar de sus claras ineficiencias, con el argumento simple de que 'esos recursos se necesitan'.

La calidad de las propuestas requiere, además, que en sus diseños se reconozcan inevitables contraprestaciones: el equilibrio fiscal exige que para abrir espacio a programas prioritarios tengan que sacrificarse otros.

Un tercer aspecto de calidad tiene que ver con la necesidad de prever evaluaciones de los resultados y de los impactos de las reformas; el marco de las evaluaciones y sus indicadores deben ser especificados al tiempo que se presentan las reformas, no *ex post*, cuando puede ser imposible recoger la información necesaria para la construcción de los indicadores que se han identificado como relevantes.

Para evaluar la probabilidad de llevar a cabo reformas, Olivera *et al.* (2010), también analizaron "la heterogeneidad de intereses que existen dentro de la Rama Ejecutiva".⁵⁶ Ha

55 Este reconocimiento y su calificativo 'seriamente', así como el de la necesidad de reconciliar las ideas sobre corto y largo plazo pueden encontrarse en (Winer, 2016).

56 Ver (Olivera *et al.*, 2010, p. 16)

habido ocasiones en las que intereses de carteras particulares distorsionan un enfoque general. De acuerdo con estos autores, los problemas de largo plazo se enfrentan en mayor medida cuando los presidentes delegan en sus ministros de Hacienda las reformas económicas: “qué política se escoja es resultado de la interacción y del alcance de la delegación”. Además, para afianzar sus propuestas, o para combatir iniciativas que consideran inconvenientes, con frecuencia los ministros de Hacienda han recurrido al expediente de advertirles a los demás ministros, al legislativo y a la sociedad sobre posibles respuestas de las calificadoras de riesgo que podrían dificultar o encarecer el acceso a los mercados internacionales de capital.

Como lo consideran los expertos en temas fiscales, las decisiones sobre estos son actos políticos. Así, para el caso de los tributos, Stanley *et al.* (2016), plantean que “la escogencia de y entre instrumentos impositivos siempre ha sido en gran parte una decisión política, aunque usualmente con factores económicos que son tenidos en cuenta”.⁵⁷ No obstante, la realidad política de las decisiones fiscales no siempre se tiene en cuenta de manera cabal por los técnicos que diseñan las reformas. El criterio último de la bondad de una propuesta de reforma, y de la reforma misma, es qué resultados obtuvo, no solamente sus intenciones iniciales o el tiempo dedicado a su preparación.

Si una inadecuada calidad de las propuestas atenta contra la posibilidad de su aprobación de las reformas, otras dificultades surgen durante el desarrollo de los procesos de aprobación en el Congreso, dificultades relativas al no funcionamiento de bancadas de partido, al poder que ejercen los intereses individuales de los congresistas entre ellos (‘hoy por mí, mañana por ti’), a la necesidad de la rama ejecutiva de negociar con cada uno de ellos las partidas de ingresos y gastos, y al poder que pueden ejercer grupos de interés privados por medio de congresistas cercanos a ellos.⁵⁸

Roland y Zapata (2000), habían afirmado que “el mayor obstáculo a las reformas en Colombia ha sido la fragmentación en el Congreso. Los congresistas... en general prefieren bloquear las propuestas de reforma... cuando dichas propuestas entran en conflicto con sus intereses y sus redes locales clientelistas. Esta fuerte tendencia clientelista está relacionada con la debilidad del sistema de partido y del sistema electoral... Esta fragmentación electoral es alentada por el sistema electoral, que se basa en la imposibilidad de combinar nombres de diversas listas y en el principio de la mayor cantidad de votos residuales.”

Aun cuando la reforma política de 2003, al cambiar el sistema de asignación de curules reemplazando el cociente electoral por la cifra repartidora, disminuyó en algo esa dispersión, no eliminó el sistema del voto preferente, elemento que sigue contribuyendo al debilitamiento de los partidos políticos y a excesivas negociaciones, parlamentario por parlamentario, de los proyectos presentados por el Ejecutivo al Congreso.

Olivera *et al.* (2010) consideraron que la Constitución de 1991, con una buena intención al aumentar la participación política, tuvo una consecuencia imprevista, aumentar la fragmentación política, lo cual hizo más difícil de ahí en adelante pasar una reforma en el Congreso, pues volvió necesario discutirla con más partidos y fracciones. Estos autores confirmaron

57 En este mismo sentido (Braeutigam, R. R., 1989), afirma sobre la regulación económica, otro de los medios de intervención del Estado: ‘La Regulación es un acto político’.

58 Ver (Olivera *et al.*, 2010).

una hipótesis concreta: "... la fragmentación política y el poder ejecutivo unilateral limitado después de las reformas de 1991 restringieron la extensión de las reformas, particularmente en las leyes impositivas".⁵⁹ La relevancia de las instituciones para la economía y en particular para las finanzas públicas tiene un ejemplo muy especial en la Constitución de 1991. Por una parte, ésta significó reformas profundas para la vida política nacional y, por otra, condujo a que el gasto público llegara a "niveles no sostenibles, generando serios problemas fiscales que no han podido ser corregidos en su raíz estructural",⁶⁰ a que aparecieran déficit fiscales adicionales, y a que se establecieran rigideces estructurales.

Más recientemente, la Misión Electoral Especial (2017) diagnosticó -una vez más- que "Los partidos políticos son débiles, poco cohesionados, e impera el clientelismo." En consecuencia, cuando se ha intentado llevar adelante una reforma estructural, no se ha logrado. Por ende, se termina haciendo lo único posible: aumentar las tasas tributarias, sea del IVA o del impuesto a la renta.

La economía política de las finanzas públicas -en particular la interacción entre los diferentes actores involucrados en los procesos de diseño de políticas fiscales- lleva a reconocer las debilidades de los partidos políticos y sus bancadas y su falta de cohesión en la toma de decisiones legislativas, así como el peso exagerado que tienen en las decisiones legislativas los intereses de grupos económicos de poder; esto dificulta que se dirijan al bienestar de la sociedad en su conjunto. También señala la necesidad de superar la todavía débil participación política popular y su escaso apoyo a reformas estructurales en el campo fiscal. El Presidente, los ministros, los directores del DNP y en general las principales figuras del Poder Ejecutivo, tienen una tarea importante de lograr el apoyo para sus propuestas haciendo entendibles los beneficios sociales de éstas para toda la sociedad, y también previendo los efectos sobre la calificación del país por parte de las calificadoras de riesgo internacionales.

En síntesis, la introducción de reformas estructurales en las finanzas públicas tiene como prerequisite una revisión profunda del funcionamiento del Congreso, desde la manera como son elegidos los congresistas (reforma electoral) y en torno a la manera como se presentan, debaten y aprueban las reformas, para que la necesaria dimensión política de las finanzas públicas interprete el bien común y les sirva a las aspiraciones de las mayorías de la población. La reforma al Congreso también involucra revisar el balance de presentación de iniciativas por parte del mismo, y del Presidente, y la representación en las comisiones económicas de partidos políticos consolidados.

8.3

LEGITIMIDAD Y APOYO CIUDADANO A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Los ciudadanos están más listos a demandar y consumir programas públicos que a pagar por ellos; esta realidad ha sido constatada desde la formación misma del Estado y expresada de manera clara por ejemplo por Citrin (Citrin, J., 1979).

59 Sobre el tema de la fragmentación política y la independencia de los legisladores frente a los directores de los partidos puede también véase (Crisp, B. y S. Desposato, 2004).

60 Ver (Wiesner, Eduardo, 2004).

Kiser *et al.* (2017), postulan que “En todos los Estados..., los sistemas fiscales están basados en unos contratos (implícitos o explícitos) entre los reguladores y los regulados, que gobiernan la imposición y el gasto, y la relación entre los dos”; continúan: “... son especialmente importantes los arreglos institucionales para facilitar la formulación y la implementación de los contratos fiscales.”

Wiesner (2004) ha argumentado que “la gran limitante [para la implementación de reformas] ha sido la insuficiencia de apoyo político para proteger la estabilidad macroeconómica del país y verla como un patrimonio político ‘común’ a todos los ciudadanos. Esta situación ha sido agravada por recientes fallos de la Corte Constitucional que interfieren con las leyes de ajuste fiscal”. Así, es responsabilidad de los gobiernos fortalecer ante el público la legitimidad de los tributos y de los programas de gasto.

El concepto de *Value For Money* (valor a cambio de dinero, VFM) aplicado por la OCDE (2015) a las acciones de los gobiernos puede ser de utilidad para generar legitimidad de las acciones públicas y en particular de las acciones fiscales. VFM implica entregarle a la sociedad valor a cambio del dinero que ésta les entrega a los administradores públicos. Se trata de conseguir el mejor balance entre cuatro *E*: economía, eficiencia, efectividad y equidad.⁶¹ “La perspectiva de valor por dinero implica que las reformas deben conducir a mejor calidad de los servicios para los ciudadanos y los negocios, o a más ahorros, o a ambos”.⁶²

Al considerar las relaciones entre política y economía, conviene recordar que la construcción de confianza es fundamental en las relaciones entre agentes; en el caso de las finanzas públicas, se necesita confianza de los hogares y los empresarios con los gobiernos, que son los encargados de plantear iniciativas sobre impuestos y gastos, y con el Poder Legislativo, que debe aprobar las reformas. Para construir la confianza, conviene tener presente el punto de vista de (Rodrik Dani, 1996): es mejor construir modelos y propuestas sobre reformas bajo el supuesto de que los agentes políticos, igual que los agentes económicos, son racionales y no miopes.⁶³ Este autor también plantea que la oportunidad de hacer algo que beneficie a casi todo el mundo con un margen grande, como cuando se presenta una crisis -como la del COVID-19- les permite a los reformadores introducir, junto con políticas de estabilización, “reformas microeconómicas y estructurales que tienen implicaciones distributivas significativas y que serían difíciles de implementar en circunstancias normales.”

La ciudadanía percibe las anomalías presentes en partidos políticos y en el sistema electoral. No son de extrañar, entonces, los resultados que reproduce la (Misión Electoral Especial, 2017), tomados de Lapop, Barómetro de las Américas, según los cuales el porcentaje de la ciudadanía que confía en los partidos tenga una tendencia decreciente entre 2004 y 2016, comenzando en 22,4% y llegando a 10%. También esa tendencia, aun cuando no tan pronunciada, se manifiesta en el porcentaje de quienes confían en las elecciones: en 2004 era 45,6%, mientras que en 2016, 24%. Lapop había medido en 2014 que también estas confianzas eran muy bajas en comparación con los países de América Latina: “La confianza en las elecciones, medida en una escala de 0 a 100, sólo supera la que profesan los

61 Ver (Jackson, Penny, 2012).

62 Ver (OCDE, 2015).

63 Esto tiene como implicación, por ejemplo, que pueden diseñarse modelos de Teoría de Juegos para políticos y agentes económicos, y encontrarse equilibrios de Nash (no cooperativos).

haitianos frente a sus procesos electorales. La confianza en los partidos es apenas superior a la expresada en Brasil, Guatemala y Perú, países reconocidos por su debilidad partidista.”

De todas maneras, la ciudadanía continúa esperando eficiencia del sector público en general, y en particular en la gestión de sus finanzas. Conviene recordar que en el análisis de la eficiencia del gasto público hay tres aspectos para establecer:⁶⁴

- i) Eficiencia en la asignación de recursos, escogiendo gastos en sectores o personas priorizadas de acuerdo con criterios de valor.
- ii) Eficiencia en la administración de los recursos por parte de las agencias del Gobierno.
- iii) Eficiencia en la provisión de los bienes y servicios producidos por las entidades públicas.

Según los indicadores de Desempeño del Sector Público, calculado para 2010 por Alfonso *et al.* (2013), la eficiencia de Colombia en el indicador combinado de creación de oportunidades (que incluye educación, salud e infraestructura), estaba en la media, como Argentina y México, y por debajo de Chile; en el indicador combinado de distribución, estabilidad y desempeño económico, Colombia también estaba en la media, por debajo de Perú, Bolivia y Chile, y superando a Argentina y Brasil. De acuerdo con la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018), “La ineficiencia del gasto en Colombia es relativamente mayor cuando se compara con el promedio de los países de la OCDE”, al tiempo que los gastos generales del Gobierno como porcentaje del PIB están por debajo de la mayoría los países de la OCDE. Son conocidos los ejemplos de ineficiencia en el gasto, como obras inconclusas o que tardan mucho más del tiempo previsto, sobrecostos injustificados, y focalizaciones deficientes que se traducen en que personas tanto naturales como jurídicas que no cumplen los requisitos terminen recibiendo subsidios.⁶⁵

La corrupción puede estar presente en manejos de recursos públicos, caso en el cual afectará la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, además de permear campañas de aspirantes a posiciones públicas y por tanto ser una barrera a la representatividad y a la inclusión. En los índices de corrupción de Transparencia Internacional para 2019,⁶⁶ Colombia está en el orden 96, con un índice de 37 (100 es muy limpio, 0 es altamente corrupto); Dinamarca, Nueva Zelandia, Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza ocupan los primeros rangos, mientras que en los más bajos (cerca al 180) se encuentran Haití, Venezuela y Somalia. En rango similar a Colombia están Ecuador y Vietnam. Argentina tiene el mejor índice, y México el peor.

Colombia muestra poca mejoría en los resultados de la lucha contra la corrupción. Vale la pena señalar que, según los análisis de Transparencia Internacional, la corrupción está más presente en países en donde sumas grandes de dinero entran libremente a las campañas políticas y donde los gobiernos “escuchan solamente las voces de los individuos más ricos o bien conectados”. Por el contrario, “Los países que se comportan bien en el Índice

64 Ver (Meléndez, Marcela, 2020).

65 Véase (Informe de la Comisión del gasto y la inversión pública, 2018).

66 Ver (Transparency International, 2019).

de Percepción de la Corrupción tienen una implementación fuerte del financiamiento de las campañas.”

Una cultura política de la corrupción se constituye en una de las principales causas de la evasión de impuestos. Otra forma común de corrupción es la contratación clientelista de empleados oficiales, llegando a considerarse que “quienes no incurren en prácticas corruptas son vistos como tontos” (Kiser *et al.*, 2017).

En síntesis, la factibilidad de reformas estructurales a las finanzas públicas aumentará si la ciudadanía percibe que la corrupción disminuye, y que el Gobierno está alcanzando niveles mayores de eficiencia en la asignación y administración de recursos y en la prestación de bienes y servicios con fondos públicos. Así, los gobiernos alcanzarán mayor legitimidad y ganarán mayor confianza social.

Consideraciones finales

Una primera conclusión general de lo aquí expuesto es la necesidad de aprovechar la crisis generada por la pandemia de 2019 para proponer una reforma fiscal -de ingresos y gastos simultáneamente- que no sea sólo coyuntural, sino que avoque sus problemas estructurales, dentro de una concepción sistémica. Esta contemplará las relaciones con otras políticas macroeconómicas y con los funcionamientos de los mercados, y ligará la toma de decisiones presupuestales a la estrategia de desarrollo del país.⁶⁷

Quienes diseñen las reformas deben insistir en presentar propuestas de alta calidad y en hacerlas visibles ante el Poder Legislativo y ante la ciudadanía, enfatizando las situaciones de ‘gana-gana’ y de mejora en eficiencia. La legitimidad de los tributos aumentará con la adopción del criterio de VFM aplicado por la OCDE (2015).

El logro de reformas fiscales estructurales también pasa por reformas al sistema electoral y al funcionamiento de los partidos, de las bancadas y de las reglas de decisión en el Congreso, con el objetivo de que primen los intereses sociales y no intereses individuales de legisladores o de grupos de poder reducidos.

Las reformas deberán basarse en ir construyendo confianza entre los diversos estamentos de la sociedad. Este propósito implica redoblar los logros obtenidos en el combate a las corrupciones pública y privada, las cuales se fortalecen entre sí.

Un elemento crucial en las reformas que se propongan es involucrar mejoras en la administración, dentro de las distintas agencias del Gobierno. Se requerirá probablemente menos personal, pero más calificado, y mejor pago. Nótese que en los indicadores de la OCDE sobre calidad de la administración pública, que es aconsejable adoptar, ocupan un lugar importante prácticas como presupuestación por desempeño, frecuencia y alcance de las revisiones del gasto, y procesos formales para asegurar el valor de las obras de infraestructura. Se trata de comparar los recursos entregados a los administradores públicos con

⁶⁷ Véase un tratamiento más detallado de algunos de estos puntos en OCDE (2015), Colombia: Implementing Good Governance.

la cantidad y calidad de los productos entregados. En estos puntos podrán aprovecharse mejoras tecnológicas como el Análisis de Datos y la Inteligencia Artificial, y los criterios y los indicadores de la OCDE que se mencionaron, dirigidos a mejorar la gestión en las distintas agencias del Gobierno.

REFERENCIAS

- Afonso António, A. Romero, E. Monsalve (2013). *Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America*. IDB.
- Allen R., Hemming R., Potter B.H. (2013). "Introduction: The Meaning, Content and Objectives of Public Financial Management." En: Allen R., Hemming R., Potter B.H. (eds.). *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan, Londres. https://doi.org/10.1057/9781137315304_1
- Botero, R. et al. (2007). *Comisión Independiente de Gasto Público*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Bird, R. y Wiesner E. (1982). *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*. DNP.
- Braeutigam, R. R. (1989). "Optimal policies for natural monopolies." En *Handbook of Industrial Organization*. Vol. II, Editado por R. Schmalensee y R.D. Willig. Elsevier Science Publishers B.V. (pp. 1299).
- Citrin, J. (1979). "Do people want something for nothing: public opinion on taxes and government spending". *National Tax Journal*. Vol. 32, No. 2. Supplement: proceedings of a conference on tax and expenditure limitations.
- Comisión del gasto y la inversión pública (2018). *Informe Final Fedesarrollo*, Bogotá.
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020). *Informe Final*.
- Crisp, B. y S. Desposato (2004). "Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict?" *The Journal of Politics* 66(1): 136-156.
- DANE (2020). *Cuentas Nacionales*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/>
- Jackson, Penny (2012). *Value for money and international development*. OCDE Development Co-operation Directorate.
- Junguito, R. y H. Rincón (2004). "La política fiscal en el siglo XX en Colombia." Documento preparado para el seminario *Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana*. Bogotá.
- Kiser, Edgar y Steven M. Karceski (2017). "Political Economy of Taxation." *Annual Review of Political Science*. Vol. 20:75-92. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052615-025442>
- Lewin A. (2008). "Historia de las reformas tributarias en Colombia". En autores varios *Fundamentos de la Tributación*. Universidad de los Andes, Editorial Temis.
- Meléndez, Marcela (2020). "Para el análisis de la eficiencia del gasto público en Colombia." *Foco Económico*.
- Misión Electoral Especial (2017). *Propuestas reforma política y electoral en Colombia*. USAID, Open Society Foundations, Netherlands Institute for multiparty Democracy, Sweden, Konrad Adenauer Stiftung.

OCDE (2015). *"Building on Basics, Value for Money in Government."* OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>

Olivera Mauricio, Mónica Pachón y Guillermo Perry (2010). *"The Political Economy of Fiscal Reform: The Case of Colombia, 1986-2006."* IDB Working Paper Series No. IDB-WP-181. Department of Research and Chief Economist.

Rodrik, Dani (1996). *"Understanding Economic Policy Reform."* *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV pp. 9-41.

Roland, Gerard y Juan Gonzalo Zapata (2000). *"Sistema electoral y de partido en Colombia: propuestas de reforma."* Documentos de Trabajo. Fedesarrollo.

Stanley, Winer, Paola Profeta y Walter Hettich (2016). *"The Political Economy of Taxation."* *Political Science*. DOI: 10.1093/obo/9780199756223-0083.

Transparency International (2019). *Corruption Perception Index*. CPI.

Winer, Stanley L. (2016). *The Political Economy of Taxation: Power, Structure, Redistribution*. National Centre for Social Research, UK.

Winer Stanley, Paola Profeta y Walter Hettich (2016). *"The Political Economy of Taxation."* *Political Science*. DOI: 10.1093/obo/9780199756223-0083.

Wiesner, Eduardo (2004). *"El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después."* Documento CEDE 2004-20.

Capítulo 9

POLÍTICAS PARA ELEVAR LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Eduardo Lora

Asegurar la estabilidad fiscal mediante un aumento *permanente* de los ingresos tributarios es esencial para la recuperación de la inversión privada y el empleo formal. Las empresas difícilmente van a embarcarse en programas ambiciosos de inversión nueva y de generación de empleo si pesa sobre ellas una gran incertidumbre tributaria. La posible pérdida del grado de inversión daría al traste con la holgura financiera de la que ha gozado el país, gracias a la abundancia de liquidez y las bajas tasas de interés en los mercados internacionales. La historia de las reformas tributarias pasadas les ha enseñado a las empresas que sus condiciones de tributación pueden cambiar muy bruscamente. También les ha enseñado que algunos grupos de interés tienen una gran capacidad para obtener tratamientos preferenciales, dando lugar a enormes diferencias en la tributación efectiva de las empresas de diferentes tamaños y sectores. En la medida en que se corrija esta situación, aumentará la inversión y podrán asignarse de forma más eficiente los recursos de capital, lo que redundará en la productividad y en la generación de empleo.

La recaudación tributaria en Colombia es muy baja: en 2018 llegó apenas a 19,4% del PIB (incluyendo contribuciones a la seguridad social), muy por debajo del promedio de 34,2% en los países de la OCDE (a la que pertenece Colombia) e incluso del promedio de los países latinoamericanos. Para entender por qué la recaudación tributaria es tan baja, es conveniente concentrarse en los tres principales impuestos: el impuesto de renta a las personas, el impuesto de renta a las sociedades y el impuesto al valor agregado (IVA). Conjuntamente, estos tres impuestos generan recaudos equivalentes a 12,3 puntos porcentuales del PIB (aparte de las contribuciones a la seguridad social, le siguen en importancia el impuesto a las transacciones financieras, conocido como cuatro por mil, los impuestos a las importaciones y otros impuestos internos).

El potencial de recaudo de los tres principales impuestos es muy sustancial, pero está muy diluido debido a la evasión, las exenciones, exclusiones y descuentos. En efecto, dadas las bases de tributación y las tasas nominales de recaudo, estos tres impuestos deberían recaudar 30,1% del PIB, pero más de una tercera parte de ese potencial se pierde por la evasión y casi una cuarta más se pierde por las exenciones y descuentos que erosionan los diferentes tributos (Cuadro 9.1).

Cuadro 9.1
Recaudo tributario potencial y efectivo de los principales impuestos, 2018

	BASE TRIBUTARIA (% DEL PIB)	TASA NOMINAL (%)	RECAUDO POTENCIAL (% DEL PIB)	BASE DECLARADA (% DEL PIB)	TASA DE EVASIÓN (%)		EXENCIONES EXCLUSIONES DESCUENTOS (% DEL PIB)	RECAUDO EFECTIVO (% DEL PIB)
					SEGÚN NUESTROS CÁLCULOS	SEGÚN LA DIAN		
Impuesto de renta personas	71,3	4,9	3,5	30,1	42,2	n.d.	0,7	1,3
Impuesto de renta sociedades	35,7	31,4	11,2	18,0	49,7	33,8	0,6	5,0
IVA	89,0	19,0	16,9	66,1	25,7	23,9	6,6	6,0
Total de estos tres impuestos			30,1		36,1		7,8	12,3

Fuente: cálculos propios con información de la DIAN, la Gran Encuesta Integrada de Hogares y Cuentas Nacionales del DANE. Los cálculos del impuesto de renta de las personas vienen de (Lora, Eduardo, 2020). Para los otros impuestos, la tasa de evasión según nuestros cálculos se define como $1 - (\text{recaudo} + \text{exenciones} + \text{descuentos}) / \text{recaudo potencial}$.

Según cálculos muy gruesos pero indicativos, las personas declaran apenas 30,1% de los ingresos que reciben. Aunque esto se debe en parte a que muchos trabajadores y dueños de pequeños negocios tienen ingresos totales por debajo del umbral establecido para declarar, la mayor parte de la sub-declaración se debe a evasión, especialmente de rentas de capital. Puesto que los ingresos declarados se benefician además de diversas exenciones y descuentos, el impuesto de renta de las personas en Colombia llega apenas al 1,3% del PIB. De forma semejante, cerca de la mitad del recaudo del impuesto de renta de las sociedades se pierde por cuenta de la evasión, las exclusiones de ingresos⁶⁸ y, una parte adicional, aunque relativamente menor, por cuenta de las exenciones y descuentos. Aun así, como la tasa nominal del impuesto a las sociedades es bastante alto, el recaudo de tal impuesto llega a 5% del PIB. De los tres principales impuestos, el IVA es el menos sujeto a evasión, que de todas formas llega a un preocupante 25,7% según nuestros cálculos del Cuadro 9.1. Pero, en cambio, gran parte del recaudo potencial del IVA se pierde por cuenta de las exenciones y exclusiones, cuyo costo representa 6,6% del PIB. Así, el recaudo del IVA es en fin de cuentas 6% del PIB.

Por consiguiente, para elevar en forma sustancial el recaudo tributario, lo esencial no es subir las tasas nominales de los principales impuestos sino sacar adelante una reforma estructural profunda que busque, en orden de importancia: i) combatir la evasión, ii) recortar las exenciones y exclusiones del IVA, iii) reducir las rentas exentas y las exenciones del impuesto de renta a las personas naturales, y iv) eliminar los numerosos tratamientos diferenciales del impuesto de renta a las sociedades que carecen de justificación económica. En el resto de este capítulo se propone una serie de medidas dirigidas a estos cuatro objetivos.

9.1

COMBATIR LA EVASIÓN TRIBUTARIA

Como hemos visto, la evasión puede estar reduciendo el recaudo tributario en más de una tercera parte de su potencial, dadas las actuales tasas de impuestos. Esto significa que, si la evasión se corrigiera en una tercera parte, el recaudo tributario aumentaría 2,3 puntos del PIB. Para despejar el panorama fiscal es indispensable una estrategia anti-evasión, no solamente una reforma de las normas tributarias.

Muchas de las acciones que se requieren para reducir la evasión y la elusión posiblemente no necesitan leyes ni decretos: Colombia tiene una batería muy sólida de instrumentos legales y normativos, algunos mejorados durante el reciente proceso de afiliación a la OCDE. Además, se han dado pasos potencialmente muy efectivos para reducir la evasión, en particular la implementación de la factura electrónica y la gradual introducción (inicialmente voluntaria) de la cédula de identidad electrónica. Y estaba previsto que a fines de 2020 empezara a ejecutarse el proyecto de modernización de la DIAN financiado por el BID, que apunta a que la entidad tributaria alcance estándares internacionales de organización, tecnología y recursos humanos.

En consulta con varios expertos y asesores tributarios, como parte de un proyecto de Fedesarrollo sobre las reformas post-COVID para la recuperación económica (que incluye temas tributarios, laborales y de protección social), se han identificado una serie de acciones contra la evasión tributaria, que se resumen a continuación.⁶⁹ Esta lista deja ver en claro que el combate contra la evasión tributaria tiene varios frentes, que incluyen la forma como las empresas y las personas realizan y reportan sus transacciones, los mecanismos que usan para influir en los legisladores en el proceso de expedición de las normas tributarias, la forma como la DIAN y otras entidades oficiales manejan información que podría utilizarse para detectar la evasión, los esfuerzos para fiscalizar y castigar a los evasores, la práctica de las profesiones de contador y asesor tributario, y las prácticas de operación y de manejo de los recursos humanos de la DIAN.

Aunque no es una lista exhaustiva, sugiere la necesidad de una acción concertada de diversos estamentos de la sociedad y el Estado para combatir la evasión. Vencer la evasión requiere un esfuerzo continuado que supera los períodos de gobierno y la estadía usual de los funcionarios responsables en los cargos decisivos. Desgraciadamente, los evasores y las mafias que a menudo les ayudan no paran nunca de acumular experiencia y de aprovechar los intersticios de poder que quedan entre los cambios de directivos. De ahí la necesidad de una coalición cívica contra la evasión tributaria, que exija resultados a la DIAN y al Gobierno. Debe estar constituida por estadistas y expertos tributarios con antecedentes incuestionables, grandes empresas que estén dispuestas a hacer públicas sus declaraciones tributarias, universidades que quieran comprometerse con la formación ética y rigurosa de contadores tributarios, y centros de investigación de reconocida independencia y seriedad que puedan desarrollar una agenda de investigación tributaria de estándares internacionales. Esta sería

⁶⁹ Esta recopilación fue elaborada por Eduardo Lora y Armando Montenegro en consulta con varios expertos y asesores tributarios (Alfredo Lewin, Óscar Darío Morales y Juan Ricardo Ortega, entre otros).

una organización amparada en la figura de veeduría ciudadana que prevé la Constitución. A continuación, la lista de acciones propuestas para combatir la evasión, que dicha coalición cívica contribuiría a impulsar.

Transacciones de las empresas y personas, su registro contable y reporte a la DIAN

- Exigir que las empresas (incluyendo fundaciones y entidades sin ánimo de lucro) tengan cuentas bancarias dedicadas exclusivamente a las transacciones del giro del negocio, es decir que se utilicen solo para los gastos e ingresos correspondientes directamente a su razón social.
- Prohibir y sancionar que los dueños de empresas mezclen los gastos familiares en las cuentas bancarias dedicadas a la empresa (incluyendo fundaciones, entidades sin ánimo de lucro y universidades) o imputen a la empresa cualquier gasto o transacción personal o familiar (tales como inmuebles, fincas de recreo, vehículos, aerodinos, naves, etc.).
- Valorar en los estados financieros de las empresas y personas todos los activos, incluyendo inmuebles y acciones, a precios de mercado, cuando se trate de contribuyentes con patrimonios, a precios de mercado superiores a un cierto monto (por ejemplo, mil millones de pesos). Lo mismo aplica a transacciones de activos, en particular las acciones y las participaciones de personas jurídicas en empresas que no cotizan en la bolsa.
- Limitar la depreciación de inmuebles que puede considerarse como gasto deducible en los estados de pérdidas y ganancias de las empresas, teniendo en cuenta que la tierra no se deprecia.
- Impedir que la compraventa de empresas quebradas se use como un ‘escudo fiscal’ de protección tributaria (esta prohibición rige en Brasil).
- Prohibir el uso de efectivo (tanto por parte de personas jurídicas como naturales) para transacciones de inmuebles, joyas, obras de arte, vehículos, aerodinos y naves a partir de cierta cuantía (por ejemplo 25 millones de pesos), y establecer que estos activos deben ser reportados en las declaraciones de patrimonio.
- Hacer que la DIAN establezca una lista de ‘cláusulas negativas’, como se hace en Chile y otros países, para tipificar transacciones y prácticas de evasión o elusión de impuestos (tales como las mencionadas en los puntos anteriores).

Prácticas para influenciar a los legisladores

- Hacer efectiva la Ley 819 de 2003 que estableció la cuantificación del efecto fiscal de toda enmienda legal de carácter tributario como requisito previo a su aprobación. Para el efecto, establecer la evaluación de impacto independiente (realizada por entidades auditoras o evaluadoras independientes), avalada por el Ministerio de Hacienda, previo a la expedición de cualquier norma tributaria.
- Impedir que los congresistas reformen los textos de las propuestas de leyes tributarias cuando estas ya han sido acordadas en forma mayoritaria en las Cámaras.
- Establecer la votación por el texto integral de las propuestas de ley, en vez de hacerlo por artículos.

Sistematización, manejo y difusión de la información tributaria

- Modernizar en forma compatible los sistemas de manejo de datos de la DIAN y de las entidades con las que debe estar coordinada, como los bancos, la Superintendencia Financiera, las Secretarías de Hacienda de los municipios, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Registraduría de Instrumentos Públicos, la Superintendencia de Notariado y Registro, las notarías y el Ministerio de Salud y Protección (en lo relativo, especialmente, a la *Planilla Integrada de Aportes Laborales*, PILA).
- Hacer interoperables las bases de datos de la DIAN de aduanas e impuestos.
- Establecer los mismos estándares y protocolos de manejo de datos, seguridad e integridad de los sistemas de las entidades pares de la DIAN que usan los países con los que se tienen acuerdos de intercambio de información.
- Establecer un registro de los propietarios de las sociedades y de todo tipo de activos (incluyendo inmuebles, vehículos, naves, aerodinós), por encima de cierto valor de mercado que permita cruzar las declaraciones de las personas naturales y jurídicas.
- Establecer un sistema de cruce de información entre los receptores declarados de pagos que hacen las empresas y los registros (del sistema de salud o de registro civil) que dan fe de la existencia de estas personas.
- Relacionado por el punto anterior, modernizar la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de que la información de nacimientos, divorcios, defunciones y herencias se mantenga actualizada de forma automática.
- Hacer que las declaraciones de renta de las empresas sean públicas; al igual que las de las personas naturales controlantes de empresas con contratación pública por encima de un cierto monto (por ejemplo, mil millones de pesos en un año).
- Poner a disposición de entidades académicas e investigadores, de forma anónima toda la información de las declaraciones de renta de las personas naturales para fines analíticos.

Fiscalización y castigo de los evasores

- Tipificar como delito la evasión tributaria y los crímenes contra la Hacienda Pública, y no solamente la falsedad de documentos por encima de cierto monto, como es en la actualidad.
- Implementar la ley que establece la Dirección de Crímenes contra la Hacienda Pública como parte de la Fiscalía General de la Nación.
- Fortalecer los Tribunales Administrativos Fiscales para que toda controversia sea resuelta en un plazo límite de un año.
- Adoptar normas proporcionales de castigo de los evasores, incluyendo multas y cárcel.
- Eliminar el beneficio de auditoría, que permite el pago sin castigo de los montos evadidos e impide auditorías posteriores.

Certificación y práctica de las profesiones de Contador y Asesor Tributario

- Restringir la asesoría tributaria (incluyendo la de asuntos aduaneros) a profesionales certificados, cuya remuneración no dependa del 'ahorro tributario' conseguido a sus clientes.
- Establecer que los asesores tributarios sean judicialmente responsables por las declaraciones tributarias de sus clientes, cuando se demuestre que su asesoría, inconsulta con la DIAN, haya conducido a prácticas evasoras.
- Responsabilizar a las juntas directivas de las empresas por la selección, contratación y supervisión de los asesores tributarios, contadores y auditores.

Prácticas de operación y régimen laboral de la DIAN

- Establecer un régimen de remuneración y estabilidad laboral en la DIAN, que permita la contratación y remuneración adecuadas de personal especializado de muy alto nivel, sujeto a remoción discrecional por razones de integridad o por participación en acuerdos de cualquier tipo con los declarantes o evasores.
- Incluir dentro de los principales objetivos de la DIAN medidas de desempeño en asesoría y acompañamiento de los contribuyentes en el cumplimiento de la ley, en lugar del objetivo actual de maximización de recaudo, que induce a tratamientos arbitrarios de contribuyentes que cometen errores sin intención de evasión, o que solicitan devolución de saldos a su favor.

9.2**RECORTAR LAS EXENCIONES Y EXCLUSIONES DEL IVA**

Una tasa de IVA que aplique por igual a todos los productos de la canasta de consumo implica necesariamente que las familias de bajos ingresos, que dedican a gastos de consumo una parte mayor de su ingreso, paguen en IVA proporcionalmente más que las familias de mayores ingresos, cuya tasa de consumo es más baja. Esto lleva a que el IVA se considere un impuesto de naturaleza regresiva y ha justificado que muchos bienes que forman parte de la canasta de consumo básica de los hogares gocen de una tasa de IVA inferior a la tasa básica de 19% (incluso a tasa cero), o sean excluidos del pago del IVA.⁷⁰ El costo fiscal de estas exenciones y exclusiones equivale a 6,1% del PIB, un monto semejante al recaudo total del IVA. El Cuadro 9.2 descompone este costo entre los principales grupos de sectores y productos beneficiados.

⁷⁰ Los artículos 'excluidos' no tienen que pagar IVA en el momento de venta, pero tampoco pueden reclamar devolución del IVA pagado por los insumos, como sí ocurre con los productos gravados a tasa cero, que son parte de los artículos 'exentos'.

Cuadro 9.2
Costo fiscal de las exclusiones y exenciones del IVA en 2018

	MILES DE MILLONES DE PESOS	PORCENTAJE DEL PIB
Exclusiones de la tasa general del 19%	51.939	5,3
Servicios inmobiliarios (rentas recibidas e imputadas)	8.454	0,9
Servicios de administración pública	8.098	0,8
Servicios de salud y servicios sociales	5.397	0,5
Servicios de educación	5.188	0,5
Productos de la agricultura	4.057	0,4
Servicios financieros	3.157	0,3
Servicios de apoyo a sectores primarios	2.278	0,2
Construcciones	2.118	0,2
Servicios de transporte	1.999	0,2
Resto	11.193	1,1
Exenciones del régimen	8,22	0,8
Productos del sector pecuario	5.608	0,6
Libros y revistas	0.374	
Biodiesel mezclado, alcohol, armas	1.926	0,2
Total exclusiones y exenciones	60.061	6,1

Fuente: DIAN.

Es importante notar que algunos de los sectores cuya exclusión es más costosa fiscalmente difícilmente podrían ser gravados, pues no son parte de la economía de mercado. Es el caso de los alquileres imputados como ingreso de quienes son dueños de su vivienda, los servicios de administración pública y buena parte de los servicios de educación y salud. Las exclusiones más costosas de sectores que sí son parte de la economía de mercado son las que benefician a productos de la agricultura, al sector financiero, la construcción y el transporte. Los productos agropecuarios se benefician del régimen de exención (lo que los hace acreedores a devoluciones del IVA pagado por los insumos), y los propietarios de las tierras gozan en la práctica de tasas muy bajas de impuestos a la propiedad y a la renta por efecto del atraso de los catastros (ver sección 9.4) y diversas prácticas de evasión a que hacen referencia varias de las acciones mencionadas arriba.

A todo lo anterior debe agregarse que el apoyo del Gobierno que recibe la agricultura no es despreciable, pero contribuye muy poco a mejorar la productividad, puesto que sólo 10% se destina a financiar los bienes públicos que necesita el sector, como son la infraestructura de transporte, los distritos de riego y la investigación tecnológica. El 90% restante son ayudas directas a los productores, especialmente los grandes, que en muchos casos están protegidos de la competencia internacional mediante barreras no arancelarias a las importaciones (Arbeláez *et al.*, 2018). En otro capítulo de este libro se proponen políticas para mejorar la eficiencia y la equidad en el campo, con las que debería remplazarse el régimen actual de impuestos y gastos, que implica costos fiscales considerables con efectos dañinos sobre la eficiencia y la equidad.

Resulta muy costoso fiscalmente intentar corregir la regresividad del IVA mediante las exclusiones y exenciones. La razón es que, si el ingreso y el consumo están muy concentrados, como es el caso en Colombia, la mayor parte del costo fiscal de las exclusiones y exenciones no beneficia a los más pobres. A raíz de la pandemia, el Gobierno implementó un sistema de devolución del IVA a las familias más pobres, con un costo muy moderado y una cobertura bastante satisfactoria (entre marzo y junio de 2020 se hicieron devoluciones mensuales a 900.000 hogares con un costo total de 0,4 billones de pesos, que representan apenas 0,04% del PIB).⁷¹ Por consiguiente, es viable eliminar buena parte de las exclusiones y exenciones (sobre los bienes y servicios de la economía de mercado), sin que eso implique reforzar la concentración del ingreso. También es posible perfeccionar los métodos de compensación a los hogares pobres, por ejemplo, con un sistema de identificación personal que automáticamente excluye del pago del IVA en el punto de compra (Corbacho *et al.*, 2012). Esta es una razón adicional para mejorar y hacer compatibles los sistemas de información, como se mencionó, en relación con el control de la evasión.

9.3

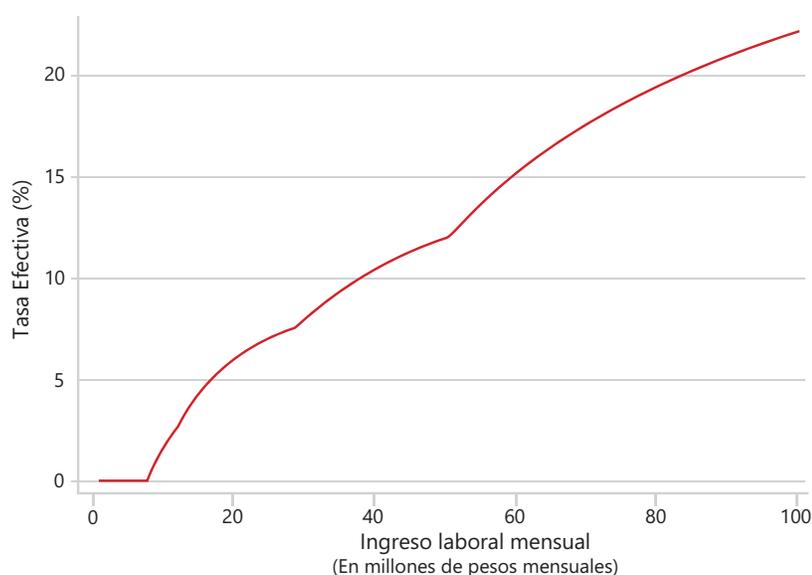
REDUCIR LAS DEDUCCIONES Y RENTAS EXENTAS DEL IMPUESTO DE RENTA A LAS PERSONAS NATURALES

Como hemos visto, la evasión es el factor que más erosiona el recaudo del impuesto a las personas naturales. Sin embargo, las tasas efectivas de quienes declaran resultan muy diluidas por las rentas que se excluyen de la base y por las exenciones. El impuesto de renta a las personas está diseñado de forma que sea progresivo, es decir que paguen un mayor porcentaje quienes tienen mayores ingresos. Con ese fin, hay tarifas crecientes -desde cero hasta 39%- que aplican por segmentos de la 'renta líquida gravable' del contribuyente. Esta renta es apenas una fracción de todos los ingresos que reciben las personas: por ejemplo, para los perceptores de ingresos laborales que aprovechan todos los beneficios, la renta líquida gravable puede reducirse a 45% de sus ingresos. Esto resulta así porque, primero, están excluidos de la base los pagos en contribuciones a la seguridad social en salud y pensiones, así como los ahorros voluntarios en las AFP (estos últimos sin exceder 25% de todos los ingresos y hasta un máximo de unos 85,7 millones de pesos en 2019). Y, segundo, porque a este monto después de las exclusiones (que se denomina 'renta líquida neta'), se le deduce hasta el 40% por exenciones (25% de los ingresos laborales y una diversidad de gastos por educación, salud pre-pagada, intereses de hipotecas, etc.).

En el Gráfico 9.1 se aprecia el impacto que tienen estas exclusiones y exenciones sobre la tasa efectiva de tributación. Por ejemplo, quienes tienen un salario mensual hasta de 7,8 millones de pesos (en el año 2019) y aprovechan todas las exclusiones y exenciones, no tienen que pagar nada de impuesto sobre la renta personal. Quienes ganan más de ese monto sólo tienen que pagar 19% de la parte de la renta líquida gravable anual que está por encima del primer umbral (37,3 millones de pesos). Sólo les aplica la tasa de impuesto siguiente, del 28%, a partir de una renta líquida gravable anual de 58,2 millones. Y así sucesivamente. Todo esto significa que las tasas efectivas del impuesto sobre el ingreso laboral salarial son menos de 5% para quienes ganan hasta 16,5 millones de pesos mensuales (a pesar de que

una persona con ese nivel de ingreso pertenece al 1% más rico de los trabajadores). Las tasas efectivas del impuesto de renta de las personas son reducidas, incluso para ingresos extraordinariamente altos. La tarifa nominal marginal más alta, de 39%, termina aplicando sólo a quien gana al menos 122 millones de pesos mensuales en ingresos laborales (con los supuestos del cuadro), lo cual implica una tasa *efectiva* de tributación que arranca en 22,2%. Además, debe tenerse en cuenta que nada de esto aplica a los dividendos que reciben las personas, que tienen tarifa cero hasta 10,3 millones de pesos en 2019, y 15% en adelante (antes era 10%).

Gráfico 9.1
Tasa efectiva de tributación de ingresos laborales



Fuente: Elaboración propia.

Gracias a una valiosa investigación de Alvaredo y Londoño (2013) se sabe cuáles eran las tasas efectivas de tributación de los ultra-ricos en 2010. Dicha investigación concluyó que las tasas efectivas de tributación eran más bajas en los escalones más altos de ingreso, pasando de 12,3% en promedio en el *top* 1%, a 9,7% en el *top* 1 por 100.000 (en el más benigno de los casos que analizaron). Más recientemente, Garay Salamanca y Espitia (2019) replicaron este esfuerzo de investigación con información de 2017, encontrando un patrón semejante dentro del 1% más rico de los contribuyentes: en promedio, este grupo paga una tasa efectiva de sólo 2,58%, pero dentro de este grupo la tasa efectiva desciende desde 3,81% para el primer decil hasta 2,26% para el decil más rico.⁷²

Por consiguiente, hay dos problemas fundamentales con la progresividad del impuesto a la renta de las personas: por un lado, son muy altos los niveles de ingreso a partir de los cuales se empieza a pagar el impuesto y, por otro, para los grupos de individuos más ricos, las tasas efectivas descienden con el nivel del ingreso. Ambas cosas erosionan seriamente el recaudo de este impuesto. Para atacar el primero de estos problemas, una reforma tri-

72 Como se explica más adelante (Garay y Espitia, 2019) basan sus cálculos en ingresos de las sociedades que incluyen 'ingresos no constitutivos de renta', algunos de los cuales deberían excluirse.

butaria estructural debe reducir las rentas excluidas y las exenciones, de forma que paguen impuesto todos los que están por encima de un cierto percentil de ingresos. Por ejemplo, si se adopta el percentil 75 de los ingresos laborales de asalariados y dependientes, deberían pagar impuesto de la renta en 2019 todas las personas que ganen por encima de un millón ochocientos mil pesos. Este sería también el ingreso a partir del cual sería obligatorio presentar declaración de renta. Aunque el número de personas declarantes se ha elevado de 1,2 millones en 2013 a 3,4 millones en 2019, esta última cifra representa apenas 15% de los perceptores de ingresos laborales. El corte en el percentil 75 implicaría llegar a por lo menos 5,5 millones de personas declarantes. Por otro lado, para atacar el problema de la falta de progresividad del impuesto entre los individuos más ricos, es necesario recortar la lista de ingresos de capital que se consideran no constitutivos de renta. Por ejemplo, no constituye renta la utilidad en la enajenación de acciones o en la venta de casa de habitación. También puede ser conveniente considerar un impuesto al patrimonio de las personas, con una tasa progresiva que arranque, por ejemplo, en 0,25% para patrimonios netos de 750 millones de pesos y ascienda hasta 1% a partir de patrimonios netos de cinco mil millones de pesos (Clavijo, Sergio, 2020).

9.4

ELIMINAR LOS TRATAMIENTOS DIFERENCIALES EN EL IMPUESTO DE RENTA DE LAS EMPRESAS

Por último, para mejorar el recaudo tributario, es necesario eliminar numerosos tratamientos diferenciales en el impuesto de renta de las empresas que no son justificables económicamente. La DIAN calcula que el costo fiscal de los tratamientos diferenciales equivale a 0,6% del PIB, o 12% del recaudo efectivo de este impuesto en 2018. El cálculo de la DIAN incluye el costo fiscal de las rentas exentas y de los descuentos tributarios, cuya descomposición por sectores aparece en el Cuadro 9.3. Además, el cálculo de la DIAN incluye la deducción por inversión en activos, que no está desagregada por sectores.

Sin embargo, el cálculo de la DIAN no incluye el impuesto que habrían pagado algunos de los numerosos 'ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional de las empresas'. En principio, están incluidos aquí tres tipos de ingresos (Córdoba, 2020): i) las rentas que no aumentan el patrimonio de las empresas por ser una restitución de activos preexistentes (por ejemplo, las indemnizaciones de seguros), ii) las rentas que son gravadas por otro impuesto (como las participaciones y dividendos), y iii) innumerables rentas que se incluyen por 'consideraciones de política' (tales como las primas en colocación de acciones, la utilidad en la enajenación de acciones, el incentivo a la capitalización rural y los subsidios del Gobierno por concepto de Agro Ingreso Seguro). Por supuesto, varias de estas exclusiones están ahí como resultado del poder de cabildeo de los propietarios del capital financiero y de los terratenientes (nótese en el Cuadro 9.3 que cerca de la mitad del costo fiscal que la DIAN sí cuantifica por exenciones y descuentos, y que puede distribuirse por sectores, beneficia también al sector financiero).

La DIAN no publica el valor de cada una de estas exclusiones y su correspondiente costo fiscal. Sin embargo, Garay y Espitia (2019) a partir de la información anonimizada de las declaraciones de las empresas, han calculado que en 2017 el valor de las exclusiones fue de 27,3 billones de pesos millones (3% del PIB) y su costo fiscal 9 billones de pesos (1% del

PIB). Puesto que estos autores no distinguieron los tres tipos de ingresos para hacer estos cálculos, es claro que sobreestiman su costo fiscal. Sin embargo, el sacrificio fiscal de todas maneras puede ser significativo.

Cuadro 9.3
Costo fiscal de las rentas exentas y los descuentos tributarios a las empresas contribuyentes en 2018 (miles de millones de pesos)

	POR RENTAS EXENTAS	POR DESCUENTOS TRIBUTARIOS	TOTAL	
			VALOR	% DEL PIB
Costo fiscal	2.832	1.028	3.860	0,39
Sector financiero	1.620	124	1.744	0,18
Electricidad, gas y agua	194	318	512	0,05
Construcción	409	24	433	0,04
Manufacturas	267	112	379	0,03
Resto	341	252	593	0,06

Fuente: DIAN y cálculos propios. No incluye el costo fiscal de los ingresos no constitutivos de renta (n.d.), ni de la deducción por inversión en activos (cuyo costo fiscal en 2017 fue \$992 mil millones, ó 0,1% del PIB).

Los cálculos mencionados hasta ahora se basan en información anterior a la reforma tributaria de 2018-2019, mal llamada ‘Ley de financiamiento’, que amplió la lista de sectores con beneficios tributarios para incluir los cultivos permanentes, los hoteles nuevos y una serie de actividades ‘creativas’ que se consideran parte de la ‘economía naranja’. Esta ley ratificó y amplió el tratamiento preferencial de las zonas francas (sin diferenciar si el mercado de los bienes o servicios producidos es nacional o extranjero y sin otra justificación que la ubicación).⁷³ Más aún, la reforma tributaria de 2018-19 eximió del impuesto de renta durante varios años a las nuevas inversiones agrícolas y concedió a las grandes inversiones nuevas una tasa reducida de 27% y exoneración del impuesto sobre los dividendos que generen. Sin embargo, la misma reforma estableció una sobretasa de cuatro puntos para el sector financiero. Por otro lado, la reforma elevó de 10 a 15% la tasa de impuesto de los dividendos y fijó una tasa de 7,5% sobre los dividendos que reciben las sociedades (medida que será efectiva muy gradualmente en los próximos años).

Como resultado de los numerosos tratamientos diferenciales que afectan el impuesto de renta a las sociedades, la tasa efectiva de impuestos sobre las ganancias de las empresas difiere en forma arbitraria entre sectores e incluso entre empresas de un mismo sector. De esta manera, el impuesto no contribuye a la eficiencia ni a la equidad horizontal. Cuanto antes se corrijan todos estos problemas, más factible será la recuperación de la inversión en los sectores de mayor eficiencia y sofisticación, de los que depende el empleo formal.

73 Dado que, por pertenecer a la Organización Mundial de Comercio, Colombia no puede conceder tratamiento tributario preferencial a las exportaciones, que era el origen de las tradicionales zonas francas para la exportación.

REFERENCIAS

.....

Alvaredo, Facundo y Juliana Londoño (2013). "High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010". *Commitment to Equity Working Paper No. 12*.

Arbeláez, María Angélica, Sebastián Higuera, Roberto Steiner y Sandra Zuluaga (2018). "The Political Economy of Protection of Some 'Sensitive' Agricultural Products in Colombia". *Informe de investigación, Fedesarrollo*.

Clavijo, Sergio (2020). "A Fiscal-Periscope Analysis: The Case of Colombia". *Documento presentado al Consejo Privado de Competitividad*.

Corbacho, Ana, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (2012). *Recaudar no Basta: Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo. Desarrollo en las Américas, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington*.

Córdoba, Juan Pablo (2020). "Nota explicativa sobre los cálculos de gasto tributario en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas en Colombia". *Documento presentado al Consejo Privado de Competitividad*.

Garay Salamanca, Luis Jorge y Jorge Enrique Espitia Zamora (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial. Ediciones desde abajo. Bogotá*.

Lora, Eduardo (2020). "Reformas para una Colombia Post-Covid-19: Documento de Base sobre el Impuesto de Renta de las Personas". *Informe de investigación, Fedesarrollo*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, junio*.

Capítulo 10

LA REFORMA DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Francisco Azuero

Es condición indispensable para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos que se garantice, además de la sostenibilidad fiscal en el largo plazo, una gestión eficiente del gasto público, y transparencia hacia la ciudadanía, de tal manera que ésta pueda tanto incidir en el destino de los recursos públicos, como evaluar la acción de los encargados de administrarlos. Estos son los aspectos de los que se ocupa este capítulo.

Es claro que el esfuerzo para enfrentar la pandemia y sus consecuencias, en condiciones de sostenibilidad fiscal requerirá tanto de incrementos en los ingresos tributarios, como se señalaba en el capítulo anterior, como de una disminución en los niveles de gasto. Sin embargo, la atención de las necesidades sociales, y el desarrollo de la infraestructura necesaria para mejorar la productividad de la economía crearán presiones sobre el gasto. ¿Cómo conciliar éstas con la necesidad de unas finanzas públicas sostenibles? La única manera como se podrá enfrentar esta situación, es a través de mejoras importantes en la calidad y eficiencia del gasto público, para lo cual se necesitarán transformaciones importantes en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación del mismo.

10.1 SISTEMAS DE PRESUPUESTACIÓN

El presupuesto público es una institución clave en una democracia. Es mediante él como los representantes legítimos de una sociedad, el Poder Legislativo, deciden la orientación de los recursos públicos. Un sistema presupuestal debe caracterizarse por tener la suficiente capacidad de responder a los cambios normales que se presentan en las preferencias de la ciudadanía por bienes y servicios públicos, que se expresan a través de los programas del gobernante elegido. También debe responder a nuevas condiciones del entorno internacional o nacional, que pueden traducirse en un cambio en los recursos disponibles o en nuevas necesidades de gasto. En fin, los gobiernos deben estar en capacidad de rendirles cuentas a los ciudadanos, sobre la manera como gastaron los recursos públicos y sobre la calidad de los bienes públicos producidos con ellos.

Ese propósito choca en el caso colombiano con la manera como se presenta la información presupuestal. Los gastos se clasifican según los ministerios o entidades ejecutoras, y según el objeto del gasto: pago de salarios, gastos generales, servicio de la deuda, inversión. Este tipo de organización y clasificación presupuestal, aun cuando útil desde un punto de vista contable, impide conocer en detalle la relación entre los programas de Gobierno y la acción de las entidades oficiales, y dificulta por tanto una adecuada planeación financiera de la acción pública, así como la discusión y participación ciudadanas, y la adecuada rendición de cuentas.

Lo anterior ha determinado que, en muchos países, especialmente desarrollados, se hayan adelantado reformas en los sistemas presupuestales que se centran, más que en los insumos o medios, en los resultados a lograr. Este enfoque parte de la base de que la sociedad, a través del documento presupuestal, pone a disposición del Gobierno unos recursos financieros, y éste se compromete a entregar a cambio bienes, servicios y transferencias en cantidades y estándares de calidad acordados. Es decir, la sociedad ‘compra’ y el Gobierno, a través de sus entidades, ‘vende’ esos productos de la acción pública. Como cualquier contrato, este exige una adecuada claridad sobre las mutuas obligaciones de las partes.⁷⁴

En los dos últimos planes de desarrollo se ha manifestado la voluntad de avanzar hacia ese tipo de presupuestación. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 488), se mencionó la intención del Gobierno de avanzar hacia un presupuesto por resultados, pero limitado a los programas de inversión. En el PND 2018-2022 (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 1085) se manifestó también la necesidad de transitar hacia una presupuestación por programas para todo tipo de gasto. Sin embargo, han sido pocos los avances reales hacia ese objetivo.

Es condición indispensable para que se pueda hablar en Colombia de un auténtico presupuesto programático, acabar con la dicotomía hoy existente entre los presupuestos de funcionamiento e inversión, mejorar la relación entre la presupuestación y el gasto público, disminuir la inflexibilidad en la asignación de recursos y mejorar los sistemas de información a la ciudadanía.

Una de las mayores dificultades para la implantación, así sea parcial, de un presupuesto programático, consiste en la dualidad en la preparación presupuestal entre los gastos de funcionamiento (que agrupan los gastos de personal y generales, las transferencias, y el servicio de la deuda) a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y los gastos de inversión, responsabilidad del DNP. En este último concepto se agrupa tanto el incremento en los activos fijos de la Nación, los programas considerados como de inversión social, como otros programas y proyectos, especial, pero no exclusivamente, los contenidos en el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

La explicación tradicional de esta división, que data de la reforma constitucional de 1968, y que existió en el pasado en muchos países de América Latina, es la necesidad de ‘proteger’ la inversión, creándole un doliente independiente, hasta cierto punto, de la autoridad presupuestal general. Esta visión es la que se tradujo en la decisión de los constituyentes de 1991 de prohibir (Art. 350) que el presupuesto de inversión disminuya proporcionalmente

con relación al año anterior respecto al gasto total, norma que, además de carecer de cualquier justificación técnica, a largo plazo puede hacerse imposible de cumplir.

Esta visión choca con una realidad económica: la producción de bienes públicos requiere la combinación, ojalá en proporciones óptimas, de capital (activos fijos resultantes de la inversión de años anteriores) y del trabajo. Los insumos o materias primas necesarias (combustibles, papelería, pagos por arrendamiento, etc.), si bien no hacen parte del valor agregado generado por el Estado, deben tenerse en cuenta en la planeación financiera de cualquier programa o proyecto público. La combinación óptima entre capital, trabajo e insumos debería ser aquella que logre el monto del producto programado con menor costo, o alternativamente la que logre un máximo de producto con los recursos disponibles. Esta combinación dependerá de variables tecnológicas, administrativas, e incluso institucionales.

La dicotomía funcional en la responsabilidad de la preparación de los presupuestos de gasto e inversión puede tener otras consecuencias negativas: dificulta la consolidación de información sobre la gestión de las entidades, puede conducir a un desperdicio de activos públicos y es un obstáculo para la puesta en marcha de un verdadero presupuesto programático.

Como se señaló anteriormente, un programa presupuestal exige equipamiento, insumos, mano de obra, pero toda esta información debe estar integrada tanto en el presupuesto como en los informes de ejecución. Para poder cumplir con los términos de esa mencionada transacción con la sociedad, el gerente público debe asumir la responsabilidad de definir su función de producción, de reflejarla en sus planes de contratación y de compras, así como de cambiarla en desarrollo del programa si eso conduce a mayor eficiencia o eficacia. El aspecto esencial de un presupuesto programático consiste, en consecuencia, en la autoridad discrecional de los ejecutores sobre la gestión de recursos asignados (OCDE, 2015, pág. 172). Eso no elimina la necesidad de que se incluya la información por objeto del gasto en los documentos anexos al presupuesto y en la contabilidad y estadísticas de las finanzas públicas.

Si bien el Gobierno presentó una propuesta para eliminar esa dicotomía entre funcionamiento e inversión en el proyecto de ley de expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, esta no fue aceptada por el Congreso.

La inversión física, entendida como aquella que se traduce en la ampliación de activos fijos de la Nación, debe obedecer a una planeación cuidadosa, especialmente si el monto de recursos comprometidos en un proyecto de esta naturaleza es considerable. Sería conveniente que en este tipo de proyectos las entidades hicieran una cuidadosa evaluación económica y financiera de los mismos, considerando otras alternativas que pudieran mostrarse más eficientes (contratos de arrendamiento, de *leasing*, o de tercerización de servicios, por ejemplo). El DNP debería conceptuar sobre dichos estudios, para lo cual es conveniente que siga administrando el Banco de Proyectos de Inversión.

Esta propuesta busca que se presente una revisión independiente de los proyectos de inversión en activos fijos, para los cuales solicita financiación una entidad del orden nacional, y encargar al DNP de esta evaluación. Es claro, por ejemplo, que la construcción de una cárcel, de un hospital público, o de la sede para una entidad, debe someterse a juiciosos análisis de factibilidad que permitan, a través de una metodología orientadora expedida por

el DNP, concluir sobre la conveniencia de esa inversión, aplicando metodologías rigurosas de evaluación económica y social de proyectos. Tradicionalmente, el DNP ha estado al frente del desarrollo de estas metodologías, y ha administrado el Banco Nacional de Proyectos. En el caso del Sistema General de Regalías, la Ley 1530 de 2012 le encargó expedir las metodologías y los lineamientos. Estos antecedentes justifican que el adelanto de un proyecto de inversión que supere un monto a determinar debería ser aprobado por el DNP. Esta entidad, como se señala más adelante, puede además desempeñar un papel importante en la evaluación del gasto público, y en las consecuencias de ésta sobre las decisiones presupuestales, aprovechando las competencias que ha desarrollado.

Otro obstáculo para la integración presupuestal consiste en que los recursos del Sistema General de Regalías, por disposición constitucional (Art. 361), no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni están integrados con los presupuestos de las entidades territoriales. Como estos recursos solo pueden orientarse hacia la inversión, se manifiesta también la inconveniente separación funcional con los gastos de funcionamiento. Como lo señala el Informe Final de la Comisión de Gasto y la Inversión Pública (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018, pág. 86), esta inversión requerirá en el futuro, para su operación y mantenimiento, gastos recurrentes que no son debidamente programados, lo cual impacta negativamente la vida útil de los activos así financiados. Por otra parte, como lo dice el mismo informe, “Esta desconexión también impide la agregación de recursos y la priorización de los mismos hacia proyectos más grandes, de mayor impacto y cobertura”.

10.2 INFLEXIBILIDAD

Las posibilidades que tiene un gobierno recientemente elegido para reflejar su programa, que recibió el apoyo de los electores en la asignación de recursos públicos, son bastante débiles en Colombia. Esta situación se agudiza si durante su mandato aparecen nuevas necesidades (por ejemplo, atención de un desastre natural, o como en la situación de 2020, la pandemia ocasionada por el coronavirus), o si se concluye, una vez evaluada una política, que esta debe ser cambiada por otra.

Se entiende por inflexibilidad fiscal los “arreglos institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto fiscal en un plazo determinado” (Cetrángolo y Jiménez, 2009). En principio, algún grado de inflexibilidad es necesaria. Deben protegerse los gastos derivados de compromisos ineludibles del Estado, como los salarios, las pensiones y el servicio de la deuda, así como la continuación de los proyectos empezados.⁷⁵ Por otra parte, la sociedad puede considerar necesario proteger a ciertos sectores específicos, como la salud y la educación, de las contingencias derivadas del ciclo económico; por eso la prioridad dada en la Constitución colombiana al gasto público social. También puede ser deseable que la participación de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación sea determinada por reglas fijas, para asegurar la neutralidad política en la repartición de la distribución territorial del presupuesto.

⁷⁵ Eso no quiere decir que no puedan cancelar un proyecto empezado si así lo determina un análisis de costos marginales frente a beneficios marginales. Es decir, no se deben considerar como costo las inversiones ya hechas, que deben ser tratadas como ‘costos hundidos’.

Sin embargo, las restricciones fiscales pueden ser originadas en el deseo de grupos de interés de perpetuar su acceso a los recursos públicos, para evitar cualquier discusión que pueda surgir sobre las prioridades relativas entre programas de Gobierno (Echeverry, Bonilla, y Moya, 2006). Es el caso de las rentas de destinación específica, como las que financian las actividades de las Cajas de Compensación, las contribuciones patronales a la salud y los aportes a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).⁷⁶

La manera como se define la participación de las entidades territoriales en el presupuesto nacional (Art. 357 de la Constitución) implica que las transferencias a los gobiernos sub-nacionales aumenten según el comportamiento del promedio de los ingresos corrientes de la Nación en los últimos cuatro años, incluido el aforo del presupuesto en ejecución. Eso quiere decir que cualquier necesidad de recursos fiscales del Gobierno central debe tener en cuenta el efecto inmediato y de mediano plazo en el Sistema General de Participaciones. Es necesario por tanto aumentar la demanda por recursos tributarios adicionales o contraer otros programas de gasto del Gobierno central, alternativa bastante difícil de cumplir, cuando se tiene en cuenta la inflexibilidad presupuestal.

Si bien, como lo señala un estudio reciente del Banco Mundial, se ha presentado disminución en las inflexibilidades presupuestales, de 95 a 75% del presupuesto general gracias a esfuerzos hechos por varios gobiernos (Herrera y Olaberria, 2020, pág. 36), los mismos autores señalan el peligro de que se registre un movimiento pendular en sentido contrario. Un ejemplo de eso fue la aprobación del Acto Legislativo No. 04 de 2019, que exigió, por vía constitucional, incrementos importantes en el presupuesto de la Contraloría General de la República.

Una explicación adicional de la inflexibilidad es la práctica extendida del incrementalismo, mediante el cual se toman siempre como base, para la elaboración del presupuesto de cada una de las entidades públicas, las apropiaciones aprobadas para el año anterior. Esta práctica dificulta que se reflejen en el presupuesto las nuevas prioridades gubernamentales. Dentro de este esquema, las entidades toman los aportes de años anteriores casi como ‘derechos adquiridos’ o como pisos para la negociación de los aportes futuros. Muchas veces son apoyados en esa labor por grupos específicos de parlamentarios, que tienen intereses en que se incrementen los recursos de ciertas entidades, dado el poder que tienen sobre ellas.⁷⁷ La presión también puede provenir de grupos de interés asociados a la labor de la entidad.

76 La contribución patronal correspondiente a los trabajadores que ganen menos de diez salarios mínimos, en lo correspondiente al sistema contributivo en salud, el SENA y el ICBF, fue desmontada por la Ley 1607 de 2012, que creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), cuya base gravable no eran los impuestos pagados, sino la renta líquida del contribuyente. La Ley 1819 de 2016 suprimió el CREE, y lo cambió por una participación de nueve puntos del impuesto a la renta, orientada preferentemente hacia el SENA y el ICBF, entidades a las que se les aseguró un crecimiento real permanente en su presupuesto de dos puntos por encima de la inflación. Si el recaudo de estos nueve puntos no alcanza para financiar ese crecimiento real, el Gobierno debe financiar a estas entidades con cargo a otros recursos. Lejos de disminuir, aumentaron las restricciones fiscales como consecuencia de estas disposiciones.

77 En Colombia no se ha podido acabar con las prácticas clientelistas, que permiten que un parlamentario incida en nombramientos de funcionarios públicos, especialmente en las direcciones regionales. Esto crea un pacto implícito entre el parlamentario y la entidad. Este la defenderá frente a amenazas de recorte. Aumentan también las posibilidades de corrupción, si el parlamentario, a través de ese poder, logra incidir en la contratación pública, como lo han mostrado recientes escándalos.

Este comportamiento, como lo plantea (Schick, 2016), tiene una explicación en el campo de la economía política: se trata de reducir el conflicto inherente a la discusión presupuestal. Gracias a esta práctica, la discusión sobre el presupuesto queda confinada a los cambios marginales. Se simplifica además el proceso de decisión, y se acorta el tiempo de elaboración y de discusión.

Si existe un programa nuevo, que es alta prioridad para el Gobierno, y se le exige a una entidad su participación en él, utilizando el presupuesto asignado, la reacción normal de ésta es solicitar para eso recursos adicionales. Se resiste normalmente a abandonar programas antiguos o a reorientar internamente sus recursos humanos, físicos o financieros. La prioridad gubernamental es una palanca para la obtención de recursos adicionales.

Uno de los factores que refuerzan en Colombia la tendencia incrementalista es que la unidad presupuestal básica está constituida por el sector o la entidad, sin que el programa gubernamental se refleje en el presupuesto (salvo en los casos de inversión física o social). Otra consecuencia de esta asignación sectorial consiste en la dificultad de gerenciar adecuadamente programas intersectoriales o interagenciales, es decir aquellos en que deben participar varios ministerios o entidades, tanto en su planificación física y financiera, como en su ejecución y seguimiento.

10.3

FALTA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL GASTO

Entre los principios y objetivos del Estatuto Orgánico de Presupuesto no figuraba, hasta el año 2005, el de asegurar la calidad y eficiencia del gasto público. Parecía que este fuera un tema ajeno al proceso presupuestal que debía resolverse directamente por parte de las entidades ejecutoras. El Decreto 4730 de 2005 incluyó la utilización eficiente de los recursos públicos como objetivo del sistema presupuestal. Debe señalarse, sin embargo, que eso no se ha reflejado todavía en los modelos de gestión. No se ha operacionalizado lo suficiente este objetivo en las etapas de preparación, seguimiento y evaluación del presupuesto. Lejos de lo que son las prácticas modernas internacionales que se señalaban anteriormente, la consecuencia que es el presupuesto no se prepara en función de los resultados esperados de la gestión pública.

El DNP, como lo señaló la OCDE en su evaluación de los sistemas de Gobierno de Colombia (OCDE, 2013, pág. 170), cuenta con un Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (Sinergia), que, de acuerdo con los estándares latinoamericanos y de la propia OCDE, es de los más avanzados en el mundo. Sin embargo, el mismo informe (OCDE, 2013, pág. 172), señaló que el gran reto para el país consiste en integrar la información sobre el desempeño de una manera más sistemática en los procesos de preparación y ejecución de los presupuestos. El mismo DNP (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 490) reconocía de Sinergia, que, a pesar de contar con estándares modernos, “la información de este no constituye aún un insumo fundamental para orientar las decisiones sobre la asignación de recursos de inversión”. Vale la pena añadir que incide mucho menos en los presupuestos de funcionamiento.

Esta desconexión entre las evaluaciones y las decisiones presupuestales no es exclusiva de Colombia.⁷⁸ Normalmente, como lo menciona (Schick, 2016), las entidades y programas tienen fuertes defensores políticos muy bien posicionados para salvar sus intereses contra los cortes propuestos por los evaluadores o por los funcionarios presupuestales. Los evaluadores, por el contrario, son huérfanos políticos.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (pág. 71) se anunció por parte del Gobierno la creación de la Unidad de Evaluación y Eficiencia Presupuestal, como un espacio de articulación entre el MHCP, el DNP, Colombia Compra Eficiente (CCE) y los Organismos de Control Fiscal, que “a través del diseño de una batería de indicadores hará seguimiento a la ejecución de los recursos públicos de los sectores administrativos de orden nacional y los niveles territoriales, y acompañará técnicamente la disseminación de mejores prácticas y la aplicación de correctivos tempranos en materia de calidad del gasto”. Una magnífica iniciativa que aún espera ser implementada.

El sistema de incentivos que normalmente se utiliza en la evaluación de las entidades no estimula que éstas innoven para reducir costos o para mejorar la calidad del gasto. El indicador más utilizado desde el punto de vista de las autoridades presupuestales, e incluso de la opinión, es la relación entre el presupuesto ejecutado frente al apropiado. Un gerente que ahorre recursos, pero obtenga los mismos resultados, sería mal evaluado con esta lógica. Eso conduce a la urgencia de aumentar los compromisos finales de año, a fin de que los recursos ‘no se pierdan’. En realidad, cuando los recursos fiscales se gastan, por fuera de una adecuada planeación orientada a mejorar la cantidad o calidad de los bienes públicos producidos, es la sociedad entera la que pierde. Esa es una consecuencia inevitable de los afanes de final de año y de la ausencia de indicadores adecuados sobre la calidad de la gestión pública.

10.4 LEY DE GARANTÍAS

Como consecuencia de la aprobación de la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial (Acto Legislativo 02 de 2004), se consideró conveniente por parte del Congreso de la República restringir las posibilidades de vinculación de personal y de contratación pública, como mecanismo para evitar que estas decisiones interfirieran indebidamente en las elecciones. Se expidió entonces la Ley 996 de 2005, llamada también Ley de Garantías. En lo que se refiere a la ejecución presupuestal, esta norma suspende la vinculación a la nómina estatal durante cuatro meses anteriores a la primera vuelta y hasta la elección en segunda vuelta, si la hay. Se restringe también durante el mismo periodo, la contratación directa por parte de todos los entes del Estado, incluidas las entidades territoriales. Tampoco es posible, en este periodo, celebrar convenios administrativos entre entidades públicas. Además, durante cuatro meses antes de las elecciones al Congreso, las

⁷⁸ Schick señala que “décadas de observación han persuadido a este escritor de que, aun cuando facilitan la reasignación de recursos hacia unos de mayor efectividad, las evaluaciones son instrumentos inadecuados para controlar los gastos. Casi nunca terminan en la terminación de programas, aun de aquellos que han obtenido una baja calificación” (Schick, 2016).

entidades territoriales quedan sin capacidad para vincular o desvincular personal o para modificar la nómina estatal.

Consecuencia de esta norma es, o bien la aceleración, muchas veces improvisada, de vinculación de personal o de firma de contratos en las vísperas de la fecha de su vigencia, o la virtual parálisis de muchas entidades o dependencias durante varios meses. Eso conduce a un lucro cesante importante en muchas entidades del Estado.

10.5 INFORMACIÓN A LA CIUDADANÍA

El desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) presenta una oportunidad para que los gobiernos provean con detalle al público información presupuestal y fiscal, en condiciones que permitan a los ciudadanos detectar a tiempo situaciones críticas, por ejemplo, desviaciones entre los ingresos y gastos proyectados y obtenidos, y en general, sobre el comportamiento de la gestión pública (Shick, 2016, pág. 7). El desarrollo de los diversos sistemas de información actuales en Colombia, que incluyen el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop), el de Gestión de Activos (SIGA), el Integrado de Información Financiera (SIIF), el de Seguimiento a los Proyectos de Inversión (SPI), con las limitaciones que ya se han señalado, apuntan en esta dirección. Esta información, sin embargo, sólo puede ser entendida y procesada por expertos. El portal de transparencia del Ministerio de Hacienda, uno de cuyos componentes es el ‘presupuesto ciudadano’ está publicando información agregada sobre la composición del presupuesto, incluyendo datos por programa por unidad ejecutora, e información sobre ejecución presupuestal. En la medida en que se avance hacia la implantación del presupuesto programático, este portal puede desempeñar un papel importante para informar a la ciudadanía sobre los productos o servicios efectivamente provistos por las entidades públicas.

La Ley 1985 de 2019 creó la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso de la República. En la medida en que predomine el carácter técnico en sus análisis y recomendaciones, los miembros del Poder Legislativo podrán discutir con mayor autoridad las implicaciones de los proyectos de ley de presupuesto y de los que tengan efectos sobre los ingresos y los gastos públicos. Es de esperarse que mejore la calidad de la discusión pública sobre estos temas.

10.6 COMITÉ CONSULTIVO DE LA REGLA FISCAL

La Ley 1473 de 2011 estableció la Regla Fiscal, definió los conceptos básicos para su operación, entre otros el balance fiscal estructural, el ingreso estructural, el gasto estructural y el gasto contra-cíclico. Señaló también la obligación de respetar la meta establecida para el balance estructural, y definió una senda decreciente anual de dicho déficit, que debe llegar a ser de 1% o menos del PIB para el año 2022. Como organismo consultor independiente

creó el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), que debe pronunciarse, entre otros temas, sobre la metodología y la definición de los parámetros básicos requeridos para la operación de la Regla Fiscal, sobre las propuestas que formule el Gobierno de cambios metodológicos en la definición de la Regla, y sobre el informe del cumplimiento de la misma regla, que debe presentar el Gobierno ante las Comisiones Económicas del Congreso.

El Gobierno, mediante el Decreto 1790 de 2012, reglamentó el CCRF. Está compuesto por siete representantes de la academia o actividades de consultoría, y por los dos presidentes de las Comisiones Económicas del Congreso. El Comité debe reunirse por lo menos dos veces al año, y el Ministro de Hacienda puede asistir a las reuniones cuando así lo considere. La Secretaría Técnica del Comité está a cargo de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) de ese Ministerio.

Es indudable que la introducción de la Regla Fiscal y del CCRF son elementos positivos en la institucionalidad económica. Sin negar la inevitable naturaleza política de las decisiones fiscales y la imposibilidad por tanto de delegar el uso de sus instrumentos a funcionarios no elegidos (Alesina, Tabellini, 2007, pp. 169-179) sí está destinado, en los términos que plantea Debrun (2011, pág. 5), a enfocarse en los mecanismos que estimulan el cumplimiento de los compromisos relacionados con la disciplina fiscal, establecidos en las leyes o en los propios anuncios del Gobierno. La existencia de la Regla Fiscal y su aplicación, hasta el momento han sido reconocidas como positivas por parte de las calificadoras de la deuda soberana y de otros analistas internacionales.

Si bien la Ley de la Regla Fiscal se aprobó en 2011, sus restricciones (en términos del tamaño del déficit estructural), sólo comenzaban a aplicarse a partir de 2014, con tan mala fortuna que los precios del petróleo (parámetro definitivo para el comportamiento fiscal del país) estuvieron relativamente altos durante 2012 y 2013, pero se desmoronaron a partir de mediados de 2014. De haberse exigido el cumplimiento de la Regla Fiscal con anterioridad, el país hubiera podido ahorrar recursos importantes con los cuales estaría en mejor capacidad de enfrentar la caída en los ingresos, asociada a la baja en los precios del petróleo.

Los miembros del Consejo son independientes, a pesar de ser nombrados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Tienen un periodo de tres años (esquema semejante al de los miembros de la Junta del Banco de la República). Sin embargo, el trabajo del Comité, al no tener directamente bajo su dependencia un equipo técnico que le colabore en su labor, es altamente dependiente de los insumos que le proporcione el MHCP y en concreto de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM), a cargo de la Secretaría Técnica. Por otra parte, las reuniones se llevan a cabo dos veces al año reglamentariamente, una para evaluar los resultados del año anterior, y otra para examinar las proyecciones del siguiente. Aun así, para cada uno de los años comprendidos entre 2016 y 2019 sólo aparece registrada un acta en la página *web* del Ministerio de Hacienda.⁷⁹ No se ha utilizado, por tanto, la posibilidad reglamentaria de realizar reuniones extraordinarias, que pueden ser citadas por el Ministerio de Hacienda, por su presidente, o por la mayoría de sus miembros. Esta situación impide un seguimiento más permanente sobre la realidad económica y fiscal, tan expuesta a volatilidades asociadas especialmente a los precios de las materias primas. El poder de determinación de la agenda, clave en el funcionamiento de órganos colegiados,

79 Ver http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/reglafiscal/reglafiscal2016

lo tiene directamente el MHCP. Por otra parte, el vocero del Comité ante la opinión es el propio Ministro, lo cual, cuando existan desacuerdos o visiones diferentes, puede constituirse en un obstáculo importante para la labor del Comité.

Es conveniente que el CCRF no dependa exclusivamente de la información y de las proyecciones provistas por el Ministerio de Hacienda. Debería contar con su propio *staff*, que se encargaría de la Secretaría Técnica del Comité. Debe aumentarse el número de reuniones, a fin de asumir tanto las antiguas como las nuevas responsabilidades, así como para garantizar un seguimiento permanente de la situación fiscal o analizar las implicaciones fiscales de situaciones imprevistas, tales como catástrofes naturales o sentencias judiciales.

La independencia también debe caracterizar su comunicación con el público. El vocero de sus decisiones debe ser su presidente. Por otra parte, es conveniente que sus actas o minutas se publiquen días después de realizadas las reuniones. Los documentos resultantes de sus deliberaciones deberían ser completamente públicos.

Finalmente, valga la pena señalar que un problema de la normatividad sobre la Regla Fiscal es la falsa creencia de que los precios de los productos minero-energéticos, o el crecimiento económico pueden ser proyectados acertadamente. Al no cumplirse las proyecciones, siempre existirá una excusa para incumplir la regla. Sería preferible, como lo hace una propuesta para el caso de Kazajistán (Hausmann, Lora y Lora, 2014) que el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica Colombiano (creado por el Artículo 15 de la Ley 1473) contemple la existencia de un mecanismo de ahorro automático con respecto a la trayectoria pasada de sus ingresos, que sería la fuente de las transferencias destinadas a estabilizar el gasto público. En el caso de Kazajistán, se propone que los ingresos petroleros se dividan en dos mitades, una para alimentar el Fondo de Estabilización y otra para el 'legado' (*endowment*). Las transferencias al Gobierno provendrían de estos dos fondos, pero según reglas independientes. Las del Fondo de Estabilización serían 70% de las del año anterior, más 25%. Las provenientes del legado equivaldrían a 3% de su saldo. De esta manera, se eliminaría entre la mitad y las dos terceras partes de la volatilidad en los ingresos fiscales, asociada a los ingresos petroleros. Es una alternativa que se podría analizar para el caso colombiano, obviamente una vez que se estabiliza la situación de las finanzas públicas.

10.7

EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

En relación con la labor auditora tradicional, la de legalidad y la financiera, es necesario señalar que el síndrome del temor a los organismos de control (Contralorías, Procuraduría, Personerías, Fiscalía) está presente en los administradores públicos, y eso puede frenar los deseos de innovación y en general la toma de riesgos. La administración de riesgos constituye un elemento esencial en la labor de cualquier administrador, sea público o privado, y en el esquema programático presupuestal, en el que a los responsables de programas o de entidades se les va pedir cuenta por los resultados obtenidos, es de esperarse que dispongan de una mayor libertad para administrar los recursos físicos, financieros o humanos disponibles. En efecto, como lo señala la OCDE (2015, pág. 171), "moverse hacia una clasificación programática del presupuesto, conduce por definición a un cierto relajamiento

en los controles de insumos... Debe recordarse que el aspecto esencial del presupuesto programático es la autoridad discrecional que deben tener los ministerios ejecutores y los administradores de presupuesto sobre los recursos, en especial la posibilidad de cambiar asignaciones entre insumos. Si los renglones presupuestales deben ser explicados en términos de insumos, puede descubrirse al final del año fiscal que los recursos fueron utilizados de una manera diferente a como se describía en la documentación presupuestal. Eso no debería ser un problema, en la medida en que el uso efectivo de los recursos esté contabilizado en el informe financiero del año fiscal. La clasificación presupuestal debe cumplir su papel de permitir una mayor discrecionalidad a los ministerios ejecutores, sin limitar las responsabilidades de supervisión del Ministerio de Hacienda y del Parlamento”.

En esas condiciones, el auditor deberá entender la lógica que está detrás de las decisiones del administrador. Es posible que algunas de éstas parezcan equivocadas *ex post*: la introducción de una nueva tecnología o de un nuevo enfoque administrativo pudo no ser exitosa. Pero si la decisión se tomó de buena fe, y se utilizó bien la información disponible en el momento, los resultados no deberían ocasionar la apertura de procesos disciplinarios o fiscales. Se podría argumentar que una cosa es la apertura de una investigación o de un proceso, y otra muy diferente los resultados del juicio fiscal, en el cual el acusado tiene todas las garantías procesales. Pero responder a una investigación o defenderse en un proceso implica unos costos importantes, tanto económicos como en tranquilidad y en tiempo para el funcionario investigado y para su organización.⁸⁰ Por eso la apertura de estas investigaciones o procesos deberían llevarse a cabo solamente cuando existan indicios fuertes de actos dolosos o de clara incompetencia.

Por otra parte, todavía permanece en algunos sectores de las contralorías o procuradurías una cultura que valora, por encima de todo, los denominados ‘hallazgos’. Si en una entidad visitada no aparecen éstos, la interpretación normal no es que allí se estén haciendo las cosas bien, sino que la labor auditora fue deficiente: por encima de todo, hay que encontrar algo. Esto se traduce, obviamente, en desgastes innecesarios de la entidad auditada.

La Contraloría General de la República (CGR) está llamada a desempeñar un papel protagónico una vez se comience a desarrollar el presupuesto programático. Con esta metodología tendrá mayores elementos de apoyo para cumplir su deber constitucional de control de gestión y de resultados, así como las consecuencias de ese gasto sobre la eficiencia económica, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Es claro que los auditores fiscales deben ser inflexibles frente a comportamientos ilegales o dolosos de los administradores públicos. Pero deben ser capaces de valorar las decisiones que tomen éstos con criterios de costo/beneficio, aceptando que es lógico que la gestión pública muchas veces exija tomar riesgos.

Hasta 1991, la CGR tenía entre sus funciones la de realizar un ‘control previo’ sobre las actividades de la administración. Eso se traducía en un inmenso ejército de oficinas auditoras ante las entidades públicas, encargadas especialmente de aprobar contratos y pagos, y en la práctica, en una coadministración, que le quitaba completamente autoridad al control

80 En la normatividad colombiana, cuando una persona es juzgada por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones públicas, los gastos jurídicos de la defensa no pueden ser asumidos por la entidad, sino por el defendido.

posterior. ¿Con qué autoridad podían hacerse glosas, si el órgano de control había participado en las decisiones?

Conscientes de esta situación, los constituyentes de 1991 establecieron que el control fiscal se realizaría exclusivamente en forma posterior. Si bien a través de las llamadas ‘funciones de advertencia’, algunos contralores pretendieron resucitar en la práctica algunos elementos del control previo, esta práctica, que había sido autorizada por el Decreto Ley 267 de 2000, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2015), al considerar este tribunal que desconocía el marco de actuación trazado en la Constitución. La expedición del Acto Legislativo 4 de 2020, a partir de una propuesta hecha por el Contralor General de la República, significó un paso atrás. En efecto, esta norma estableció que el control fiscal podrá ser preventivo y concomitante. Si bien se establecieron algunas salvaguardias tales como su carácter excepcional y no vinculante, y que su ejercicio corresponde exclusivamente al Contralor General de la República, es difícil imaginar que un administrador público se arriesgue a contradecir la opinión previa de un órgano de control.

Los diferentes órganos de control, tanto los nacionales como los territoriales, pueden apoyarse en las veedurías ciudadanas, reglamentadas por la Ley 850 de 2003. Pueden ser un instrumento muy útil para que las comunidades participen activamente en las tareas de control de recursos públicos.

10.8 CONSIDERACIONES FINALES

Las principales conclusiones de política, relacionadas con la gestión financiera pública, que surgen del análisis desarrollado, son las siguientes:

La implantación, así sea en forma gradual, de un sistema de presupuesto programático, que ate los recursos asignados a los resultados esperados u obtenidos, puede contribuir a solucionar muchas de las deficiencias del sistema presupuestal colombiano, entre ellas las relacionadas con la calidad del gasto.

La aplicación de la anterior recomendación exige enfrentar los diversos obstáculos que hoy atentan contra la integridad del presupuesto, como la existente en la elaboración de los proyectos de presupuesto de funcionamiento e inversión, así como entre el Presupuesto General de la Nación y el del Sistema General de Regalías.

Es indispensable lograr que las evaluaciones de política o de programas adelantadas por el DNP incidan realmente en las asignaciones presupuestales. Debería complementarse el análisis de alternativas diferentes para el logro de los mismos resultados de política. Cuando existan evidencias claras en ellas sobre deficiencias en un programa, no mejorables simplemente con una reorientación del mismo, el DNP debería comunicar los resultados a las autoridades presupuestales y solicitar los recortes o reorientaciones identificados.

Con la misma metodología debe abordarse un análisis costo/beneficio de las inflexibilidades hoy existentes por destinación específica de recursos públicos (SENA, ICBF,

programas de subsidios, cajas de compensación), así como de los tratamientos tributarios excepcionales a favor de ciertos contribuyentes, que constituyen en sentido estricto una erogación pública: son gastos tributarios. Las buenas prácticas aconsejan que estos se contabilicen efectivamente como tales en los presupuestos.⁸¹

Es necesario derogar aquellos componentes de la Ley de Garantías (Artículos 32 y 33 de la Ley 996 de 2005) que se traducen en una virtual parálisis de muchas entidades estatales. Con la eliminación de la reelección presidencial (Acto legislativo 2 de 2015), se acabó la causa que motivó su expedición. Por otra parte, los diferentes órganos de control (Consejo Nacional Electoral, Procuradurías, Contralorías, Personerías y Veedurías) así como el Poder Judicial, tienen suficientes instrumentos para vigilar y para sancionar la utilización de los poderes públicos con intereses electorales.

Debe cumplirse con lo establecido en las bases del Plan de Desarrollo 2014-2018, de crear una Unidad de Evaluación y Eficiencia Presupuestal, que se encargue de hacer seguimiento a la ejecución de los recursos públicos y aplicar correctivos tempranos en calidad de gasto.

La mejora en los sistemas de información y contabilidad, así como la introducción del presupuesto programático, se debe traducir en una oportunidad para que la Contralorías tanto nacional como territoriales mejoren sustancialmente la calidad y la oportunidad de sus auditorías, especialmente las de cumplimiento y de desempeño. Esto va a exigir altos requerimientos técnicos en el personal encargado de estas labores. Esta capacitación debe hacerse también a los equipos auditores que van a seguir adelantando los controles de cumplimiento y financiero. Es claro que deben ser inflexibles frente a comportamientos ilegales o dolosos de los administradores públicos. Pero deben ser capaces de valorar las decisiones que tomen éstos con criterios de costo/beneficio, aceptando que es lógico que la gestión pública muchas veces comporte tomar riesgos calculados.

En su momento, cuando se avance en la implantación del presupuesto programático a partir de las experiencias piloto, la información provista en el Portal de Transparencia del Ministerio de Hacienda deberá incluir los informes sobre avances en los programas seleccionados. Precisamente uno de los objetivos del presupuesto programático es el de lograr una mayor información a los ciudadanos sobre el tipo de bienes y servicios que el Estado provee a cambio del dinero recibido.

Ante la evidente imposibilidad de proyectar acertadamente variables como el precio de los productos minero-energéticos y las tasas de crecimiento de la economía, debe estudiarse la posibilidad de introducir un sistema de ahorro forzoso de los ingresos fiscales ligados a estas actividades, como el propuesto para el caso de Kazajistán (Hausmann, Lora y Lora, 2014).

Es conveniente que el CCRF no dependa exclusivamente de la información y de las proyecciones provistas por el Ministerio de Hacienda. Debería contar con su propio *staff*. Este se encargaría de la Secretaría Técnica del Comité. Debe aumentarse el número de reuniones

81 La OCDE define los gastos tributarios como aquellas provisiones legales, de la regulación o de la práctica, que reducen o posponen los impuestos para una porción relativamente pequeña de contribuyentes en relación con las normas generales (OCDE, 2014).

para garantizar un seguimiento permanente de la situación fiscal o analizar las implicaciones fiscales de situaciones imprevistas, tales como catástrofes naturales o sentencias judiciales.

La independencia también debe caracterizar su comunicación con el público. El vocero de sus decisiones debe ser su presidente. Por otra parte, es conveniente que sus actas o minutas se publiquen días después de realizadas las reuniones. Los documentos resultantes de sus deliberaciones deberían ser completamente públicos.

REFERENCIAS

- Allen, R. (1996). *The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries*. (FMI, Ed.)
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2009). *Rigideces y espacio fiscal en América Latina, un estudio de experiencias comparadas*. Cepal.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018). *Informe Final*.
- Corte Constitucional (2015). *Sentencia 103/15*.
- Debrun, X. (2011). "Democratic Accountability. Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies". *Working Papers* (11/173).
- Departamento Nacional de Planeación (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, Equidad, Educación*.
- Echeverry, J. C., Bonilla, J. A. y Moya, A. (2006). "Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: Los casos de Argentina, Colombia, México y Perú". *Universidad de los Andes, CEDE*.
- Haussmann, R., Lora, E. y Lora, J. (2014). *A spending rule for the oil income*.
- Herrera, S. y Olaberria, E. (2020). *Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean, Causes, Consequences, and Policy Implications*. World Bank.
- OCDE (2013). "Colombia: Implementing Good Governance". *OCDE Public Governance Reviews*.
- OCDE (2014). *Tax expenditures in OECD countries*.
- OCDE (2015). "Building on basics, Value for Money in Government". Obtenido de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/building-on-basics_9789264235052-en
- Schick, A. (2016). *Windows into budgeting's past and future*. Maryland School of Public Policy.

Capítulo 11

RETOS DE LAS FINANZAS TERRITORIALES

Juan Gonzalo Zapata

11.1

CONTEXTO: UNA COYUNTURA DIFÍCIL Y UN FUTURO DE CAMBIOS

Tres dinámicas deben tenerse en cuenta para analizar las finanzas de los territorios en Colombia y su desarrollo en los años venideros. Dos de ellas son coyunturales y una estructural. La primera es el desarrollo de las fuentes de financiamiento de los departamentos y los municipios en los últimos años. Como veremos más adelante, los hechos estilizados muestran que se ha dado un crecimiento sostenido de los ingresos, en especial en los de los territorios. Lo mismo se puede decir de las transferencias recibidas a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR). Asimismo, el seguimiento que se hace de las finanzas territoriales desde el DNP muestra que, desde antes de la pandemia, eran cada vez más sostenibles y, el endeudamiento de los territorios era bajo según parámetros internacionales.

Revisando ahora las dinámicas coyunturales, la primera de ellas hace referencia a los efectos de la pandemia. Se busca identificar las mejores prácticas, de tal forma que las decisiones que se tomen en esta difícil coyuntura sean efectivas y generen las menores distorsiones posibles.

Barreix *et al.* (2020), después de presentar las nuevas condiciones económicas generadas por la pandemia en América Latina, hacen una proyección de lo que puede suceder con los principales impuestos de los gobiernos centrales en esta coyuntura. Recuerdan que en algún momento se debe volver a la disciplina fiscal, que será inevitable el aumento de los impuestos, y que esto será más temprano que tarde. Sin embargo, se debe tener en cuenta que en este nuevo marco tributario hay tres consideraciones centrales:

- i. Que los impuestos nuevos no afecten la recuperación de la economía,
- ii. no se debe perder de vista la equidad, ya que, si bien los efectos de la crisis son negativos frente a ella se debe evitar en lo posible que la recuperación también lo sea y,
- iii. se debe tener claridad de cuáles impuestos o gravámenes creados en medio de la coyuntura son temporales y cuáles son permanentes. La misma claridad se necesita frente a algunas decisiones de política.

En este trabajo los autores nos recuerdan que a lo largo de los últimos años se ha dado un crecimiento sostenido de los niveles de tributación y del gasto público en América Latina, en particular entre el 2008 y 2014, cuando los ingresos tendieron a estabilizarse en alrededor de 25% del PIB.

Brosio *et al.* (2020), por su parte, analizan cómo serán los canales de transmisión sobre los presupuestos públicos de la pandemia del COVID-19. Les preocupa que en el corto plazo se dé una fuerte caída de los ingresos fiscales en todos los niveles de gobierno, por la disminución del consumo y de la actividad económica. También, que algunas economías y finanzas públicas en la región dependen de las exportaciones de recursos naturales y que este mercado se encuentra actualmente afectado. A su vez, coinciden con otros trabajos en donde se menciona que el gasto aumentará porque se deben fortalecer los sistemas de salud, dar más atención a las poblaciones vulnerables y contener la dura disminución del empleo. Finalmente, afirman que la deuda pública aumentará y que esta debe ser contrastada de manera prudente.

En conclusión, estos y otros trabajos muestran el alto grado de incertidumbre en el que se mueven actualmente las finanzas públicas sub-nacionales y en la dificultad de tomar decisiones en el corto plazo. Esto lleva al otro tema coyuntural: la estimación del impacto en las finanzas públicas de Colombia en la pandemia, y a las medidas recientes que se han tomado para ayudar a los gobiernos territoriales.

Informes recientes muestran una caída generalizada de la actividad económica. Bonet *et al.* (2020), encuentran que el impacto de las medidas de confinamiento es muy alto para las regiones y, puede generar un alto nivel de desempleo según las decisiones que se tomen. Estas previsiones se hicieron realidad con un desempleo de 20% en los meses de junio y julio de 2020. A su vez, la Federación Nacional de Departamentos hizo una estimación de la disminución del recaudo en los primeros meses por efecto de la pandemia y las medidas de confinamiento. Para tal fin, se hicieron comparaciones entre el primer cuatrimestre de 2019 con el de 2020. Si bien los resultados varían mucho entre departamentos, la tendencia general es una caída de todos los impuestos, en especial los de consumo de licores, cerveza y cigarrillos, que representan 50% de ellos.⁸² Igual efecto se espera por el cierre durante el confinamiento de los establecimientos de juegos de suerte y azar, que incidieron en las transferencias que hace esta actividad a los presupuestos territoriales, y que tienen destinación específica a la atención de salud.

El Gobierno Nacional reaccionó expidiendo el Decreto 678, que buscó a través de diversos mecanismos ayudar a la difícil situación de Tesorería de los gobiernos territoriales. Se permitió que los gobernadores y alcaldes reorientaran rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento, se les facultó a realizar modificaciones presupuestales y se flexibilizaron los requisitos para los créditos de Tesorería.⁸³ Se aceptó además en dicha norma suavizar la exigencia establecida en las leyes 358 de 1997, sobre endeudamiento de las entidades territoriales, y 617 de 2000 sobre saneamiento fiscal de las mismas. En otras

82 Euromonitor va más lejos al concluir que se está dando un cambio significativo en las tendencias del consumo de los hogares, y que las nuevas prioridades apuntan a una disminución del gasto en juegos de suerte y azar, ocio, licores y cigarrillos.

83 Una de ellas fue el Decreto 461 de 2020, que considera como recursos reorientables las rentas con destinación específica diferentes a los del SGP, SGR, juegos de suerte y azar y monopolio de licores.

normas de emergencia, una parte de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), instrumento financiero principal del Gobierno Central destinado a enfrentar los gastos de la emergencia, se crearon líneas de crédito subsidiadas en favor de departamentos y municipios, así como de empresas de servicios públicos y de empresas de transporte masivo, muchas de ellas de propiedad de los municipios.

Si bien estudiar la coyuntura es muy importante, no se deben dejar de lado en este corto balance las tendencias generales de las dos fuentes principales de ingresos de los gobiernos sub-nacionales, así como la composición de sus egresos. La primera fuente de ingresos son sus ingresos propios y la segunda son las transferencias intergubernamentales que llegan mayoritariamente a través de dos sistemas de transferencias: el Sistema General de Participaciones, SGP y el Sistema General de Regalías, SGR. Por su parte, el análisis del gasto territorial se concentrará en algunos sectores que al mismo tiempo que representan buena parte de este, tienen un alto impacto en el bienestar de la población.

A continuación se presenta un balance de las dos fuentes mencionadas, se resaltan los avances logrados en los últimos años y, se hacen recomendaciones de reforma que ojalá puedan lograrse en próximos años. Por último, se hace una mención de algunos temas que no alcanzaron a ser tratados en estas páginas, pero que se considera que por su importancia deben hacer parte de la agenda futura de la descentralización.

11.2

INGRESOS PROPIOS TERRITORIALES

Inicialmente, es conveniente mencionar algunas características y tendencias de las finanzas municipales en Colombia. Existen a ese nivel de gobierno 23 gravámenes, de los cuales los más grandes en términos de recaudo son el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y el predial, que recaudan entre 70 y 80% del total de los ingresos tributarios municipales. Hay un segundo grupo de tributos que genera entre 20 y 25% de la recaudación, del cual hacen parte el de delineación urbana, la sobretasa a la gasolina, las estampillas y el impuesto de alumbrado público; este último cuando se cobra, pues sólo 40% de los municipios lo hace. Existen además otros tributos de bajo nivel de recaudo, que pesan sólo 7% del total.

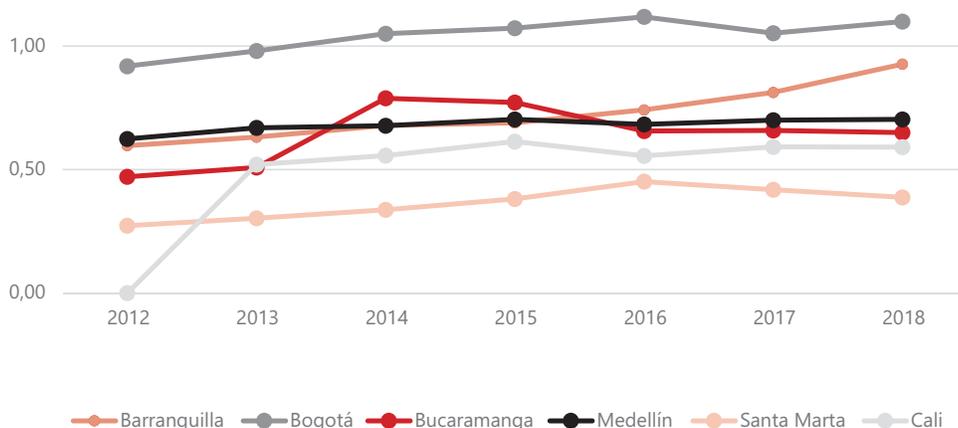
En las grandes ciudades el impuesto más importante es el ICA seguido del impuesto predial, mientras que en los municipios pequeños y rurales la participación de este impuesto es mayor. Desde que comenzó la descentralización, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, se han identificado dos fases bien diferenciadas en materia de ingresos propios municipales. La primera comenzó a mediados de los noventa y se caracterizó por el aumento notable del recaudo de los ingresos propios de las grandes ciudades y de los municipios con alta actividad económica. En la segunda fase, que comienza a mediados de la primera década de este siglo, el turno para aumentar el recaudo le correspondió a los municipios pequeños y rurales. Tal parece que los alcaldes y concejos municipales entendieron que los programas de gobierno y los planes de desarrollo solo se podían ejecutar si se arbitraban más recursos propios. Existen sin embargo grandes diferencias en el nivel de recaudo entre los municipios rurales y los urbanos. En general, entre más grande sea la cabecera municipal, mejor es el recaudo del ICA. También se encuentran grandes diferencias

por regiones. En general, las del centro del país tienen un mejor desempeño fiscal, en tanto que los municipios de las dos costas y de los Llanos Orientales siguen caracterizándose por un bajo nivel de recaudo.

Como consecuencia de esas tendencias, en las últimas dos décadas se ha consolidado un panorama fiscal más fuerte para los entes territoriales. La participación de los ingresos propios de los gobiernos sub-nacionales en su total de ingresos, es relativamente alta, comparativamente con otros países de América Latina (Corbacho *et al.* (2013). En este crecimiento merecen especial atención los municipios que hacen parte de áreas metropolitanas o que están *de facto* conurbados con las grandes ciudades. En efecto, los municipios de la subsabana de Bogotá, los que hacen parte de las áreas metropolitanas de Barranquilla y Medellín y los cercanos a Bucaramanga y Cali, han tenido una revolución fiscal en términos de recaudo en los últimos años. Zapata y Trespalcios (2018) muestran cómo estos municipios crecen mucho más rápido que sus pares en los ingresos propios y que inclusive varios de ellos lo hacen a tasas mayores que las grandes ciudades. Los recientes resultados que arroja la Medición del Desempeño Municipal (MDM) del DNP muestran que municipios medianos e intermedios son superiores a los de las ciudades capitales de departamento en el recaudo de sus ingresos propios *per cápita*.

Al comparar entre grandes ciudades se encuentra que, a lo largo de la última década, los ingresos de Barranquilla y Bucaramanga lo hacen a tasas mayores frente a Bogotá y mucho más si se compara con Medellín y Cali (Zapata y Trespalcios, 2018). Estas dos ciudades han tenido un comportamiento discreto en materia tributaria. El Gráfico 11.1 nos muestra los ingresos *per cápita* de seis ciudades en donde vemos cómo los ingresos crecen más en Bogotá y Barranquilla de 2012 en adelante. Bogotá supera el millón *per cápita*, Barranquilla recauda más \$700 mil *per cápita*, en tanto que en las demás ciudades ese indicador es inferior.

Gráfico 11.1
Ingresos tributarios *per cápita* de seis ciudades (Millones de \$)



Fuente: Zapata y Ospina (2019).

1,1% del PIB en la última década. Buena parte de la razón de este discreto comportamiento consiste en que sus bases tributarias, además de ser poco dinámicas, son afectadas por el contrabando, la adulteración y en general por la ilegalidad. Los cuadros 11.1 y 11.2 muestran una comparación del peso de los tributos al ocio en los ingresos propios de siete departamentos y las tendencias de los mismos en los últimos diez años. Se ve cómo la importancia de estos ingresos es muy diferente entre departamentos. En un estudio de Zapata *et al.* (2019) se encontró que los impuestos al ocio llegan a pesar hasta 77% de los ingresos tributarios departamentales en Nariño, y sólo el 45% en Cundinamarca y Quindío.

Cuadro 11.1
Comparación de impuestos al ocio y Tendencias de recaudo en siete departamentos (% , \$ y promedios de la década)

COMPARACIÓN DE INDICADORES ENTRE DEPARTAMENTOS							
INDICADOR	ANTIOQUIA	BOYACÁ	CUNDINAMARCA	HUILA	NARIÑO	QUINDÍO	TOLIMA
Ingresos Tributarios (% Ingresos Propios)	57	91	77	76	92	83	82
Impuestos al Ocio (% Ingresos Propios)	47	72	45	50	77	45	60
Licores % Ingresos Propios	11	11	21	12	30	9	1
Cerveza % Ingresos Propios	13	50	18	24	20	13	37
Cig y Tab % Ingresos Propios	11	7	6	12	22	16	11
UNIDAD : \$ COL PER CÁPITA (Promedio últimos 10 años)							
Ingresos Propios	317.196	229.710	487.857	157.430	126.283	204.530	164.167
Ingresos Tributarios	222.151	207.088	386.889	149.160	90.006	165.083	137.681
Impuestos al Ocio	132.126	154.074	193.949	89.322	64.522	73.122	94.292
Licores	71.936	22.605	76.239	28.213	27.273	16.086	8.410
Cerveza	39.152	120.970	90.999	47.818	22.956	33.866	69.407
Cigarrillos y Tabaco	21.038	10.499	26.712	13.291	14.292	23.170	16.475
DESEMPEÑO FISCAL	76,5	76,4	77,1	73,8	79,7	74,7	72,5

Fuente: Zapata *et al.* (2019). Información Sisfut.

Cuadro 11.2
Comparación de impuestos al ocio y Tendencias de recaudo en siete departamentos (% , \$ y promedios de la década)

TENDENCIAS DE LOS INGRESOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS POR DEPARTAMENTO							
	ANTIOQUIA	BOYACÁ	CUNDINAMARCA	HUILA	NARIÑO	QUINDÍO	TOLIMA
Ingresos Tributarios	↓	↓	↓	↓	↑	↓	↑
Ingresos No tributarios	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↑
Impuesto de Consumo	↓	↑	↑	↓	↑	↑	↓
Licores	↓	↑	↑	↓	↑	↑	↓
Cerveza	↓	↓	=	↓	↓	=	↓
Cigarrillos y Tabaco	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Registro y Anotación	↑	↑	↓	↓	↑	↑	↓
Vehículos Automotores	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↑

Fuente: Zapata *et al.* (2019). Información Sisfut.

Debe también tenerse en cuenta que en los últimos años se han multiplicado los cobros de estampillas y contribuciones por obras públicas, pese a la crítica que estudios y misiones previas han hecho de esta práctica, pues elevan de una manera ineficiente los costos de la contratación pública. Con esta práctica, los territorios convierten parte de los recursos de inversión en ingreso corriente a través de un camino poco transparente. Infortunadamente, este tipo de cobros ha tenido un gran auge en los últimos años y la práctica se ha extendido también a los municipios. El Informe Final de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020), presentado recientemente, también propone la eliminación de este tipo de cobros. En 2015, otra Comisión había incluido en su análisis de los tributos territoriales una recomendación similar (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015). Estas comisiones hacen además propuestas de reforma institucional y mencionan, la necesidad de mejorar los procesos administrativos, y el uso de nuevas tecnologías de información, temas que es del caso resaltar en este capítulo. Nos concentraremos en adelantar propuestas de reforma específicas para los ingresos territoriales vigentes, que en algunos casos son coincidentes con trabajos como los mencionados y con la posible creación de nuevos gravámenes.

Sobre el impuesto predial, la recomendación más aceptada es la de utilizar en forma masiva el catastro multipropósito. Ya hay que pasar del plan piloto a su implementación definitiva. Un buen ejemplo es la experiencia reciente de Barranquilla, que al mismo tiempo que se convirtió en autoridad catastral, adelantó gran parte del camino hacia un catastro multipropósito. Se recomienda continuar con la entrega de los catastros a las grandes ciudades y extenderlo a todas las ciudades de más de cien mil habitantes. Esto actualmente es más fácil en la medida en que existen novedosas metodologías que ya han sido aplicadas en Latinoamérica, en ciudades como Fortaleza y la provincia de Córdoba en Argentina, con muy buenos resultados *ver* (Eguino y Erba, 2020). Para el caso colombiano se recomienda a Azuero *et al.* (2020). Los municipios candidatos a recibir el manejo del catastro son 63, agrupan la mayoría de la población y son predominantemente urbanos.

Además, se debe incentivar que los municipios que tienen gran experiencia en el tema catastral presten este servicio a los municipios vecinos. Con esto se generarían economías de escala y se puede tener más actualizada la información catastral. La actualización no debe ser sólo responsabilidad del IGAC.

No se considera pertinente hacer un gran cambio en el ICA. Las propuestas de reemplazarlo por un impuesto municipal de renta, convertirlo en una sobretasa al IVA o en un impuesto al consumo local tienen alto riesgo, su transición puede ser compleja y se requiere un periodo largo de aprendizaje. Este impuesto, sin embargo, puede tener mejoras en su administración. Un buen ajuste sería eliminar el impuesto de avisos y tableros y más bien elevar la tarifa, lo cual simplificaría su cobro. Esta posibilidad se puede extender a la sobretasa bomberil. Asimismo, desde hace años el Banco Mundial recomienda hacerlo más sencillo en su gestión, con menos rangos tarifarios frente a los actuales. Un buen ejemplo es el de Bogotá, en donde la tabla de las tarifas es muy enredada y los saltos entre un tramo y otro son en algunos casos muy pequeños. Las leyes 1943 de 2018 y 1943 de 2019 permitieron que 50% de este impuesto sea un descuento del impuesto a la renta. Esto puede generar un incentivo perverso en los municipios: elevar sustancialmente las tarifas, sabiendo que el efecto se sentirá en las finanzas nacionales. Equivale a una transferencia del Gobierno

Central, determinada exclusivamente por el municipio. Es mucho más técnico considerar el impuesto como un costo deducible, como estaba en la legislación anterior.

También es posible actualizar la base gravable al incluir nuevas actividades no gravadas hasta ahora como arriendos, y honorarios de actividades profesionales. También se deberían incluir como base gravable las ventas hechas por medios electrónicos o aplicaciones. La discusión sobre gravar el comercio electrónico viene de años atrás, y en este momento de incremento de dicha actividad toma más fuerza la propuesta de hacerlo; hay amplia experiencia de países en donde esto ya se lleva a cabo.⁸⁴ Finalmente, se debe diseñar un formulario único para las empresas que tienen actividad en múltiples municipios y deben en cada uno de ellos presentar su declaración de este impuesto. Este formulario debería ser diseñado de manera conjunta con las federaciones y asociaciones municipales existentes.

Se recomienda ampliar el cobro del impuesto a los vehículos a las motocicletas de más de 125 c.c. Igualmente se propone tener tarifas más bajas de este impuesto para los vehículos que utilicen combustibles limpios. Asimismo, algunos autores recomiendan no cobrar el impuesto de circulación y tránsito, pero se considera que este impuesto está bien diseñado, puesto que se aplica el principio del beneficio: pagan quienes utilizan los bienes públicos financiados con ellos. En el caso de las vías, el pago lo hacen los propietarios de vehículos.

Antes de aumentar nuevamente la tarifa del impuesto a los cigarrillos hay que analizar bien cuál fue el efecto del aumento reciente de la tarifa en el recaudo del tributo, en el nivel de consumo y en el contrabando. Hay evidencia reciente que muestra el aumento del contrabando en los últimos meses, en especial de cigarrillos de gama baja. Se propone más bien gravar los cigarrillos electrónicos, vaporizadores y similares, que también tienen impacto negativo en la salud. Son impuestos pigouvianos, que buscan contrarrestar las externalidades negativas asociadas a su consumo.

Se propone revisar la tributación de los licores toda vez que el modelo de un doble impuesto, específico y *ad valorem*, ha hecho muy complejo su cobro y ha generado distorsiones en los precios finales de algunos productos como los vinos de alta gama. Al respecto, la participación del DANE no ha sido afortunada con la publicación de las listas de precios de los licores, base gravable para el cobro del impuesto. El DANE no tiene, ni debería tener, la capacidad técnica para realizar esta tarea. Se recomienda tener en cuenta la anterior legislación que gravaba los licores sin el *ad valorem*, que era de fácil administración. Lo anterior no obsta para que las tarifas puedan ser ajustadas al alza si se quiere desincentivar este consumo.

Se recomienda gravar el consumo de bebidas azucaradas. Existe fuerte evidencia de los impactos negativos del alto consumo de azúcar en la salud, en especial en los niños. El aumento en los últimos años de la obesidad (especialmente en poblaciones jóvenes) y de la diabetes, muestra la importancia de desestimular el consumo de estos productos. Se propone además que el recaudo de este impuesto sea compartido entre departamentos y municipios. Esto se justifica porque los gobiernos de los territorios y de las EPS que contratan, son los encargados de adelantar el gasto en salud, dentro del cual están las campañas de salud pública.

11.3

SISTEMAS GENERALES DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

En Colombia existen dos grandes sistemas de transferencias intergubernamentales: el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). El primero de ellos se financia con recursos del Presupuesto Nacional y el segundo con los ingresos obtenidos por la extracción de recursos naturales no renovables, que por disposición constitucional desde el 2011 no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Por la naturaleza de sus fuentes de financiamiento, y de las reglas de juego que determinan su cálculo, el primero de ellos es relativamente estable, en tanto que el segundo ha mostrado grandes variaciones que dependen del comportamiento de los precios internacionales de estos recursos.

Con la actual fórmula de liquidación del SGP, asociada al crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años, es altamente probable que estos recursos disminuyan. Esto puede ser grave en la medida en que financian gasto corriente de salud y educación. Con las regalías, la incertidumbre de los ingresos futuros está asociada a los precios internacionales de los recursos naturales no renovables, y a los volúmenes de extracción de petróleo. No se ha encontrado en los últimos años un gran campo de las dimensiones de Cravo Norte o Santiago de las Atalayas. Las inversiones de Ecopetrol en exploración aún no arrojan los frutos esperados, y existe una gran incertidumbre jurídica sobre la posibilidad de utilizar mecanismos de explotación no convencionales, como el *fracking*.

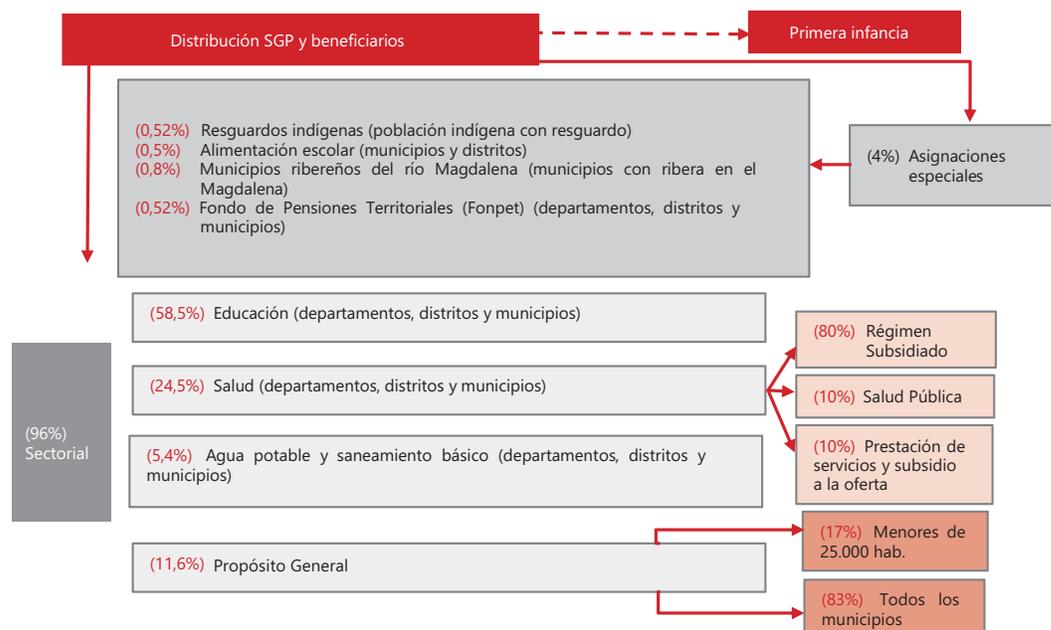
El SGP con el tiempo ha tenido un crecimiento estable, puesto que las reformas mediante Actos Legislativos y posteriores leyes, garantizaron un crecimiento real de estas transferencias. La mayoría de estos recursos se giran a departamentos y municipios, aunque hay cuatro asignaciones especiales que explican el 4% del total. Debe mencionarse que, a lo largo de la última década, su participación en el total de recursos de los territorios ha crecido, por la dinámica que han adquirido los recursos propios. El SGP se destina principalmente a los sectores de salud, educación y saneamiento básico. En los dos primeros sectores, a su vez, financian las nóminas de profesores y los contratos con afiliación a las EPS del régimen subsidiado. El Gráfico 11.2 muestra el estado actual de la distribución de los recursos del SGP

En general, los alcaldes y gobernadores encuentran que la utilización de estos recursos está muy condicionada. Se ha logrado una descentralización de recursos, pero no de decisiones de gasto. Por ejemplo, en educación su margen de gestión es limitado y se centra en la administración de algunos fondos para calidad educativa, en la contratación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y en el transporte escolar. Tienen además muy poco control sobre la nómina de profesores, pues esta se gestiona y administra desde el nivel central. Hay, sin embargo, una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos de saneamiento básico. Estos se pueden destinar al financiamiento de las inversiones en infraestructura o de los subsidios en la tarifa de servicios públicos domiciliarios a los estratos bajos de la población.

Hay un consenso en que los mayores logros se han dado en la cobertura en salud y educación primaria y secundaria, en las cuales se está cada vez más cerca de la univer-

salización. A pesar eso, continúan existiendo brechas de cobertura en las zonas rurales y apartadas, y en las regiones con más altos niveles de pobreza.

Gráfico 11.2
Componentes del SGP



Fuente: DNP.

Los municipios cuentan con los recursos de propósito general, que por ser de libre destinación son muy importantes para los mandatarios locales. A su vez, los municipios de categorías 4, 5 y 6, pueden financiar parte de su gasto corriente con un porcentaje de estos recursos. Por lo anterior, están asociados a una mayor descentralización en las decisiones de gasto.

El Sistema General de Regalías (SGR) es la principal fuente de financiamiento de la formación bruta de capital fijo en los territorios. Su monto anual está en un rango entre los seis y los once billones anuales. El monto total está determinado por el precio y las cantidades producidas de los recursos naturales no renovables, especialmente del carbón y del petróleo. Como se mencionó, la producción nacional de crudo ha disminuido recientemente.

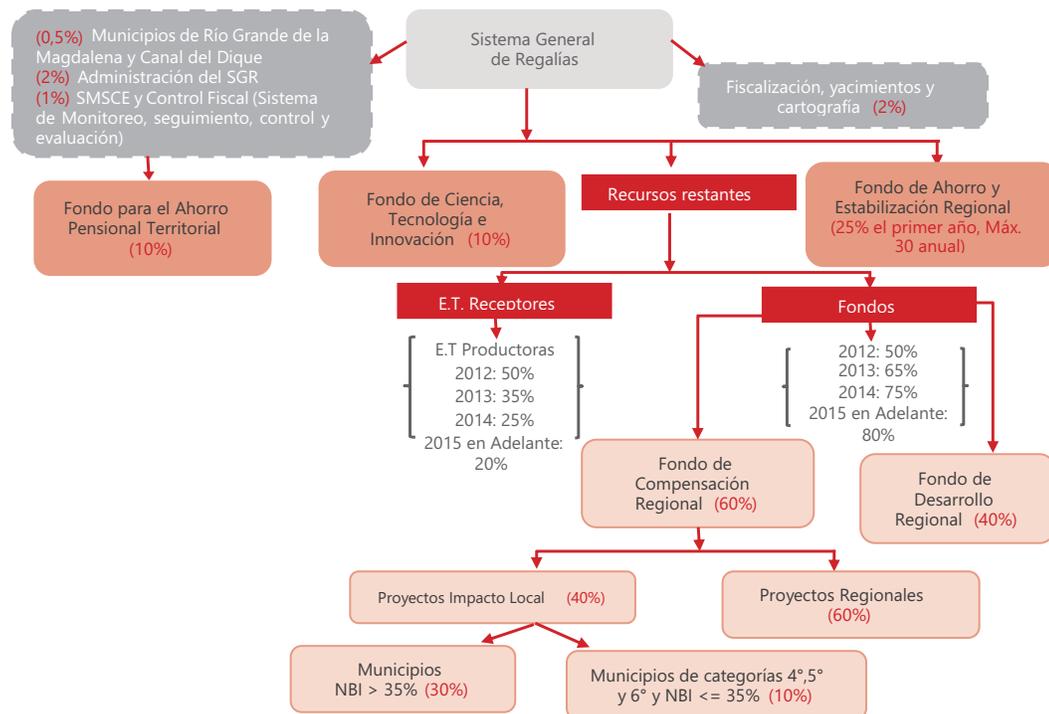
EL SGR se creó en 2011. La Ley 1454 fijó las condiciones de distribución y uso de estos recursos. El objetivo de dicha ley era mejorar la distribución de las regalías, dado que anteriormente estaban concentradas en pocos departamentos y municipios, a los que erróneamente se les llamaba territorios productores. Esta meta se logró, pero con el tiempo las quejas de las autoridades de estos territorios se hicieron más fuertes y esto obligó a un debate para reformar la ley del SGR, de tal forma que estos volvieran a contar con un monto mayor de regalías directas. En consecuencia, en 2019 se aprobó el Acto Legislativo 5 de 2019, que le volvió a dar mayor participación en las regalías a los territorios productores.

El segundo elemento importante de la Ley 1454, es la creación de un sistema de fondos, unos de ahorro y otros de inversión, sobre los cuales las autoridades territoriales tienen la

propiedad, pero sólo pueden acceder a ellos mediante el cumplimiento de reglas establecidas. Para los fondos de inversión se debe presentar un proyecto, que debe ser aprobado por un organismo colegiado en donde participan la nación, los gobiernos territoriales y la academia, entre otros. Tanto la Metodología General Ajustada (MGA) para presentar los proyectos al SGR, como el papel de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) fueron muy criticados y por esto el mencionado Acto Legislativo 5 de 2019 introdujo cambios, que deben quedar consignados en la nueva ley, la cual en el momento de la redacción de este capítulo está en proceso de expedición. Estos cambios se centran en incrementar las regalías directas, simplificar el número de fondos y hacer más fácil el acceso a estos recursos.

El SGR tiene otras características propias, como que su presupuesto es bienal y, como se afirmó, no hace parte del Presupuesto General de la Nación. Los recursos de ahorro, que se destinan al cubrimiento del pasivo actuarial de las pensiones territoriales y el Fondo de Ahorro y Estabilización, tienen su propia legislación. Debe mencionarse que estos recursos tuvieron baja ejecución en los primeros años, en particular los destinados a ciencia, tecnología e innovación. Durante la administración Santos se aprobó la creación de un nuevo fondo, el Fondo Paz, que se destina a financiar proyectos en el marco del acuerdo de paz con las FARC. Para abrir este espacio se modificaron los montos de los restantes fondos. El Gráfico 11.3 presenta la estructura básica del SGR antes de la reforma que está en discusión y que reglamentará el Acto Legislativo mencionado.

Gráfico 11.3
Estructura básica del SGR



Fuente: DNP.

El Acto Legislativo 5 de 2019 hizo también importantes modificaciones como las siguientes: i) aumentó el monto de las regalías directas de 13 a 25% del total, ii) eliminó varios fondos de tal manera que aumentaron los recursos que van directamente a los territorios, iii) la inversión regional financiada con estos recursos pasó a ser 34%, pero al mismo tiempo se destinó 15% a las regiones pobres y, iv) redujo en forma significativa el monto destinado al ahorro.

La ley que reglamente el Acto Legislativo puede modificar los sistemas de decisión sobre los proyectos de inversión financiados por el SGR.

En los últimos años se han presentado propuestas para ajustar las reglas de distribución de los recursos del SGP. Se ha propuesto no destinar más recursos al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), no incluir más la asignación a los municipios ribereños del río Magdalena, y cambiar la fórmula de distribución, de tal manera que no se favorezca a algunos municipios por el tamaño de su población. Estas propuestas son válidas, pero se consideran marginales. De otra parte, los cambios que se den en la actual coyuntura al SGR tampoco son cambios radicales en materia de descentralización.

La recomendación general es integrar los dos sistemas de transferencias en uno solo, lo cual significaría que hagan parte del Presupuesto General de la Nación. Este único sistema de transferencias intergubernamentales tendría unos recursos de libre destinación para los territorios y otros recursos para inversión. Esto permitiría aumentar los recursos directos a todos los territorios, departamentos y municipios, y distribuirlos de una manera más eficiente. Es posible que algunos departamentos y municipios reciban en promedio *per cápita* mucho más que otros. Al recibir por dos sistemas, y estos no comunicarse entre sí, se produce una asignación ineficiente de recursos. Es necesario tener en cuenta que el SGR ha mejorado la calidad de los proyectos y ha asegurado que efectivamente se ejecuten.

Relacionado con lo anterior, una reforma necesaria consiste en separar los recursos de salud y educación del sistema propuesto anteriormente, porque los recursos de estos sectores tienen su propia lógica y en el momento están todavía desligados, en lo sustantivo, de las autoridades locales. Una nueva posibilidad es distribuir los recursos de educación y salud por departamentos, de tal manera que las autoridades locales puedan incidir en su gestión. Esto sería muy importante para el sector educación, pues los aspectos de incremento en la calidad podrían relacionarse con la asignación de los recursos del sector. Esta es una reforma muy compleja, pues significaría que la asignación de los profesores pasaría a ser una responsabilidad regional y no nacional como es actualmente. Vale la pena recordar que la nacionalización de la educación, que se produjo en la década de los setenta del siglo pasado, estuvo motivada por el manejo irresponsable de los recursos para educación en algunos territorios, que se traducían en atrasos en el pago de la nómina de los maestros. Para el sector salud, además acercaría más los recursos a la red de sistemas de salud de cada departamento. Este trabajo en redes ya es una realidad en Bogotá y Barranquilla, y sus logros en la calidad del servicio y en economías de escala es notable.

11.4 ENDEUDAMIENTO

Se propone eliminar el cobro de las estampillas y demás gravámenes que recaen sobre los contratos de obra pública. Dado que es muy difícil terminar con estos cobros en el corto plazo, lo mejor es hacer más rigurosos los pasos para la creación de una estampilla. Por ejemplo, se debe definir claramente el gasto que va a financiar, sus límites en el tiempo y el monto que se quiere recaudar. En todo caso, no se debe permitir que estos recursos financien el gasto corriente, tal y como sucede actualmente. Esta es una desnaturalización de los objetivos de un impuesto que se supone es de carácter temporal.

En relación con la deuda pública de los territorios, Colombia tiene un marco normativo muy restrictivo. Eso fue positivo en la medida que en pocos años creó un ajuste estricto y positivo del desorden, que generó el exceso de deuda pública en la década de los años noventa del pasado siglo. Sin embargo, con las actuales condiciones financieras de las finanzas es posible y necesario ser más flexibles en materia de endeudamiento, buscando conciliar los objetivos de desarrollo territorial con la necesidad de unas finanzas públicas sostenibles.

Cuadro 11.3
Indicadores financieros, leyes 358, 617 y 819

INDICADOR	NORMA VIGENTE
Solvencia: intereses deuda/ ahorro operacional < 40%	Ley 358 de 1997
Sostenibilidad: Saldo deuda ingresos corrientes < 80%	
Superávit primario: Superávit primario/ Intereses >= 100%	Ley 819 de 2003
Límites de Gastos = Gasto de funcionamiento / Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) no debe superar el límite de la categoría de la ET	Ley 617 de 2000

Fuente: DNP.

REFERENCIAS

ANIF (2020). *Reforma al Sistema General de Regalías: Acto Legislativo No. 05 de 2019*. <https://www.anif.com.co/sites/default/files/ene30-20.pdf>

Azuero, F. et al. (2020). *Evaluación de operaciones sobre la aplicación de instrumentos de recaudo asociados al uso de suelo en el territorio nacional. Informe de recomendaciones y línea base de los experimentos aleatorios controlados*. *Econometría-SEI*. Bogotá.

Barreix, A. y Zambrano, R. (2018). *La Factura Electrónica en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Barreix, A., Garcimartin, C. y Verdi, M. (2020). *Ideias para uma melhor tributacao na pos-crise da COVID-19*. Mimeo. Washington. Mayo.

Brosio, G., Jiménez, J. y Ruelas, I. (2020). *Federalismo en tensión: las finanzas públicas intergubernamentales frente la crisis del COVID-19 en América Latina*. Universidad de Turín, Cepal y CIDE, España.

Bonet, J. et al. (2020). "Impacto económico regional del COVID-19 en Colombia: un análisis insumo-producto". *Documentos de Trabajo sobre economía regional y urbana*. CEER - Banco de la República. No. 288, mayo.

Cabrera O. (2017). "Aspectos tributarios de las plataformas digitales en Colombia: actualidad y retos." *Revista de Derecho Fiscal*. Universidad Externado No. 10 enero - junio de 2017. pp. 85-101.

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*.

Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020). *Informe Final*.

Corbacho, A.; Fretes, V. y Lora E. (2013). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Equino, H. y Erba, D. (2020). *Catastro, valoración inmobiliaria y tributación municipal*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Euromonitor (2020) *¿How Will Consumer Markets Evolve After Coronavirus?* Boumphrey, S. Global Research director. Junio.

Zapata, J. y Trespalcios, D. (2018). *Revisión de tendencias y perspectivas de las finanzas públicas del Distrito Capital y de sus fuentes de financiación*. Fedesarrollo, noviembre, Bogotá.

Zapata et al. (2019). *Insumos de Fedesarrollo para la asesoría sobre análisis del mercado de licores en el departamento del Huila*. Estudio para la Gobernación del Huila, Bogotá.

Zapata, J. y Ospina, J. (2019). *Potencialidad fiscal de Barranquilla: Tendencias y análisis Comparativo*. Dirección Ingresos, Secretaría de Hacienda de Barranquilla.

Econometría Consultores S.A.
Bogotá D.C., Colombia
www.portal.econometria.com.co
ISBN: 978 - 958 - 53362 - 0 - 9

Formato: 16 x 23 cm | Páginas: 188
Se usaron tipos de la familia
Segoe UI 7 - 9, 18-24
Impreso en Colombia | Printed in Colombia

Diseño
Eduard Andrés Barrera Mateus
Diagramación e Impresión
Baraja Gráfica S.A.S
www.barajagrafica.com

