De la crisis de 'fin de siglo' a la del 'coronavirus'. La economía colombiana en el siglo XXI

Carlos Caballero A.*
Germán Darío Machado R.

Resumen

Los veinte años transcurridos entre 2000 y 2019 fueron testigos de cambios importantes en la economía mundial y en la colombiana. El período comenzó en la crisis de 'fin de siglo' y terminó unas semanas antes de propagarse por el mundo entero la pandemia del coronavirus con su profunda crisis sanitaria y económica. El coronavirus modificó las perspectivas futuras, enmarcando las dos décadas entre dos crisis y convirtiéndolas en un período único de la historia económica colombiana. En este documento se describe la evolución económica y social de Colombia con base en los principales indicadores y, consecuentemente, se realiza un balance de los principales desafíos que tendrá el país durante la tercera década del siglo XXI.

Abstract

The initial two decades of the 21st century were a period of important changes in the world and the colombian economies. In Colombia, these twenty years were born with the so called 'end of the century' crisis and ended a few weeks before the COVID 19 pandemia extended all over the world bringing a deep health and economic crisis. The pandemic has abruptly changed the future perspectives of the economy generating new challenges for the authorities and the whole Colombian society. This document describes the economic and social evolution of Colombia in a singular historical period, based on key indicators. An analysis is also made of the main challenges that Colombia will face during the third decade of the 21st century.

De la crisis de 'fin de siglo' a la del 'coronavirus'. La economía colombiana en el siglo XXI
From the 'End of the Century Crisis' to the 'Coronavirus' Crisis. The Colombian Economy in the XXI Century

Palabras clave: Economía colombiana, Política económica, Crisis económica, Crecimiento económico
Key Words: Colombian Economy, Economic Policy, Economic Crisis, Economic Growth
Clasificación JEL: E62, H5, H12, N16

Primera versión recibida el 13 de mayo de 2020; versión final aceptada el 27 de julio de 2020
Coyuntura Económica. Volumen L Diciembre de 2020-, pp. 15-74. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia

* Profesor titular, Universidad de Los Andes, Facultad de Economía y Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, email: ccaballero@uniandes.edu.co y Profesor de Cátedra, Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, email: gd.machado40@uniandes.edu.co, respectivamente.

Volumen L Diciembre de 2020 | pp. 15-74

I. Introducción

El siglo XXI se inició en Colombia en medio de la profunda crisis económica que estalló en 1998 y tocó fondo en 1999 cuando el PIB se contrajo 4,2%. La "crisis de fin de siglo", como se la ha llamado, fue la más grave de las registradas en el siglo XX en Colombia. Los 20 años transcurridos desde entonces fueron testigos de nuevos fenómenos en la economía mundial y en la colombiana. El nuevo siglo trajo en Colombia una lenta reactivación de la producción después de la crisis y el tránsito definitivo hacia una economía dependiente del petróleo en sus cuentas externas y, también, en las internas, como quiera que los ingresos fiscales provenientes del sector petrolero se volvieron indispensables para el financiamiento del Gobierno Nacional. De la dependencia del café, que caracterizó al siglo XX, se pasó a la del petróleo en el siglo XXI.

En el campo internacional, los países desarrollados experimentaron entre 2008 y 2010 una profunda crisis financiera con repercusiones globales. Su manejo implicó la adopción de medidas no-ortodoxas de política monetaria por parte de los bancos centrales de Estados Unidos, Europa y el Reino Unido, y, con el objetivo de evitar caer en la situación que se había vivido a raíz del colapso mundial de 1929, los bancos centrales emitieron enormes sumas de dinero para estimular la recuperación de la actividad productiva mediante la compra de bonos gubernamentales y privados, con lo cual expandieron notablemente sus balances. Más de diez años después existía un consenso en que no se había regresado a la 'normalidad' previa a 2008: los niveles de crecimiento económico mundial eran frágiles y preocupaban los bajos niveles de inflación.

El propósito de este documento es analizar la evolución de la economía colombiana en las primeras dos décadas del siglo XXI y los retos que el país tendrá que enfrentar en la tercera. El período inicia en la culminación de la administración Pastrana, transcurre bajo los mandatos de los Presidentes Uribe y Santos, y concluye en el del Presidente Duque. La intención es describir las trayectorias seguidas por la economía en los cuatro períodos presidenciales, recoger en un solo documento los principales elementos de la evolución de la economía, y aportar las bases para una evaluación argumentada y de calidad sobre los aciertos y desaciertos en el manejo de la economía colombiana en esta primera parte del siglo XXI.

El documento inicia con un recuento de las fases del crecimiento de la economía en los veinte años y con el análisis de la política macroeconómica seguida por los diferentes gobiernos: la fiscal, incluyendo el del presupuesto nacional y la deuda; la monetaria; y la del sector externo -muy influenciada por la producción y los precios internacionales del petróleo-. En las siguientes secciones se describen el comportamiento del mercado laboral y los indicadores de pobreza y desigualdad. En la

sección final se abordan los problemas económicos y sociales de fondo que enfrenta el gobierno del Presidente Duque como consecuencia de la crisis del coronavirus, cuyos efectos van a sentirse en la primera mitad de la tercera década y que implicarán cambios de fondo no solamente en la economía sino en el manejo del Estado en Colombia.

La marcha de la economía colombiana estuvo determinada en alto grado por los vaivenes de la economía mundial. La crisis internacional de 2008-2010 y las oscilaciones del precio internacional del petróleo hicieron muy exigente el manejo de la política económica. Incluso, la dinámica internacional implicó un fuerte ajuste local al descolgarse la cotización del petróleo en 2014, a lo largo del segundo mandato del Presidente Santos.

En marzo de 2020 se aceleró en el mundo entero la propagación del coronavirus. El Gobierno Duque decretó la emergencia sanitaria y, posteriormente, un primer Estado de Emergencia que le otorgó poderes excepcionales para gobernar por decreto durante 30 días. Luego, en el mes de mayo, declaró un nuevo Estado de Emergencia por otros 30 días. El 20 de marzo se impuso una cuarentena hasta el 27 de abril que se extendió, luego, hasta el 11 de mayo y, de manera limitada, hasta el 30 de julio, con el propósito de ganar tiempo para la preparación del sistema de salud en la atención de la pandemia. La gran mayoría de los países desarrollados, emergentes y pobres adoptaron medidas similares.

Adicionalmente, a principios del mes de marzo se rompió el acuerdo vigente entre la Organización de Países Productores de Petróleo -OPEP- y Rusia para controlar la oferta de petróleo, lo que dio lugar al inmediato colapso de los precios internacionales del crudo. Con el paso de los días, al declararse las cuarentenas en casi todo el mundo, la demanda de petróleo cayó en un 30% y se acentuó dramáticamente la reducción de los precios hasta llegarse, el 20 de abril, a la inusitada situación de un precio negativo para los contratos de futuros con entrega en el mes de mayo. Los dos choques, la pandemia y el colapso petrolero -la referencia Brent que en febrero se ubicaba en USD$60 por barril, en la tercera semana de abril había caído a USD$21 y al cierre de este documento se negociaba alrededor de USD$40-, alteraron radicalmente la perspectiva de la economía colombiana para 2020 y los años siguientes. Además, trajeron consigo el cambio en la política económica desde marzo del 2020. Las previsiones de su impacto sobre el crecimiento, el empleo y la pobreza, de otra parte, se han vuelto más negativas y pesimistas. Como resultado, existe ya un consenso a nivel internacional y local en el sentido de que la superación de estos choques tomará un tiempo largo y que los cambios económicos y sociales serán sustanciales. La Colombia del mañana será diferente a la de ayer.

La economía colombiana se encontraba en un punto de inflexión en el primer semestre de 2020, de manera que las dos primeras décadas del siglo XXI pasarán a la historia como un período de ca-

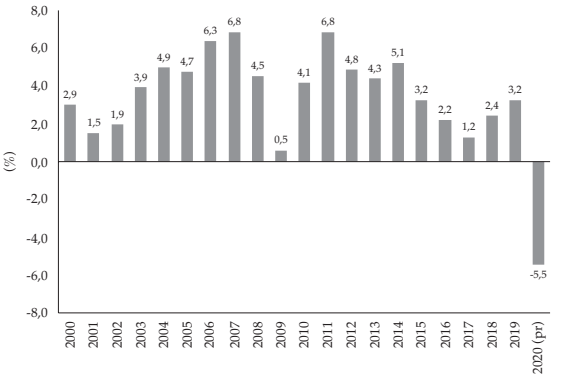
racterísticas únicas, propias e irrepetibles, enmarcado entre la crisis del 'fin de siglo' y la crisis del 'coronavirus'. Un período signado por las distintas estrategias ejecutadas para poner fin al conflicto armado de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos -la 'seguridad democrática' y la búsqueda del 'Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC'- con su secuela de polarización política, en medio de las oscilaciones del precio internacional del petróleo y de su impacto en la trayectoria y el manejo de la economía. Un periodo especial que condiciona el margen de acción del manejo de la crisis del coronavirus y de las reformas que será necesario adoptar en el país para conjurar los desequilibrios económicos y sociales generados y para sortear los desafíos que surgirán en los años por venir para garantizar el bienestar de los colombianos.

II. El crecimiento económico en las dos décadas

Durante los primeros 20 años del siglo XXI la tasa de crecimiento del PIB colombiano fue, en promedio, de 3,8% anual. Sin embargo, claramente se observan dos ciclos, que coinciden casualmente con el inicio y el final de las presidencias de Uribe y de Santos. Estos se inician con la recuperación después de la crisis de fin de siglo, en un caso, y de la crisis internacional, en el otro, y, terminan con reducciones del crecimiento originadas en la Gran Recesión internacional -en el caso de las presidencias de Uribe- y con el ajuste que fue necesario efectuar debido a la baja pronunciada del precio del petróleo -en el caso de las presidencias de Santos-.

Fue notable el crecimiento de la economía entre 2003 y 2007. Se lograron tasas de crecimiento en los cinco años de 5,3% anual en promedio, superiores a las estimadas para la expansión del PIB Potencial -que se calculaba en esos años en 4,5% (Zárate, 2014)-. Además, ese crecimiento fue superior en cerca de 2 puntos porcentuales (p.p.) al del promedio de los países de América Latina. En 2003 se registró una cifra no alcanzada desde mediados de los años noventa y en 2005 se registró un positivo conjunto de indicadores en materia de crecimiento, inflación y tasas de interés junto con precios de las acciones con un alza fuerte, apreciación en la moneda y desempleo a la baja (Caballero, 2007). Incluso, el crecimiento en 2007 se elevó a cifras no observadas en Colombia desde los años setenta del siglo XX.

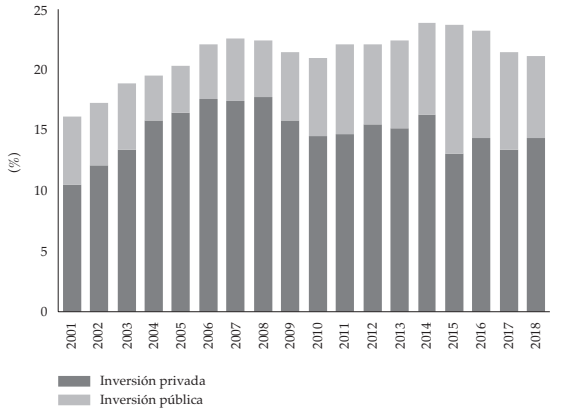
Gráfico 1
CRECIMIENTO REAL DEL PIB COLOMBIANO
(2000-2020)



Fuente: elaboración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del DANE.

Uno de los motores de ese crecimiento fue el choque positivo de confianza en el país generado por la política de lucha frontal contra las guerrillas -la "Seguridad Democrática", como la bautizó el Presidente Uribe-, la cual, junto con un ajuste macroeconómico que mejoró las expectativas sobre la economía colombiana, dio lugar a un incremento de la inversión medida con respecto al PIB. Otro motor fue el precio internacional del petróleo que se elevó de un nivel inferior a USD$30 por barril en 2002 hasta alcanzar USD$100 por barril en 2008, antes de caer a USD$60 en 2009 e iniciar otra vez su ascenso en 2010.

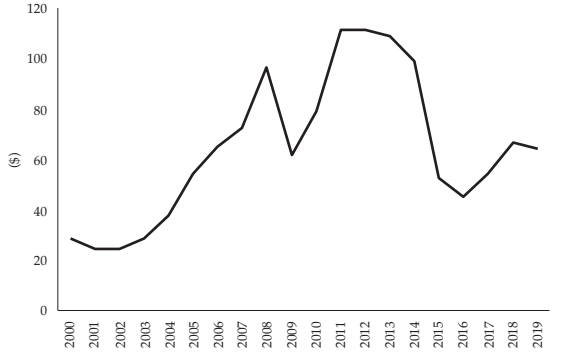
Gráfico 2
TASA DE INVERSIÓN TOTAL
(% del PIB)



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DANE.

La inversión total en la economía se incrementó de 16,2% en 2001 a 22,6% en 2007-2008, impulsada por la inversión privada y por la inversión extranjera directa, dirigidas principalmente al sector minero-energético y al manufacturero. Los choques positivos se reflejaron en los resultados de los sectores construcción y transporte -que crecieron por encima del 10% anual en promedio- y en el dinamismo del consumo de los hogares -que alcanzó tasas de crecimiento anual de 7,3%-, lo que apuntaló el gran crecimiento económico del país en esos años.

Gráfico 3
PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO BRENT (Promedio anual) DÓLARES AMERICANOS POR BARRIL



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A raíz del colapso de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, en el segundo semestre de 2008 se desató una crisis económica internacional. La economía mundial redujo su dinamismo, el precio de los productos básicos cayó, el comercio mundial se contrajo, los flujos de inversión se frenaron y el desempleo aumentó. En Colombia, el crecimiento cayó a 3,3% anual en 2008 y a 0,5% en 2009, pero, pese al impacto de la crisis internacional, la eco-

nomía colombiana reanudó su ritmo de expansión en 2010. La reducción del ritmo de crecimiento fue menor en Colombia que en otras economías emergentes porque el gobierno y el Banco de la República tuvieron el espacio y la capacidad para aplicar medidas contra-cíclicas.

Al iniciarse el primer período de gobierno del Presidente Santos, la economía había reanudado su crecimiento después del impacto de la crisis internacional. La economía mundial entró en una etapa lenta de recuperación y el precio del petróleo volvió a subir, alcanzando un promedio en 2011 y 2012 de más de USD$110 por barril para la referencia Brent. Impulsado por este hecho, el crecimiento de la economía colombiana registró en 2011 la tasa más alta de los veinte años, con la demanda interna y la formación bruta de capital creciendo al 10% y al 21% respectivamente. La producción de petróleo también se incrementó y superó el millón de barriles en 2013, cuando el precio promedio del petróleo Brent alcanzó los USD$108.

El país experimentó una verdadera bonanza petrolera entre 2010 y 2014, con un crecimiento anual promedio de 5%, al cual contribuyeron de manera importante el dinamismo de la construcción -con crecimientos de incluso 9,8% anual-, las altas tasas de crecimiento de las actividades financieras y de seguros que promediaron 8,8% anual entre 2010 y 2014, y el comportamiento del sector comunicaciones. El consumo privado, la formación bruta de capital y las exportaciones crecieron a tasas cercanas al 5%, sumándose a un incremento del consumo público del 6%. Además, el repunte del sector agropecuario, la minería y la manufactura, consolidó la recuperación. Como resultado, el PIB en 2013 alcanzó una expansión de 4,6%.

En el segundo semestre de 2014 la economía recibió un choque negativo. El precio internacional del petróleo se descolgó hasta USD$47 a principios de 2015, antes de volver a caer a finales de 2015 e inicios de 2016, llegando a precios inferiores a USD$28 por barril en enero de 2016, en contraste con los USD$99 que promedió en 2014. Como consecuencia del fin de la bonanza petrolera de la primera mitad de la década, el ritmo de crecimiento de la economía entre 2015 y 2018 cayó. Si la primera Administración Santos había sido signada por la bonanza externa y fiscal, la segunda habría de estarlo por el ajuste a las nuevas circunstancias, con su negativo impacto sobre las finanzas del gobierno central.

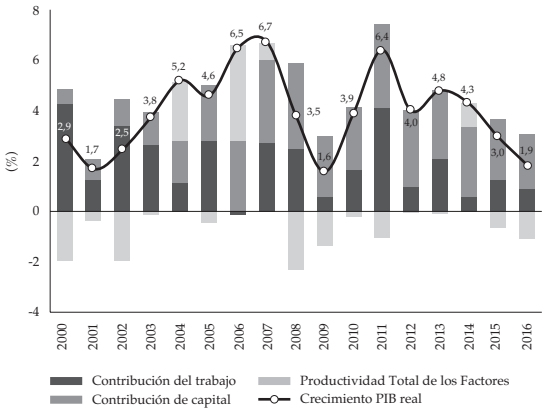
El crecimiento de la economía se redujo a partir de 2015, 'tocó fondo' en 2017 y experimentó una recuperación en 2018, facilitada, de nuevo, por la elevación del precio del petróleo, que volvió a ubicarse en promedio cerca de los USD$66 por barril. Sin embargo, la actividad económica se mantuvo en un nivel bajo desde el inicio de 2015, por lo cual el cálculo del PIB potencial se rebajó a 3,5%. Ese lento crecimiento tuvo implicaciones sociales negativas, especialmente en materia laboral y en la lucha contra la pobreza.

En 2019 hubo un repunte del crecimiento en el que fueron determinantes el mayor consumo de los hogares y la recuperación de la inversión en maquinaria y equipo. Los dos indicadores registraron un crecimiento superior al del PIB. Al incremento del consumo contribuyeron el gasto de los migrantes venezolanos (calculados en $1,8 millones al finalizar el 2019, de acuerdo con Migración Colombia), el abundante crédito bancario y el alto monto de las remesas enviadas por los colombianos que viven en el exterior, que alcanzó USD$6.744 millones, de acuerdo con el Banco de la República. La inversión extranjera directa creció 25% y la mayor inversión privada respondió a los incentivos generados por la Ley de Financiamiento de 2018, especialmente la proyectada rebaja en la tarifa del impuesto de renta y la posibilidad de descontar parcialmente del impuesto de renta el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital.

En esa trayectoria del ciclo económico colombiano el comportamiento de la productividad ha sido crucial. En los últimos veinte años se ha modificado la contribución de los factores de crecimiento de la economía colombiana. Aunque el factor trabajo era el que más aportaba al crecimiento en los inicios del siglo XXI, esa contribución se ha hecho menor en parte porque la pirámide poblacional del país se estrechó (cayó la tasa de natalidad y se ha envejecido la población). De acuerdo con Gómez e Higuera (2018), mientras en el periodo 2000-2004 el factor trabajo contribuyó con un 67% del crecimiento de la economía, entre 2012 y 2016 dicha contribución descendió al 30%, y en ambos casos fue negativa la Productividad Total de los Factores, PTF. El capital, en contraste, pasó de aportar el 33% al 70%, "debido a un incremento significativo de la inversión en el país, en particular en el sector minero-energético, que fue cobrando relevancia y adquiriendo un rol cada vez más importante como motor del crecimiento, superando progresivamente las contribuciones al crecimiento del factor trabajo" (Gómez e Higuera, 2018). En consecuencia, la PTF contribuyó en negativamente entre 2000 y 2016. Mientras en promedio la economía se expandió a tasas cercanas al 4%, la PTF tuvo un valor promedio de -0,2%, cifra que desmejoró en los últimos años del período.

El aumento de la productividad es un requisito indispensable para el crecimiento futuro de la eco-

Gráfico 4
CONTRIBUCIÓN DEL TRABAJO Y EL CAPITAL AL CRECIMIENTO COLOMBIANO
(2000-2016)



Fuente: Gómez e Higuera (2018).

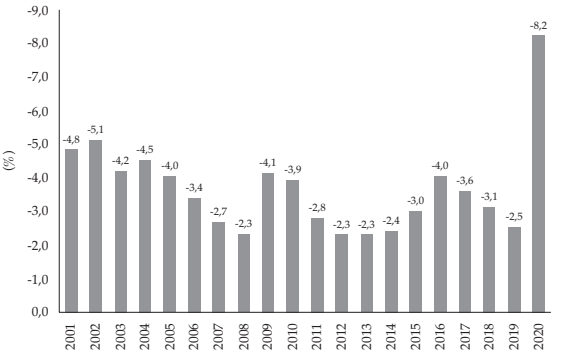
nomía de América Latina y de la colombiana. La información comparativa internacional señala que "la productividad laboral en Estados Unidos es un poco más del doble de la de Corea, que es la más alta en varios países examinados por la OCDE, y esta es más o menos el doble de las de Malasia y Costa Rica y el triple de las de Brasil, Colombia y Perú. América Latina tiene un problema de productividad, y en Colombia este problema es más crítico" (Hommes, 2019). La situación es tan preocupante que, de acuerdo con Lora (2019), "la productividad cae anualmente en promedio un punto porcentual cuando el siglo pasado aportó cerca de 2,7 puntos porcentuales al crecimiento anual". De esta manera, "si la productividad hubiera seguido creciendo al ritmo del pasado, el ingreso per cápita se habría multiplicado por 7 entre 1980 y 2017, pero apenas se duplicó" (Lora, 2019).

III. El manejo fiscal de Gobierno Central

Entre 2001 y 2019, el déficit fiscal promedio del Gobierno Nacional Central (GNC) fue 3,4% del PIB. Este déficit disminuyó entre 2003 y 2008, desde 5,1% a 2,3% del PIB, y se deterioró en 2009 antes de iniciar un periodo de corrección entre 2010 y 2013, cuando el balance nuevamente se ubicó en -2,3% del PIB. Desde allí y hasta 2016, el déficit del GNC se expandió para alcanzar 4% y, una vez más, desde 2017 inició un proceso de ajuste para cerrar el año 2019 en el 2,5% del PIB. En febrero de 2020, antes del impacto de la crisis del coronavirus y el desplome del precio del petróleo, la proyección para el final del 2020 era un desbalance de 2,2% del PIB según el Plan Financiero elaborado por el Ministerio de Hacienda. A finales de junio la proyección del déficit contenida en el Marco Fiscal del Mediano Plazo 2020 fue de 8,2% del PIB.

En ese panorama, hay ciclos fiscales muy claros en los Gobiernos Uribe y Santos. Los diferentes gobiernos recortaron el déficit -como sucedió entre 2003 y 2008, entre 2010 y 2013, y entre 2017 y 2019- y también hubo años en los cuales el desequilibrio aumentó -como ocurrió en 2009 en el Gobierno Uribe y entre 2014 y 2016 en el Gobierno Santos-. Sin embargo, a pesar de esas similitudes iniciales, las características de los ingresos de la Nación fueron diferentes en los cuatro periodos presidenciales. Además, las decisiones en materia de gasto en las administraciones del Presidente Santos fueron

Gráfico 5
BALANCE TOTAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

otras a las adoptadas en las del Presidente Uribe. La naturaleza de los choques fiscales también fueron distintas, de manera que las políticas en sus periodos presidenciales incidieron sobre el balance fiscal del país.

A lo largo de los años noventa las finanzas del GNC se deterioraron. En la segunda mitad del período del Presidente Pastrana, el Congreso aprobó una reforma del Sistema General de Participaciones y una reforma tributaria que incrementó el recaudo de impuestos por la ampliación de la base gravable del IVA y el aumento del gravamen sobre los movimientos financieros (que tenía una tarifa 2 por mil al inicio del gobierno). A pesar de esto, al posesionarse el Presidente Uribe en 2002, había un consenso "en el sentido de que, no obstante la estabilización de la economía lograda luego de la crisis de fin de siglo, las finanzas públicas venían deteriorándose y el crecimiento mostraba estancamiento" (Junguito, 2016). La reducción del déficit fiscal -que bordeaba el 5% del PIB- se convirtió entonces en una prioridad urgente del nuevo gobierno que debía, además, cumplir con los compromisos adquiridos en el marco del 'acuerdo de facilidad extendida' firmado con el Fondo Monetario Internacional en 1999.

La primera de las decisiones adoptadas, en el marco de la declaración del Estado de Conmoción Interior realizada por la nueva administración, fue, siguiendo a Junguito (2016), "el establecimiento de un impuesto temporal del 1,2% sobre el patrimonio neto de los colombianos, con destino exclusivo al fortalecimiento de la seguridad democrática", programa fundamental del Presidente Uribe. Posteriormente, el Gobierno Uribe sometió a un referendo en 2003 una serie de iniciativas, incluyendo varias de carácter económico que buscaban, entre otros propósitos, incrementar el presupuesto en algunos sectores -como educación y saneamiento básico-, reducir el gasto público -con límites a los gastos de funcionamiento-, disminuir el tamaño del Congreso Nacional, y buscar la sostenibilidad del sistema pensional. Las propuestas del referendo contaron con un apoyo mayoritario de los colombianos en las urnas (entre el 80,3% y el 94,7% dependiendo del punto específico sometido a votación) pero no se alcanzó el umbral requerido para su aprobación, lo que obligó al gobierno a buscar nuevas alternativas fiscales.

El ajuste, entonces, se profundizó con la reforma tributaria aprobada mediante la Ley 863 de 2003, que elevó la sobretasa sobre el impuesto de renta del 5% al 10%, el gravamen sobre las transacciones financieras al 4 por 1000, y determinó que en el período 2004-2006 se cobraría un impuesto de 0,3% sobre patrimonios superiores a $3.000 millones. En ese mismo año se aprobó también la Ley 797 -que modificó los requisitos para obtener la pensión de vejez- y la Ley 819 de Responsabilidad Fiscal, iniciativa que venía del gobierno anterior y que introdujo la obligatoriedad de presentar anualmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo a partir de 2004.

El déficit se redujo más de lo proyectado e incluso fue inferior a la meta que se había fijado en el programa con el Fondo Monetario Internacional. Además, en 2006 el balance primario del gobierno central volvió al equilibrio después de 12 años. En ese mismo año se inició la presentación anual del Marco de Gasto de Mediano Plazo, cuyo objetivo es programar anualmente el presupuesto de la Nación con un enfoque de mediano plazo, bajo un esquema sectorial, teniendo en cuenta las restricciones fiscales y la capacidad efectiva del gobierno para ejecutar el gasto público. Asimismo, se introdujo una nueva reforma tributaria -Ley 1111 de 2006- que buscó incrementar los recaudos, rebajando las cargas impositivas sobre las empresas para incentivar el empleo y la competitividad. Se disminuyó la tarifa del impuesto de renta, se eliminó la sobretasa respectiva, se aumentó el incentivo tributario para la inversión en activos fijos, se redujo la renta presuntiva y se eliminó el impuesto de remesas. A la vez, se amplió la base gravable del IVA y el impuesto al patrimonio aprobado en la reforma de 2003 se convirtió en un impuesto temporal del 1,2% sobre patrimonios líquidos de más de $3.000 millones.

A la nueva configuración tributaria establecida en 2006 se unió la implantación de nuevos mecanismos por parte de la DIAN para controlar la evasión tributaria, en particular la adopción del Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado, MUISCA, que se ha robustecido desde entonces. Por su parte, los gastos de funcionamiento crecieron muy por debajo de la expansión del PIB en 2007 y 2008, lo que condujo a que el gobierno nacional cerrara ese último año con un déficit de 2,3%, la cifra más baja del siglo XXI, que solamente habría de repetirse en 2012 y 2013[1]. Además, en estos años subió el precio internacional del petróleo, se incrementó el valor de las exportaciones del crudo y, por consiguiente, el Gobierno Nacional obtuvo unos ingresos extraordinarios provenientes de Ecopetrol y de las compañías petroleras privadas que operan en Colombia. De hecho, los ingresos del gobierno provenientes del sector petrolero, equivalentes a 1,5% del PIB en 2008, se elevaron a 2,8% del PIB en 2009.

La crisis económica y financiera internacional que estalló en 2008 tumbó el precio internacional del petróleo -que cayó de USD$96,8 a USD$61,5 por barril-, afectó el resto de las exportaciones colombianas y debilitó la demanda interna, lo cual tuvo un efecto negativo sobre el recaudo de impuestos nacionales. Por ejemplo, los ingresos del Gobierno Nacional provenientes del petróleo bajaron al 0,9% del PIB para 2010. Para compensar el choque externo, el Gobierno Nacional adelantó una

[1] Los ajustes del precio interno de los combustibles en una coyuntura de altos precios internacionales del petróleo evitaron el incremento del subsidio en el precio de la gasolina y el ACPM durante estos años.

política fiscal contra-cíclica. Como el déficit fiscal y el endeudamiento público se habían reducido en los años anteriores, había campo para ejecutar una política de esta naturaleza que ampliara el gasto, incrementando marginalmente el endeudamiento. Así, se elevó la participación del Presupuesto General de la Nación en el PIB, que alcanzó el 28,1% en 2009, el nivel más alto de los primeros veinte años del siglo XXI.

Simultáneamente, había espacio para ejecutar una política monetaria contra-cíclica. La combinación de las políticas fiscal y monetaria evitó que la economía se contrajera en 2009 y permitió una rápida recuperación en 2010. Buscando priorizar los programas sociales y las actividades intensivas en empleo -como la inversión en infraestructura física-, el Presupuesto General de la Nación, que en 2008 había representado el 26,1% del PIB subió en 2009 al 28,1%. Por tanto, el déficit fiscal aumentó en 2009 al 4,1% del PIB y fue de 3,9% del PIB en 2010.

Al finalizar el segundo período del Presidente Uribe, el Gobierno y el Congreso tramitaron la Ley 1393 de 2010 con el fin de crear nuevas fuentes de recursos, principalmente territoriales, para financiar el sistema de salud, acatando la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional que ordenó al Gobierno igualar los beneficios de los planes ofrecidos a los afiliados del régimen contributivo y del subsidiado. Por su parte, en los primeros meses, el gobierno del Presidente Santos presentó y logró la aprobación, por parte del Congreso, de una nueva reforma tributaria: la Ley 1430 de 2010. Esta reforma buscó mejorar la competitividad de las empresas productivas mediante una reducción en la carga tributaria, modificó las reglas de la retención en la fuente, subió el impuesto al patrimonio y eliminó la deducción del 40% en la inversión en activos fijos que se había autorizado en la Administración Uribe por considerar que ya había cumplido su propósito de incentivar la inversión por parte de las empresas.

El avance más significativo de 2011 -que venía gestándose años atrás- fue la aprobación de la Ley 1473 que introdujo la Regla Fiscal como un instrumento de control del equilibrio fiscal del GNC que tiene en cuenta la brecha del producto y el impacto sobre las finanzas públicas de las variaciones en los ingresos provenientes de la exportación de petróleo y, por consiguiente, le apunta en el mediano plazo al balance fiscal de naturaleza estructural. La Ley autorizó, además, el establecimiento de un comité consultivo del Ministro de Hacienda para efectos de definir, año tras año, la senda del déficit, a fin de lograr un déficit estructural del 1% en 2020, meta que postergó posteriormente hasta el año 2022. Sin embargo, como consecuencia del choque macroeconómico experimentado por la economía en el primer semestre del año, la Regla Fiscal se suspendió para los años 2020 y 2021 y la intención del Gobierno Nacional es retornar la senda de déficit, consistente con los parámetros establecidos en la regla fiscal, a partir del 2022.

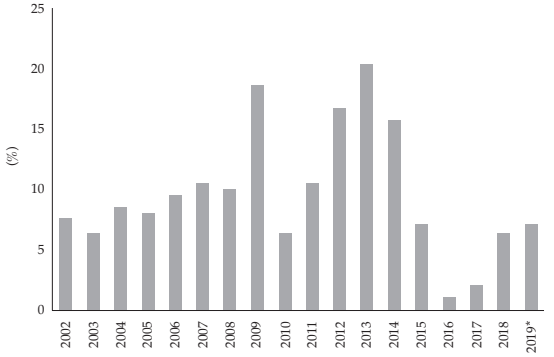
La Regla Fiscal es un instrumento clave para la disciplina macroeconómica de Colombia y su cumplimiento envía una señal de credibilidad a los inversionistas locales y extranjeros sobre la calidad de la política económica y la confianza que pueden tener en el futuro del país. Su establecimiento en 2012 fue decisivo para que las agencias calificadoras de riesgo le otorgaran y mantuvieran a la deuda pública colombiana el estatus de grado de inversión durante el resto de década, pese a las dificultades generadas por la caída del precio internacional del petróleo en 2014.

En 2011 el crecimiento económico se elevó al ritmo más alto de los veinte años considerados. Los ingresos tributarios se incrementaron y el déficit fiscal bajó a 2,8% del PIB. Al dinamismo de la actividad productiva se sumaron las reformas fiscales del año 2010 y los cambios en el arancel de aduanas que se introdujeron en 2011. Un año más tarde, en 2012, la Administración Santos impulsó una nueva reforma tributaria (Ley 1609 de 2012) que redujo el umbral de ingresos a partir del cual las personas naturales colombianas están obligadas a presentar anualmente su declaración de renta. Para las empresas se incluyó un ingrediente novedoso con el fin de incentivar el empleo y la formalización: el desmonte de los aportes patronales realizados por los empleadores al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y al sistema de salud por sus empleados con ingresos inferiores a 10 salarios mínimos. Se trasladó esa financiación de los aportes parafiscales a un impuesto sobre las utilidades de las empresas, con destinación específica, que se denominó Contribución Empresarial para la Equidad, CREE. Esta modificación, generó inmediatamente impactos positivos en el mercado laboral y en la formalización de los trabajadores.

Los cambios de 2012, junto con la bonanza petrolera que se experimentaba, permitieron al Gobierno reducir el déficit fiscal al 2,3% del PIB -la cifra que se había registrado en 2008 antes de la expansión contra-cíclica de 2009-. Los ingresos se incrementaron como consecuencia del mayor número de colombianos sujetos al pago del impuesto sobre la renta[2], por los dividendos recibidos de Ecopetrol y los impuestos pagados por todas las empresas petroleras en ese año. Los ingresos petroleros alcanzaron un máximo histórico equivalente al 20% de los ingresos totales del GNC, es decir, un 3,3% del PIB. En 2014 el déficit se mantuvo en el mismo nivel; sin embargo, desde mediados del año, los precios internacionales del petróleo comenzaron a descender y en el último trimestre la tendencia se reforzó.

[2] Debido a la reducción del umbral, el número de personas naturales declarantes de renta aumentó 59%, pasando de 1,3 millones de declarantes en 2012 a 2,1 millones en 2013.

Gráfico 6
INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL PROVENIENTES DEL PETRÓLEO



* Cifra preliminar, aún sujeta a ajustes y revisión del MHCP.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El desplome del precio del petróleo en los finales del año 2014 obligó al Gobierno, que ya había obtenido la aprobación por parte del Congreso Nacional del presupuesto para el año 2015, a presentar una 'ley de financiamiento' con el fin de obtener los ingresos que requería para cubrir los gastos presupuestados para el año siguiente. La Ley 1739 de 2014, entonces, suspendió el desmonte del gravamen sobre las transacciones financieras que había sido aprobado en la reforma tributaria del 2012. Además, sustituyó el impuesto al patrimonio por el impuesto a la riqueza con base en tarifas marginales, y creó la sobretasa del CREE. De esta manera se compensó parcialmente en 2015 la pérdida -equivalente 1,5% del PIB- de los ingresos provenientes del sector petrolero y el año cerró con un déficit de 3% del PIB. Pero el manejo de la bonanza había dejado desequilibrios externos y fiscales muy grandes derivados de la dependencia de los ingresos petroleros. Por ejemplo, en 2015 el peso registró una depreciación del 80%, a principios de 2016 la inflación se elevó al 9% anual, las tasas de interés subieron, y el Gobierno se vio forzado a realizar un fuerte ajuste fiscal.

La caída de los ingresos fiscales de 2016 fue la más pronunciada de los 35 años anteriores. Fue incluso más profunda que las pérdidas de ingresos registradas al final de la bonanza externa de los años setenta del siglo anterior, que las de la crisis de fin de siglo y que las de la crisis financiera 2008-2010 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017). Los ingresos del Gobierno Nacional Central provenientes del petróleo cayeron hasta el 0,1% del PIB, y los ajustes tributarios previos y la gestión de la DIAN solo lograron compensar una tercera parte de la caída de ingresos por la baja del precio del petróleo. La explicación es que contar con fuentes de ingresos alternativas -como la renta petrolera- "suele vincularse a sistemas tributarios que no son tan exigentes en términos de carga fiscal, es decir que exigen un menor grado de esfuerzo tributario" (CEPAL, 2018, p.51). En consecuencia, a pesar de una reducción de los gastos de funcionamiento e inversión cercana al 1% del PIB, el déficit fiscal se amplió a 4% del PIB, explicado en buena parte por la incapacidad del Gobierno Nacional de ahorrar en los años de bonanza. De hecho, de acuerdo con Ocampo (2020), en lugar de ahorrar los excedentes generados por el auge externo durante la bonanza petrolera, entre 2010 y 2014 el Gobierno Santos gastó el equivalente a más de la mitad del PIB de un año.

La estrategia de ajuste macroeconómico que siguió el gobierno del Presidente Santos en su segundo mandato fue denominada de "austeridad inteligente". Ante el fin del ciclo minero-energético, se procedió a controlar el gasto público, buscar afanosamente de ingresos no petroleros e incrementar el endeudamiento público. De ahí que el Gobierno, apenas una semana después de realizado el plebiscito convocado para aprobar o rechazar el Acuerdo para poner fin al conflicto armado negociado en La Habana -que tuvo lugar el 2 de octubre de 2016- presentó una nueva reforma tributaria al Congreso Nacional que se convertiría en la Ley 1819. La reforma tributaria de 2016 se recuerda en la opinión pública por haber elevado el gravamen del IVA del 16 al 19% a partir de enero de 2017[3], quedándose corta en otras recomendaciones de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, cuya conformación había autorizado la ley de reforma tributaria de 2014 y que desarrolló sus labores en 2015. Sin embargo, se aprobaron otras modificaciones importantes. Por ejemplo, el impuesto sobre los dividendos, el impuesto al consumo en los restaurantes y el límite a las deducciones en el impuesto sobre la renta de personas naturales, con miras a compensar la rebaja del impuesto a las sociedades. Estas medidas impactaron a la baja el crecimiento económico en 2017 pero, gracias a ellas, junto con la forma en la cual se condujo la política económica, Colombia logró mantener el grado de inversión otorgado por las agencias calificadoras de riesgo y enfrentar el fuerte choque externo. En 2017 el déficit se redujo a 3,6% y en 2018 a 3,1% del PIB.

A diferencia del periodo de ajuste 2010-2012, el incremento del déficit entre 2014 y 2016 tuvo incidencia directa y fuerte en la balanza de pagos. Los mayores déficits fiscales se asociaron con déficits más altos de cuenta corriente. De ahí que en los gobiernos del Presidente Santos sea posible diferenciar dos etapas fiscales diferentes: una, entre 2010 y 2014 de crecimiento alto y disminución del déficit fiscal y, otra, de fuerte ajuste macroeconómico, por la caída del precio del petróleo y la reducción de los ingresos fiscales, que terminó en la recuperación del ritmo de crecimiento en 2018 y en un menor del déficit fiscal en este último año.

Al iniciarse el Gobierno del Presidente Duque en agosto de 2018 el déficit venía rebajándose, pero, de acuerdo con lo estipulado por la Regla Fiscal, existía el compromiso de profundizar el ajuste hasta llegar en 2022 a un déficit estructural de solamente 1% del PIB. Los retos en materia fiscal eran numerosos. El nuevo Gobierno recibió una economía con un importante incremento de la deuda pública y un Presupuesto General

[3] De acuerdo con la CEPAL (2018), en la región, en países como Venezuela, Argentina, Bolivia y Brasil, al igual que en Colombia, hay cierta predominancia de los tributos generales sobre bienes y servicios -como el IVA-. Al ser impuestos indirectos y regresivos, los sistemas tributarios donde predominan suelen alcanzar menores resultados en términos de impacto redistributivo.

de la Nación desfinanciado en $14 billones para 2019, según indicó en su momento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Ante ese panorama, una de las primeras actuaciones de la Administración Duque fue realizar una operación de crédito público que liberó $14,5 billones del servicio de deuda en 2019 y permitió aumentar los recursos presupuestados para transferencias y fortalecer la inversión. Acto seguido, presentó ante el Congreso una ley de financiamiento con el fin de obtener los ingresos necesarios para cubrir los gastos incluidos en el presupuesto nacional y cumplir las metas fiscales trazadas. Esa iniciativa -que se convirtió en la Ley 1943 de 2018 hasta ser declarada inexequible por la Corte Constitucional, por vicios de trámite, en el segundo semestre de 2019- tuvo un camino accidentado en el Congreso y en la opinión pública por cuenta, principalmente, de la propuesta de la ampliación del IVA en la canasta familiar y, lejos de los $14 billones por los cuales se presentó el proyecto original para cubrir el faltante de 2019, el texto aprobado habría implicado un recaudo de alrededor de $6 billones.

Durante 2019 el Gobierno Nacional recibió $8,1 billones provenientes de dividendos ordinarios de Ecopetrol y, posteriormente, $3,2 billones adicionales originados en las reservas ocasionales de la empresa, que se transfirieron al Gobierno en diciembre, una vez la Asamblea Extraordinaria de Accionistas aprobó su reparto. Por ello, los ingresos de la Nación fueron superiores a los previstos en el Plan Financiero del año. Además, se empezó a considerar las utilidades del Banco de la República como un ingreso por encima de la línea (un ingreso corriente y no de financiación del déficit), razón por la cual los ingresos por cuenta de impuestos crecieron a un ritmo del 12%. Pese a lo anterior, al cierre de 2019 el Ministerio de Hacienda, a través del Decreto 2412 de 2019, se vio obligado a realizar un recorte presupuestal de los gastos sin financiamiento por $9 billones, lo cual permitió mostrar un déficit fiscal de 2,5% del PIB, inferior al 2,7% autorizado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

Por la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Financiamiento de 2018, el Gobierno Nacional debió tramitar una nueva reforma tributaria - Ley 2010 de 2019, llamada 'de Crecimiento Económico'-, incorporando las disposiciones de la Ley que perdería vigencia el 31 de diciembre. Por tanto, el Ministerio de Hacienda preveía, al inicio del año, un recaudo adicional de 1,2% del PIB para 2020[4], y, con anterioridad a los choques del

[4] Esta expectativa del Ministerio de Hacienda se sustentaba en i) la reducción de las cargas tributarias sobre las personas jurídicas, como, por ejemplo, la disminución de la tarifa de renta, la posibilidad de descontar el IVA en la adquisición de bienes de capital y el ICA pagado sobre el impuesto de renta, ii) la modernización y fortalecimiento de la DIAN en el marco de los esfuerzos por reducir la evasión, y iii) el aumento de la carga tributaria a las personas naturales a través del impuesto al patrimonio, la unificación de cédulas de ingresos en la declaración de renta y la creación de tarifas marginales más altas en el impuesto de renta.

petróleo y del coronavirus, el Gobierno Nacional proyectaba un déficit fiscal de 2,2% para el cierre de 2020 que fue incorporado en el Plan Financiero de principios del año.

A finales de junio, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 incorporó las nuevas expectativas del Gobierno Nacional; prevé que el déficit de 2020 alcance el 8,2% del PIB y que el desbalance se reduzca a 5,1% del PIB para 2020, por cuenta, entre otras medidas, de la reducción de los gastos transitorios asumidos como consecuencia de la pandemia, estimados en 2,7% del PIB. Es claro, sin embargo, que no todo el impacto fiscal se debe a la crisis generada por el coronavirus. Las previsiones incluyen una serie de compromisos adicionales que el Gobierno del Presidente Duque adquirió con distintos grupos sociales en el marco de las protestas sociales y de la 'Conversación Nacional' de finales de 2019. Dentro de estos se destacan, entre otros, el incremento real del salario mínimo para 2019 -el más alto en 25 años- y para 2020 -2,2 puntos por encima de la inflación-; el acuerdo de más de $4,5 billones para la educación superior firmado en 2018; el nuevo acuerdo salarial con FECODE; las peticiones de la Minga Indígena, el incremento salarial para los empleados públicos y un nuevo subsidio para los cafeteros. Las decisiones anteriores, se suman al denominado paquete social que hace parte de la Ley de Crecimiento Económico, que incluyó tres días sin IVA al año, la disminución en la cotización a salud por parte de los pensionados, y la devolución del IVA pagado por los colombianos de menores ingresos. En conjunto, estas iniciativas contabilizarán en el cuatrienio cerca de 2% del PIB de gasto adicional y ya suponían un reto para las finanzas públicas.

Al mismo tiempo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 prevé que los ingresos del Gobierno Nacional Central decrecerán en el tiempo y serán incluso menores a los de 2020 y 2021, que se estiman en 15,6% del PIB. En la medida en la cual el mismo documento señala que el gasto total del Gobierno Nacional Central se ubicará entre el 20% y el 18,5% del PIB, y que existe una necesidad estructural de ingresos de al menos el 2% del PIB, se hacen necesarios el ajuste del gasto público y el recaudo de mayores ingresos en el mediano plazo.

La baraja de opciones fiscales del Gobierno Nacional en la situación actual es más reducida que en años anteriores. La imposibilidad política y económica de adelantar una nueva reforma tributaria en el corto plazo, sumada a la enorme dificultad de asumir completamente el choque de 2020 a través de mayor deuda pública conduce, necesariamente, a que las metas fiscales de los próximos años se cumplan a través mayores ajustes del gasto, o mediante la enajenación de activos del Estado -algunos de las cuales, como Ecopetrol, Cenit, ISA o las electrificadoras regionales han sido mencionados en la prensa, como lo evidencian Dinero (2019), El Espectador (2019), La República (2019) y Portafolio (2019)-. Así lo confirmó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presentación del Marco Fiscal

de Mediano Plazo 2020. Sin embargo, continuará la necesidad de nuevas reformas tributarias para obtener ingresos recurrentes y no depender de los extraordinarios que generen las ventas de activos de la Nación y las utilidades del Banco de la República.

IV. El manejo de la deuda pública del Gobierno Nacional

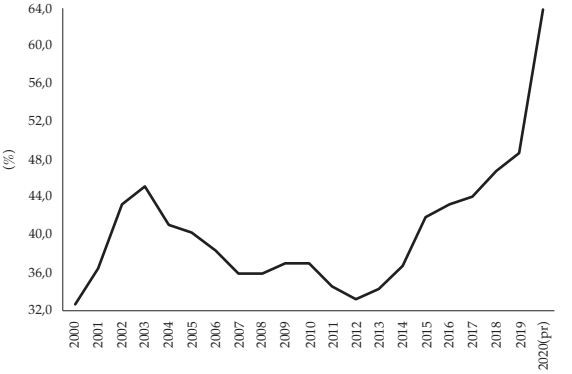
El endeudamiento neto del GNC cerró en 2019 en 48,6% del PIB, mayor a la cifra registrada en 2018 como consecuencia de los intereses de la deuda y del reconocimiento de pasivos que el Gobierno Duque realizó a través de la emisión de TES con el fin de pagar deudas históricas que la Nación había acumulado en los frentes del sector salud y de las sentencias judiciales en su contra. Es decir, las cifras de endeudamiento anteriores a la pandemia del coronavirus ya eran altas e incluso mayores a las observadas en la crisis de fin del siglo XX y en la crisis financiera internacional. De hecho, al iniciar el siglo la deuda neta era del orden del 32,7%, pero se elevó en más de 10 p.p. con respecto al PIB en la segunda mitad del período de gobierno del Presidente Andrés Pastrana.

En 2002, la Administración del Presidente Uribe se inició con un indicador de deuda neta del 43,1%, que se mantuvo estable en 2003. A partir de este último año se inició su descenso continuo hasta alcanzar, en 2008, al 35,8% del PIB. La reducción en el valor de las emisiones de deuda en 2006 y 2007, los mayores ingresos de la Nación entre 2002 y 2008 y las decisiones de política respecto al pago de deuda, permitieron al Gobierno Uribe disminuir el déficit fiscal en 280 puntos básicos y la deuda neta del GNC en 7,3 % del PIB. Un resultado notable.

La composición de la deuda total también se modificó en los ocho años y se redujo la vulnerabilidad externa del país. Las emisiones fueron, en promedio, de 78% en pesos y UVR y la deuda externa -que representaba el 48% de la deuda total en 2001- bajó hasta el 28% en 2010. La nueva composición hizo posible mitigar parcialmente el choque de la crisis financiera internacional; posteriormente, en 2009 y 2010, las emisiones fueron mayoritariamente en pesos y la deuda neta creció levemente -menos de 2 p.p. - hasta el 37,4% del PIB.

La estrategia de manejo de la deuda, sumada al ajuste macroeconómico y a la disciplina que el

Gráfico 7
DEUDA NETA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (% del PIB)

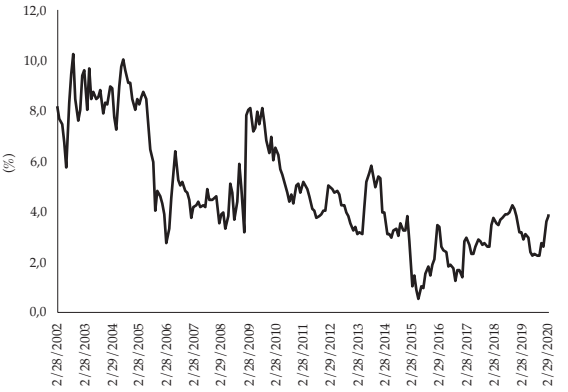


Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

país había mostrado para recuperar su estabilidad, resultó clave para que las agencias calificadoras de riesgo otorgaran nuevamente a Colombia el grado de inversión en la primera mitad de 2011. Esta evolución se reflejó en la trayectoria de las tasas de emisión de los TES. Al iniciarse el primer periodo de la administración Uribe dicha tasa era cercana al IPC+10%. Cuatro años más tarde, en agosto de 2006, se había reducido a IPC+5%. Debido a la crisis financiera internacional, la tasa subió a IPC+8%, pero, al cierre de los dos períodos del presidente Uribe regresó a IPC+5%. Colombia ganó, a lo largo de esos ocho años, en estabilidad macroeconómica y en credibilidad internacional. Los mercados asimilaron positivamente el discurso sobre la confianza inversionista. De esa manera, "uno de los logros del Presidente Uribe fue generar confianza entre nacionales y extranjeros con respecto al futuro del país" (Caballero, 2007).

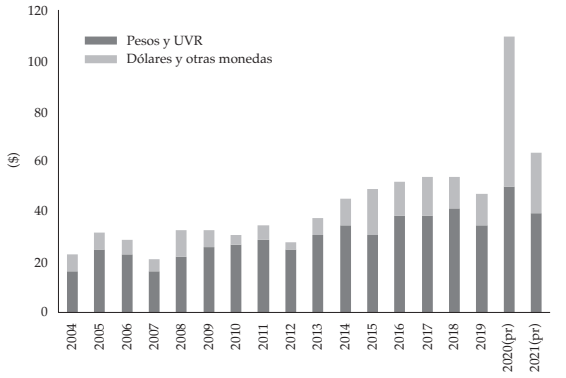
Aprovechando los ingresos de la bonanza petrolera del primer período de gobierno del Presidente Santos, se rebajó de manera importante el déficit fiscal y se recuperó la senda de la disminución del endeudamiento. Merecen destacarse varios hechos. Primero, continuó el pago de la deuda y la tendencia a la reducción de la vulnerabilidad externa de la economía, al disminuir la proporción de las emisiones en moneda extranjera. Segundo, la deuda neta cayó y su indicador con respecto al PIB bajó en 2012 al 33,2%, el nivel de endeudamiento neto del GNC más bajo en lo corrido del siglo XXI hasta el presente. Tercero, el margen sobre la cotización de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos se redujo y la tasa de los TES disminuyó.

Gráfico 8
TASA DE INTERÉS REAL CERO CUPÓN A TÉRMINO DE LOS TES EN PESOS (Plazo 10 años)



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el año 2002 y del Banco de la República para las cifras a partir de 2003.

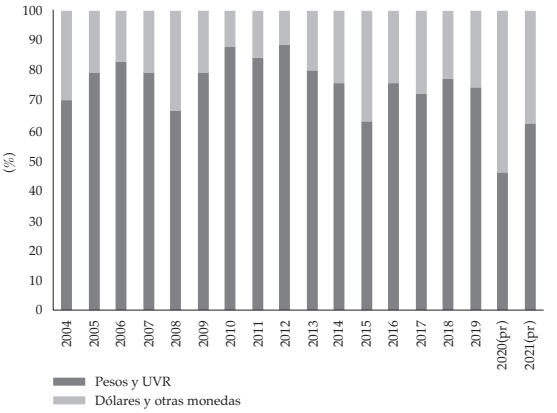
Gráfico 9
EMISIONES DE TES EN PESOS Y UVR, Y EMISIONES DE DEUDA EN MONEDA EXTRANJERA
(Pesos corrientes)



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A partir de 2013 y especialmente desde 2014, el manejo de la deuda fue diferente. A pesar de los mayores ingresos que se generaron en la bonanza petrolera, las emisiones de deuda se incrementaron en 2013 y 2014. Estas, que en 2012 habían sido el 4,3% del PIB, superaron, por primera vez, los $40 billones en un año y alcanzaron en 2015 un nivel de 6,1% del PIB, el punto más alto de la década. Se modificó, además, la composición: se incrementó la participación de la deuda en moneda extranjera entre 2012 y 2015, lo cual generó mayor vulnerabilidad externa justo antes del choque petrolero. En consecuencia, la deuda neta del GNC subió al 41,8% del PIB en 2015, un nivel superior al registrado en los 11 años inmediatamente anteriores.

Gráfico 10
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL, DEUDA INTERNA Y DEUDA EXTERNA



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El choque de ingresos generado por la caída de los precios del petróleo, con el ajuste obligado de gasto y la necesidad de financiación, condujo a que en todos los años del segundo periodo del Presidente Santos se incrementara la deuda pública. Las emisiones continuaron su ascenso, rompiendo la barrera de $50 billones anuales desde 2016, promediando emisiones anuales equivalentes al 5,9% del PIB, en contraste con un promedio de emisiones anuales del orden de 5,4% del PIB en el primer periodo de Gobierno. Con una más elevada participación de deuda en moneda extranjera –mayor exposición a choques externos-, y con crecimientos sustanciales en 2015 y 2018, la deuda aumentó 12 p.p., hasta el 47% del PIB con el que cerró 2018, alcanzando el punto de deuda neta más alto de lo corrido del siglo XXI. Esta tendencia contrasta con la observada en América Latina, donde la deuda pública sólo presentó un leve aumento de 0,7 p.p. entre 2016 y 2017 (CEPAL, 2018). Además, hubo "una caída en el nivel de endeudamiento en 11 de los 18 países" comparables y "disminuyó el número de países en los cuales la deuda se incrementó" (CEPAL, 2018, p.15).

El Gobierno Duque recibió el país con una deuda neta del 47% del PIB, que, aunque elevada, no incluía aún los pasivos no explícitos como los pagos de sentencias judiciales en firme que no se realizaron y los giros a las EPS -por concepto del no POS- que quedaron atrasados en el Gobierno Santos. Para poner al día las cuentas del Gobierno Nacional, la Administración Duque incluyó en su Plan Nacional de Desarrollo la autorización

para emitir títulos de deuda del Tesoro Nacional que permitieran cancelar las cuentas por pagar originadas en sentencias judiciales desfavorables, sustituyendo así pasivos con interés moratorio cercano al 30% anual por deuda con intereses mucho más bajos. La misma figura se utilizó para permitirle al Gobierno Nacional emitir títulos de deuda y atender los giros que la ADRES -antes Fosyga- tenía pendientes en el sector salud, por cuenta de una deficiente auditoría a las cuentas del no POS.

La financiación de pasivos no explícitos a través de la emisión de deuda fue polémica y dio lugar a comentarios sobre la credibilidad de la Regla Fiscal. Pese a ser operaciones adecuadas desde el punto de vista financiero era controversial que, para el cumplimiento de la meta de déficit fiscal, se hubieran sustituido gastos corrientes por deuda pública. La credibilidad de la Regla Fiscal es por tanto un desafío que el Gobierno Duque deberá enfrentar, más aún después de haber suspendido su aplicación durante 2020 y 2021.

Como resultado, entre otras razones, de esas incorporaciones, la deuda neta colombiana cerró en 2019 en el 48,6% del PIB. De acuerdo con el Plan Financiero del Ministerio de Hacienda se esperaba que terminara el 2020 en cerca del 50,5%. Las emisiones en 2019 fueron inferiores a lo que venía siendo ya habitual -comparables como porcentaje del PIB a los niveles de 2012- y el Gobierno Duque preveía que podrían ser aún menores en 2020, con el agregado de que se contemplaba reducir la emisión de deuda en dólares y moneda extranjera al 22% del total.

Por cuenta del choque internacional del coronavirus la deuda pública total se elevará a niveles entre el 65% y el 70% del PIB y la mayor percepción de riesgo mundial posiblemente elevará las tasas de interés de la deuda colombiana. Este efecto deberá ser previsto por el Gobierno Duque, que, adicionalmente, deberá reducir la participación de la deuda externa en cuanto le sea posible para aminorar la vulnerabilidad internacional del país.

V. La política monetaria

Cuando tuvo lugar la crisis económica del fin de siglo XX en Colombia, era clara la necesidad de introducir una modificación en el esquema cambiario vigente de bandas cambiarias y en la política monetaria, por la alta volatilidad de las tasas de interés y su negativo impacto sobre la producción nacional. La economía tenía una fragilidad externa notable en medio de una severa y profunda contracción del PIB y de una crisis financiera, al punto de que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos era de 7,8% del PIB en marzo de 1998. Existía, además, el temor entre las autoridades de que, al eliminar la banda cambiaria, se produjera una fuerte devaluación del peso colombiano, lo cual indicaba la necesidad de conversar con el Fondo Monetario Internacional y obtener un apoyo para la balanza de pagos.

Con el visto bueno del Presidente Pastrana se llevaron a cabo las negociaciones con el FMI que concluyeron en 1999 en la firma de un acuerdo bajo la modalidad de 'Extended Fund Facility' que incluyó la aprobación de una línea de crédito de balanza de pagos de USD$3.000 millones. Con la seguridad de este respaldo, el Banco de la República procedió a eliminar la banda cambiaria y a flotar el precio del dólar de los Estados Unidos. Con esta actuación, la política monetaria ganó un grado importante de libertad. En adelante no sería obligatorio para el Banco vender reservas internacionales a las tasas indicadas por el techo de la banda, lo que había ocasionado la pérdida de reservas internacionales y la contracción monetaria, con la consecuente elevación de las tasas de interés. Se hizo posible adoptar el esquema de 'inflación objetivo' como eje central de la política monetaria. La Junta Directiva del Banco de la República procedió muy rápidamente porque venía estudiando el tema desde antes y creando las condiciones para que se pudiera implantar este marco de política. El instrumento fundamental de la política monetaria pasó a ser entonces la tasa de interés de intervención del Banco en el mercado monetario de corto plazo, apuntando hacia el logro de una meta de inflación anual. En este esquema, como lo anotó el Gerente General del Banco en la *Revista del Banco de la República*: "las decisiones de política se toman con base en la meta de inflación, la evaluación del estado general de la economía, y las tendencias y perspectivas de la inflación y de la situación de desempleo" (Banco de la República, 2001, p.9).

El esquema de 'inflación objetivo' ha sido muy exitoso para el logro de tasas de inflación bajas y estables. La inflación cayó al 9,2% en 1999, en buena parte como resultado de la contracción de la demanda agregada, y continuó descendiendo hasta alcanzar niveles internacionales más adelante. En 2001 la junta del Banco estableció una meta de largo plazo de inflación que se alcanzó antes de lo previsto con todo y que el ritmo de crecimiento de la economía se aceleró a partir de 2003. Las mayores tasas de crecimiento combinadas con bajas tasas de inflación "mejoraron el bienestar de la población" (Kalmanovitz, 2017, p.181). Además, el esquema de 'inflación objetivo' le ha permitido al Banco de la República reducir las tasas de interés en momentos en los cuales se registra capacidad instalada sobrante en la economía y elevarlas cuando la demanda crece por encima del potencial de producción del aparato productivo.

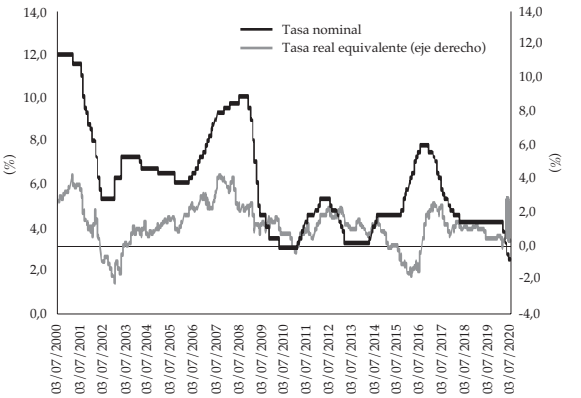
Por la capacidad para intervenir de manera contra-cíclica, en 2006, 2007 y 2008 la Junta Directiva del Banco de la República operó en forma precautelar cuando la economía creció a ritmos muy superiores al PIB potencial: aumentó el encaje bancario y ajustó hacia arriba la tasa de intervención. En esos años también se registraba una alta expansión de la cartera bancaria y se percibían presiones inflacionarias. Al estallar la crisis financiera internacional en 2008, la Junta actuó a la inversa: bajó la tasa de intervención, amplió rápidamente la oferta monetaria y estimuló el crédito, lo cual, junto con la política fiscal adelantada por el Go-

bierno Nacional, evitó una contracción del PIB. Colombia fue uno de los pocos países de la región que registró un crecimiento positivo en estos años[5].

La inflación se mantuvo en el rango meta hasta finales de 2014 cuando la tendencia cambió y se acercó al 9% anual en octubre de 2016 como consecuencia de la depreciación del peso colombiano que siguió a la caída del precio internacional del petróleo, y de la sequía de fines de este último año con su impacto negativo sobre los precios de los alimentos. La Junta del Banco de la República se vio en la necesidad de actuar subiendo la tasa de intervención para hacer frente a las presiones inflacionarias y al comportamiento de la cuenta corriente. Posteriormente, cuando la actividad productiva se desaceleró y la inflación volvió a ubicarse dentro del rango-meta, la bajó rápidamente hasta 4,25% en abril de 2018, nivel en el cual permanecía en diciembre de 2019 cuando terminó la década y el registro de la inflación anual era de 3,8%. Al cierre de este documento, en el marco de la respuesta al impacto de la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19, la tasa de intervención del Banco de la República se encontraba en el 2,5%.

En septiembre de 2019 la política monetaria en el marco del esquema de 'inflación objetivo' cumplió 20 años. La continuidad, estabilidad y predictibilidad de la política durante estas dos décadas se constituyeron en una fortaleza del manejo de la economía colombiana, ampliamente reconocida por las entidades multilaterales y los analistas internacionales.

Gráfico 11
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INTERÉS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO DE LA REPÚBLICA (2000-2020)



Fuente: elaboración propia con información del del Banco de la República y el DANE.

VI. Sector externo y balanza de pagos

El desequilibrio de las cuentas externas que se generó en la segunda mitad de los años noventa, se corrigió abruptamente en 1999 cuando se cerró el crédito externo para Colombia y el PIB se contrajo 4,2%. Tuvo lugar un dramático recorte de 27,8%

[5] De acuerdo con el Banco Mundial, el promedio para América Latina y el Caribe fue -1,87%, registrando casos como el de México (-5,28%), Venezuela (-3,2%), Chile (-1,56%), Brasil (-0,12%) y Perú (1,09%). De igual manera, la reducción de la tasa de crecimiento en 2009 en comparación con la de 2008 fue menor en Colombia que en el resto de vecinos de la región.

en las importaciones de bienes entre 1998 y 1999 al tiempo que las exportaciones se incrementaban en 6,4%. Así, el déficit en la cuenta corriente[6] de la balanza de pagos, que se había mantenido levemente superior al 4% desde 1995, se eliminó e, inclusive, se transformó en un superávit de 0,7% en 1999 (Junguito, 2016). Aunque la economía recuperó un ritmo de crecimiento positivo en los primeros años del nuevo siglo, en 2002 las importaciones eran todavía inferiores a las realizadas en 1998 y las exportaciones se encontraban en un nivel similar al de 1999. Por tanto, se registraba un desequilibrio de 1,3% del PIB en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En el primer cuatrienio del Presidente Uribe, la participación de las exportaciones originadas en el sector industrial se incrementó, llegando a representar un poco más del 60% de las totales en 2006, mientras la tasa de cambio del peso frente al dólar de los Estados Unidos se apreciaba por la mayor entrada de inversión extranjera directa[7]. Simultáneamente cayeron las ventas al exterior de los productos del sector agropecuario, que a finales de los años noventa daban cuenta del 25% de las totales y en 2006 menos de un 5%. Buena parte de este resultado se debió al efecto de la reducción en las exportaciones totales a Venezuela a principios de la década, cuando el paro petrolero de 2002 y 2003 afectó fuertemente la economía venezolana, contrajo la demanda agregada y redujo el total de las importaciones de ese país -que llegaron a caer 45% entre 2001 y 2003-, afectando las ventas externas colombianas.

En el segundo período presidencial de Uribe, el valor de las exportaciones de petróleo y productos mineros se elevó de manera sustancial por incremento en los precios internacionales de los productos básicos. Los altos precios internacionales del petróleo tuvieron lugar en un período en el cual la producción petrolera colombiana se redujo de 577.000 barriles por día en 2002 a cerca de 530.000 barriles diarios entre 2004 y 2007. Sin embargo, la inversión en el sector petrolero aumentó como consecuencia de los altos precios y de la reforma en la institucionalidad para el manejo de la política petrolera que se introdujo en 2003 cuando se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, a la cual se asignó la responsabilidad de administrar los

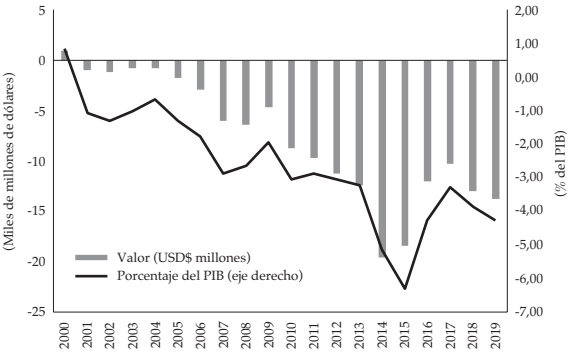
[6] Un déficit en la cuenta corriente indica que la demanda agregada es mayor que la producción del país y corresponde a la diferencia entre el ingreso nacional y la demanda interna. En ese caso, como el ahorro bruto nacional es menor que la inversión, la diferencia debe financiarse con recursos externos. Un déficit en la cuenta corriente de carácter persistente genera la necesidad de reducir el saldo de los activos externos y de aumentar la deuda, y se traduce en un deterioro de la posición en términos de inversión internacional.

[7] Las principales exportaciones industriales colombianas son los productos alimenticios, los refinados del petróleo, los químicos y los productos metalúrgicos básicos. Las confecciones fueron importantes hasta 2008 cuando bajaron a representar solamente el 2% de las ventas al exterior.

recursos petroleros del país. Ecopetrol se reestructuró para convertirse en una compañía petrolera exclusivamente, con la capacidad para competir con otras empresas extranjeras y nacionales en las subastas de áreas convocadas por la ANH conducentes a la firma de contratos entre el Estado y las compañías petroleras, diseñados por la Agencia. Bajo este nuevo esquema, inversionistas privados capitalizaron Ecopetrol en 2007 y participan en la actualidad con el 11,51% del capital accionario de la empresa.

Como resultado, el peso del sector minero en la canasta exportadora colombiana mostró un quiebre en 2008 cuando inició un aumento continuo: mientras, en promedio, esa participación fue del 35% del valor total de las exportaciones en el período 2006-2010; en el período siguiente, el primero del presidente Santos, subió a 55%. Los cambios institucionales promovieron el incremento en el número de contratos de exploración y producción petrolera, lo que elevó la producción especialmente entre 2009 y 2013. Las exportaciones y las importaciones se triplicaron en el curso de la década a pesar de la crisis financiera mundial y el incremento continuó en la segunda década. Las importaciones alcanzaron un máximo de USD$64.000 millones en 2014 cuando el déficit en la cuenta corriente se acercó a USD$20.000 millones, 5,2% del PIB[8].

Gráfico 12
BALANCE ANUAL DE LA CUENTA CORRIENTE COLOMBIANA (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con información del Banco de la República.

La cuenta corriente de la balanza de pagos entre 2000 y 2019 fue deficitaria debido fundamentalmente al comportamiento de la renta factorial y, a partir de 2013, al de la balanza comercial. El déficit de la cuenta corriente se mantuvo en niveles inferiores al 3% del PIB entre 2002 y 2010 debido a que la balanza comercial fue superavitaria durante la mayoría de los ocho años. Esto se debió a un buen comportamiento de las exportaciones, explicado, en parte, por el incremento de los precios internacionales de los productos básicos -petróleo, carbón, níquel y café- y por las ventas agropecuarias, de bienes industriales y confecciones al mercado venezolano, que se encontraba abierto y en expansión durante estos años. Por eso hasta 2005 el déficit no

[8] Las importaciones en Colombia están representadas fundamentalmente por bienes intermedios y bienes de capital. El sector industrial, desde el año 2000, ha explicado entre el 91,6% y el 95,6% del valor total de las importaciones del país.

superó el 1,3% del PIB y se amplió, entre 2005 y 2007, hasta el 2,9% del PIB por cuenta de la balanza de pagos factoriales. En contraste, en 2008 y 2009, el déficit disminuyó al 2%: en 2008 aumentó el valor de las exportaciones de petróleo, de carbón, de textiles y de productos químicos, y, en el año siguiente, con el impacto de la crisis financiera internacional, hubo una caída del 12% en las exportaciones y del 24% en las importaciones.

A partir de 2010 el déficit en la cuenta corriente se amplió por cuenta del crecimiento de las importaciones de bienes y por el desequilibrio en la renta factorial, para estabilizarse cerca del 3% del PIB en los años siguientes. El precio del petróleo Brent se elevó a USD$110 por barril en 2011, 2012 y en 2013 -aunque en este último año fue ligeramente inferior-. En estos años, cuando ya estaban vigentes los TLC con Suiza, Canadá, Corea, Estados Unidos y la Unión Europea, la mayor parte del déficit se explica por el comportamiento de la renta de los factores, y, fundamentalmente por "las mayores utilidades obtenidas por las empresas con capital extranjero" en las actividades minero-energética, manufacturera y financiera y de transporte (Banco de la República, 2014).

La mejora en los términos de intercambio no compensó el desequilibrio en la cuenta de la renta factorial, y, en el último trimestre de 2014, cuando cayó el precio internacional del petróleo, se desajustó la balanza comercial y el déficit de la cuenta corriente se amplió al 5,2% del PIB. En 2015, el precio del petróleo se desplomó- a principios del año cayó hasta USD$30 por barril- y promedió en el año USD$52,4 por barril cuando ese equivalente había sido de USD$99 por barril en 2014. Cayeron también el valor de las exportaciones de carbón y de las del sector industrial, pero, simultáneamente, se dio un importante flujo de recursos de capital hacia el país, generado por el aumento de la ponderación de la deuda Colombia en los índices de JP Morgan. El déficit de la cuenta corriente cerró 2015 en 6,3% del PIB.

En 2016, con un precio promedio del petróleo durante el año de USD$45,1 por barril, se sintió en todo su rigor el ajuste a las nuevas circunstancias externas después de la fuerte devaluación del peso frente al dólar de los Estados Unidos de 2014 y 2015 ($1.000, 50% en los dos años). Adicionalmente el aumento del salario mínimo fue moderado (0,23% en términos reales), el Banco de la República incrementó su tasa de intervención y el gobierno aplicó un severo control del gasto público con miras a contener la presión de la demanda interna sobre las importaciones, que se redujeron en 17% frente a las del año inmediatamente anterior. De esta manera, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos bajó al 4,3% del PIB en 2016.

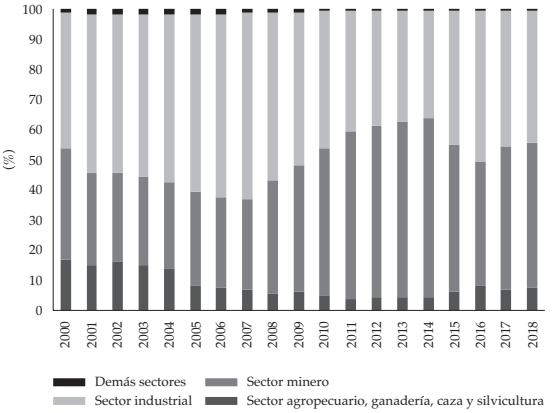
La Administración Santos se vio obligada a introducir un aumento de los impuestos a finales de 2016 que rebajó el ritmo de crecimiento de la economía en 2017. Esto contribuyó a un mayor ajuste de la cuenta corriente de la balanza de pagos,

que cayó otro punto del PIB para cerrar el año en 3,3%. Las exportaciones reaccionaron más como consecuencia de los mejores precios internacionales que de la depreciación y un aumento adicional y sorpresivo del precio internacional del petróleo, sumado a la muy baja tasa de crecimiento de la economía, generó en 2017 el menor déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los últimos años.

La tendencia al ajuste de la balanza de pagos se revirtió en 2018 por un menor crecimiento de las exportaciones, por el incremento de las importaciones y, nuevamente, por el resultado negativo en la cuenta factorial. Por esto, el déficit de la cuenta corriente fue de 3,9% del PIB. El déficit en 2019 fue también superior, 4,3% del PIB, por cuanto las importaciones continuaron expandiéndose a un ritmo mucho más alto que las exportaciones, aunque la compra de bienes de capital que se registró estimulará la tasa futura de crecimiento de la economía colombiana.

Un agravante es que, pese a que el peso colombiano se depreció un 11% durante 2019, las exportaciones del país cayeron 5,7%. De acuerdo con el Banco de la República (2020, p.4), "el descenso exportador se originó principalmente en las menores ventas al exterior de carbón, petróleo y sus derivados y productos industriales", a lo que se suma el hecho de que sectores como las manufacturas no repuntaron, a pesar del estímulo de la tasa de cambio. El país sigue teniendo una estructura exportadora precaria, dependiente de mercados naturales como el de Venezuela y Ecuador, y muy concentrada en un reducido número de productos, con baja competitividad internacional.

Gráfico 13
COMPOSICIÓN DEL VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS



Fuente: elaboración propia con información de DIAN y DANE.

En las dos primeras décadas del nuevo siglo fue evidente la gran dependencia de las exportaciones de minas e hidrocarburos de la economía colombiana. La estructura de las exportaciones cambió y se concentró en el petróleo y el carbón, a costa de las exportaciones agropecuarias e industriales. Las finanzas del gobierno nacional pasaron también a depender de los dividendos y la tributación de Ecopetrol, razón por la cual, al caer el precio internacional del petróleo en el año 2014, fue necesario introducir nuevas reformas a los impuestos. Igualmente, el movimiento de la tasa de cambio y de los precios internos está determinado, en gran parte, por las oscilaciones del precio internacional

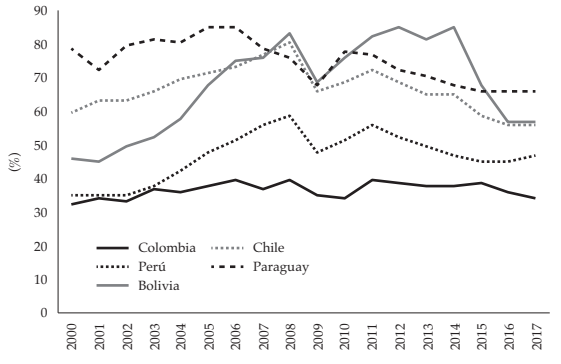
del petróleo. De ahí la prioridad de la diversificación de la estructura exportadora colombiana y de explorar los mecanismos para mejorar la competitividad de la producción nacional. La economía colombiana continúa siendo 'cerrada' aunque la percepción sea la contraria y una comparación de la magnitud del comercio con países como Chile, Bolivia, Perú, Paraguay y Panamá pone a Colombia en clara desventaja.

La trayectoria de la balanza de pagos en la segunda década del siglo XXI señala la fragilidad del sector externo colombiano ante la dependencia de los ingresos por exportaciones petroleras y de las importaciones para satisfacer la demanda interna de bienes y servicios. El manejo fiscal y la política monetaria van a estar determinados por esta fragilidad por cuanto una expansión del gasto interno que no tenga en cuenta la debilidad del sector externo podría redundar en una crisis económica. El comportamiento de la producción petrolera y de las exportaciones no tradicionales será un factor crítico de la salud de la economía en los próximos años.

Si se tiene en cuenta que el primer período de Santos fue de precios altos del petróleo, la ampliación del déficit en la cuenta corriente hasta superar el 6% del PIB en 2015 se explicaría por una expansión exagerada del gasto, tanto público como privado, que llevó a que la demanda agregada superara los niveles de la producción interna y presionó la importación de bienes y la consecuente elevación del endeudamiento externo. Una muestra de ello es la manera en la cual se elevó el endeudamiento público entre 2013 y 2018, como se analizó anteriormente.

El manejo de las bonanzas externas en el futuro requerirá que durante las mismas se ahorre una parte sustantiva del ingreso fiscal no-esperado para hacer frente al cambio en las condiciones futuras y evitar la ampliación del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en las finanzas públicas. La historia de las crisis económicas en Colombia señala que estas fueron precedidas de importantes flujos de divisas -por un incremento de las exportaciones o por aumentos en los ingresos por concepto de endeudamiento externo o de inversión extranjera directa- y que, al reducirse esos flujos por distintas razones y entrar la economía en una situación de desequilibrio externo, se desataron las crisis.

Gráfico 14
INDICADOR DE APERTURA COMERCIAL X+M COMO % DEL PIB, PAÍSES SELECCIONADOS



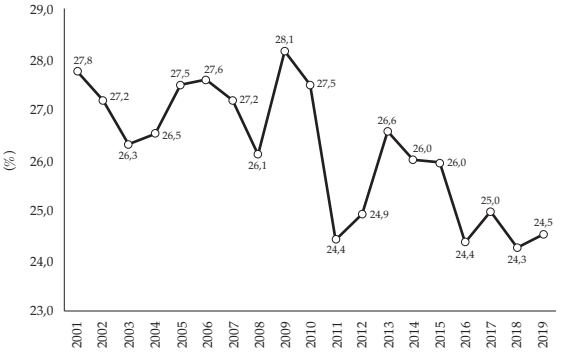
Fuente: elaboración propia con información del Banco Mundial.

VII. Presupuesto General de la Nación

En la recuperación de la crisis de fin de siglo, la Administración Pastrana cerró su mandato con un Presupuesto General de la Nación (PGN) que, en 2002, pesaba el 27,2% del PIB[9]. Se habían ejecutado gastos de naturaleza contra-cíclica para enfrentar la crisis y el PIB había crecido lentamente, razón por la cual el indicador del presupuesto como proporción del PIB se elevó. En el proyecto de presupuesto para la vigencia 2003 el nuevo gobierno redujo el tamaño del gasto público nacional a 26,3%, mediante un recorte de los rubros destinados a inversión y a funcionamiento, y aprovechó parte del espacio así liberado para servir la deuda pública. Desde entonces, en lo corrido del siglo XXI el PGN ha sido equivalente, en promedio, al 26% del PIB colombiano. Sin embargo, coincidiendo con los periodos de Gobierno de Uribe y Santos, antes y después de 2010, el comportamiento del gasto público se modificó, así como su composición.

En 2004 el tamaño total del Presupuesto como proporción del PIB fue de 26,5%, cuando se redujo la participación del servicio a la deuda y se utilizó ese margen para incrementar el gasto en funcionamiento y en inversión, que creció 1,2% del PIB y 0,3% del PIB respectivamente. El peso del Presupuesto continuó al alza en 2005 y 2006, apalancado en los altos precios del petróleo y, de hecho, fue superior al observado en 2002. Aunque el gasto en funcionamiento perdió importancia frente a 2004, un leve incremento de la inversión y un fuerte aumento de los recursos destinados al servicio de la deuda explicaron el alza. Posteriormente, el PGN expresado como porcentaje del PIB tuvo una nueva reducción de 1,6 p.p. hasta alcanzar el 26,1% en 2008, el punto más bajo en los 8 años de mandato del Presidente Uribe. Esto se debió a una fuerte disminución de la participación del servicio a la deuda lo que permitió incrementar la inversión y mantener constante el gasto en funcionamiento.

Gráfico 15
TAMAÑO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[9] Las cifras que se presentan en esta sección respecto a la proporción del presupuesto nacional en el PIB corresponden a las cifras de apropiación inicial de la vigencia, en tanto reflejan el presupuesto presentado por cada Administración con sus prioridades particulares que fue aprobado por el Congreso de la República.

En 2009 y 2010 se aumentó nuevamente el presupuesto como consecuencia del estímulo fiscal contra-cíclico realizado por el Gobierno Uribe para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional. En ese momento se redujo aún más el peso del servicio a la deuda y se incrementó el presupuesto destinado a inversión y a funcionamiento. De esa manera, en 2009, tanto el presupuesto total como el destinado a inversión representaron la mayor proporción del PIB en todo lo corrido del siglo XXI y la combinación de esta decisión fiscal y de una política monetaria expansiva fue fundamental en la mitigación de los efectos de la crisis externa.

El Gobierno del Presidente Santos terminó de ejecutar en 2010 un presupuesto que representaba un 27,5% del PIB. En 2011 hubo un descenso marcado hasta el 24,5% del PIB: se redujo el gasto en funcionamiento y el servicio a la deuda y la inversión se incrementó en 0,6% del PIB, por lo que fue posible reducir el gasto total como proporción del PIB. Sin embargo, el crecimiento en los ingresos fiscales del país, los mayores ingresos petroleros y una reforma institucional que amplió el tamaño del Estado en la Administración Santos, condujo a una elevación del gasto total de la Nación, que llegó en 2013 el 26,6% del PIB, con aumentos en funcionamiento, inversión y deuda. El incremento del gasto entre 2011 y 2013 fue bastante marcado, si se considera que fue mayor al esfuerzo fiscal contra-cíclico del final del Gobierno Uribe realizado para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional.

En 2014 el gasto total como proporción del PIB cayó levemente (0,6% del PIB) -por una reducción del peso del servicio a la deuda- y se mantuvo estable en 2015, sin considerar los recortes de $9 billones que se aprobaron al final de ese año, antes del ajuste obligado de 2016 por la reducción de ingresos, con la cual el presupuesto total como porcentaje del PIB regresó al nivel de 2011. Ese ajuste de 2016 mantuvo constante el gasto en funcionamiento, pero recortó de forma sensible el pago de la deuda (0,5% del PIB) y especialmente la inversión (1% del PIB). A pesar de ello, a lo largo de 2016, el Gobierno nacional se vio en la necesidad de recortar otros $6 billones de gasto, al no poder hacer frente a esas obligaciones con los ingresos disponibles.

Superada en 2017 la crisis en la evolución de los ingresos fiscales provenientes del sector petrolero, el presupuesto de la Nación como porcentaje del PIB se elevó nuevamente hasta el 25% del PIB. A pesar de una nueva disminución del gasto en inversión, la expansión del gasto en funcionamiento explica el incremento del tamaño presupuestal en ese año. De allí, el presupuesto volvió a reducirse en 2018 hasta el 24,3% del PIB y el Gobierno Santos entregó su mandato con el presupuesto total más bajo desde 2001 como proporción del PIB colombiano, así se afirmara lo contrario por parte de los contradictores del Presidente Santos.

Sin embargo, la reducción del gasto en el Gobierno del Presidente Santos se generó por un

descenso en la inversión y en el servicio a la deuda, puesto que el gasto en funcionamiento se mantuvo en 15,2% del PIB. Además, durante los mandatos del Presidente Uribe el gasto en funcionamiento e inversión representó el 18% del PIB, mientras en los periodos del Presidente Santos se elevó al 20%. De esta manera, frente al 27% del PIB que representó el presupuesto de 2002 y que fue el tamaño promedio del presupuesto en el Gobierno Uribe, en el Gobierno Santos la cifra comparable fue de 25% y la reducción se acentuó en el segundo cuatrienio.

Hay entonces un interesante contraste entre la política fiscal de austeridad del segundo Gobierno Santos y la política de gasto contra-cíclico del final del Gobierno Uribe, cuando existía espacio fiscal para incrementar el presupuesto por el buen comportamiento del déficit en los años anteriores. Además, al tiempo que una política monetaria expansiva ayudó a mitigar los efectos de la crisis financiera internacional, el choque de ingresos externos de 2015 y 2016 obligó a la Junta Directiva del Banco de la República a adoptar una política contractiva que se relajó solamente en 2017, debido a la trayectoria que siguieron la inflación, la tasa de cambio y la cuenta corriente de la balanza de pagos con posterioridad a la caída del precio internacional del petróleo.

Junto con estas diferencias, en la naturaleza del gasto adelantado por los distintos gobiernos se observan las características particulares de cada Presidencia. El gasto en funcionamiento es la parte central del presupuesto y su importancia -como porcentaje del monto total del Presupuesto General de la Nación- fue creciente en lo corrido del siglo XXI. Mientras en 2002 el gasto en funcionamiento representaba el 13,5% del PIB, en el final del Gobierno Uribe pesaba el 15,4%, impulsado por un incremento en el peso de las transferencias y recursos del Sistema General de Participaciones asi como por el gasto contra-cíclico realizado en el momento de la crisis financiera internacional. Ese porcentaje del gasto de funcionamiento descendió rápidamente al 13,4% en 2011 y desde allí recobró su tendencia ascendente[10], retornando en 2017 a niveles superiores al 15% del PIB, sólo superados por el gasto en 2009.

En contraste, el peso de la apropiación del servicio a la deuda en el PGN fue cayendo a partir de 2007. Al final del Gobierno Pastrana, un 9,5% del PIB se destinaba a pagar la deuda y, en el primer mandato del Presidente Uribe, esa proporción promedió 9,4% hasta 2007. Este hecho, naturalmente, contribuyó a que la deuda neta del Gobierno Nacional Central se redujera todos los años entre

[10] Con la entrada en vigor del CREE, el Gobierno Nacional Central asumió a partir de 2013 la financiación del SENA, del ICBF y de una parte del presupuesto del sector salud que antes provenía de impuestos a la nómina. Este hecho explicaría alrededor de 0,9% del PIB, una décima parte el incremento del funcionamiento. También hubo un incremento en las transferencias y en el gasto de personal.

2003 y 2008. Desde ese momento, la participación del servicio de la deuda en el presupuesto nacional decreció. De hecho, en el Gobierno Uribe, cerró 2010 en 7,3% del PIB y, al final del primer periodo del Presidente Santos, alcanzó un mínimo de 5,4%. Posteriormente permaneció estable entre el 5,5% y el 5,9% durante su segundo mandato.

El fuerte incremento en el gasto de funcionamiento estuvo acompañado de una mayor acumulación de la deuda y, simultáneamente, de la decisión, en el segundo mandato del Presidente Santos, de destinar una menor parte de los recursos al pago de esas obligaciones, ante la posibilidad de realizar operaciones para aliviar el perfil de pagos de la deuda. En contraste, en la región disminuyó la deuda por cuenta de una recomposición del presupuesto en el sentido contrario. Como indicó la CEPAL (2018, p.22) en los demás países de la región, "el peso del pago de intereses en el gasto total ha aumentado en relación con los otros componentes".

La importancia relativa de la inversión registró un comportamiento similar. En 2002 representó el 4,3% del PIB y durante el primer periodo del Presidente Uribe se redujo para mantenerse entre el 3,3% y el 3,9%. En 2007 y 2008 se elevó, y, en 2009, en el marco del esfuerzo de gasto contra-cíclico, se incrementó al 6,2% del PIB, el nivel más alto en lo corrido del siglo XXI. El Presidente Santos, aprovechando de nuevo el espacio existente por el menor servicio de la deuda, mantuvo la participación de la inversión entre el 5% y el 6% del PIB durante su primer mandato. Después de 2014, el peso de la inversión se redujo todos los años hasta regresar en 2018 al 4,1%, cediendo el campo para aumentar el gasto en funcionamiento.

Las Administraciones Uribe y Santos también mostraron características diferentes en las asignaciones para el gasto social[11] pues, aunque en ambos gobiernos el gasto social creció, lo hizo a diferentes velocidades, y con prioridades sectoriales distintas. Específicamente, en los dos años finales del Gobierno Pastrana, el gasto social representó alrededor del 11% del PIB. Durante el mandato del Presidente Uribe, de manera consistente con el discurso enfocado hacia el gasto y la inversión social, la proporción de presupuesto destinada al gasto social se incrementó al 12,2% del PIB en promedio y alcanzó su máximo en 2009. El crecimiento del gasto social total entre 2002 y 2010 estuvo jalonado principalmente por el incremento en el pago de mesadas pensionales, en tanto el gasto social diferente a pensiones mostró dos ciclos: uno entre 2003 y 2009, con tendencia decreciente, y, otro, de 2010 a 2015, con tendencia ascendente. En

[11] De acuerdo con la clasificación presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del gasto social hacen parte las asignaciones presupuestales destinadas a salud, educación, protección y seguridad social (incluyendo pensiones), vivienda social, agua potable y saneamiento ambiental, y cultura, deporte y recreación.

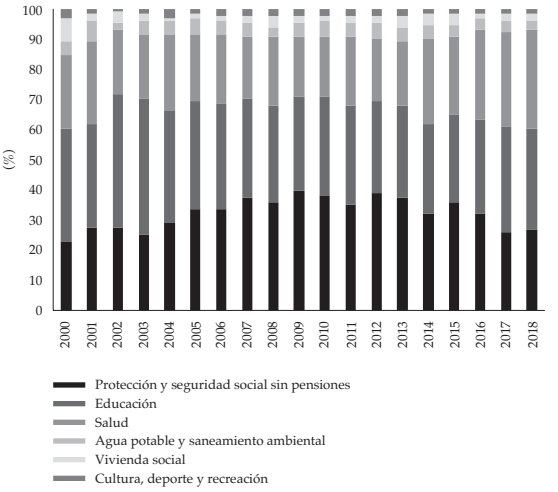
balance, anualmente, entre el 4,5% y el 5% del PIB se ha destinado a pensiones y ese gasto, altamente regresivo, corresponde a poco más de la cuarta parte del total del gasto social en el país.

Las cifras demuestran además que, en el primer ciclo -entre 2003 y 2009-, la mayor participación fue la del sector educación, con un incremento claro de la porción destinada a la protección y a las transferencias monetarias de los programas sociales del gobierno nacional (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Adultos Mayores, entre otros). En contraste, en el segundo ciclo, entre 2010 y 2015, aumentó de manera importante la asignación al sector salud y, en el segundo período del Presidente Santos, la destinada a la educación. En consecuencia, se redujo la participación del gasto en protección y seguridad social, particularmente a partir de 2015 cuando fue necesario ajustar el gasto público como consecuencia de la reducción de ingresos tributarios por la fuerte disminución del precio internacional del petróleo.

Además del gasto en las mesadas pensionales, el incremento en el gasto social en el Gobierno Uribe se explica, también, por el aumento en la importancia relativa de los sectores vivienda, inclusión social y salud dentro del Presupuesto General de la Nación. El sector vivienda, que promedió cerca de 0,1% del PIB hasta 2007, fue el más favorecido en materia de crecimiento, con un claro cambio de tendencia a partir del 2008. Desde ese momento, el peso del sector vivienda se triplicó, subió al 0,3% del PIB y, desde entonces, ha sido siempre alrededor de ese umbral. En 2009, en medio del esfuerzo del gasto contra-cíclico, el sector vivienda recibió recursos por 1,5% del PIB, que correspondió a su mayor proporción en la primera década del siglo puesto que el Gobierno Nacional impulsó un programa de incentivos a la demanda de vivienda para estimular el sector construcción y dinamizar el crecimiento económico y el empleo.

A su vez, el sector Inclusión Social, dentro del cual se presupuestan los recursos destinados a la Primera Infancia, al Fondo de Reparación de las Víctimas, a la infraestructura social y a los de transferencias condicionadas para la población más vulnerable fue el segundo que más se bene-

Gráfico 16
COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL
(Sin incluir pensiones), 2000-2018



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

fició del incremento presupuestal en el Gobierno Uribe. Los fondos para estos frentes aumentaron velozmente: su participación como porcentaje del PIB creció significativamente en los mandatos del Presidente Uribe, del 0,5% en 2002 al 0,8% en 2006 y al 1,2% en 2010.

Otro sector que recibió mayor incremento presupuestal en el Gobierno Uribe fue el sector salud, de manera que, contrario a la opinión de algunos sectores políticos, las cifras demuestran que el gobierno del Presidente Uribe tuvo resultados muy importantes en este campo. En 2002 el sector salud recibía 3,3% del PIB y la cobertura del aseguramiento del sistema de salud rondaba el 64% de la población colombiana. Con este punto de partida, entre 2003 y 2006 se implantó una decidida estrategia de incorporación al sistema de salud de las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad. Como resultado, en 2006 la cobertura total del sistema de salud era del 87% y se habían afiliado 2,4 millones adicionales en el régimen contributivo y más de 8 millones en el régimen subsidiado. Es decir, más de 10 millones de colombianos contaban, por primera vez, con acceso al sistema de salud, a pesar de que la gran mayoría no tenía ingresos suficientes para cotizar al mismo. Este importante logro social implicó un esfuerzo económico y significó, desde 2005, el incremento de la participación del sector salud en el presupuesto nacional, que pasó en 2006 al 4,5% del PIB. La cobertura continuó elevándose hasta alcanzar en 2010 el 94%, con 18,7 millones de afiliados al régimen contributivo y 21,6 millones en el régimen subsidiado, con lo cual la mayoría de los nuevos afiliados correspondió a personas pobres y vulnerables que antes no contaban con esa protección al no tener capacidad de pago. Como resultado, al término de los gobiernos Uribe el sector salud recibió del presupuesto el 5% del PIB.

Dentro del gasto del gobierno del Presidente Uribe hay otros elementos que llaman la atención. La asignación para el sector educación, por ejemplo, se mantuvo estable, entre el 3,5% del PIB que representó en 2002, y el 3,8% en 2010. De otra parte, aunque el Gobierno Uribe se asocia con la política de seguridad democrática y, en consecuencia, con el gasto militar, el peso del sector Defensa dentro del Presupuesto General de la Nación no creció de forma exorbitante durante su mandato. El Gobierno del Presidente Pastrana había hecho importantes esfuerzos al final del siglo, logró la aprobación por parte de los Estados Unidos del 'Plan Colombia' y elevó el gasto en defensa hasta el 3,6% del PIB. El Gobierno Uribe mantuvo esa misma proporción durante su mandato, con un incremento al 3,9% en 2008, y terminó sus ocho años de Gobierno con un presupuesto de defensa que representaba el 3,8% del PIB. No hubo, entonces, un crecimiento extraordinario ni un comportamiento inusual en las asignaciones del sector defensa. De hecho, la participación del gasto de seguridad y defensa dentro del gasto total del Gobierno era parecida a la de la década de los años sesenta del siglo XX y los niveles de gasto militar en Colombia se consideraban moderados e incluso bajos al compararse

con países en condiciones similares de seguridad interna (Caballero, 2007). Además, un 80% de los recursos del presupuesto del sector Defensa se destina al pago de personal, al sostenimiento del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía y a financiar las asignaciones de retiro.

En 2010 el gasto social representaba el 13,7% del PIB colombiano. Entre 2010 y 2018, la proporción de presupuesto destinada al gasto social promedió el 13,5%, y llegó a un máximo de 14,5% del PIB en 2015 para cerrar, en 2018, alrededor del 13%. Dado que el peso del presupuesto nacional en el PIB se redujo, en términos relativos el gasto social también cayó. A pesar de lo anterior, los resultados sociales del Gobierno Santos en reducción de la pobreza y la desigualdad fueron muy importantes. Aunque los dineros asignados a la inclusión social se mantuvieron en un nivel similar al observado al final del Gobierno Uribe y la disminución de la pobreza fue más lenta pues el presupuesto no siguió ampliándose a la misma velocidad, el Gobierno Santos, a pesar de la disminución del gasto, logró mejoras del GINI que no se registraron en el Gobierno Uribe. Este hecho sugeriría que la reducción de las desigualdades podría asociarse con eficiencias en el gasto, con la mayor formalización laboral y con el incremento en al acceso efectivo al sistema de salud.

Precisamente uno de los frentes de mayor incremento de presupuesto durante el Gobierno Santos fue el de la salud y la protección social, cuya asignación creció su participación del 3,9% del PIB en 2010 al 5,2% en 2014 y al 5,6% en 2018. El sistema de salud mantuvo la cobertura universal, pero aumentó en 4,5 millones el número de afiliados con respecto a los de 2010, de los cuales 1 millón se incorporó al Régimen Subsidiado de Salud. El aumento en los recursos fue consecuencia, además, del cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional (materializado en la igualación de los Planes Obligatorios de Salud -POS, de los Regímenes Contributivo y Subsidiado y en el aumento de las primas del aseguramiento), de la expansión gradual del POS y del desbordamiento del costo de las prestaciones no incluidas en el Plan de Beneficios, lo que se conoció como el famoso 'No –POS' y hoy en día es 'No-PBS'. El importante aumento del gasto público en salud trajo implícita la decisión de la sociedad colombiana de contar con un sistema de salud financiado mayoritariamente con recursos públicos. De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia gasta en la actualidad cerca del 6,5% del PIB en salud, con un gasto de bolsillo de 18%, mientras, según CEPAL (2018), el gasto promedio en salud de la región es 7% del PIB, con un gasto de bolsillo de 32%.

Una dinámica diferente exhibió el gasto en el sector educación. Al iniciar el mandato del Presidente Santos, los recursos asignados a este sector representaban el 3,8% del PIB. En los años siguientes descendieron levemente y permanecieron entre 3,4% y 3,6% del PIB hasta 2014. En contraste, durante el segundo mandato el gasto en este sector aumentó y alcanzó el 4% del PIB en

2018. Este fenómeno marca un contraste con la mayoría de los países de la región en los que "el gasto educativo en relación con el PIB se incrementó de manera sostenida" (CEPAL, 2018, p.93).

Una prioridad del Gobierno Santos fue el impulso al sector vivienda. Del 0,4% del PIB que este sector recibió al final del Gobierno Uribe se llegó rápidamente a cifras cercanas al 0,5%, en medio de la coyuntura electoral de 2014, con el objetivo principal de impulsar el programa de viviendas gratuitas que adelantó el Ministerio de Vivienda y que constituyó una de las políticas públicas más conocidas por los colombianos. Con posterioridad a 2014 la participación del sector vivienda en el presupuesto se redujo, aunque superó la registrada en la primera década.

Los recursos asignados al empleo público -el que sirve para acusar de derroche a los gobiernos del presidente Santos- en su segundo período se incrementaron hasta casi duplicarse. La expansión de entidades existentes y la creación de otras como la Unidad Administrativa de Parques Naturales Nacionales, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, entre otras, sumada a las nuevas consejerías presidenciales y a la reforma del Estado -que amplió su tamaño- se reflejó en las cifras. Al terminar el Gobierno en 2018, el costo de los empleos públicos representaba el 0,05% del PIB, cuando, en 2010, era el 0,03%.

Los sectores de Inteligencia y de Defensa y Policía, por el contrario, sufrieron disminuciones en el presupuesto, probablemente por la decisión del Presidente de enfrentar el conflicto interno con las FARC de una manera diferente y apostar por alcanzar el Acuerdo de La Habana. Al final del Gobierno Uribe el sector Defensa representó el 3,9% del PIB, mientras que, durante el mandato del Presidente Santos, el sector disminuyó su peso hasta el 3,2%. De forma similar, mientras al terminar el mandato del Presidente Uribe el sector Inteligencia recibía el 0,07% del PIB, durante el mandato del Presidente Santos su importancia relativa descendió aceleradamente hasta el 0,01% que recibe la Dirección Nacional de Inteligencia, y se suprimieron el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS y su Fondo Rotatorio.

La Administración Duque recibió el presupuesto correspondiente a 2018, que representó el 24,3% del PIB y, en sus primeros dos meses, tramitó ante del Congreso de la República la propuesta de presupuesto para 2019, a partir del proyecto presentado por el Gobierno saliente. El nuevo Gobierno señaló públicamente que había encontrado un enorme aumento de la deuda pública y afirmó que el proyecto estaba desfinanciado en $14 billones, poniendo en riesgo importantes programas de inversión social como, por ejemplo, el Programa de Alimentación Escolar, los subsidios de energía eléctrica y gas, y Familias en Acción. Para hacer frente a esta situación, el Gobierno Duque realizó una sustitución de $14,5 billones

de los recursos destinados al servicio de la deuda, mediante un canje con los tenedores de los títulos del Tesoro para extender su plazo de maduración, y aprovechó el espacio que se le abrió al realizar esta operación para presupuestar un mayor gasto en inversión y en funcionamiento, manteniendo el monto total que implicaba un incremento en el tamaño del presupuesto frente al PIB con respecto a los años anteriores. Esto permitió aumentar el presupuesto para prácticamente todos los sectores destacándose, principalmente, las apropiaciones para la salud, la educación, el transporte y la defensa. Sin embargo, la sustitución mantuvo el desfinanciamiento de $14 billones.

El PGN fue aprobado por el Congreso de la República con el faltante de ingresos, y, por esta razón, el Gobierno Nacional presentó una Ley de Financiamiento que buscaba recaudar los $14 billones faltantes para completar los recursos necesarios para financiar el presupuesto de gastos que se había aprobado. En cualquier caso, al inicio de 2019 se aplazaron gastos por $14 billones, de los que solo una parte fue autorizada posteriormente, por lo cual, a la hora de la verdad, el presupuesto para la vigencia de 2019 se recortó en $9 billones por no contarse con los ingresos para ejecutarlos, de acuerdo con lo indicado en el Decreto 2412 que el Gobierno del Presidente Duque expidió el 31 de diciembre de ese año.

El PGN para 2020, aprobado 5 meses antes de la primera declaratoria de Emergencia Económica, incorporaba un incremento en los gastos totales en 9% en comparación con la apropiación en 2019. El aumento contemplado por el Gobierno se daría especialmente en el servicio a la deuda y en los gastos de funcionamiento, al tiempo que la inversión se reduciría levemente. Este monto, aprobado sin modificaciones en el Congreso de la República, incrementaba el gasto total como porcentaje del PIB en un 0,4%, y a este se añadirán, las medidas adoptadas por el Gobierno Duque para la mitigación del choque sanitario y económico de 2020, lo que explica los efectos sobre el déficit fiscal y el endeudamiento de la Nación.

El panorama a mediano plazo es retador. La incertidumbre por los efectos mundiales y locales del coronavirus han llevado a que las proyecciones y supuestos macroeconómicos sean revisados continuamente, y a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público prepare rápidamente nuevas previsiones y estrategias tanto para mitigar los efectos adversos en 2020 como para la senda de recuperación de los años futuros. El Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por el gobierno en junio de 2020 prevé menores ingresos en el mediano plazo -incluso inferiores a los ingresos de 2020 y 2021 que están golpeados por la crisis- lo que obliga a un fuerte ajuste del gasto y una necesidad estructural de ingresos de mínimo 2% del PIB. El manejo de la crisis económica de 2020 y de su recuperación supondrán un nuevo reto adicional para las finanzas públicas, para acomodar los gastos a la trayectoria de los ingresos de la Nación

e incluso al cumplimiento de la Regla Fiscal, una vez se levante su suspensión en 2022.

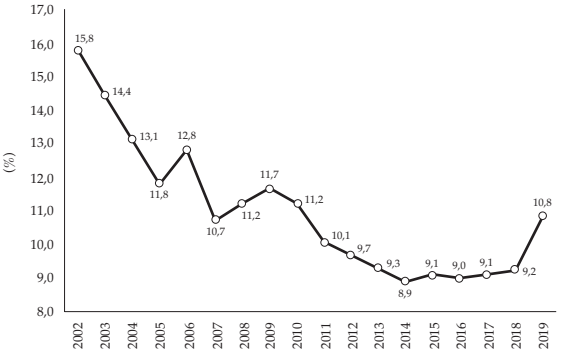
VIII. Mercado laboral

El gobierno del Presidente Uribe se inició con una tasa de desempleo[12] de 15,8%, muy elevada a raíz de la crisis de fin de siglo, durante la cual llegó a bordear el 20%. Entre 2002 a 2005, el desempleo se redujo 4 p.p. por el incremento de 1,3 millones de ocupados, que fue impulsado por el crecimiento económico y el impacto positivo de la Ley 789 de 2002 que redujo los costos salariales asociados a los recargos de las horas nocturnas y de los domingos y festivos.

Impulsada por las altas tasas de crecimiento económico de 2006 y 2007, la tendencia de disminución del desempleo se mantuvo hasta alcanzar a finales de 2007, por primera vez, una cifra de un solo dígito por un par de meses. La reducción de la tasa de crecimiento en 2008-2009 y la caída de la demanda como efecto de la crisis financiera internacional, enfrió el mercado laboral y el desempleo aumentó al 11,7% -el mismo nivel de 2005-, contrarrestando así los avances que habían tenido lugar en 2007.

Después de la reducción de 4,6 p.p. a lo largo de los dos períodos de gobierno del Presidente Uribe -un incremento de 3,7 millones de empleos- su sucesor recibió el mandato con una tasa de desempleo del 11,2. En el primer periodo del Presidente Santos, con el impulso de tasas de crecimiento y la dinámica generada por la bonanza petrolera, el desempleo cayó de forma continua todos los años hasta el 8,9% del 2014, acumulando un descenso adicional de 2,3 p.p., lo que se tradujo en 2,4 millones más de personas ocupadas.

Gráfico 17
TASA DE DESEMPLEO
(Agosto de cada año)



Fuente: elaboración propia con información del DANE.

El choque externo sobre la economía por la caída del precio internacional del petróleo en el segundo semestre de 2014 y la fuerte desaceleración de los años siguientes, cambió la tendencia decreciente del desempleo. Su nivel permaneció oscilando entre el 8,9% y el 9,2% para la medición

[12] Para efectos de la comparación anual en el periodo, dada la estacionalidad propia del mercado laboral, se tomaron como referencia las cifras correspondientes al mes de agosto de cada año.

de los meses de agosto hasta el final de la Administración Santos. Este resultado tuvo un doble mérito. Por un lado, el desempleo permaneció controlado y estable, lo que significa que entre 2010 y 2018 consiguieron empleo 3,3 millones de personas, incluso en el contexto de la enorme pérdida de ingresos para la Nación y de dinámicas precarias de crecimiento como las registradas en 2016 y 2017, años en los cuales el número de ocupados creció en 500.000 personas. Por el otro, desde 2012, los índices mostraron una tasa de desempleo de un solo dígito, evidenciando un equilibrio en el mercado laboral más cercano a la que podría ser la tasa natural de desempleo de la economía[13]. Por esto ya eran preocupantes las cifras de desempleo de 2018 y 2019 las cuales, incluso antes de la crisis de 2020, ubicaban al país en los niveles de desempleo previos a la crisis financiera internacional y evidenciaban la reducción en la tasa global de participación y el descenso en el número total de ocupados.

El empleo tiene una serie de matices. En 2019 más de 4 de cada 10 ocupados fueron trabajadores por cuenta propia y más del 60% de los ocupados del país desarrollaron sus actividades en la informalidad. Es más, la proporción de los trabajadores por cuenta propia aumentó en los últimos 18 años del 39,1% en 2002 al 43,4% del 2018. Mientras entre 2002 y 2004 la tasa de trabajadores por cuenta propia permaneció entre el 39% y el 40%, y se redujo hasta el 36% en 2007, desde 2008 se mantuvo entre el 42,3% y el 43,6%. Este hecho indica que en el primer periodo del Presidente Uribe el crecimiento económico generó una reducción del desempleo y una caída en la proporción de trabajadores por cuenta propia, mientras que, a partir de 2008, permaneció invariable frente a la dinámica de la economía. En todo caso, también entre 2002 y 2018 se redujo la tasa de subempleo objetivo del 14% al 9,7%. La insatisfacción se mantuvo estable entre el 13% y el 14% en el primer periodo del Gobierno Uribe, cuando se redujeron el desempleo y la proporción de trabajadores por cuenta propia. Posteriormente cayó a sus mínimos históricos en 2007 y 2008, mientras que, con la crisis financiera internacional, aumentó el desempleo y el subempleo retornó al 13,3%, la cifra de 2004.

A partir de 2010 y con algún repunte en 2012 y 2015, la insatisfacción con el empleo, de acuerdo con las cifras, se redujo hasta el 9,7%, es decir, cayó 3,6 p.p. durante el segundo mandato del Presidente Santos, incluso en los años de fuerte ajuste fiscal. Así, en el gobierno del Presidente Uribe, el desempleo cayó 4,6 p.p., se incrementó la proporción de trabajadores por cuenta propia en 4 puntos y el subempleo se redujo 0,7 puntos, mientras que,

[13] Diversos trabajos en Colombia han estimado que la tasa natural de desempleo podría estar entre el 8% y el 9% (Clavijo, 1994), o alrededor del 10% (Henao y Rojas, 1999), pero, en todo caso, en el intervalo entre 7,3% y 12,4% (Julio, 2001; Tamayo, 2008).

en el gobierno del Presidente Santos, el desempleo disminuyó solamente 2 puntos, la proporción de trabajadores por cuenta propia se mantuvo estable, pero cayó en 3,6 p.p. la insatisfacción con el empleo, el subempleo objetivo.

En la misma dirección apuntan también las cifras de informalidad[14]. A partir de 2013 hay un punto de quiebre en la tasa de formalización en el país. Entre 2007 y 2010 la informalidad promedió el 69,9% de los ocupados para el total nacional lo que indica, preocupantemente, que solamente un 30% de los ocupados contaba con coberturas de los riesgos de vejez y de invalidez que mitigaran su vulnerabilidad a través del sistema pensional. Entre 2010 y 2012, la informalidad se redujo levemente, coincidiendo también con la entrada en funcionamiento en 2011 de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP, que, desde su creación en el segundo gobierno del presidente Uribe, tiene a cargo, entre otras, las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social y ha contribuido a reducir la evasión.

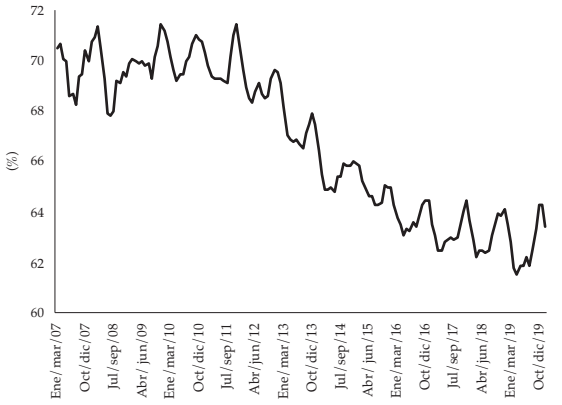
Ante esta situación, partiendo de que los impuestos a la nómina dificultan la creación de empleo formal en el país, en el segundo año de mandato del Presidente Santos, el Gobierno Nacional incluyó dentro de su propuesta de reforma tributaria, la Ley 1607 de 2012, una alternativa para disminuir los costos de la contratación formal de los trabajadores[15]. Como resultado del cambio en las cargas sobre las nóminas, entre 2013 y 2016 hubo un descenso claro, de cerca de 5 p.p., de la tasa de informalidad, que la redujo a un nivel cercano al 64,6%, y que continuó disminuyendo hasta ubicarse en 2017 y 2018 cerca del 63%. De esta forma, aún en medio del ajuste macroeconómico del segundo periodo del Gobierno Santos, la informalidad disminuyó, completando 2,7 millones de ocupados formales adicionales, y simultáneamente, como ya se comentó, se redujo el subempleo y se mantuvo controlada en un dígito la tasa de desempleo. Una combinación muy satisfactoria de resultados.

La tasa de desempleo de 2019 fue la más alta de los últimos ocho años y menos favorable de lo que cabría esperar, dados los múltiples esfuerzos del Gobierno Duque para estimular el crecimiento

[14] En Colombia, el DANE presenta las cifras de informalidad con dos criterios principales: tamaño de empresa y afiliación a seguridad social. El criterio utilizado en esta sección, con las cifras que el DANE ha puesto a disposición desde 2007, corresponde a la proporción de ocupados sin afiliación al sistema de pensiones.

[15] La Ley 1607 de 2012 creó, a partir de 2013, la Contribución Empresarial para la Equidad –CREE como un impuesto a los ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio de las empresas. Exoneraba de algunos aportes patronales, de manera que sustituyó las contribuciones parafiscales al sistema de salud, SENA e ICBF que realizaban los empleadores que contrataban trabajadores con ingresos inferiores a 10 salarios mínimos mensuales con el fin de promover el empleo formal, disminuyendo los costos asociados a la nómina.

Gráfico 18
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INFORMALIDAD, 2007-2019 CRITERIO POR COTIZACIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES



Fuente: elaboración propia con información del DANE.

económico y el empleo a través de medidas tributarias. Incluso antes del choque por la pandemia del coronavirus, el ministro Alberto Carrasquilla había señalado que la tasa de desempleo colombiana se encontraba en "unos niveles que realmente son muy preocupantes" (Dinero, 2019B).

A principios del 2020, la economía colombiana se encontraba recuperándose, los resultados eran prometedores y los niveles de desempleo con los cuales inició el siglo XXI, cercanos al 16%, parecían haber quedado atrás. En el contexto de la crisis derivada de la pandemia del Covid-19, sin embargo, el desempleo en el mes de mayo de 2020 reportado por el DANE fue cercano al 21%. Este hecho, junto con una reducción en la Tasa Global de Participación, TGP, un menor número de ocupados y una informalidad superior al 60%, sumado al fenómeno migratorio venezolano, impondrán enormes retos al Gobierno del Presidente Iván Duque y al de sus sucesores a lo largo de la tercera década del siglo. Existen elementos estructurales en el mercado laboral que deberán ser revisados y modificados para facilitar la recuperación del choque económico en los próximos años, por lo que una reforma laboral debería ser presentada al país en un horizonte corto de tiempo.

IX. Pobreza y desigualdad

Colombia continúa siendo uno de los países más desiguales de América Latina. En 2018, el índice GINI fue de 0,517, mejor que el de 2002 pero, de todas maneras, muy elevado[16], teniendo además en cuenta que, al iniciarse el siglo, este índice era más alto como consecuencia del impacto negativo sobre la desigualdad de la crisis de 'fin de siglo'.

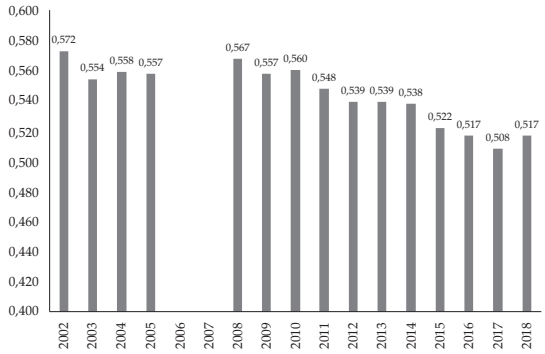
En los gobiernos del Presidente Uribe la desigualdad se mantuvo en niveles elevados -con una mejora en el año 2003 especialmente marcada en las áreas rurales- y cerró la década en una cifra de 0,560, igual al promedio del registrado en la década

[16] De acuerdo con el Banco Mundial, la menor desigualdad se presenta en Islandia, con un índice de 0,24 y la mayor en Sudáfrica, con 0,63. El promedio de los países OECD, a los que ahora pertenece Colombia, es 0,35.

de los años noventa[17]. Por el contrario, durante los dos gobiernos del Presidente Santos se presentó una reducción en el GINI, más pronunciado aún en el segundo. La bonanza petrolera de 2011 y 2012 contribuyó a la mejora en la equidad y el índice bajó a 0,538 en 2014. Sorprendentemente, entre 2015 y 2017, al tiempo que la política fiscal daba prioridad al ajuste en el gasto público después de la abrupta caída del precio internacional del petróleo, el GINI continuó su descenso para situarse en 0,508 en 2017, el nivel más bajo en lo corrido del siglo. Inclusive en años de desaceleración económica y desajuste macroeconómico medido por el déficit fiscal, el de la cuenta corriente, la depreciación del peso y el incremento en el nivel de la deuda, la desigualdad disminuyó en todos los años entre 2011 y 2017. El gasto público del Gobierno Santos en primera infancia, educación y salud compensó el efecto regresivo del sistema de pensiones colombiano. Infortunadamente en 2018 el GINI se incrementó para acercarse de nuevo a 0,52 como en los años anteriores, rompiéndose la tendencia observada desde 2015, y pese a los avances, en la actualidad el 10% más rico de la población recibe más del 50% de todos los ingresos del país (Lora, 2019).

De manera simultánea, el descenso en el indicador de la pobreza monetaria fue claro y contundente. La tasa de pobreza cayó de una cifra cercana

Gráfico 19
ÍNDICE DE GINI POR INGRESOS
(2002-2018)



Fuente: elaboración propia con información del DANE.

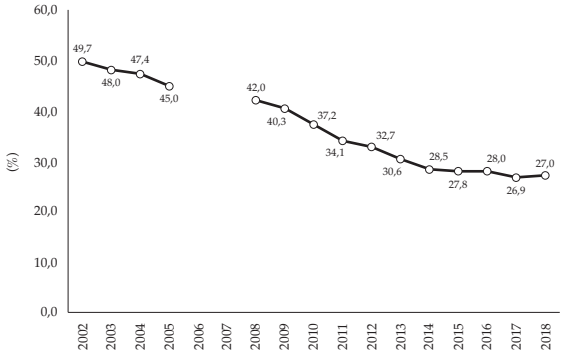
al 60% durante la 'crisis del fin de siglo' al 27% en 2018. El Presidente Uribe recibió el Gobierno de un país en el que la mitad de la población era considerada como pobre y al término de sus dos mandatos la pobreza había caído 12,5 p.p. y se ubicaba en 37%. El descenso comenzó a registrarse a partir de 2004 e inclusive se aceleró entre 2008 y 2010 en medio de la crisis financiera internacional.

Así las cosas, el Presidente Santos encontró un país en el cual cerca de 4 de cada 10 colombianos era pobre. La mejora continuó. En 2015, la pobreza se redujo al 27,8%. Tal como había ocurrido en el primer cuatrienio del Presidente Uribe, la bonanza del petróleo y las altas tasas de crecimiento económico contribuyeron a este logro social. Pero a

[17] Colombia no cuenta con cifras de pobreza ni de GINI oficiales y confiables para 2006 y 2007. En su momento, la Misión para el Empalme de Series de Empleo y Pobreza (MESEP) consideró que la información de estos años era insuficiente para calcular el Índice.

estos se sumó la profundización de los programas sociales puestos en marcha desde la Administración Pastrana Arango como, por ejemplo, Familias en Acción y Jóvenes en Acción-, y la creación del Departamento de la Prosperidad Social en 2011. De tal forma que, con todo y el choque externo de 2014, la tasa de pobreza descendió a 27%. Esto implica que, desde 2008 hasta 2017, salieron de la pobreza unos 7 millones de personas (Lora, 2019).

Gráfico 20
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA MONETARIA (2002-2018)



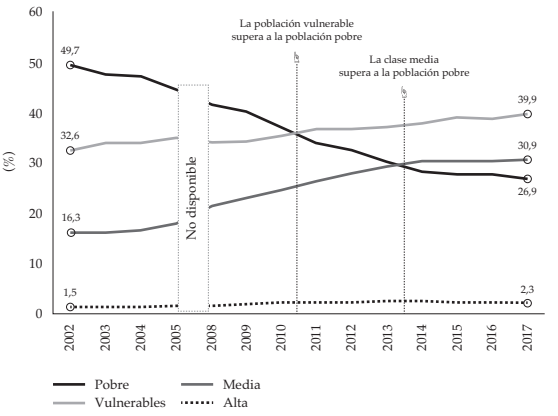
Fuente: elaboración propia con información del DANE.

Como se desprende de la evolución de la tasa de pobreza, tanto en la crisis internacional de 2008-2009 como en la caída del precio del petróleo en 2014, fue posible evitar un incremento en la pobreza. De hecho, ésta continuó descendiendo y la equidad llegó incluso a mejorar. Sin embargo, es muy preocupante que la tendencia a la reducción se hubiera frenado en 2018 a pesar de que el crecimiento de la economía fue más alto que en 2016 y 2017.

La disminución de la pobreza generó un cambio radical en la composición de las clases sociales en Colombia. En 2002, la mitad de la población era pobre, otro tercio era altamente vulnerable, apenas un sexto se podía considerar de clase media y solo un 1,5% pertenecía a la clase alta. Al reducirse la pobreza, la población vulnerable aumentó ligeramente y la clase media tuvo un crecimiento sustancial hasta 2014, cuando ya prácticamente duplicaba su proporción de apenas 12 años atrás. De esta manera, con el incremento en el ingreso real per cápita del país, desde 2011, la población vulnerable superó a la población pobre, y, por primera vez desde 2014, son más los colombianos que pertenecen a la clase media que a la pobre.

La mirada al Índice de Pobreza Multidimensional, IPM, arroja resultados complementarios.

Gráfico 21
EVOLUCIÓN DE LAS CLASES SOCIALES EN COLOMBIA (2002-2017)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2018.

La medición de la pobreza multidimensional en el Gobierno Uribe mostró un comportamiento similar al de la línea de pobreza: la mitad de la población colombiana era pobre en 2002. En 2003, además, la distancia entre el IPM de las zonas urbanas y el de las rurales era muy amplia (39% y 78% respectivamente) y la pobreza se concentraba en las costas marítimas (61% en la región Caribe y 57% en la Pacífica). Unos años más tarde, en 2008, la pobreza multidimensional se había reducido al 39% a nivel nacional y a nivel regional, pero se mantenían los casi cuarenta puntos de diferencia las zonas urbanas y las rurales. Además, pese a que la pobreza en la zona Pacífica se había reducido en 21 puntos, la de la región Caribe solo lo había hecho en 7 puntos. Con todo, en 2010, el IPM a nivel nacional había bajado al 30,4%, un resultado muy satisfactorio: casi 20 p.p. en los ocho años del Gobierno Uribe.

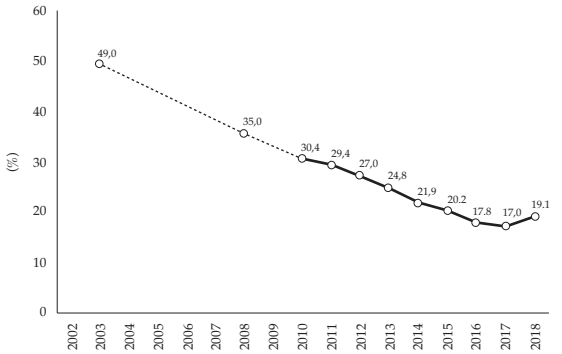
A partir de 2010 el IPM comenzó a calcularse anualmente lo que ha permitido efectuar un seguimiento más preciso de la evolución del indicador[18] y se fortaleció así una herramienta importante para medir el impacto de dichas políticas. Los índices de la pobreza multidimensional continuaron su descenso entre 2010 y 2017 cuando se ubicó en 17%, lo que significa que alrededor de 1,5 millones de hogares superaron la condición de pobreza multidimensional (Lora, 2019). La bonanza petrolera del primer período del Presidente Santos contribuyó claramente a este resultado, si se tiene en cuenta que de la reducción de 10,8 p.p. en los siete años, 8,5 puntos cayeron entre 2010 y 2014. Hubo una importante mejora en los indicadores del mercado laboral como consecuencia del crecimiento económico, de la reducción de la informalidad y de los significativos logros en el sector salud. Dentro de estos últimos deben mencionarse el incremento en las afiliaciones al sistema hasta acercarlas a la cobertura universal y la reducción en las barreras de acceso efectivo a los servicios de salud para la población. Por lo anterior, siguiendo al Ministerio de Salud y Protección Social (2017), se estima que el fortalecimiento del aseguramiento explica la tercera parte de la caída en la pobreza multidimensional entre 2010 y 2016. Además, de nuevo, se destaca que el ajuste fiscal al cual obligó la caída de los ingresos petroleros en 2015 no frenó la reducción del IPM, que disminuyó 3 p.p. hasta 2017.

En resumen, la pobreza multidimensional se redujo en cerca de 32 p.p. entre 2002 y 2017. De acuerdo con los resultados del Censo de Población de 2018 a este satisfactorio resultado aportaron también la mejora en la tasa de alfabetismo, una mayor tasa de asistencia escolar de hombres y mujeres en todos los grupos de edad y la más amplia

[18] El índice se diseñó gracias al liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, a partir de la metodología de Alkire y Foster. En 2012, su cálculo anual se transfirió al DANE (Conpes 150 de mayo de 2012), y tiene como insumo los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

cobertura de los servicios públicos. Sin embargo, la cobertura de alcantarillado apenas alcanza al 76% de la población y se registra una brecha muy marcada entre las zonas urbanas y las rurales, especialmente en la Orinoquía, el Caribe y el Pacífico. Por el contrario, fue notable el incremento en la cobertura en la provisión de gas natural domiciliario, de 40% en 2005 a 67% en 2018, la extensión en la cobertura de acueducto (de 82 a 86%) y de energía eléctrica (de 93 a 96%).

Gráfico 22
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (2002-2018)



Fuente: elaboración propia con cifras del Departamento Nacional de Planeación e información del DANE.

Es infortunado y preocupante que, en 2018, el Índice GINI hubiera dejado de mejorar después de caer durante siete años seguidos al elevarse a 0,518. Simultáneamente se frenó la reducción de la pobreza monetaria y el Índice de Pobreza Multidimensional se incrementó en cerca de 2 p.p., a pesar de la recuperación del ritmo de crecimiento de la economía y de precios internacionales del petróleo más altos que en los años inmediatamente anteriores. Regresar a una tendencia de mejora en la desigualdad y de reducción de la pobreza, tanto monetaria como multidimensional, constituía ya un importante desafío para el Gobierno del Presidente Iván Duque antes del choque económico de enormes dimensiones ocasionado por la pandemia del Covid-19. Por tal razón es especialmente relevante destacar que, en el marco de la declaratoria de Emergencia, el Gobierno Duque previó importantes apoyos y programas sociales que se espera mitiguen la vulnerabilidad de millones de hogares y ayuden a contrarrestar parcialmente los enormes efectos adversos de la crisis sobre la pobreza y la desigualdad.

X. La crisis económica de 2020

El choque del 'coronavirus' obligó a la mayoría de los países a adoptar medidas drásticas en el primer semestre de 2020 -incluyendo cuarentenas, cierres de aeropuertos, aislamientos preventivos, y suspensión de actividades económicas– con el fin de limitar la extensión del contagio y evitar la muerte de personas. Infortunadamente, al cierre de este documento, el número de contagiados confirmados a nivel mundial alcanzaba los 12 millones de personas y se habían producido cerca de 550 mil muertes. Mientras tanto, en Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social había confirmado los primeros 150.000 casos y cerca de 6.000 fallecidos.

Las radicales decisiones adoptadas han tenido profundos efectos sobre la demanda y la oferta

mundial de bienes y servicios. De la proyección de crecimiento económico mundial para el año de 3,2% que divulgó en enero el Fondo Monetario Internacional, se transitó, a finales de junio, a prever una contracción de 4,9% del PIB mundial y de 9,4% para América Latina y el Caribe. El Banco Mundial calcula, por su parte, una caída del PIB mundial de 5,2% y del 7,2% para el PIB latinoamericano. En Colombia, de la proyección oficial del Gobierno de principios de año (un crecimiento de 3,7% en 2020) se pasó, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, a prever actualmente, con optimismo, una contracción de 5,5%.

La política económica en Colombia ha tenido que modificarse entonces drásticamente. En uso de los poderes otorgados por la primera declaratoria de emergencia económica el 17 de marzo de 2020, el Gobierno del Presidente Duque, con la firma de todos sus ministros, expidió 72 decretos con fuerza de ley en los 30 días de vigencia del primer estado de excepción y otros 50 decretos en los 30 días de vigencia del segundo estado de excepción, que abarcaron un conjunto muy amplio de medidas. Las hubo, entre otras, de alivios económicos para el pago de los servicios públicos esenciales - agua, energía eléctrica, alcantarillado, gas domiciliario y aseo- a los estratos más pobres de la población[19]; y de auxilio a los deudores del ICETEX. Simultáneamente, se fortalecieron las atribuciones de las entidades territoriales para facilitar la atención de los sistemas de salud en la emergencia sanitaria y garantizar la provisión de agua potable y alcantarillado en todos los municipios del país. Se permitió destinar recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico para financiar medios alternos de aprovisionamiento, y se facultó a los gobernadores y alcaldes para realizar operaciones presupuestales y reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales. Asimismo, se fijaron reglas especiales para los proyectos de inversión financiables a través del Sistema General de Regalías que tuvieran por objeto la implementación de acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria o de emergencia[20].

A su vez, las acciones con incidencia directa en el Presupuesto Nacional pueden clasificarse en cuatro categorías:

- La destinada a exceptuar del pago de aranceles e impuestos la importación de bienes e insumos necesarios para la atención hospitalaria y médica de los afectados por la pandemia. En esta categoría se incluyen, además, otras exenciones. Por ejemplo, la del Gravamen a las Transacciones Financieras a los retiros de entidades sin

[19] Se hace referencia a los Decretos 441, 464, 467, 517, 528 y 580 de 2020.

[20] Las medidas referidas se encuentran contenidas en los Decretos 441, 461, 513 y 513 de 2020.

ánimo de lucro y la exclusión del IVA, hasta finalizar 2021, de las comisiones cobradas por el Fondo Agropecuario de Garantías en las operaciones destinadas a aliviar a las empresas afectadas por la cuarentena[21].

- La referida a la creación de líneas de crédito especiales para apoyar y mitigar los efectos de las medidas preventivas del contagio en las micro, pequeñas y medianas empresas. Se permitió a Findeter y a Bancoldex otorgar préstamos directos con tasa de interés subsidiada para aliviar sus flujos de caja y se autorizó a Findeter para extender créditos directos a empresas de servicios públicos domiciliarios para mejorarles el capital de trabajo afectado por el diferimiento de los pagos a 36 meses de los estratos uno y dos de la población. Por su parte, también se modificó la regulación aplicable a la relación de solvencia, el patrimonio técnico y la clasificación de riesgos y contingencias del Fondo Nacional de Garantías para que pudiera garantizar los préstamos otorgados por los establecimientos de crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas. Finalmente, también se autorizó el fortalecimiento patrimonial del mismo Fondo en $3,25 billones, provenientes de una reducción de capital de algunas entidades del orden nacional y de los recursos del FONDES generados por la venta de Isagen en 2016[22].

- La enfocada a la atención de la emergencia propiamente dicha que se concretó en la creación de programas sociales para proteger los grupos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad[23] y la protección del empleo. Se autorizaron transferencias monetarias no condicionadas adicionales para los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adultos Mayores. En la misma disposición se puso en marcha la devolución del IVA a los hogares de más bajos ingresos en el país, aprobada en la reforma tributaria de 2019 conocida como la Ley de Crecimiento Económico, con el doble objetivo de dar un apoyo monetario a hogares en condición de pobreza y reducir la desigualdad. También se creó el auxilio económico a la población cesante y los programas de Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF y el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP mediante los cuales el Gobierno Nacional hará una serie de aportes por cada trabajador con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia.

---

21 Ejemplos de las medidas contenidas en esta categoría son los Decretos 438, 551 y 573 de 2020.

22 En esta categoría se hace referencia a los Decretos 466, 468, 492 y 581 de 2020.

23 Las medidas sociales que se mencionan en esta sección del documento son las establecidas por los Decretos 458, 486, 518, 553 y 570, 639, 659, 662, 677, 770, 803, 814 y 815 de 2020.

Adicional, y muy importante, se creó el programa 'Ingreso Solidario' para entregar transferencias monetarias no condicionadas a cerca de tres millones de hogares en vulnerabilidad -familias de trabajadores informales y por cuenta propia- sin acceso a otros programas sociales, para generarles un ingreso mínimo. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, aproximadamente 2,7 millones de hogares ya habían recibido este apoyo monetario al finalizar el mes de junio. Fue meritoria la labor de los técnicos del Departamento y del Ministerio de Hacienda para establecer el universo de los beneficiarios de este apoyo en muy corto tiempo y los canales financieros y digitales a través de los cuales suministrarlo.

En la misma dirección, se creó un incentivo económico para trabajadores y productores del campo, se facultó a la Agencia para la Incorporación y Normalización a girar un apoyo económico excepcional por 3 meses a personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la Ley activas en el proceso de integración. Además, se garantizó la fuente de financiación de giros adicionales para población en lista de priorización del programa Colombia Mayor y de los giros directos que el Ministerio del Trabajo podrá hacer a las Cajas de Compensación Familiar con destinación específica al Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC- para proteger con transferencias económicas de hasta 2 salarios mínimos a independientes y trabajadores dependientes.

Para atender las obligaciones de gasto adicional, el Gobierno del Presidente Duque creó una serie de mecanismos institucionales. La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias, FOME, como un fondo cuenta, sin personería jurídica le permite al Gobierno obtener recursos del endeudamiento interno para financiar el fortalecimiento del sector de la salud y los programas de gasto diseñados en la atención de la población pobre y vulnerable. Para su operación, el FOME recibirá, en calidad de préstamo, recursos del Fondo de Riesgos Laborales, del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales -FONPET- que se encuentren sin distribuir en las cuentas individuales de cada municipio, y hasta el 80% de los fondos ahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización, FAE, del Sistema General de Regalías. Como contrapartida, con cargo al servicio de la deuda del Presupuesto Nacional, el Gobierno Nacional deberá reembolsar los recursos obtenidos en las diez vigencias presupuestales siguientes en el caso del Fondo de Riesgos Laborales y del FONPET y, a partir de 2023, en el caso de los recursos del FAE.

Con esa fuente de recursos, el FOME podrá atender las necesidades de recursos para la atención en salud, y financiar los mecanismos creados para mitigar los efectos adversos generados

sobre la actividad productiva, el empleo y el crecimiento del país. Por esa razón, además de asumir la financiación de los programas sociales con ocasión de la emergencia, el FOME está autorizado para realizar operaciones de apoyo de liquidez a la bancas estatales de primer y de segundo piso para solventar las necesidades sociales y económicas del sector empresarial, e invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que presten servicios de interés nacional y que se encuentren gravemente afectadas por la Emergencia. Este Fondo se complementará con la Subcuenta de Mitigación de Emergencias COVID-19 creada en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con una vigencia de 2 años, para financiar la provisión de bienes servicios y obras requeridas, y que ya cuenta con Junta Directiva de 7 miembros y un gerente nominado por el Presidente Duque.

- A la cuarta categoría pertenecen las medidas adoptadas para allegar ingresos adicionales para la financiación de la emergencia sanitaria mediante decretos que han despertado discusión y controversia entre los expertos en los respectivos temas, y dudas sobre su constitucionalidad en el caso de algunas medidas específicas

  El decreto 558 ordenó el traslado a Colpensiones de los recursos en las Administradoras de Fondos de Pensiones destinados al pago de pensiones de salario mínimo en la modalidad de retiro programado. Los fondos privados deberán trasladar a Colpensiones el saldo total del ahorro en las cuentas individuales de los pensionados y los recursos faltantes para financiar dichas pensiones, en la medida en que se vaya requiriendo. En último término se trata de una decisión para financiar a la Nación: los recursos a trasladar se estiman entre $4 y $5 billones y, por consiguiente, reducirán la presión financiera sobre Colpensiones y, de paso, la cuantía de las transferencias que esta última debería recibir con cargo al Presupuesto Nacional. Por otra parte, con el decreto 562 se estableció una inversión forzosa de los bancos comerciales en títulos de deuda pública con plazo de un año, renovable, con recursos liberados del encaje sobre los depósitos en cuenta corriente y de ahorros, cuya reducción del 11% al 8% había autorizado previamente el Banco de la República. Adicionalmente, el último día de la primera Emergencia declarada por el Gobierno Nacional, con el Decreto 568 de 2020 se creó un impuesto con vigencia de tres meses, denominado "Impuesto Solidario", a cargo de los trabajadores públicos y contratistas oficiales con ingresos de al menos $10 millones mensuales con tasas efectivas entre el 8,2% y el 20% en función del ingreso. Estos ingresos tributarios adicionales serán fuentes de recursos que contribuirán a financiar las medidas del Gobierno Nacional en el marco de la mitigación de los efectos económicos de la pandemia del COVID-19.

Las medidas anteriores se habían traducido en adiciones al Presupuesto Nacional, hasta fines de junio, por un total de $28,79 billones ($3,25 billones para la capitalización del Fondo Nacional de Garantías y $25,54 billones como ingresos del FOME). Con el gasto ya programado se copará muy rápidamente el nuevo espacio autorizado. Además, se reducirán los ingresos tributarios por cuenta de una menor dinámica del consumo y del efecto de las exenciones de impuestos transitorias durante la Emergencia, lo que incrementará muy significativamente el déficit fiscal de la Nación. A lo anterior se sumará también el efecto de la modificación del calendario tributario y el aplazamiento del ingreso de dividendos por parte de las empresas con participación de la Nación como, por ejemplo, de Ecopetrol. Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con previo concepto favorable del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, suspendió la aplicación de la Regla Fiscal para los años 2020 y 2021. La expectativa oficial de déficit fiscal se ubica en 8,1% del PIB para 2020, consistente con una previsión de contracción económica del -5,5% del PIB y una relación deuda/PIB mayor por los próximos años.

Por su parte, el Banco de la República ha venido actuando para proveer suficiente liquidez al sistema financiero y reducir el costo del crédito. En marzo rebajó la tasa de interés de sus operaciones en el mercado monetario de 4,25% anual, nivel en el cual se había mantenido por mucho tiempo, a 3,75%. A finales de abril la rebajó nuevamente a 3,25%, a finales de mayo a 2,75% y en su reunión de junio la fijó en un nivel de 2,5%. Simultáneamente amplió la cartera de títulos que puede comprar a los agentes para incluir, además de TES, la deuda privada extendida por éstos, realizando operaciones transitorias de liquidez con las diferentes entidades por $11,4 billones y compras definitivas de activos por $9,6 billones. La banca comercial, por su lado, había concentrado su actividad hasta mediados de abril en el otorgamiento de alivios a los deudores de créditos de consumo e hipotecarios, rediciendo las tasas de interés, extendiendo los plazos y permitiendo períodos muertos para el pago de intereses y de capital. Con la decisión del Gobierno de cubrir hasta en 90% las garantías para préstamos a la micro, pequeña y mediana empresa (unidades de negocios con ventas anuales hasta de $50.000 millones) se esperaba un incremento considerable en este tipo de préstamos a partir de la última semana de abril.

En buena hora, hace unos años, las autoridades colombianas negociaron con el Fondo Monetario Internacional la extensión a Colombia de la denominada Línea de Crédito Flexible por la suma de USD$10.800 millones. El Banco de la República cuenta con esta facilidad, cuyo desembolso será solicitado al Fondo para fortalecer sus reservas internacionales, lo cual genera tranquilidad a los agentes económicos. Por su

parte, el Gobierno ha acudido a la banca multilateral -el Banco Mundial, el BID y la CAF- lo mismo que a la banca privada internacional en búsqueda de nuevos recursos para solventar las necesidades abiertas por la crisis económica[24]. Se espera que el Gobierno y el Banco de la República acudan conjuntamente a las entidades financieras internacionales con el fin de asegurar los recursos que se requieran en el futuro para apoyar a los trabajadores pobres y vulnerables, y a las empresas en los diferentes sectores[25].

La magnitud de las cifras anteriores hace difícil prever que una rápida recuperación y, más bien, sugiere que podría tomar el resto del período de gobierno del Presidente Duque e incluso buena parte del mandato de su sucesor. Sin embargo, la dimensión de los impactos y el horizonte de la recuperación dependerán de la implementación de las medidas ya adelantadas por el Gobierno Nacional, así como de sus futuras decisiones de política que serán fundamentales para continuar mitigando los efectos adversos y dar a la economía colombiana el impulso necesario para sobreponerse al golpe recibido a lo largo de la nueva década del siglo XXI.

XI. Comentarios finales: Los desafíos del futuro

La evolución de la economía colombiana en las primeras dos décadas del siglo XXI y el impacto de la crisis de 2020, originada en la pandemia del coronavirus, permiten una clara reflexión sobre las reformas y cambios que será necesario introducir en la estrategia de desarrollo del país en los próximos años y en la conducción de la política macroeconómica.

A. Vulnerabilidad externa y dependencia del petróleo

La pronunciada caída del precio del petróleo a principios del mes de marzo de 2020 mostró, una vez más, el riesgo enorme para la economía de depender de la exportación de petróleo. El petróleo, que se cotizaba en febrero entre USD$60 y $65 por barril (referencia Brent) se ubicó por debajo de USD$20 en la tercera semana de abril y el precio de

[24] El 24 de abril se informó que Ecopetrol había obtenido un préstamo otorgado por el Banco Goldman Sachs de los Estados Unidos, lo cual señalaría que Colombia mantiene el acceso a la banca privada internacional. De igual manera, el gobierno colombiano logró emitir bonos globales por 2.500 millones de dólares en el mercado internacional a 11 y 31 años.

[25] Ante esta eventualidad se ha sugerido la elaboración de un programa económico conjunto entre el Banco de la República para presentar a la comunidad financiera internacional que facilite la obtención de los recursos que serán necesarios para continuar el manejo de la crisis. Ver Caballero Argáez Carlos, "Un programa económico para la crisis", El Tiempo, Jueves 23 de abril de 2020, p. 1.15.

los contratos en Estados Unidos (referencia WTI), para entrega en mayo, cayó a un nivel negativo en la tercera semana de abril por la reducción de la demanda, el exceso de oferta y la saturación de las facilidades de almacenamiento. Un fenómeno similar, sin características tan dramáticas, se había experimentado en el segundo semestre de 2014 cuando el precio cayó después de varios años de mantenerse en un alto nivel y fue necesario, prácticamente a lo largo de todo el segundo período del gobierno del presidente Santos, ajustar la economía a las nuevas circunstancias externas, lo que redujo su ritmo de crecimiento a 3% en 2015, 2,1% en 2016 y a 1,4% en 2017.

Es difícil prever un regreso a una situación de precios internacionales altos del petróleo en los próximos dos años. Todo parece indicar que no se va a volver a la "normalidad" mundial del pasado lo cual impondrá serios retos de manejo a la política económica en el país. Las proyecciones señalan que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, de por sí elevado al concluir 2019 (4,3% del PIB), aumentará en el presente año. La reducción en las importaciones parecería no va a ser tan abrupta como lo fue en 1999, a pesar de la contracción de la actividad productiva y de la demanda interna que se registró en el primer semestre del año.

En vista de la magnitud del choque externo y del impacto de la cuarentena decretada para enfrentarlo, el Gobierno ha tenido que profundizar el plan de gasto contra-cíclico –y, seguramente, continuará haciéndolo en los próximos meses- lo que incrementará, como se ha indicado, el déficit fiscal. En estas circunstancias, el gobierno se verá obligado a contratar cuantiosos recursos de crédito externo con la banca multilateral y la banca privada internacional tanto para financiar el gasto público como la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Enfrentar la enorme vulnerabilidad externa de Colombia es una tarea pendiente, que deberán realizar los próximos gobiernos. La dependencia del petróleo mostró en las primeras dos décadas del siglo XXI su inconveniencia, no solamente por la volatilidad de los precios sino porque el país no cuenta con reservas abundantes del producto y porque el manejo de las bonanzas y de las caídas de precio son muy difíciles por sus efectos sobre el balance fiscal y la balanza de pagos. Un problema evidente de las bonanzas es la dificultad que tiene el sector público para ahorrar, previendo que estas son temporales y no permanentes, lo cual exige ahorrar en los tiempos buenos y des-ahorrar en los malos. La experiencia de Noruega o de Chile debería tenerse en cuenta y establecer un fondo-país de ahorro en el exterior. Infortunadamente el que existía, el FAEP (Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera) se desmontó en el segundo período de gobierno del Presidente Uribe. De igual manera, es fundamental aprender la lección de la bonanza petrolera de los primeros años de esta década y no ampliar gastos permanentes con ingresos transitorios generados por bonanzas momentáneas de productos primarios.

B. Apertura económica, comercio internacional y estructura exportadora

A la luz de las consideraciones anteriores, la diversificación de la estructura de las exportaciones colombianas adquiere una prioridad inobjetable en la tercera década del siglo XXI. Hay que revisar a fondo la política de comercio exterior de Colombia y sus resultados de los últimos treinta años desde cuando se construyó la institucionalidad que permanece vigente en la actualidad. Aunque la opinión pública considere que la economía Colombia es una economía 'abierta', la evidencia señala que -dada la dispersión de las tarifas arancelarias y las restricciones no arancelarias- es más cerrada que las de Perú, Chile y Bolivia y que una economía exportadora necesita ser abierta[26]. Las exportaciones representan en Colombia el 14,6% del PIB mientras en México constituyen el 37,9%, en Costa Rica el 33,3% y en Chile el 28,7%[27]. Estudios recientes señalan la importancia de la apertura al comercio internacional para elevar la productividad tanto de las empresas exportadoras como de las importadoras y resulta muy preocupante la precaria estructura exportadora de Colombia, en la cual las exportaciones responden muy pobremente a depreciaciones pronunciadas de la moneda como las registradas en 2013, 2014, 2015 y 2019.

La crisis del 'coronavirus' seguramente generará oportunidades para diversificar la estructura exportadora del país. Las cadenas de suministro de las grandes empresas internacionales han sufrido quiebres por lo cual estas últimas buscarán proveedores en localizaciones diferentes a la China y el Lejano Oriente. La ubicación geográfica de Colombia ofrecería un atractivo para esas empresas. Concretar esas alternativas requerirá un esfuerzo importante tanto de las instituciones estatales en el sector del comercio exterior, lideradas por el Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo, y los empresarios colombianos.

C. Crecimiento económico y productividad

En 2019 la economía colombiana se expandió a un ritmo de 3,2%. Pese a que fue un resultado positivo frente al 2,5% del 2018 y una cifra mejor que la de América Latina en conjunto, el ritmo de crecimiento económico no era satisfactorio antes de la crisis del 'coronavirus' y estaba lejos del crecimiento potencial de 4,5% que el país tuvo en la década pasada. Dado que la estimación del PIB potencial se ha reducido, otra de las tareas pendientes en Colombia es elevar la productividad total de los factores, considerando que, de acuerdo con Lora (2019), "el 85% de las diferencias en las tasas

[26] Ver, por ejemplo, el libro de García J., Montes, E., Giraldo, I. (2019, Editores), *Comercio exterior en Colombia: política, instituciones, costos y resultados*, Banco de la República.

[27] Hommes Rudolf, "El relativo rezago de la economía colombiana", *El Tiempo*. Op. CIt, p.1.12.

de crecimiento entre países se debe a las diferencias en la productividad total de los factores". Es preocupante que, aún con precios internacionales elevados para el petróleo y los minerales, las proyecciones previas al colapso por cuenta del coronavirus señalaban que el crecimiento de la economía no superaría el 3,7% anual en 2020 por el lastre de una productividad negativa.

Por el efecto del Covid-19, el crecimiento económico del país se verá severamente afectado y su recuperación será, infortunadamente, lenta. El valor absoluto del PIB no regresaría a su nivel de 2019 sino hasta 2022 (BBVA, 2020). Además, las proyecciones de población están señalando que la contribución del trabajo al crecimiento va a ser menor en el futuro de lo que fue en el pasado.

D. Estructura fiscal colombiana

Colombia enfrenta un serio problema fiscal estructural. El relato muestra la sucesión de reformas tributarias de los últimos veinte años, ocho en total, incluidas las dos leyes de financiamiento que se presentaron y aprobaron en el Congreso Nacional para obtener recursos y financiar el gasto del GNC. Señala, también, lo tortuoso que resulta el manejo presupuestal y las dificultades para abrir espacios en los distintos gobiernos que permitan ejecutar sus prioridades. No puede afirmarse que no hubiera existido la intención de resolver el problema. Al final de la Administración Pastrana se convocó la Misión del Ingreso Público. En 2004 se introdujo la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo y en 2007 entregó sus conclusiones la Comisión Independiente de Gasto Público. En 2011 se estableció la Regla Fiscal, en 2015 se convocó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria y en 2017 la Comisión para el Gasto y la Inversión Pública. Pero la 'economía política' no ha permitido adoptar en su totalidad las recomendaciones de estas comisiones de expertos. Mientras en el pasado se lograba converger mediante negociaciones satisfactorias, actualmente hay un divorcio entre lo que recomienda la técnica económica y lo que es aceptable para los dirigentes políticos.

La crisis del 'coronavirus', con su exigencia de incrementar de manera notable el gasto público para fortalecer el sistema de salud y apoyar los ingresos de la población pobre y la vulnerable, impone un desafío mayor a la sociedad colombiana para revisar y refinar la estructura fiscal del país. De un lado, el mayor endeudamiento del gobierno nacional hará necesario incrementar el recaudo para servir los pagos abultado de la deuda. Por otro, la crisis vuelve a poner en primer lugar de la agenda pública la necesidad de luchar contra la pobreza, la informalidad y la desigualdad. Los gobiernos de futuro deberán desempeñar un papel más activo que en el pasado en búsqueda del bienestar social y la redistribución del ingreso.

La historia recuerda que tras las crisis del siglo XX se adoptaron reformas tributarias importantes porque estas, las crisis, amplifican los desequili-

brios económicos y sociales que no se corrigieron en épocas de estabilidad. El 'coronavirus' y su tratamiento han evidenciado la desigualdad, han golpeado fuertemente a millones de colombianos y han puesto al descubierto la informalidad en el mercado de trabajo, lo que obliga a reducir el costo de crear empleos formales, alto en la actualidad en relación con el costo del capital, debido a los beneficios aplicables al capital en el estatuto tributario.

E. Manejo del déficit fiscal con menor margen de maniobra

El déficit del Gobierno nacional fue de 3,1% en 2018 y de 2,5% en 2019. Aunque la Regla Fiscal se encuentra suspendida, el Gobierno Nacional ha manifestado su intención de retornar a la senda de reducción del déficit en 2022. De acuerdo con las cifras incorporadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, el balance fiscal total deberá corregirse del -8,1% del PIB al -5,1% en 2021 y al -2,5% en 2022. Para lograrlo, deberá reducir el tamaño del gasto con respecto al PIB en cerca de 5 p.p. (en comparación con 2020) y simultáneamente incrementar de forma permanente los ingresos en al menos 2% del PIB. Llevar a la práctica unas acciones para aumentar los ingresos, reducir el gasto y enajenar activos estatales en tan corto tiempo es un desafío enorme para el Gobierno Duque por el esfuerzo político que requiere para que sean respaldadas en el Congreso y en la opinión pública.

La política fiscal futura deberá centrarse en eliminar gastos innecesarios, mejorar la focalización

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS SOCIALES POR QUINTIL DE INGRESO

Sector	Magnitud subsidio (% el PIB)	Focalización (% el subsidio por quintil de ingreso)				
		1	2	3	4	5
Educación (Inc. formación para el trabajo)	2,97	25,7	23,4	21,4	18,1	11,4
Pensiones (Inc. Colombia Mayor)	2,31	4,3	7,8	13,7	23,4	50,8
Salud	1,85	33,7	23,6	19,7	15,1	8,0
Servicio públicos	0,66	21,8	23,2	22,9	204	11,7
Atención a la pobreza	0,46	33,4	23,0	15,0	17,2	11,5
Atención a la primera infancia	0,42	32,0	27,4	22,1	15,4	3,2
Vivienda	0,22	11,3	22,5	29,6	26,6	10,0
Otros	0,16	48,7	35,7	7,5	5,4	2,6
Distribución total	**9,0**	**22,4**	**19,9**	**18,8**	**18,8**	**20,2**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018).

de los subsidios -muchos de ellos injustificados y regresivos como el caso de los subsidios pensionales-, y reformar la administración pública con el fin de generar ahorros. Simultáneamente, deberá identificar nuevas fuentes de ingresos para la Nación que eviten introducir mayores distorsiones en el ya de por sí complejo y retador escenario fiscal.

F. Deuda pública

En materia de deuda pública, el desafío es gigantesco. Antes de que se extendiera la epidemia de coronavirus por el mundo y llegara a Colombia, la relación deuda-PIB en el país se elevó aceleradamente. El Gobierno del Presidente Duque financió algunos gastos corrientes a través de la emisión de deuda, inició el reconocimiento de pasivos no contabilizados con anterioridad (la deuda de las sentencias judiciales contra la Nación, los bonos pensionales y las deudas acumuladas del Estado con los aseguradores y prestadores del sector salud) y decidió financiarlas a través de TES a largo plazo con tasas de interés inferiores a las de mora.

La deuda bruta del Gobierno Nacional Central cerró 2019 en 50,3% del PIB y, aunque un avance en la dirección correcta había sido la reducción de emisiones de deuda en 2019 y la nueva disminución que preveía el Plan Financiero del Ministerio de Hacienda para 2020, por cuenta del choque internacional ocasionado por el coronavirus la estrategia cambió. Se espera que la deuda pública se incremente a niveles entre el 65% y el 70% del PIB al finalizar el año, de manera que, una vez superada la crisis, será muy importante la necesidad de ajustar la deuda pública.

El Gobierno y el Banco de la República tienen ante sí la adopción de decisiones muy complejas relacionadas con el endeudamiento externo. La alternativa que se estaría implantando es la de asegurar el financiamiento con la banca multilateral y con la banca internacional. El hecho de contar con la Línea de Crédito Flexible del Fondo Monetario Internacional, cuyo desembolso fue aprobado por la entidad en la reunión de su directorio el primero de mayo, envía una señal de confianza en Colombia a la banca internacional. Adicionalmente, Colombia mantiene el grado de inversión otorgado por las agencias calificadoras de riesgo.

Mientras el crédito esté abierto para Colombia y no se cierre abruptamente como en la crisis de los ochenta y de los noventa del siglo XX, el país podría obtener sin dificultades los recursos que necesita en el exterior. Sin embargo, con el fin de evitar posibles conflictos en la asignación de recursos públicos a nivel nacional y un debate político alrededor del comportamiento del país como deudor internacional, en los próximos años Colombia deberá monitorear permanente su posición. Debe evitar el riesgo de un sobreendeudamiento que obligue a dedicar una porción significativa del presupuesto nacional al pago de intereses y capital.

En el mediano plazo, el gobierno, los líderes políticos, los banqueros nacionales e internacionales y los economistas deberían vislumbrar los escenarios futuros alrededor del problema del sobreendeudamiento -no solamente de Colombia sino de los países de América Latina y, en general, de los países emergentes-, recabando en la experiencia de los años ochenta cuando, bajo la coordinación del Fondo Monetario Internacional, se acordó una estrategia de manejo ordenado de la deuda para salir de la crisis. Colombia, por su historia y credencial de buen deudor podría promover una estrategia de relaciones financieras exteriores como la esbozada[28]. El asunto de fondo es que el sobreendeudamiento será un problema de muchos países y que, como tal, requerirá una solución de carácter multilateral y evitar medidas unilaterales, que tendrían consecuencias futuras muy negativas.

G. Mercado laboral: desempleo e informalidad

Lo sucedido en materia de desempleo en los últimos veinte años arroja luces y sombras. De un lado, la baja de la tasa de desempleo abierta a un digito fue un logro importante de la política pública. Se mostró que los costos altos implícitos en la contratación laboral, por la existencia de las cargas sobre las nóminas, actuaban en contra de la generación de empleo y de la formalidad. Por otro, a pesar de los resultados aceptables en empleo y reducción de la informalidad, todo indica que se requieren nuevos esfuerzos, especialmente con el impacto de los nuevos choques externos sobre la economía y la dificultad de elevar de manera apreciable el ritmo de crecimiento en los próximos años.

En los próximos años, será necesario en el país continuar los esfuerzos para promover el empleo, y, sobre todo, evitar las medidas populistas como puede ser encarecer de nuevo la contratación formal de empleo estableciendo nuevas primas o cargas sobre la nómina o decretar fuertes incrementos reales del salario mínimo. La convocatoria de una nueva Misión de Empleo, anunciada a principios de 2020 es una buena noticia por la necesidad que se tiene de analizar las causas que explican el incremento del desempleo en condiciones 'normales', por fenómenos novedosos como la migración venezolana, la reducción en el costo del capital -planteada en las últimas disposiciones tributarias-, y los cambios tecnológicos en el aparato productivo.

El choque económico por cuenta del coronavirus y los empleos que se pierdan de manera rápida

[28] Oscar Marulanda Gómez, quien fuera asesor del ministro de Hacienda en el manejo de la deuda en los años ochenta y posteriormente miembro de la junta directiva del Banco de la República escribió un completo memorando público sobre la estrategia de endeudamiento externo del país en la actualidad. Ver Marulanda Gómez Oscar, *Endeudamiento Externo*, abril 20 de 2020.

seguramente se reestablecerán lentamente. La crisis ha puesto de presente la necesidad de establecer en Colombia un seguro de desempleo más efectivo que las cesantías, dedicando recursos fiscales para ello. Sería de interés, además, combinar el diseño de ese seguro con las medidas para reducir la informalidad en el mercado laboral, que adquieren prioridad a raíz de las consecuencias sobre los trabajadores informales de la extensión del coronavirus.

H. Desigualdad y pobreza

Los avances en la disminución de la pobreza y la desigualdad durante las dos décadas fueron importantes, pero no enteramente satisfactorios. Colombia continúa siendo uno de los países más desiguales de América Latina, una región del mundo que no se caracteriza precisamente por sus avances hacia la igualdad social. Además, las cifras de los últimos años no son favorables. Desde 2015 la pobreza monetaria no está decreciendo, e incluso, los números correspondientes al año 2018 muestran que la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional y la desigualdad aumentaron, siendo probable que los indicadores de 2019 también sean negativos. Los resultados señalan que más que la cantidad del gasto público social son importantes la claridad en las prioridades, la focalización, el buen desempeño institucional y la coordinación entre las diferentes entidades. Es interesante resaltar que, aún en coyunturas de ajuste fiscal, la reducción de la pobreza se mantuvo y mejoró el Índice GINI. Este será un enorme desafío a la hora de enfrentar la magnitud del choque del Covid-19 que claramente aumentará la pobreza y la desigualdad muy fuertemente[29].

En los años que vienen puede haber impactos positivos para reducir la desigualdad con la compensación del IVA que está adelantando el Gobierno Nacional. Esta medida beneficiará al 20% más pobre del país, llegando a más de 2,8 millones de hogares que recibirán una suma fija. Es una medida prometedora pues, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sólo por ésta política, la desigualdad en el país se reduciría a una velocidad mucho mayor de lo que se había venido reduciendo en las últimas décadas. Abre la posibilidad, además, de introducir en el futuro el IVA a la totalidad de los productos, devolviéndolo a los grupos pobres y vulnerables, con lo cual se avanzaría en hacer más progresivo este tributo.

Aunque medidas como las mencionadas constituyen un avance, el país no puede caer en complacencias. En Colombia, el sistema tributario no es progresivo y el gasto público no logra el objetivo de reducir la desigualdad, pues, de hecho, en

[29] El Departamento Nacional de Planeación ha estimado que la pandemia podría incrementar la tasa de pobreza en los departamentos colombianos entre 0,9 y 4,4 p.p. en el "mejor escenario" y entre 5 y 13,4 p.p. en el "peor escenario".

ocasiones la empeora, como en el caso del sistema pensional. El gran desafío es evitar el deterioro de la situación social y lograr que las personas que salieron de la pobreza no vuelvan a caer en ella.

Es de esperar que la crisis del 'coronavirus' no solo impacte el empleo sino agudice las situaciones de pobreza y desigualdad por lo cual revertir estos efectos y generar una senda de mejora hacia el futuro se convierten en una prioridad inescapable de la agenda política nacional.

I. Hacia una nueva economía

La agenda para el futuro debe incluir la generación de acuerdos políticos para la solución de los problemas estructurales, profundizados en 2020 por la crisis sanitaria, económica y social del país. Habrá grandes demandas de gasto público en los distintos sectores que no van a poder satisfacerse sin reformar a fondo el sistema tributario y elevar los ingresos de la Nación. Son enormes las necesidades en materia de educación y salud, particularmente en términos de la mejora de la calidad, actualización tecnológica y acceso oportuno al sistema de salud.

El país requiere urgentemente, además, continuar avanzando en su infraestructura de transportes no solamente para completar la red de troncales sino para expandir y mejorar sustancialmente la calidad de las vías terciarias, integrar las distintas regiones y favorecer a los productores rurales. En la transición hacia la paz, es fundamental asegurar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, en particular la de las Fuerzas Armadas y de Policía, lo mismo -y no menos importante- que de las instituciones que conforman la rama de Justicia.

Los choques sobre la sociedad y la economía de principios de la nueva década amplifican la existencia de los problemas, como se ha visto en este documento, y muestran la necesidad de un papel mucho más activo y contundente del Estado en su solución. Los líderes políticos deben entender que la dificultad para enfrentar una crisis de las profundas y desconocidas proporciones como la que se experimenta actualmente en Colombia provienen de no contar con un contrato social que beneficie por igual a todos los ciudadanos. En esas circunstancias es difícil, si no imposible, exigir sacrificios colectivos a la población.

La crisis, por consiguiente, obliga a toda la sociedad a cambiar la forma de aproximarse al Estado, a la economía y a las políticas públicas. Ello implica comenzar, desde ahora, a vislumbrar y planificar el futuro sin obnubilarse por regresar a la 'normalidad', al pasado. La verdad es que el mundo experimentó muchos fracasos cuando se intentó volver al pasado después de las crisis. La defensa del 'statu-quo' no es una buena receta para superar exitosamente la crisis sino, por el contrario, buscar un rediseño de la acción del Estado y una nueva economía en un marco de libertades y democracia.

Bibliografía

Banco de la República (2001). Notas Editoriales, Octubre 2001.

Banco de la República (2014). Evolución de la Balanza de Pagos. Enero-Diciembre 2013. Subgerencia de Estudios Económicos. Sector Externo.

Banco de la República (2020). Evolución de la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Enero-Diciembre 2019. Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica. Sector Externo.

BBVA (2020). Perspectivas de desempeño macroeconómico: el reto de cuidar la salud y el bienestar de los colombianos. Abril 23 de 2020.

Caballero, C. (2007). Memorias incompletas. Crónica sobre el despertar del siglo XXI en Colombia. Editorial Norma.

Caballero, C. (2020). Un programa económico para la crisis. El Tiempo, jueves 23 de abril de 2020.

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2016), Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público, diciembre de 2015, Fedesarrollo, Bogotá.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL (2018). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030.

Dinero (2019). Del Marco Fiscal y la contabilidad creativa: ¡Vuelve la incertidumbre fiscal! Publicación digital. Julio 28 de 2019.

Dinero (2019b). "Nuestra tasa de desempleo es inaceptable": Alberto Carrasquilla. Agosto de 2019.

El Espectador (2019). Gobierno le apuesta a vender el 8,5% de Ecopetrol. Publicación digital. Enero 17 de 2019.

Fedesarrollo (2020). Comunicado de Prensa, abril 21 de 2020.

García J., Montes, E., Giraldo, I. Eds. (2019). Comercio exterior en Colombia: política, instituciones, costos y resultados, Banco de la República.

Gómez, H. e Higuera, L. (2018). Crecimiento Económico: ¿Es posible recuperar un ritmo superior al 4% anual?, Cuadernos Fedesarrollo, No. 57, marzo 2018.

Hommes, R. (2019), "El relativo rezago de la economía colombiana", El Tiempo, jueves 20 de junio de 2019.

Junguito, R. (2016). Historia Económica de Colombia en el Siglo XX. Universidad Sergio Arboleda.

Kalmanovitz, S. (2017). "Miguel Urrutia como banquero central", en Meisel, A. y Ramírez, M. (editores), Tres banqueros centrales, Banco de la República.

La República (2019). La posible venta de ISA le dejaría al Gobierno $6.6 billones aproximadamente. Publicación digital. Mayo 15 de 2019.

Lora, E. (2019). Economía esencial de Colombia. Editorial Debate.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017). Cinco mitos sobre el endeudamiento público. Publicación digital, marzo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Boletín de prensa No. 178. Noviembre 02 de 2018.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo

Ministerio de Salud y Protección Social (2017). Boletín de prensa No. 042. Marzo 23 de 2017.

Ocampo, J. A. (2020). Los ciclos internacionales y su impacto sobre la economía colombiana, en Cadena, X. (Ed.). Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública. Bogotá: Fedesarrollo.

Portafolio (2019). La venta de Cenit le dejaría a la Nación $9.5 billones: Anif. Publicación digital. Mayo 19 de 2019.

Urrutia, M. y Llano, J. (2012). Los actores en la crisis de fin de siglo, Facultad de Economía, Universidad de Los Andes, Ediciones Uniandes.

Zárate, J. (2014). PIB potencial y Coyuntura Económica. Foro sobre Perspectivas Económicas y Liquidez Global (Thomson Reuters), Bogotá. Octubre de 2014.