
COLOMBIA

Incapacidad de aprovechar las bonanzas

Serie: Los desafíos de la
transformación productiva
en América Latina



Contenido

Antecedentes

Grandes tendencias

Sector externo

Deuda pública e impuestos

Saldos del sector privado

Cambios en el PIB

Empleo a informalidad

Crecer con sostenibilidad

Entre la pobreza y la desigualdad

Principales conclusiones

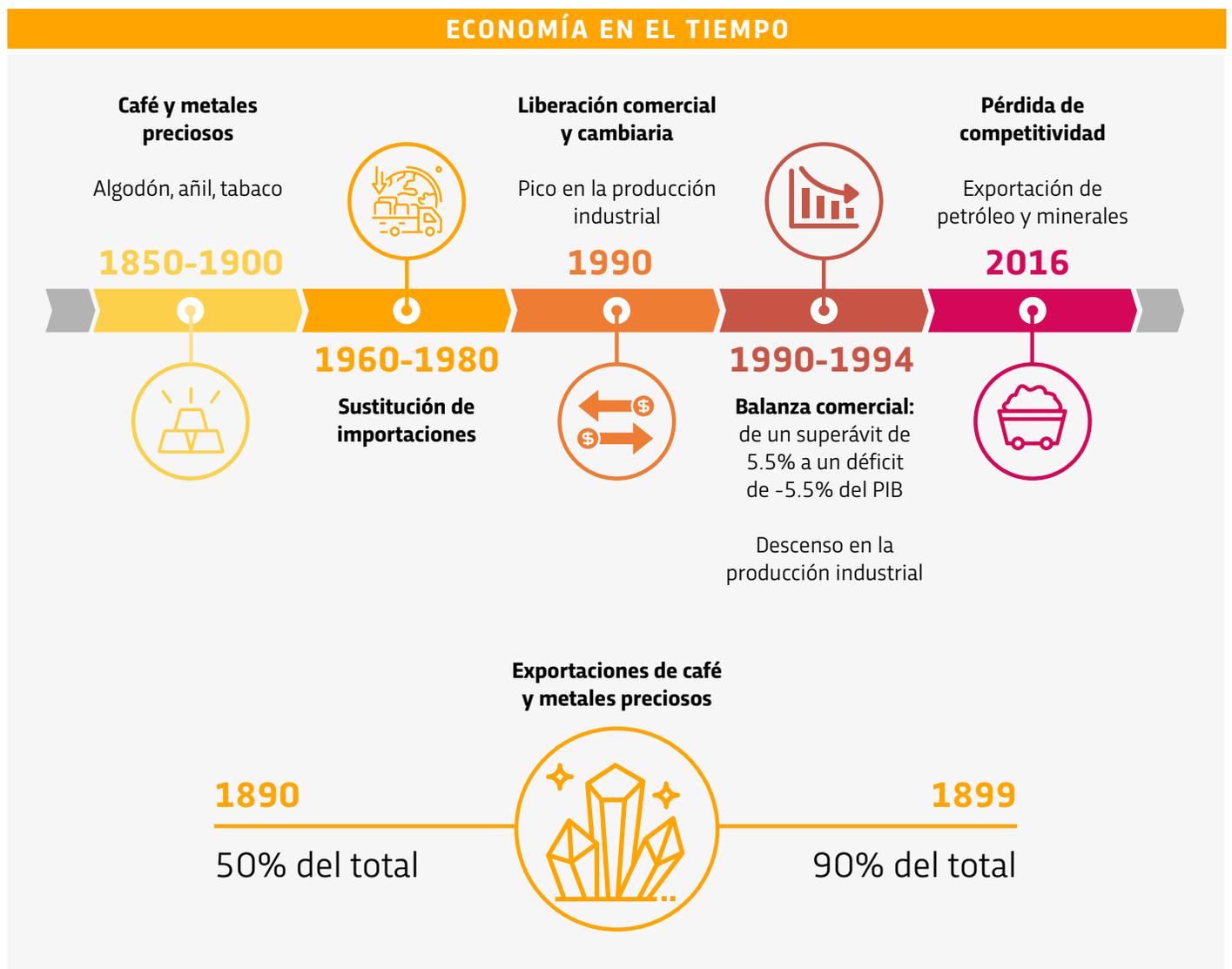
Antecedentes

Desde mediados del siglo XIX, **la inserción directa de Colombia en la economía del mundo se dio fundamentalmente por medio de la extracción de oro.** Este mineral fue la base de acumulación que permitió el fomento de otras actividades económicas, concretamente el comercio, la banca y la industria.

Durante todo ese siglo, además, **se dieron los primeros pasos hacia la modernización de la agricultura** y hubo cierta claridad de que **la consolidación del mercado inter-**

no se relacionaba con la expansión exportadora. Entre 1850 y 1882 aumentaron las ventas al exterior, sobre todo de café y metales preciosos y, en menor medida, de quina, algodón, añil, sombreros de paja y tabaco. No obstante, esta dinámica se consolidó hasta el siglo XX.

Por otra parte, en la primera mitad de esa centuria **se avanzó poco en la distribución de la tierra. La crisis derivada de su concentración se manifestó** sobre todo **en la segunda mitad.**



Grandes tendencias

Entre 1960 y 2016 se observan **dos claros momentos en la estructura de la economía**. El primero se caracterizó por la **búsqueda de la sustitución de importaciones, acompañada de un control de la tasa de cambio**. Hasta mediados de los ochenta, **la tendencia fue aplicar las orientaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)** en lo concerniente a la producción de bienes de consumo durables. Por esta razón **se le dio relevancia al desarrollo de la industria y a la integración regional**, como lo demuestra el fortalecimiento del Grupo Andino, integrado por Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.

El segundo momento comenzó **a mediados de los ochenta**, cuando se abandonó el enfoque de la sustitución de importaciones y **comenzó a abrirse camino la liberación comercial**, que se impuso con fuerza a comienzos de

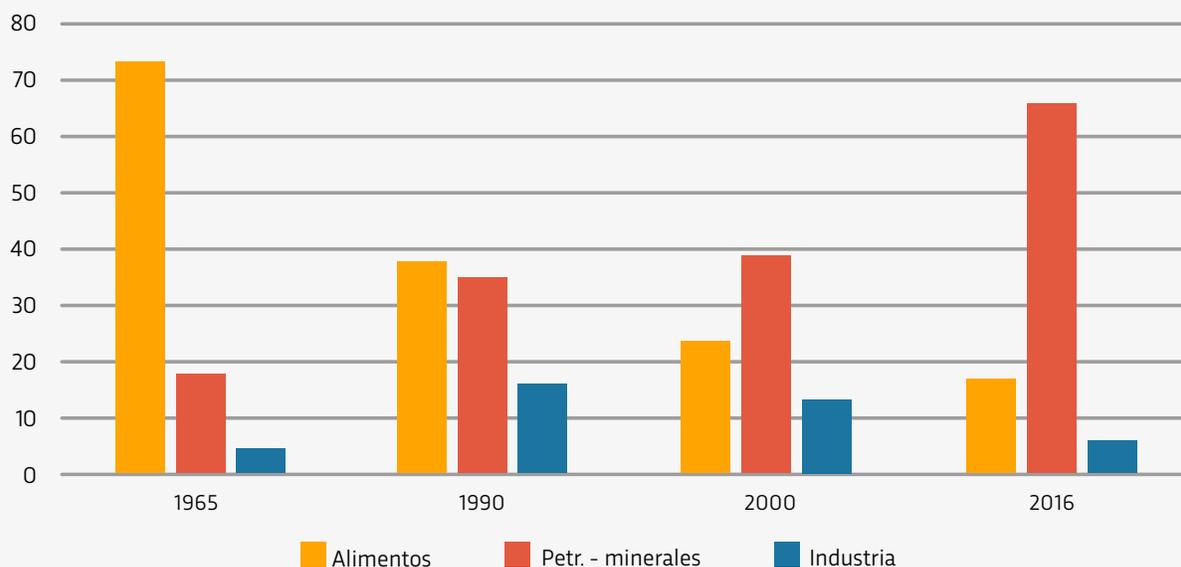
los noventa. Sin embargo, **la entrada masiva de dólares generó volatilidad y se distorsionó la dinámica de la economía real**.

Ha habido un **cambio significativo en la estructura de las exportaciones**. En 1965, cuando apenas comenzaba el modelo de sustitución de importaciones, 73.4% de las ventas al exterior correspondía a alimentos, mientras que la participación de petróleo y minerales era de 17.7%. La industria llegó a su punto más alto en 1990, con 16.4%. Esta **evolución de la manufactura** fue el **resultado positivo de las políticas sugeridas por la CEPAL**. En 2016, por el contrario, el peso de la industria se redujo a 6.2%, y el petróleo y los minerales subieron a 66.3%. Este rubro y el de alimentos suman 82.3%.

Entre 1990 y 1994, el saldo de la balanza comercial pasó de un superávit de 5.5% del PIB a un déficit de -5.5%.



PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES (%)



Fuente: Center for International Development at Harvard University (2017).

Sector externo

Con la **reprimarización de la economía**, los **principales productos de exportación** son actualmente: **café, petróleo, carbón, oro, flores y banano**. El cambio en la composición de las exportaciones llevó a que **la economía terminara dependiendo del vaivén de los precios del petróleo y los minerales**. Además, no se crearon mecanismos que permitieran convertir los excedentes en procesos industriales y agropecuarios sostenibles.

La política económica le ha dado **demasiada importancia al mercado internacional**, lo que incluye la firma de **numerosos acuerdos de libre comercio**. Se dijo que las exportaciones serían la condición necesaria para consolidar el desarrollo. Ha sucedido todo lo contrario: **en lugar de una apertura hacia fuera, el país ha experimentado una apertura hacia dentro**.

El **déficit de la cuenta corriente se ha ido cerrando después de 2016** porque **la devaluación del peso ha encarecido las importaciones**, no porque se hayan fortalecido las exportaciones. **La agricultura y la industria no se han recuperado** y, por esta razón, **las ventas al exterior distintas de los bienes primarios no crecen** a un ritmo significativo.

La **pérdida de competitividad** de la economía colombiana es **evidente**, y no es fácil cerrar esta brecha, ya que **refleja un problema estructural relacionado con la baja productividad**.

Los resultados negativos de la cuenta corriente se podrían interpretar también como un **fracaso de los acuerdos de libre comercio**.

IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS BÁSICOS



2005

De 1 millón a 12 millones de toneladas año.

2015

CUENTA CORRIENTE

-6.3%
del PIB

2015

-4.2%
del PIB

2016

-3.3%
del PIB

2017

-3.8%
del PIB

2018

Deuda pública e impuestos

El **reiterado desequilibrio de las finanzas del gobierno** se ha reflejado en un **creciente endeudamiento**. En 2018, el saldo de la deuda pública fue de 55.5% del PIB, y Colombia pagó cerca de 30 billones de pesos solo por concepto de intereses. En contraste, baste saber que el presupuesto anual para todas las universidades públicas es cercano a cuatro billones de pesos.

El **manejo de la política fiscal** ha tenido dos características. **Por un lado, se insiste** de manera reiterativa **en reducir el gasto** y, **por el otro**, el énfasis en esta disminución ha llevado a **descuidar la tributación**.

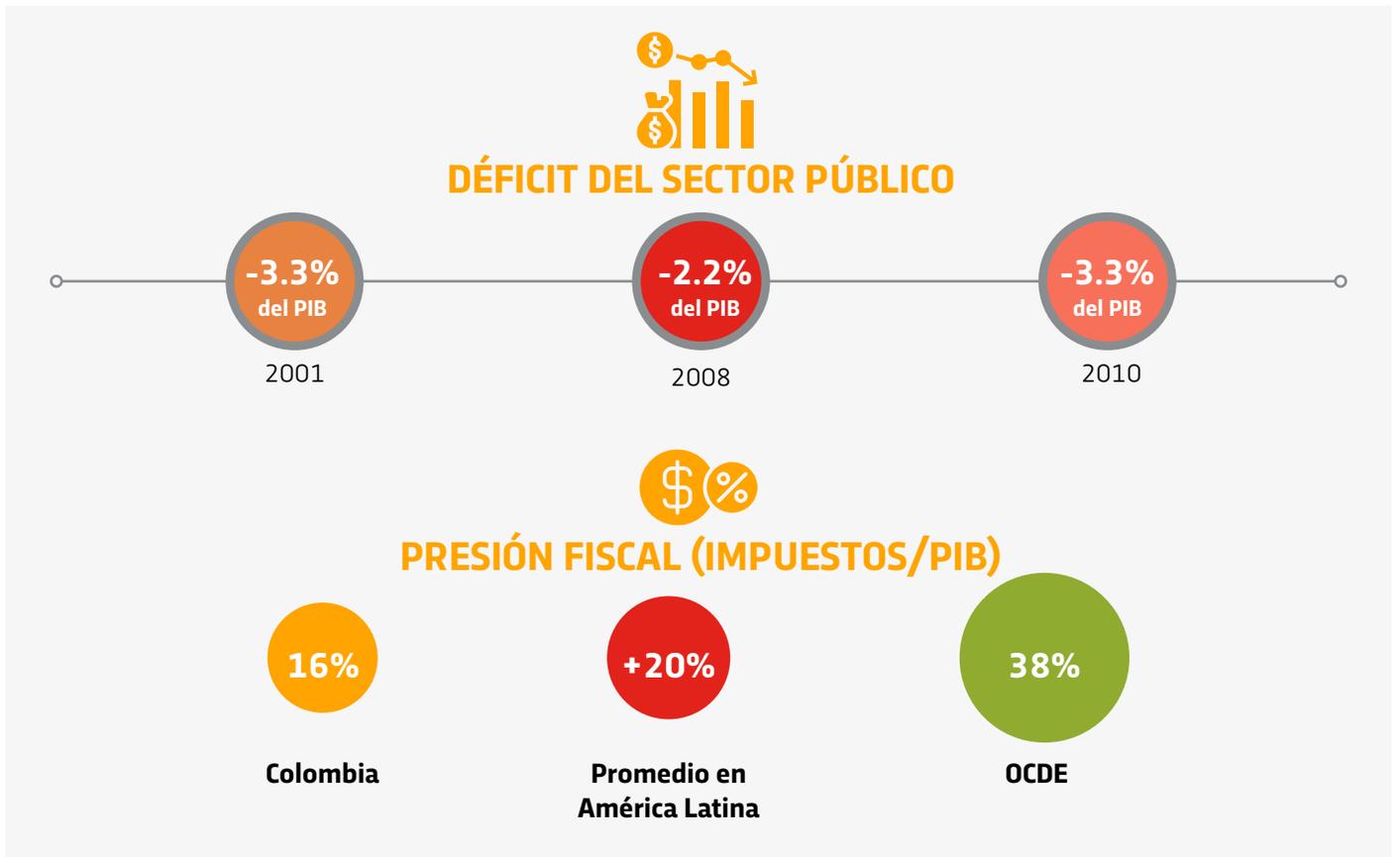
La Comisión del Gasto y la Inversión Pública indicó que **es necesario aumentar el gasto público, pero con eficiencia**. En tanto, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria coincide en que **la modernización del país implica un mayor y mejor gasto**.

Es contraproducente pretender reducir el déficit fiscal a través de recortes del gasto, dejando de lado la vía tributaria. **Mientras los niveles de tributación sigan siendo tan bajos, no habrá dinero** para educación, ciencia y tecnología; no se modificará la matriz energética ni se atenderán cuencas, vías, infraestructura, salud, seguridad social, paz



consolidada, etcétera. En otras palabras, **sin impuestos y sin mayor gasto no habrá modernidad**.

Para **aumentar los impuestos con criterios de equidad** es indispensable tocar a los ricos. En Colombia, el 1% más rico posee 20.5% de la riqueza nacional y apenas tributa alrededor de 11.7% de sus ingresos. El resto de los mismos (acciones, derivados financieros, renta en los paraísos fiscales, etc.), es decir, 88.3%, no está gravado.



Saldos del sector privado

La **cuenta del sector privado** (empresas y familias) fue **positiva entre 2001 y 2004**, así como en **2009 y 2010**, pero **se endeudó de manera considerable en 2014 y 2015**. Una parte de este endeudamiento se registró en el exterior,

donde las tasas de interés fueron considerablemente más bajas que en Colombia.

La enfermedad holandesa trajo consigo una euforia por el consumo, que se financió con crédito.



LA ENFERMEDAD HOLANDESA EN COLOMBIA



La enfermedad holandesa se refiere a los efectos negativos provocados por un aumento significativo en los ingresos en divisas de un país.

A partir de 2016, **el desbalance privado ha ido disminuyendo**. Este **resultado** es consistente **con una menor demanda**, atribuible en parte a la **pérdida de confianza** de los consumidores.

La excesiva dependencia de la exportación de bienes primarios y el aumento de las importaciones llevaron a descuidar el mercado interno, con impactos negativos en los sectores industrial y agropecuario, al tiempo que los **habitantes de las zonas productoras de petróleo y minerales** continúan reportando **pésimas condiciones de vida**.

Para consolidar el mercado interno y revertir la situación actual se debe mejorar la infraestructura. Además, **la transformación de las economías de enclave** en zonas productivas y competitivas **requiere un adecuado ordena-**

miento territorial. Esta es una **prioridad que se desprende de los acuerdos de La Habana**, firmados en 2016 entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Por su parte, **en la discusión de las reformas tributarias ha sido muy clara la preferencia por la oferta y el menosprecio por la demanda**. La lógica alternativa podría ser: **la demanda interna incentiva la productividad y, por esta vía, se mejora la competitividad**. De haberse desarrollado el mercado interno, apoyando a los pequeños y medianos productores, y sin negar el impulso a las exportaciones, se habría reducido la incertidumbre ocasionada por los cambios de la economía mundial.

DISTRIBUCIÓN MUY DESIGUAL DE LA TIERRA



- 70.8% de los productores vinculados a unidades productoras agropecuarias (UPA) menores de cinco hectáreas ocupan 3.1% del área censada.
- En contraste, en las UPA de más de 1,000 hectáreas se ubica 0.2% de los productores, que en 2014 ocupaban 59.5% del área.
- Los excedentes de 83% de las fincas ni siquiera llegan al valor de una unidad agrícola familiar (UAF).

Cambios en el PIB

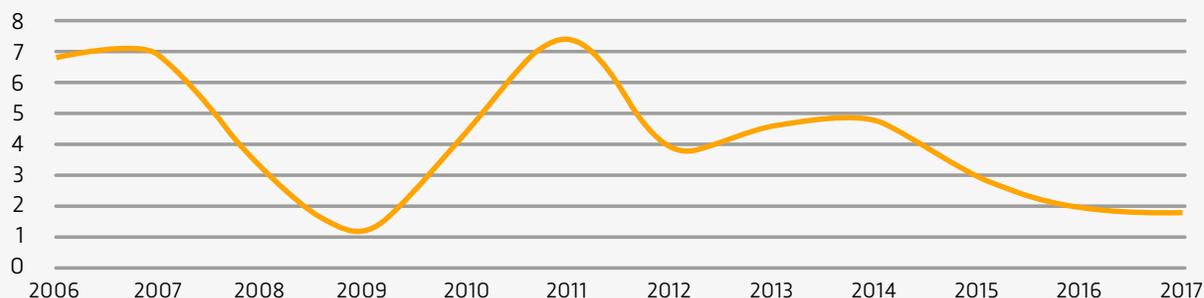
La evolución reciente del PIB presenta **dos momentos relativamente diferenciados: de 2006 a 2011, con un movimiento cíclico intenso, y a partir de 2011, cuando se registra una tendencia descendente.** Conviene subrayar que **el PIB cayó precisamente en los años de bonanza**, lo que confirma los daños causados por la enfermedad holandesa. Pese a los excedentes del petróleo y la minería, la dinámica del producto se ha ido debilitando.

Asimismo, **es clarísima la pérdida de importancia de la agricultura y la industria. A partir de 2005 ganan espacio la minería, el comercio, las comunicaciones, las finanzas y la administración pública.** A los bancos y otros intermediarios financieros les ha ido bien, debido en buena medida

a que la tasa de interés que cobran sigue siendo muy alta. Pero la cartera vencida comienza a subir con el paso del tiempo, situación que, obviamente, tampoco es buena para los bancos.

La construcción de obras civiles ha contribuido también al crecimiento. En los últimos diez años **se han impulsado las alianzas público-privadas (APP)**, mecanismo al que se recurre cada vez con mayor frecuencia dado el poco peso que tiene el gasto público en el PIB. Por lo mismo, **se han exagerado los alcances de las APP:** en lugar de aceptar la necesidad de incrementar el gasto, el plan de desarrollo confía, con excesivo optimismo, en que 33% de la financiación de la infraestructura provendrá de estas.

TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PIB, 2006-2017



Fuentes: DANE, Banco de la República.

COMPONENTES DEL PIB, 1970, 1980, 1990, 2005-2016 (%)

Concepto	1970	1980	1990	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agropecuario	25.4	22.8	21.6	7.0	6.7	6.5	6.3	6.3	6.1	5.5	5.5	5.6	5.5	5.6	5.9
Minería	2.6	1.2	4.6	5.1	4.8	4.7	5.0	5.7	5.6	6.2	6.2	6.3	5.7	5.5	5.2
Industria	21.4	22.4	21.2	14.7	15.0	15.2	14.4	13.9	13.5	13.1	12.7	12.4	12.0	12.2	12.2
Electricidad-agua	0.8	1.0	1.1	3.4	3.4	3.3	3.3	3.4	3.2	3.1	3.0	3.0	2.9	2.9	2.8
Construcción	3.5	3.4	3.0	6.9	7.6	6.8	6.7	6.8	7.0	7.4	6.7	6.7	7.2	7.6	7.3
Comercio	12.5	12.7	11.4	16.9	17.0	17.2	17.1	17.0	17.2	17.1	17.3	17.4	17.2	17.3	17.4
Comunicaciones				2.6	2.5	2.7	2.6	2.5	2.8	2.8	2.8	2.9	2.8	2.8	2.7
Finanzas	14.3*	14.0	14.5	2.8	2.9	3.2	3.5	3.3	3.4	3.5	3.7	3.8	4.0	4.1	4.3
Inmobiliaria				9.2	8.9	8.7	8.9	9.0	8.8	8.4	8.5	8.3	8.1	8.2	8.3
Servicios	7.8	9.3	8.6	7.3	7.1	7.3	7.6	7.4	7.4	7.5	7.6	7.8	7.7	7.6	6.9
Administración pública	11.9	12.9	13.9	13.9	13.6	13.4	13.4	13.6	13.5	13.5	14.0	13.9	15.3	14.9	15.8
Recreación				2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2	2.3	2.2
VAB	100.0	100.0	100.0	91.9	91.3	90.9	90.7	91.0	90.8	90.7	90.5	90.7	90.7	90.9	90.8
Impuestos				8.2	8.7	9.1	9.3	9.0	9.2	9.3	9.5	9.3	9.3	9.1	9.2
PIB				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* En 1970, 1980 y 1990, el concepto "finanzas" incluye varios rubros que no son comparables con la serie que comienza en 2005.

Por los cambios de metodología, estos tres años no son estrictamente comparables.

Fuente: DANE.

Empleo e informalidad

En **febrero de 2019**, la tasa de **desempleo** fue de 11.8%, el **nivel más alto de los últimos seis años**, con lo cual se están poniendo de relieve problemas estructurales de la economía.

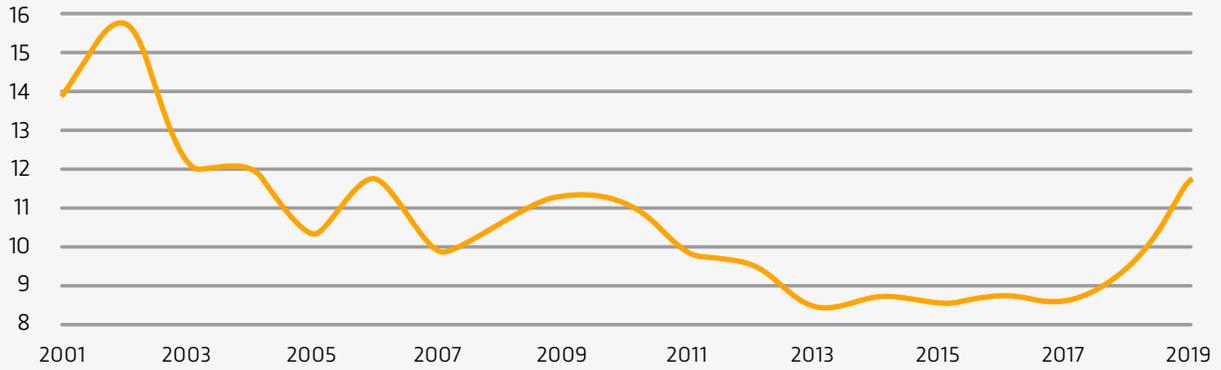
El desempleo femenino es más alto; en el total nacional suele estar entre seis y siete puntos por encima del de los hombres. En las grandes ciudades, es de tres a cuatro puntos superior, y la diferencia es más notoria en el campo.

La presencia simultánea de **menores tasas de crecimiento del PIB y, hasta 2017, de una tendencia decreciente del desempleo** estaría **mostrando que se han ido consolidando procesos económicos de baja productividad**.

Por su parte, **la tasa de ocupación creció de manera continua desde 2007 hasta 2015**. Este aumento del empleo en periodos de menor dinamismo del PIB se explica también por una **permanencia de la informalidad**. Los procesos informales se han mantenido a lo largo del tiempo y, sobre todo, se han transformado, mostrando una **flexibilidad sorprendente**. Existe una especie de resiliencia de lo informal. Urgen mecanismos que permitan modificar estas prácticas. **Es necesario**, por ejemplo, **que la formalidad sea menos costosa y más flexible**. Tanto en Colombia como en el resto de América Latina, la lucha contra la informalidad tiene que hacerse con una mirada integral, que conjugue las dimensiones institucionales, sociales y productivas.

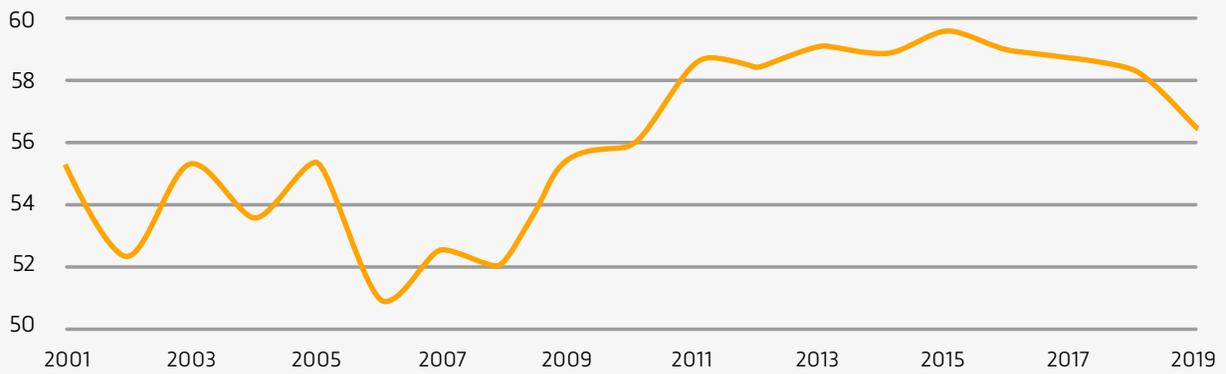


TASA DE DESEMPLEO, 2001-2019*



* Hasta febrero de 2019.
Fuentes: DANE.

TASA DE OCUPACIÓN, 2001-2019*



* Hasta febrero de 2019.
Fuentes: DANE.

Creecer con sostenibilidad

Para lograr una economía ambientalmente sostenible y reducir la pobreza es preciso modificar de manera sustantiva el patrón de crecimiento. Se requiere, además, investigación en ciencia y tecnología (CyT), aunque esta no se contempla en la política pública.

El crecimiento verde –que pasa por cambios significativos en las formas de producir y consumir– se plantea como una estrategia de largo plazo. El gobierno colombiano ha destacado la relevancia de este crecimiento en consonancia con las directrices de la OCDE. Sin embargo,

no explica los mecanismos que se utilizarían para lograr la transformación, y la vía tributaria no se ha considerado de manera explícita.

A pesar de su enorme potencialidad, los impuestos al carbono y los bonos de carbono no resultan tan relevantes por ahora.

Las regalías también pueden ser una buena fuente de financiación. Colombia hizo pésimo uso de esta opción, que desperdició en un número excesivo de pequeños proyectos.

Entre la pobreza y la desigualdad

El precio de los alimentos es fundamental en la determinación de la línea de pobreza (LP). La revaluación del peso estimuló la importación de estos productos, que se abarataron en medio de la enfermedad holandesa, de manera que el valor de la LP disminuyó. En los años en que el peso se revaluó, la importación de alimentos se reflejó en una menor inflación. Los alimentos importados se encarecen cuando el peso se devalúa, lo cual fue evidente en 2015.

En los dos últimos años se estancó la tendencia a la baja de la pobreza. Es necesario tomar medidas, sobre todo en los aspectos distributivos. La disminución de la pobreza es sostenible si y solo si se toman medidas que reduzcan la desigualdad.

En el periodo 2002-2017, el índice de Gini de los ingresos laborales bajó de 0.57 a 0.50, pero en 2018 volvió a subir a 0.51. En las bases del nuevo plan de desarrollo se dice que, en los cuatro años del gobierno de Duque, el Gini disminuirá a 0.47. Pero en las bases no se mencionan otros Gini, como los de la concentración de la tierra y la riqueza, que son considerablemente más altos. El Gini de ingresos laborales se ha reducido porque la clase media ha hecho transferencias a las familias más pobres, pero



esta forma de distribución es débil. No se están buscando alternativas fiscales (combinación de impuestos y subsidios) que efectivamente lleven a una reducción de la concentración del ingreso y la riqueza.

POBREZA, POBREZA EXTREMA Y COEFICIENTE DE GINI, 2002-2018

2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Pobreza monetaria extrema – incidencia (%)

Nacional	17.7	15.7	14.8	13.8	16.4	14.4	12.3	10.6	10.4	9.1	8.1	7.9	8.5	7.4	7.2
-----------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Pobreza monetaria – millones de personas

Nacional	20.0	19.5	19.5	18.7	18.2	17.6	16.5	15.2	14.8	14.0	13.2	13.0	13.3	12.9	13.1
Rural	6.4	5.9	6.1	5.9	5.9	5.7	5.2	4.9	5.0	4.6	4.4	4.3	4.2	3.9	3.9
13 ciudades (área metropolitana)	6.5	6.6	6.3	6.0	5.2	5.0	4.6	4.2	3.9	3.6	3.3	3.3	3.4	3.4	3.6

Pobreza monetaria extrema – millones de personas

Nacional	7.1	6.4	6.1	5.8	7.1	6.3	5.4	4.7	4.7	4.1	3.7	3.7	4.0	3.5	3.5
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

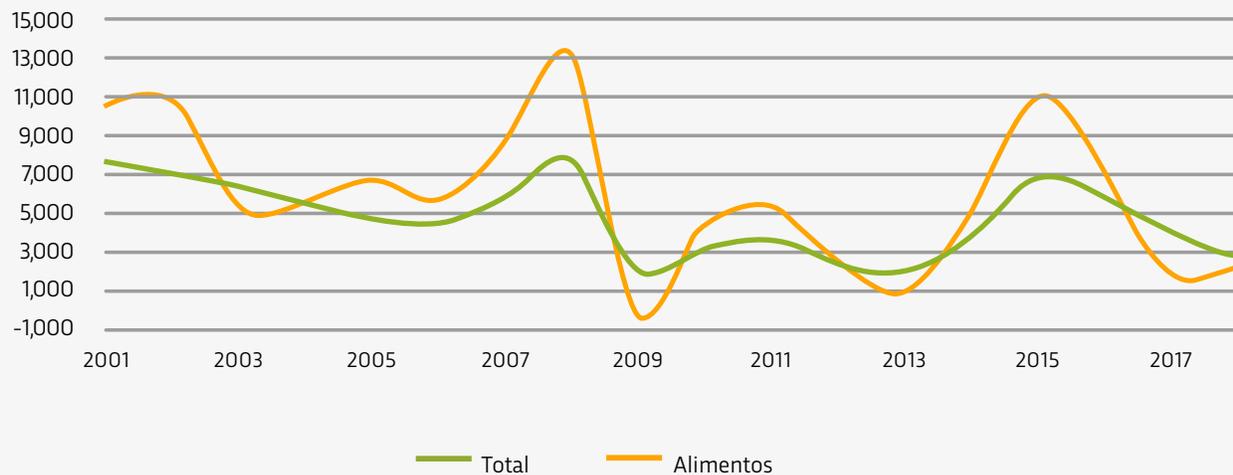
Gini de ingresos laborales

Nacional	0.572	0.554	0.558	0.557	0.567	0.557	0.560	0.548	0.539	0.539	0.538	0.522	0.517	0.508	0.517
-----------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Los años 2006 y 2007 no se incluyen porque nunca se pudo hacer el empalme de las series.

Fuente: Dane.

INFLACIÓN GLOBAL (IPC) E INFLACIÓN DE ALIMENTOS, 2001-2018*



* Hasta octubre de 2018.

Fuente: Banco de la República.

Principales conclusiones

- Es evidente el **proceso de reprimarización** de la actividad económica.
- La afluencia de dólares favoreció **la apreciación del peso colombiano**, a lo que siguió una **tendencia creciente del ritmo de las importaciones, incluso de alimentos básicos**, con los consecuentes impactos sobre la producción nacional.
- **Los desequilibrios macro**, sobre todo el balance en la cuenta corriente, **se agudizaron durante los años de las bonanzas del petróleo y los minerales**.
- **El déficit fiscal no se ha cerrado porque los diferentes gobiernos no han aumentado los impuestos al ritmo que se requiere** para poder financiar un gasto cada vez mayor.
- **Dado que es inevitable que el gasto continúe creciendo, este debe ser más eficiente**. Además, tiene que lograrse el cierre fiscal mediante mayores impuestos, que deben ser también progresivos.
- Los **altos costos de intermediación** han permitido **ganancias elevadas al sector bancario, a costa del endeudamiento** de hogares y pymes.
- **Es necesario recurrir a otras fuentes de ingreso**, como impuestos al carbono, regalías y participación en las rentas derivadas de las dinámicas urbanas.
- Pese a las numerosas **declaraciones a favor del crecimiento verde, no se toman las medidas necesarias** correspondientes.
- Ya hay indicios de que **la pobreza puede volver a aumentar**, lo que se atribuye en gran medida al incremento en el precio de los alimentos.
- **Los tres últimos gobiernos han declarado que la sostenibilidad y la equidad son retos prioritarios, pero no actúan en consecuencia.** 🇨🇴





La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

fes-transformacion.org

Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica
en América Latina de la Friedrich-Ebert-Stiftung
Yautepec 55, col. Condesa
C. P. 06140, Ciudad de México
+52 (55) 55535302
transformacion@fesmex.org

Para más información y acceso digital a la Biblioteca Transformación y otras publicaciones del Proyecto, visita: <https://www.fes-transformacion.org/publicaciones/>

Ebook basado en el estudio de Jorge Iván González

Desarrollado por ICO
Imagen y Comunicación Organizacional
www.icoimagen.com.mx

Coordinación: Jorge Ruiz Esparza
Textos: Teresa Martínez Arana
Elementos gráficos y diseño: Sabrina Sánchez Solórzano