

PERFIL DE PAÍS: COLOMBIA

Durante los últimos seis años Colombia ha sido testigo de importantes transformaciones económicas y sociales, enmarcadas en los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos, actual presidente y último mandatario que por ley ha podido aspirar a una reelección presidencial.

Bajo la promesa de mantener los avances en las condiciones de seguridad alcanzados en la Administración anterior, y con el objetivo de potenciar aún más los logros en materia de crecimiento económico, Juan Manuel Santos fue elegido para el período presidencial 2010-2014. El Plan de Desarrollo de la primera Administración Santos buscaba impulsar y potenciar el crecimiento de cinco sectores estratégicos de la economía nacional: infraestructura, vivienda, innovación, agropecuario y minería. Adicionalmente, se propuso reducir las altas tasas de desempleo, que por aquella época superaban el 10%. Aunque fueron notables los avances en materia social y de seguridad, el crecimiento económico se mantuvo hacia el 4,5% real, una cifra relativamente satisfactoria para la economía colombiana.

Sin embargo, dos de los principales acontecimientos que se presentaron bajo la primera Administración Santos determinaron el rumbo de su segunda elección como presidente de la República: el proceso de paz con las FARC-EP y la bajada del precio del petróleo, hitos que marcaron decididamente la agenda política, social y económica del país en los años recientes, y que con seguridad seguirán incidiendo en los próximos años, dadas sus implicaciones en materia económica y social. En efecto, el inicio de su segundo período presidencial (2014-2018) coincidió con el cambio en las condiciones de oferta y demanda en el mercado global de crudo. Esta nueva realidad en la industria petrolera cambió en el panorama local y exacerbó la incertidumbre, dada la alta dependencia de Colombia a la dinámica de los precios del crudo: cerca del 55% de las exportaciones provenía de las ventas de petróleo, el 35% de la Inversión Extranjera Directa (IED) total se dirigía al sector minero-petrolero, y cerca del 19% de los Ingresos fiscales tenían como fuente las rentas del sector petrolero.

Durante el segundo período Santos, ahora sin la perspectiva de la reelección presidencial, buena parte de la agenda política del país giró en torno a la culminación exitosa del proceso de paz. Proceso que, una vez concertado, deberá afrontar el tránsito hacia su implementación. Por otro lado, en el frente económico, la drástica caída en las cotizaciones internacionales del petróleo, gestada desde mediados de 2014, tuvo grandes implicaciones sobre la economía colombiana a través de diversos canales, generando, entre otros efectos: presiones sobre las cuentas fiscales; una ampliación del déficit en cuenta corriente; una marcada devaluación del tipo de cambio; y una desaceleración económica generalizada. Esta nueva coyuntura ha generado retos de gran calado para la culminación de la segunda Administración del presidente Santos.





CONSTRUYENDO EL FUTURO:
EQUIDAD, EDUCACIÓN
Y UNA PAZ SOSTENIBLE

GERMÁN MONTOYA,

Director económico Asociación bancaria de Colombia

JONATHAN MALAGÓN,

Vicepresidente técnico Asociación bancaria de Colombia

Un balance agríndice en el crecimiento

Durante el primer período presidencial (2010-2014), la hoja de ruta que direccionó el desarrollo de la actividad económica se basó en la estrategia de las cinco “locomotoras de crecimiento”, las cuales hacían referencia a aquellos sectores estratégicos que iban a liderar la expansión económica en esos años mediante programas tendientes a incrementar la productividad y lograr una generación permanente de empleo. Dichas “locomotoras” se asociaban a: los nuevos sectores basados en la innovación; la agricultura y desarrollo rural; vivienda y “ciudades amables”; desarrollo minero y expansión energética; e infraestructura de transporte. Sin embargo, sería el sector minero-energético y la construcción las actividades que impulsarían de manera efectiva el crecimiento de la economía.

Durante la primera Administración Santos, la “locomotora” minero-energética avanzó como consecuencia de los altos precios internacionales del petróleo y la expansión de la producción petrolera interna. De esta manera, entre 2010 y 2013 el PIB del sector creció en promedio 8,8% en términos reales, cerca de 1,8 veces lo que creció el agregado de la economía colombiana en ese período.

Otro de los sectores que presentó un avance significativo fue el de vivienda. Dentro de las metas propuestas para desarrollar este pilar se propuso construir al menos un millón de viviendas nuevas durante el cuatrienio 2010 a 2014, uno de los propósitos más ambiciosos que históricamente se había trazado el país en este frente. Con ello, además de contribuir con un mayor dinamismo del sector de la construcción, se ayudaría a reducir el notable déficit de viviendas que registraba el país en aquel momento. Desde entonces, la construcción registró un crecimiento del 72%, pasando de 560.300 viviendas durante el cuatrienio 2006-2010 a 965.363 durante el cuatrienio siguiente, lo que representó cumplir con el 97% de la meta propuesta. El dinamismo en la construcción de casas se sustentó en gran medida en los programas de vivienda gratuita para las clases menos favorecidas y en los subsidios a la tasa de interés para la adquisición de vivienda.

Por su parte, las infraestructuras, el otro gran componente del sector de la



construcción, también registró grandes transformaciones. La carencia en materia vial y en infraestructura de transporte era uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la competitividad. En particular, los altos costos de transporte, la baja capacidad logística y la vulnerabilidad de las principales vías que conectaban los centros productivos con los puertos de exportación se hicieron cada vez más evidentes dada la mayor inserción del país en el comercio mundial. Por tal razón, durante el primer mandato se propuso como meta la construcción, mejora y mantenimiento de la red vial, fluvial y férrea, así como la de los aeropuertos del país.

Los cambios de orden institucional que facilitaron una mejor estructuración y construcción de grandes proyectos de infraestructura se resumen en la creación de entidades como la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y la reestructuración del Ministerio de Transporte. Además, se crearon normas que favorecieron la mayor participación del sector privado en estos proyectos, entre ellas la Ley de

Alianzas Público Privadas y la Ley de Infraestructura.

En este frente se alcanzaron algunos resultados, como la construcción de más de 800 km de doble calzada, el mantenimiento de 3.248 km y la estructuración inicial de los megaproyectos de infraestructura (Concesiones 4G). Estos últimos se convertirían en el programa más representativo para superar los cuellos de botella en infraestructura vial del segundo período presidencial.

En medio de este panorama, el PIB del sector agrícola registró un crecimiento promedio de 3,5% entre 2011 y 2014. Un comportamiento que si bien luce relativamente satisfactorio fue explicado principalmente por un marcado crecimiento de la producción de café, tras los planes de renovación cafetera adelantados por el gobierno.

Por último, en materia de innovación, los principales esfuerzos se dieron gracias a la reforma al régimen de regalías¹. Con esta reforma se creó el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, que obtuvo recursos correspondientes al 10% de las regalías obtenidas por la extracción de petróleo y minerales.

1. Las regalías hacen referencia a las transferencias de recursos que hace el Gobierno a los departamentos y municipios del país como una contraprestación económica que se causa por la explotación de un recurso natural no renovable. Se constituyen como una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial.

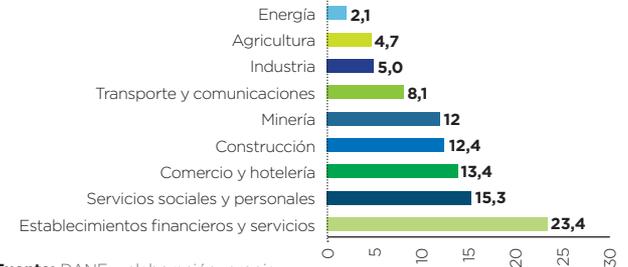


GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN Y CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL PIB (2010-2014)

A. Participación sectorial (%)



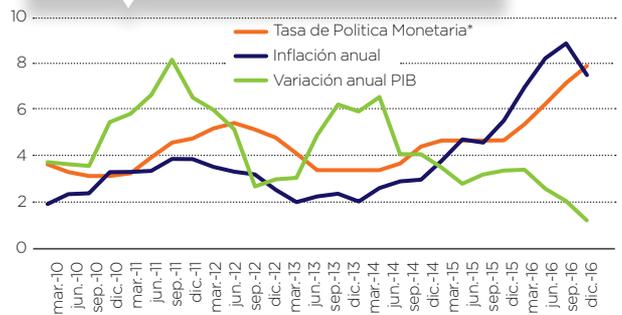
B. Contribución sectorial (%)



Fuente: DANE y elaboración propia.



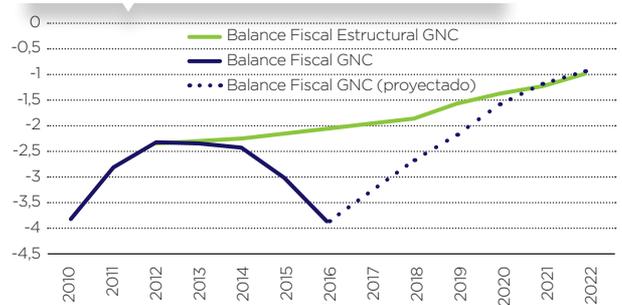
GRÁFICO 2. CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB, TASA DE INTERÉS DE POLÍTICA MONETARIA E INFLACIÓN ANUAL (trimestral*) (%)



Fuente: DANE y cálculos propios



GRÁFICO 3. BALANCE FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL Y REGLA FISCAL (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda de Colombia y elaboración propia.

En síntesis, durante el cuatrienio 2010-2014 la economía colombiana registró un crecimiento importante, con una expansión promedio del PIB del orden de 4,8% en términos reales. Dicho dinamismo obedeció al buen comportamiento de los sectores de construcción, explotación de minas y canteras y establecimientos financieros, siendo este último el sector que más contribuyó con el crecimiento en este período (ver Gráfico 1).

Adicionalmente, la estructura productiva del país presentó un rebalaceo a favor del sector minero-energético, lo que implicó una pérdida de participación de los sectores sujetos de comercio, especialmente de la industria manufacturera, todo ello en medio de un prolongado período de apreciación del peso colombiano debido a los importantes flujos de inversión provenientes del exterior, en buena parte asociados a las inversiones en el sector petrolero.

El segundo mandato de Juan Manuel Santos (2014-2018) se enmarca en un período de desaceleración económica, generado por: la drástica caída en las cotizaciones internacionales del petróleo; los efectos del fenómeno de “el Niño” sobre la actividad productiva; y el incremento en las tasas de interés por parte del Banco de la República (Gráfico 2). Para este período, la política económica del Gobierno Nacional consignada en el Plan Nacional de Desarrollo se cimentó sobre tres pilares: mayor equidad, mejor educación y la construcción de una paz sostenible.

En particular, el pilar de la equidad se pretendía sustentar en el buen desempeño de los sectores estratégicos de la economía, como la construcción de infraestructuras y viviendas. En cuanto al tema de infraestructura vial y los proyectos de cuarta generación (4G), una de las grandes apuestas de la segunda Administración Santos, se proyectó que durante el segundo cuatrienio se lograría un mayor avance en la construcción vial, con una meta de 1.334 km. Adicionalmente, se empezó a diseñar el Plan Maestro de Transporte Intermodal, cuyo objetivo central es desarrollar la infraestructura vial, férrea, fluvial, portuaria y aeroportuaria de manera articulada.

En materia de construcción de vivienda, el Gobierno se propuso continuar con el programa de vivienda gratuita, añadiendo 30.000 viviendas a las 100.000 propuestas durante el cuatrienio anterior, así como mantener los programas de subsidio a la tasa de interés y a la cuota inicial, tanto para Viviendas de Interés Social (VIS) como

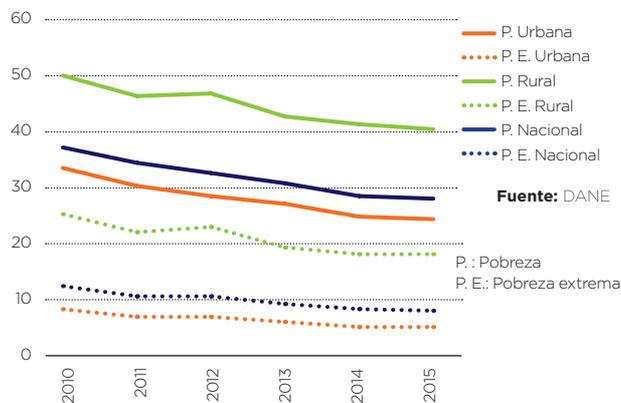
para aquellas no VIS. Como consecuencia de los programas de vivienda y los proyectos de infraestructura, durante 2015 el sector de la construcción creció un 4,0%, cifra superior al crecimiento promedio de la economía (3,1%).

Sin embargo, el fuerte impacto que experimentó la economía colombiana por causa de la caída de los precios del petróleo afectó el crecimiento del sector minero y de las actividades de transporte, comercio y servicios sociales. La industria manufacturera, por su parte, tras la reapertura de la Refinería de Cartagena retomó parte del dinamismo que registraba en años anteriores, aunque su crecimiento aún se mantiene débil. Se espera que la fuerte devaluación que exhibió el tipo de cambio tras la caída de los precios del crudo tenga efectos favorables sobre este sector, una vez las empresas adecúen sus estructuras productivas a los nuevos niveles de tipo de cambio.

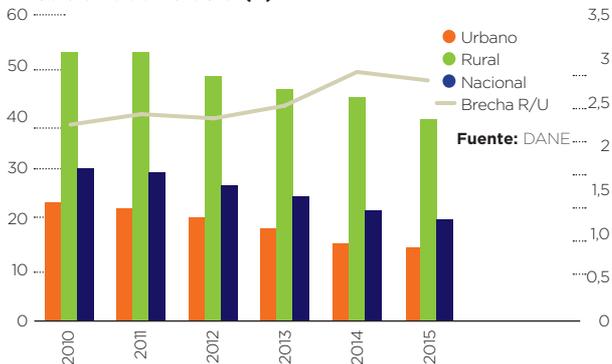
En suma, la economía colombiana entre 2015 y 2016 ha tenido que realizar una serie de ajustes en su estructura productiva a favor de sectores sujetos de

GRÁFICO 4. INDICADORES DE POBREZA

A. Pobreza monetaria (%)



B. Pobreza multidimensional (%)



En las zonas rurales la pobreza se mezcla con instituciones débiles, el conflicto armado, el déficit de infraestructura, y servicios públicos y sanitarios deficientes, entre otros problemas



comercio distintos al minero-energético. Esta situación, como resulta natural, ha tenido grandes implicaciones en términos de crecimiento económico. De esta manera, mientras en el cuatrienio anterior la economía crecía por encima del 4,0% anual, en 2015 la economía creció 3,1% y en 2016 se estima un crecimiento cercano al 2,0%. Sin embargo, para el 2017 el mercado ha empezado a descontar una recuperación de la actividad económica como respuesta al mayor dinamismo previsto en la construcción y la industria.

Un sector externo aún resentido

Durante el primer cuatrienio (2010-2014), que coincide con un período de altos precios del petróleo, las exportaciones petroleras registraron un crecimiento notable, alcanzando un valor máximo de 32.483 millones de dólares en 2013, lo que representó aproximadamente el 55% de las exportaciones totales. Dicho dinamismo

exportador generó una entrada considerable de divisas al país, con sus consecuentes efectos sobre el tipo de cambio, que durante ese año se situó en promedio en 1.868 pesos por dólar.

Debido a la apreciación sostenida del tipo de cambio, la competitividad del resto de sectores transables se redujo (entre estos la industria), fenómeno comúnmente conocido en la literatura económica como “enfermedad holandesa”. Así, las exportaciones industriales pasaron de representar cerca del 60% de las exportaciones totales en 2005, al 45% una década después.

Tras la caída de los precios del petróleo, los ingresos por exportaciones petroleras disminuyeron un 56,2%, situación que, pese a la importante devaluación del tipo de cambio, amplió considerablemente el déficit en cuenta corriente, que llegó a 6,5% del PIB en 2015. En la actualidad, si bien el desbalance en cuenta corriente se ha venido corrigiendo por cuenta de la menor demanda interna, esta sigue siendo una de las mayores vulnerabilidades de la economía colombiana.

Premuras fiscales

Con el propósito de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas del país, el Gobierno de Juan Manuel Santos acogió la iniciativa de la Administración anterior de implementar una regla fiscal, la cual establece una senda decreciente para el déficit fiscal estructural, haciendo de la disciplina fiscal un compromiso de Estado. La implementación de dicha regla se tradujo en un mayor acceso al financiamiento externo y contribuyó con la obtención del grado de inversión en 2011. De igual forma, durante el período previo a la caída en los precios del petróleo, los ingresos por rentas petroleras llegaron a representar el 3,3% del PIB (23.800 millones en 2013), garantizando así la sostenibilidad fiscal del país durante esos años.

Sin embargo, la disminución en los precios del petróleo generó una drástica caída en las rentas petroleras, que se estima que para 2017 serán prácticamente inexistentes. Debido a lo anterior, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central se amplió a 3,0% del



PIB en 2015, mientras que el déficit del Sector Público Consolidado ascendió a 3,4% del PIB (Gráfico 3). Si bien se llevaron a cabo una serie de medidas de austeridad que buscaban reducir el impacto de la caída de los precios del petróleo sobre el balance fiscal, la imposibilidad de reducir aún más el gasto público así como la amenaza de perder el grado de inversión por el considerable desbalance fiscal, obligaron al Gobierno a llevar a cabo una reforma tributaria, con la que se espera recaudar cerca de 1,8 puntos del PIB entre 2017 y 2018.

Balance en materia social

Avances y retos en reducción de la pobreza

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos recibió un país donde más de un tercio de la población se encontraba en situación de pobreza, una cifra que lucía elevada aunque durante el gobierno de su antecesor, el expresidente Álvaro Uribe, más de 3,6 millones de colombianos salieron de esta condición. En efecto, de acuerdo con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la incidencia de la pobreza monetaria para 2002 era del 49,7%, mientras que para 2010 esta cifra había descendido a 37,2% (Gráfico 4A). Desde entonces, la incidencia de la pobreza se ha reducido en casi 10 puntos porcentuales (pps), lo que equivale a 3,5 millones de personas menos en condición de pobreza. Es importante resaltar que esta disminución en los índices de pobreza se ha dado tanto en el ámbito urbano como en las zonas rurales.

En línea con el indicador anterior, según el índice de pobreza multidimensional, que recoge otras variables no monetarias como las privaciones de salud, educación, vivienda, entre otras, la pobreza a nivel nacional pasó de 30,4% a 20,2% entre 2010 y 2015 (gráfico 4B). Si bien de acuerdo con este indicador las áreas urbanas parecieran tener un menor grado de pobreza respecto al índice de pobreza monetaria, en el ámbito rural la pobreza es mayor de acuerdo con el indicador multidimensional.

Las cifras anteriores muestran las grandes disparidades entre el campo y

las ciudades colombianas en materia de pobreza e indican que el principal reto de reducción de la pobreza no está en las ciudades (en donde los habitantes se encuentran más concentrados y es más fácil atenderlos) sino en las zonas rurales, donde la pobreza se mezcla con instituciones débiles, el conflicto armado, el déficit de infraestructura, y servicios públicos y sanitarios deficientes, entre otros problemas.

Como uno de los ejes centrales de la política pública en materia de pobreza, el Gobierno de Santos creó la “Red Unidos” a partir de la “Red Juntos” (existente desde 2007), la cual busca coordinar los esfuerzos de diversas entidades públicas para erradicar la pobreza extrema multidimensional del país. Con dicho objetivo en mente, también se creó la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), una entidad que pertenece al Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS). De acuerdo a cifras oficiales, al menos 8,4 millones de personas se han beneficiado de los programas y proyectos del DPS.

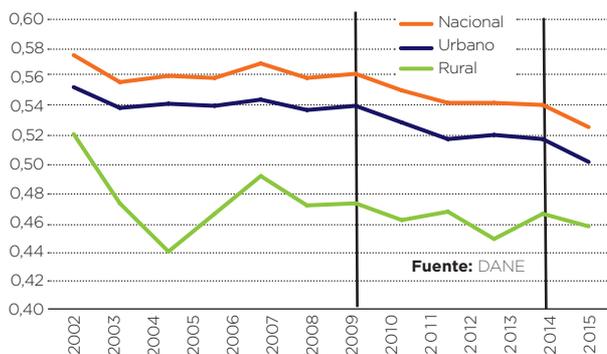
Por otra parte, el primer gobierno de Santos continuó con los programas de transferencias condicionadas de la Administración anterior (Familias en Acción y Jóvenes en Acción). Según Departamento Nacional de Planeación (2008), la relación costo-beneficio del programa es bastante alto y permite mejorar el desempeño de variables relacionadas con educación, nutrición, salud y empleo. Asimismo, de acuerdo con este estudio, el programa Familias en Acción fue efectivo reduciendo la pobreza entre 2002 y 2006, sobre todo la pobreza extrema, la cual se redujo en 17,1 pps en la zona urbana y en 12,6 pps en la zona rural, comparando hogares con acceso a los subsidios frente a hogares fuera del programa.

Durante 2010-2014 la economía colombiana registró un crecimiento promedio del PIB del orden de 4,8% en términos reales, por el buen comportamiento de los sectores de construcción, explotación de minas y canteras y establecimientos financieros



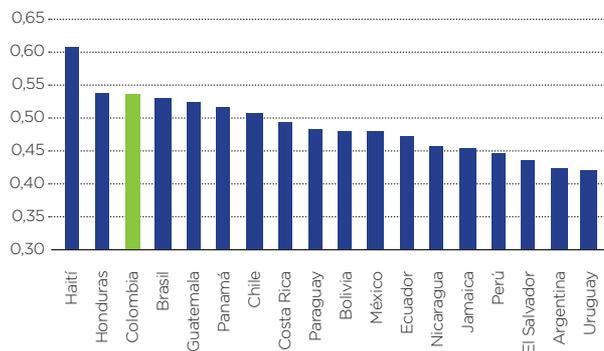
GRÁFICO 5. COEFICIENTE DE GINI

A. Evolución en Colombia*



B. Comparación internacional

Fuente: DANE



Avances marginales en materia de desigualdad en la distribución del ingreso

Si bien durante el Gobierno Santos la economía ha crecido en promedio a tasas de 4,5% y la pobreza se ha reducido en cerca de 9,4 pps, los avances en la reducción de la desigualdad han sido marginales. En efecto, mientras el coeficiente de Gini era de 0,557 en 2010, en 2015 la cifra solo descendió hasta 0,522 (Gráfico 5A). De hecho, el país es uno de los más desiguales de América Latina, una región que, a su vez, es una de las más desiguales del mundo (Gráfico 5B). De igual forma, la desigualdad en la distribución de la tierra es bastante elevada, con un coeficiente de Gini de 0,88 (datos de 2013).

Vale la pena resaltar, no obstante, que durante los gobiernos del presidente Santos la reducción en la desigualdad ha tendido a acelerarse. Adicionalmente, se evidencia que desde el 2010 la reducción en la desigualdad urbana ha sido mayor que la disminución de la desigualdad rural, ello debido a que los programas de transferencias condicionadas han tenido un mayor alcance e impacto en la población urbana.

Fin del conflicto armado con las FARC-EP

Uno de los mayores logros del gobierno del presidente Santos ha sido la atenuación del conflicto armado, logrando reducir todos los indicadores relacionados con la violencia a niveles no vistos desde hace más de tres décadas. Mientras en el punto más álgido del conflicto, en el 2002, se registraron 674.000 víctimas, en 2014 la cifra había descendido a 14.000 gracias a los diálogos de paz y a los ceses al fuego unilaterales llevados a cabo desde entonces. Por su parte, entre 2010 y 2015 se registraban cerca de 150 muertos anuales a causa del conflicto y, como resultado de la disminución del conflicto, en el transcurso del 2016 se han registrado tan solo 8 casos, de acuerdo con las cifras del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC).

En cuanto al número de secuestros, las cifras en el año 2000 lucían alarmantes, con cerca de 3.570 casos. Sin embargo, a partir de entonces la cifra ha experimentado un pronunciado descenso, y entre 2010 y 2014 se han registrado, de promedio, 295 casos al año. Mientras que la reducción entre 2000 y

2014 de las cifras de muertes, secuestros, desapariciones y confrontaciones se dio gracias a la acción de la Fuerza Pública, que debilitó las estructuras militares de los grupos armados ilegales. La reducción de estas cifras entre 2015 y 2016 está ligada directamente al proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo (FARC-EP), un proceso exitoso tras 5 años de negociación y que dio fin a más de cincuenta años de confrontación.

Conclusiones y consideraciones finales

Los retos que Colombia enfrenta en el ámbito social continúan siendo de gran calado, en buena medida debido al efecto negativo que el conflicto armado gestó en la sociedad. En este sentido, es esencial empezar a cerrar las grandes brechas existentes tanto en materia de pobreza como de ingresos. Es prioritario también enfocar los esfuerzos en superar la pobreza y el atraso del campo, pues es el sector rural el que registra niveles sistemáticamente mayores de pobreza (tanto monetaria como multidimensional)

y altos niveles de desigualdad en la tenencia de la tierra. Por lo tanto, el posconflicto y el Acuerdo de Paz recientemente firmado se convierten en una oportunidad para empezar a cerrar la brecha entre el campo y la ciudad.

Es importante, en este contexto, plantear políticas redistributivas que no afecten la eficiencia de los mercados y que permitan insertar al mercado laboral formal a aquellos que aún no son parte de este y que, por lo tanto, no disfrutan de los beneficios de la seguridad social y del sistema de pensiones. Uno de los retos más grandes consiste en depurar las bases del Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (SISBEN) para que la información registrada esté acorde con la realidad, pues la depuración de los sistemas de información permitirá una mejor focalización de los programas sociales del Estado.

El conflicto armado, que ha frenado durante medio siglo el desarrollo social y económico de Colombia, está cerca de su fin. El reto, en este aspecto, consiste en alcanzar una rápida y adecuada implementación de los acuerdos. Más allá de los retos puntuales, impedir que las FARC-EP desistan de dejar las armas es el objetivo primordial.

En cuanto al ámbito económico, los principales riesgos macroeconómicos para los años venideros están asociados al frente fiscal y al desbalance de la cuenta corriente. En ese sentido, resulta imprescindible que el país realice ajustes en estos frentes. Pese a que esto implicará una menor actividad económica en el corto plazo, también se deberán generar avances tanto en materia de competitividad productiva como en materia tributaria.

Por otra parte, si bien en 2016 la economía colombiana tocó fondo en su ritmo de crecimiento, 2017 será un año de recuperación. No obstante, en el corto y medio plazo el país estará creciendo por debajo de su nivel potencial mientras su estructura productiva se empieza a adaptar a las nuevas condiciones locales y externas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amarante, V., y Jiménez, J. (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Capítulo 1. Centro de Estudios Fiscales, CEPAL.
- CEPAL. (Consultado el 25/11/2016). Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL. Descargado de: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=12>
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-coste del Programa*. Bogotá, D. C.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014".
- Departamento Nacional de Planeación (2010). "Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018".
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Diagnóstico de la Pobreza Rural. Colombia 2010-2014*. Bogotá: DDRS-SPDR.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá, D. C.
- Presidencia de la República (2016). "Informe al Congreso".