

ECONOMÍA COLOMBIANA



CONTRALORÍA
General de la República

SE ESTÁ CREANDO
UN CONSENSO
ACERCA DE
LA NECESARIA
TRANSICIÓN
HACIA UN MODELO
FUNDADO EN EL
CONOCIMIENTO Y
ELLO IMPLICARÁ
SUPERAR EL
EXTRACTIVISMO,
GARANTIZANDO
LA SOSTENIBILIDAD
AMBIENTAL,
LA INCLUSIÓN
SOCIAL Y EL
DESARROLLO DE
LOS TERRITORIOS.

Número 374

EN LA SENDA DE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

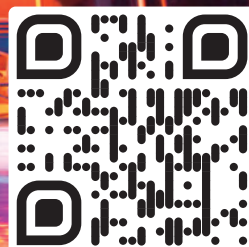
Centro de Vacaciones **CAFAM MELGAR**

Reserva antes de que acabe el año y viaja
de enero a mayo 2025 con precios de 2024.

Vigilado Supersubsidio

cafam.com.co

Conoce más



Línea integral Cafam
601 3077011 Opc. 2



Centrales de
Servicio Cafam



Tu asesor
de confianza

Consulta términos y condiciones en:
www.cafam.com.co/noticias/viaja-en-2025-con-tarifas-del-2024.
RNT: 169173, 4241, 4246, 4277. Ley 679 de 2001. Ley 1333 de 2009. Ley 1185 de 2008.

CAFAM

“

Naciones con políticas económicas inclusivas se basarán en el respeto por el derecho a la propiedad y en el fomento de la igualdad de oportunidades, lo que desencadenará mayores inversiones sociales y nuevas tecnologías.

”

*James A. Robinson y Daron Acemoglu.
Ganadores del Nobel de Economía 2024
Autores del libro Por qué fracasan
los países: Los orígenes del poder, la
prosperidad y la pobreza, 2012.*



CARLOS HERNÁN
RODRÍGUEZ BECERRA

CONTRALOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA

ESTRATEGIAS PARA LA REACTIVACIÓN

LA PANDEMIA DEL COVID-19 ACENTUÓ EL PROCESO DE DESACELERACIÓN ECONÓMICA QUE AFRONTABA EL PAÍS desde la crisis financiera global de 2008-2009, cuando la economía pasó de crecer 6,7 % en 2007 a 1,1 % en 2009. Afortunadamente los efectos negativos de la pandemia comienzan a superarse y las proyecciones más recientes del Fondo Monetario Internacional indican que la economía mundial crecerá 3,2 % en 2024; las economías avanzadas lo harán en 1,8 % y los mercados en desarrollo y emergentes en 4,2 %. En el caso de Colombia, el FMI espera que la economía crezca 1,6 %, pero hay estimaciones como la del Banco de la República que proyecta un crecimiento del PIB del 1,8 % en la más reciente estimación.

El modelo económico que adoptó el país históricamente se orientó en el pasado hacia actividades extractivas estimuladas en algunos períodos por el buen comportamiento de los precios internacionales de las materias primas, sobre todo energéticas. En esa línea, el país no asumió el reto de diversificar la economía, no se adoptaron estrategias para la reindustrialización y tampoco se tuvo en cuenta el impacto de ese modelo en el cambio climático.

En el período reciente se ha formado un consenso acerca del imperativo de reactivar la economía avanzando en la transición energética y productiva, dependiendo menos del extractivismo. Todos compartimos hoy la conciencia sobre la necesidad de reducir la contaminación y mejorar la inclusión social. Para lograrlo, el país debe avanzar en la economía del conocimiento, lo que permitirá mejorar la productividad con proyección al desarrollo territorial. Para alcanzar esos objetivos se instaló el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación que busca articular la visión y las acciones del Gobierno Nacional con el sector privado, la academia, la economía popular y los territorios. Sin embargo, esta transición debe ser justa, responsable y progresiva, garantizando la seguridad fiscal necesaria para sostener los programas sociales que benefician a la población más vulnerable.

Un resultado de esa sinergia ha sido el Pacto por el Crédito mediante el cual los bancos han ofrecido \$ 55 billones de pesos a los sectores claves acordados con el Gobierno Nacional. En el primer mes de su implementación se colocaron \$ 10.3 billo-

nes de pesos en sectores como manufactura y transformación energética, vivienda e infraestructura, sector agropecuario, turismo y economía popular, utilizando instrumentos como el redescuento, las garantías y los subsidios a la tasa de interés.

Para consolidar la reactivación económica el Consejo Gremial recomienda desindexar precios y tarifas de bienes y servicios que han estado vinculados al salario mínimo, exigen adoptar esquemas de ciberseguridad para proteger la infraestructura digital y garantizar la seguridad jurídica en las concesiones portuarias y viales.

El gasto público ha sido un pilar fundamental en la estrategia de reactivación económica en Colombia para el fortalecimiento de sectores clave como infraestructura, educación, salud y programas de apoyo a la economía popular. Estas inversiones han sido esenciales para promover el empleo formal, dinamizar los mercados internos y reducir la brecha de desigualdad en los territorios. En particular, los programas de transferencias directas como Ingreso Solidario y subsidios para pequeños agricultores benefician a muchas familias, evidenciando que una gestión fiscal responsable y alineada con las prioridades sociales puede acelerar la recuperación económica sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) ha destacado que durante 2024 el sector agropecuario ha presentado una de las mayores contribuciones al Producto Interno Bruto (PIB), pues según el Dane en el segundo trimestre el sector reportó un crecimiento del 10,2 %, mientras que en el primer trimestre alcanzó una tasa del 5,8 %. Sin embargo, ese sector se ha visto especialmente afectado por los bloqueos en las carreteras del país que perjudican el abastecimiento de alimentos e inciden en los precios.

Como ha señalado el Contralor Delegado Rodolfo Zea, los micronegocios representan más del 90 % de las empresas registradas en el país, proporcionando empleo a una gran parte de la población. Sin embargo, un 70 % opera en la informalidad, lo que limita su potencial de crecimiento y el acceso a beneficios fiscales. Por ello se recomienda implementar políticas que fomenten su formalización, acceso a financiamiento y modernización tecnológica. La promoción de la educación financiera y el apoyo a la asociatividad son esenciales para mejorar su competitividad y sostenibilidad a largo plazo.

El país avanza en la senda de la reactivación económica y para ello ha sido decisiva la convergencia de voluntades entre el gobierno y los gremios empresariales. Así se ha ido creando un consenso acerca de la necesaria transición hacia un modelo fundado en el conocimiento, lo que implicará superar el extractivismo, garantizando la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y el desarrollo de los territorios.

Para que ello sea posible es determinante la reasignación responsable de los recursos fiscales; su ejecución eficaz y transparente son imperativos.

Y sobre la ejecución de esos recursos fiscales la Contraloría General de la República (CGR) cumplirá la labor de control que la constitución le otorga y en la cual la sociedad confía y espera resultados concretos.**EC**



CONTRALORÍA

General de la República

DIRECTOR

Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República

SUBDIRECTOR

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor

CONSEJO EDITORIAL

Ana Elena Monsalvo Herrera
Andrés Felipe Giraldo Palomino
Beethoven Herrera Valencia
Javier Díaz Molina
Carmen Sofía Coy Mendoza
Álvaro Luis Mercado Suárez
Luz Stella Murgas Maya
Hernando Zuleta González
Nancy Milena Hoyos Gómez

EDITOR

Beethoven Herrera Valencia

OFICINA DE COMUNICACIONES Y PUBLICACIONES

DIRECTORA DE OFICINA
Marilyn López Forero

ENLACES DESPACHO VICECONTRALOR

Diana Carolina Córdoba Álvarez
Carlos Andrés Rodado Grijalba

SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN

Cra. 69 No. 44-35 / PBX: 601 5187000
e-mail: revista_economia@contraloria.gov.co

PRODUCTORA EDITORIAL

Adriana Prieto Herrera
adriana@disenoeditorial.com

DISEÑO EDITORIAL

Enrique Franco Mendoza

ASISTENTE EDITORIAL Y CORRECCIÓN

Jaime Viana Saldarriaga

DIAGRAMACIÓN, PREPrensa

ePUB, IMPRESIÓN

Diseño Editorial Comunicaciones Ltda.
PBX: 601 4898683 / contacto@disenoeditorial.com

ECONOMÍA

COLOMBIANA

REVISTA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AÑO LXX / DICIEMBRE 2024 - FEBRERO 2025

8

REACTIVACIÓN ECONÓMICA: EL RETO DE UN CAMBIO ESTRUCTURAL

Ricardo Bonilla González
*Exministro de Hacienda y
Crédito Público.*
Jorge Coronel López
Asesor del ministro de Hacienda.

18

AGENDA PARA LA REACTIVACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Mario Alejandro Valencia
*Subdirector regional de Prospectiva y
Desarrollo Nacional, DNP.*

24

PACTO POR EL CRÉDITO, MODERNIZAR EL FINANCIAMIENTO Y REACTIVAR LA ECONOMÍA

Jonathan Malagón
*Presidente de la Asociación Bancaria
de Colombia.*

32

COYUNTURA MACROECONÓMICA: AVANZA EL PROCESO DE REACTIVACIÓN

Juan Pablo Radziunas Pulido,
Carlos Humberto Barrera,
Miguel Alfonso Montoya,
*Funcionarios de la Contraloría Delegada
de Economía y Finanzas.*

FOTOGRAFÍAS E ILUSTRACIONES / Investigación y edición gráfica a cargo de: www.disenoeditorial.com. Contraloría General de la República: 5 -Alexander Agudelo-, fotografías de autores Contraloría General de la República: 32, 53, 74, 90, 95, Shutterstock.com: 9, 18, 21, 25, 29, 40, 51, 67 -Alexander Canas Arango-, 75, 79. Archivo personal autores y/o entidades que representan: 8, 19, 24, 44, 50, 54, 62, 80, 98, 102. Archivo Plinio Mendoza Neira: 99, editoriales: 104; Banco DE Comunicaciones: 1 y 33 -ilustración-, 55, 87.

- 44** PROPUESTAS PARA UNA REACTIVACIÓN CONCERTADA
Sandra Rodríguez Samacá
Directora del Consejo Gremial Nacional
- 50** AGRO, MOTOR RESILIENTE
Jorge Enrique Bedoya Vizcaya
Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).
- 54** TURISMO, EJE DE TRANSFORMACIÓN
José Andrés Duarte
Presidente Ejecutivo de Cotelco.
- 62** ¿QUÉ ESTÁ PASANDO CON EL SUBSECTOR DE LAS EDIFICACIONES?
Guillermo Herrera Castaño
Presidente Ejecutivo de Camacol.
- 74** MICRONEGOCIOS: UNIDADES INCLUSIVAS Y SOSTENIBLES
Rodolfo Enrique Zea Navarro
Contralor Delegado sector Comercio y Desarrollo Regional.
- 80** EMPLEO Y DESIGUALDAD
Adrián Garlati Bertoldi
Profesor Pontificia Universidad Javeriana.
- 90** EMPLEO ATÍPICO Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA
David Fernández Jaramillo
Contralor Delegado sector Trabajo.
- 98** CARLOS LLERAS RESTREPO
Jorge Valencia Jaramillo
Presidente de Conalpe.
- 102** LECTURAS RECOMENDADAS
Beethoven Herrera Valencia
Asesor externo de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.

• Nexus de Yuval Noha Harari.



IN MEMORIAM

JULIO CÉSAR CÁRDENAS

La Contraloría General de la República honra la memoria de Julio César Cárdenas Uribe, un jurista excepcional y comprometido servidor público. Abogado egresado de la Universidad Externado de Colombia, con una destacada formación académica que incluyó una maestría en Gobierno Municipal, especializaciones en Derecho Administrativo y Gestión de Entidades Territoriales, y estudios doctorales en Derecho en la Universidad de Buenos Aires, Julio César dejó una huella imborrable en el control fiscal y en la academia.

Con una carrera marcada por la ética y la innovación, se desempeñó como Vicecontralor General encargado y Contralor Delegado en áreas estratégicas como infraestructura, gestión pública e instituciones financieras. Su liderazgo también se evidenció como Gerente Nacional Administrativo y Financiero, donde implementó modelos de contratación que aún hoy son referencia por su transparencia y eficiencia.

Apasionado docente desde 2004, compartió su conocimiento en prestigiosas universidades como el Externado, Santo Tomás y Gran Colombia, donde inspiró a generaciones de estudiantes a través de su enseñanza en derecho administrativo, contratación estatal y control fiscal.

Como lo ha expresado su amigo Juan Miguel Durán, más allá de su trayectoria profesional, Julio César siempre será recordado por su empatía, su habilidad para romper el hielo y las ganas de vivir que transmitía con su alegría. Amante de la música, llegaba a las fiestas con su excepcional “esquema de escoltas”, un grupo vallenato que alegraba los espacios de encuentro con amigos y colegas. Tal era su carisma y su habilidad para unir a las personas que siempre supo trascender cualquier tensión laboral y demostró, no una sino múltiples veces, una capacidad única para transformar los momentos difíciles en oportunidades de aprendizaje y colaboración.

A pesar de los desafíos de salud que enfrentó, Julio César vivió intensamente, guiado por el lema *Carpe Diem* –vivir el momento–. Su legado no solo radica en sus aportes técnicos y académicos, sino en cómo inspiró a quienes en el servicio público buscan soluciones justas, eficaces y transparentes. **EC**



REACTIVACIÓN ECONÓMICA:

EL RETO DE UN CAMBIO ESTRUCTURAL

En medio de una economía que creció apenas un 1,4 % en el primer semestre de 2024, Colombia enfrenta un desafío histórico: reactivar su dinamismo económico sin recurrir a herramientas tradicionales como el endeudamiento masivo. Según el Gobierno el país puede replantear su enfoque de desarrollo para alcanzar metas sostenibles y el reto está en combinar reindustrialización, reducción de desigualdades y adaptación a restricciones fiscales.



**RICARDO BONILLA
GONZÁLEZ**
EXMINISTRO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO



**JORGE CORONEL
LÓPEZ**
ASESOR DEL MINISTRO
DE HACIENDA

EL TÉRMINO REACTIVACIÓN hace referencia a la idea de volver a recuperar la senda del crecimiento económico. La reactivación está relacionada con la necesidad apremiante de recuperar los niveles de producción perdidos por efectos de alguna crisis. Recuperar dicho nivel de actividad económica requiere ejecutar acciones que impulsen a los sectores económicos y permitan alcanzar mejores tasas de crecimiento económico.

Todo proceso de reactivación implica el diseño e implementación de estrategias que redunden en mayor producción. *La reactivación económica* se justifica por la existencia de crisis, recesiones o desaceleración de la actividad productiva, que traen consigo la pérdida de empleos y la reducción de la inversión. El debate sobre la reactivación generalmente se

promueve cuando la economía refleja, casi que intempestivamente, una caída abrupta de la producción y un aumento del desempleo.

Naturalmente que habrá muchas posibilidades para salir de las crisis y provocar la reactivación económica; pero el desafío está en identificar bien los problemas para diseñar las mejores acciones de política. En otras palabras, si el fin último de toda reactivación es mejorar el crecimiento económico ¿qué tanto interesan los medios utilizados para alcanzar dicho objetivo y provocar otros ajustes en la economía?

Contexto y razones para la reactivación de la economía

Toda reactivación representa una oportunidad para provocar ajustes en la estructura productiva, es decir, la reactivación puede ser



una oportunidad, no sólo para crecer más, sino para pensar en superar situaciones de pobreza, reducir desigualdades, mejorar la calidad del empleo y reindustrializar el país en función de actividades menos contaminantes.

Este planteamiento confronta la idea descrita antes y comúnmente aceptada sobre reactivación. Obligar a hablar de reactivación teniendo en cuenta estos asuntos, e incluirlos también entre los objetivos, convierte a cualquier propuesta reactivadora en todo un desafío.

Generalmente el afán por salir de las crisis o superar las recesiones conduce, en la mayoría de los casos, a tomar decisiones sobre sectores que rápidamente podrían impulsar la economía, despreciando los costos de la reactivación, la pertinencia histórica de los sectores y sin valorar los efectos negativos que dicha reactivación pueda tener en materia ambiental o social.

En otras palabras y encuadrando este planteamiento en un análisis de *fin*es y me-

>> Hay que tener en cuenta que toda reactivación obviamente requiere de un buen diagnóstico sobre el modelo económico para poder comprender, no sólo las causas y los efectos de las crisis, sino las limitaciones del modelo.

dios, lo que ocurre es que la necesidad de superar las crisis conlleva a que tome mayor relevancia el *fin* –crecimiento económico– sin interesar demasiado los medios.

Por ejemplo, en las últimas tres décadas la economía colombiana ha experimentado dos recesiones, en 1999 cuando la producción se contrajo 4,2 % y en 2020 cuando la pandemia produjo una fuerte contracción de 7,2 %. Justamente esta crisis del Covid-19, que se ha extendido por tres años, es la que exige actualmente un plan de reactivación económica. Pero conviene señalar que la pandemia se inscribió dentro de un contexto económico y se produjo en un momento cuando la economía venía trazando cierta trayectoria.

Hay que tener en cuenta que toda reactivación obviamente requiere de un buen diagnóstico sobre el modelo económico para poder comprender, no sólo las causas y los efectos de las crisis, sino las limitaciones del modelo, pues en la superación de dichas limitaciones existe espacio para proponer

elementos del plan de reactivación. Bonilla (2021, págs. 38-39) afirma que las propuestas de los gobiernos en el último medio siglo justamente no han tenido en cuenta las limitaciones del modelo de desarrollo al momento de proponer planes de reactivación, pues sólo se han remitido a hipotéticas bondades de sus ajustes, incluso, denominando locomotoras del desarrollo a sectores generadores de gases efecto invernadero y altamente contaminantes.

Esta consideración conduce a plantear los siguientes interrogantes: ¿Qué tipo de reactivación requiere la economía colombiana? ¿Hacia dónde se deben orientar las acciones? ¿Qué sectores deben ser priorizados en la reactivación? ¿Cuáles pueden ser las fuentes de financiamiento?

Para responder dichas inquietudes es necesario ubicar el contexto de la crisis económica generada por el Covid-19. Habrá quienes la consideren un hecho aislado y una situación que simplemente se produjo en un momento específico y que provocó serios desajustes en las actividades económicas. Pero, otra interpretación podría llevar a reconocer que la pandemia acentuó un proceso de desaceleración económica que afrontaba el país, por lo menos, desde la crisis financiera global de 2008-2009, cuando la economía pasó de crecer 6,7 % en 2007 a 1,1 % en 2009. Sin duda son dos lecturas muy distintas sobre el mismo fenómeno, la primera aísla la historia, el contexto y las limitaciones del sistema; mientras

LA REACTIVACIÓN PROMOVIDA PARA SUPERAR LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL DE 2008-2009 NO PRODUJO TRANSFORMACIONES EN LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y EL CRECIMIENTO LOGRADO NO SE PUDO SOSTENER EN EL TIEMPO, AL CONTRARIO, RESULTÓ DÉBIL Y ALTAMENTE DEPENDIENTE DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO.

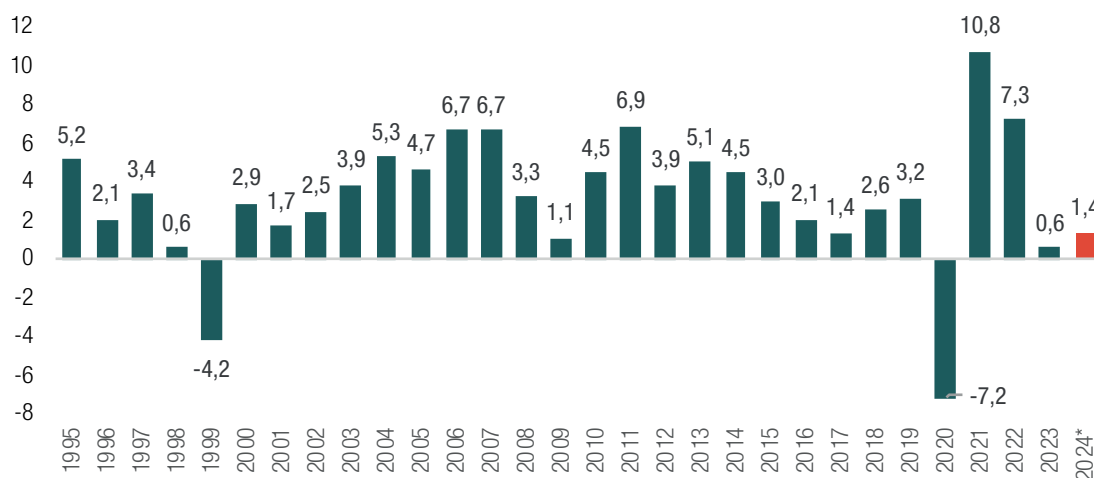
que la segunda hace todo lo contrario y enfatiza en el agotamiento del modelo.

La reactivación promovida para superar la crisis financiera global de 2008-2009 no produjo transformaciones en la actividad productiva y el crecimiento logrado no se pudo sostener en el tiempo, al contrario, resultó débil y altamente dependiente del sector minero-energético. Los datos revelan que las actividades económicas se inclinaron hacia los sectores extractivos debido al comportamiento del precio internacional de las materias primas energéticas.

En consecuencia, la política de reactivación promovida no permitió diversificar la economía, tampoco estuvo orientada hacia la reindustrialización y no tuvo en cuenta el cambio climático. Es decir, se perdió la oportunidad de reactivar la economía a través de la promoción de nuevos sectores económicos y por esa razón la economía cayó en las tradicionales actividades extractivas. Bonilla (2024, pág. 364) plantea que una de las consecuencias derivadas de esta situación tiene que ver con el hecho de que la economía empezó a gravitar sobre la minería y se creó el mito de que Colombia era un país petrolero, cuando las reservas probadas llevan décadas manteniéndose alrededor de siete (7) años.

Bonilla (2024, págs. 321-322) demuestra que los resultados económicos de la década 2004-2014 se explican por el comportamiento del sector minero energético, especialmente, por el precio de las materias primas, en particular, por el precio del petróleo. Con la llegada

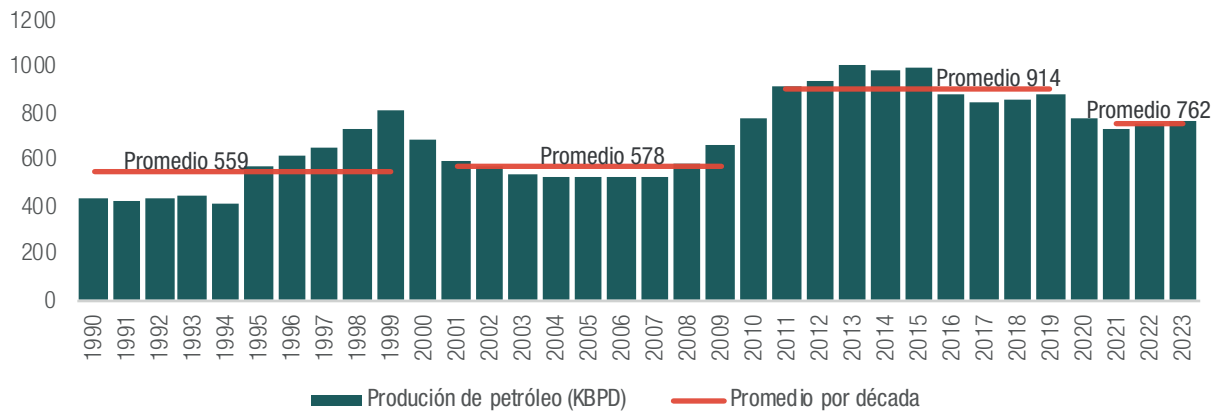
GRÁFICO 1.
CRECIMIENTO ANUAL DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA (%)



* Proyección 2024.

Fuente: Dane. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

GRÁFICO 2. PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO (KBPD) Y PROMEDIOS POR DÉCADAS



Fuente: Ecopetrol.

Nota: la producción de petróleo expresada en kbpd es la equivalente en miles de barriles por día.

de la crisis financiera global, dicho precio cayó de US\$143 a US\$36 por barril entre mediados de 2008 y enero de 2009; sin embargo, el precio se volvió a recuperar rápidamente alcanzando US\$120 por barril a mediados de 2011, para luego permanecer oscilando entre US\$100 y US\$120 por barril en el resto de la década.

De hecho, el comportamiento internacional del precio del petróleo incentivó su mayor producción y desde 2008 el presidente de Ecopetrol envió el mensaje de que el país avanzaría hacia la meta de producción del millón de barriles diarios, la cual se lograría en el 2015 (Gutiérrez, 2008). El mensaje que se estaba enviando quería reflejar una especie de solidez y liquidez a costa de aumentar la producción petrolera. Los datos de producción son evidentes y sin duda, hubo un incentivo para hacer crecer la producción tras el comportamiento del precio internacional, es decir, la producción termina repuntando por lo que se conoce como un choque externo y no por razones de más hallazgos de nuevos pozos (Bonilla, 2024, págs. 322-323).

Si se analiza la reactivación de la crisis de finales de los noventa se encuentra que el conjunto de políticas aplicadas estuvo orientado por la idea de reducir la intervención del Estado, aumentar el recaudo con la creación del gravamen a los movimientos financieros e incrementar el financiamiento público a partir de las privatizaciones.

Echavarría (2001, pág. 95) planteó que las

privatizaciones se convirtieron en un mecanismo de financiación del “hueco” fiscal del Gobierno Nacional y se proyectó que para 1999 deberían cubrir cerca del 50 % del déficit fiscal. Los recursos obtenidos por las privatizaciones de las empresas de carbón, energía y financieras ayudaron a financiar cerca del 45 % del hueco fiscal de la época, según Echavarría (2001, pág. 94). También sostuvo que la reactivación fue posible gracias al acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), diseñado para lograr un equilibrio externo y un crecimiento del PIB de 5 %. La situación económica y el nivel del conflicto armado llevaron a redefinir el plan de privatizaciones que se había establecido desde 1991.

Tras la crisis económica de 1999, el Gobierno Nacional firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) donde se redefinió el cronograma de privatizaciones, principalmente porque el conflicto armado había entrado en una fase que mantenía en permanente confrontación a los grupos armados y se presentaron además una serie de atentados contra puntos estratégicos, como la red de energía y el sistema de oleoductos, además de otros hechos (Bonilla, 2024, pág. 341).

A manera de síntesis, las reactivaciones de las últimas dos crisis antes del Covid-19 recurrieron al mecanismo de la deuda y las privatizaciones como instrumento de financiamiento. Los fondos obtenidos por dichas fuentes, entre otras, fueron destinados a los

sectores con mejor posición relativa dentro del conjunto de la economía, ya sea por su efecto multiplicador, como la construcción en la crisis de finales de los noventa, o por su efecto precio, como el sector minero-energético en la crisis financiera global. Conviene destacar que en ambos casos no hubo un proceso de reactivación pensando en transiciones económicas, productivas o energéticas.

Estrategias de reactivación

Dado el contexto histórico señalado y reconociendo la necesidad de adoptar políticas que detengan el cambio climático, el Gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2026) ha propuesto avanzar en las transiciones energética y productiva. El objetivo es reactivar la economía y recobrar la senda de crecimiento, pero a través de sectores que no resulten altamente contaminantes y mediante acciones que hagan girar la estructura económica hacia dinámicas menos dependientes del extractivismo y buscando mayor inclusión social.

No siendo menor el desafío planteado, el Gobierno también ha reconocido que la economía colombiana viene viviendo un proceso de desindustrialización desde finales del siglo XX, especialmente, en sus últimas dos décadas. Si se toma en consideración este hecho, entonces la estrategia de reactivación debería incluir un componente de reindustrialización que, sin duda, requiere un enfoque muy distinto al acontecido en el siglo pasado.

En este orden de ideas, algunas de las estrategias de reactivación propuestas por el Gobierno y en ejecución son:

1. Política de reindustrialización.

El Departamento Nacional de Planeación (2023, pág. 12) definió la reindustrialización como el proceso de transformación del sector productivo, tanto de bienes como de servicios, con el fin de enfrentar los retos del cambio climático, el acelerado cambio tecnológico y el entorno geopolítico cambiante. El objetivo de la política de reindustrialización es aumentar la generación de valor agregado para transitar de una economía dependiente de las actividades extractivas a una economía del conocimiento, sostenible e incluyente y que contribuya al desarrollo territorial y al cierre de brechas en materia de productividad (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2023, pág. 114).

Para ello, se identificaron las apuestas pro-

LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA SE JUSTIFICA POR LA EXISTENCIA DE CRISIS, RECESIONES O DESACELERACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA, QUE TRAEN CONSIGO LA PÉRDIDA DE EMPLEOS Y LA REDUCCIÓN DE LA INVERSIÓN.

ductivas con sus respectivos sectores económicos y se estimaron los multiplicadores de producción y empleo (Cuadro 1). Según dichas estimaciones, por cada peso invertido en los sectores identificados, la producción total de la economía aumenta entre \$1.7 y \$2.6 pesos, mientras que por cada mil millones de pesos de aumento en la producción en dichos sectores, se generan entre 10 y 37 empleos adicionales en la economía.

Naturalmente que la reindustrialización que requiere la economía colombiana para este siglo XXI no será semejante a la registrada durante el siglo XX. Las estrategias de protección utilizadas otrora difícilmente podrán volver a servir como instrumentos de promoción en un mundo globalizado y abierto al comercio.

El debate reactivación-reindustrialización-cambio climático, tiene que abrir nuevas acciones de política ya que la energía requerida para mover las plantas de producción a partir de carbón y otros combustibles, cada vez tienen menos vida útil. El mismo proceso de descarbonización es una fase de la reindustrialización y representa un paso importante para el cambio climático, pero estas decisiones implican asuntos de ordenamiento territorial y vincula distintos niveles de competencia de entidades del Estado. La frase con la que Ospina Vásquez (1979, pág. 543) termina su libro podría servir como insumo para orientar los debates sobre la reindustrialización:

Ya está bien avanzado el proceso de nuestra industrialización, ya es cosa sumamente difícil volver atrás, pero no podríamos decir, con razonable precisión y certeza, en términos de nuestra vida económica o del conjunto de nuestro desarrollo, por qué seguimos ese camino, a dónde nos lleva, si nos conviene o si nos perjudica.

2. Pacto por el Crédito.

Es otra de las estrategias para impulsar la reactivación económica y fue resultado de un diálogo entre el Gobierno Nacional y el sector privado, particularmente, el sector financiero. El objetivo es lograr aumentar en \$55 billones de pesos los desembolsos a dichos sectores dentro de un plazo de 18 meses. El acuerdo construido conjuntamente condujo a definir cinco sectores estratégicos:

CUADRO 1.**MULTIPLICADORES DE PRODUCCIÓN Y EMPLEO PARA LOS SECTORES ECONÓMICOS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA DE REINDUSTRIALIZACIÓN.**

Apuesta productiva	Sectores económicos asociados	Multiplicadores	
		“Producción (Pesos)”	“Empleo (Número de empleos)”
Transición energética justa	Aparatos y equipo eléctrico	2,3	18
	Vehículo automotores y sus piezas	2,6	18
Agro-industrialización y soberanía alimentaria	Elaboración de alimentos y bebidas	2,4	25
	Fabricación de productos textiles	2,3	37
	Agropecuaria	1,7	36
	Ganadería	2,1	36
Reindustrialización en el sector salud	Productos farmacéuticos	2,2	10
	Atención de la salud humana	2,0	17
Reindustrialización para la defensa y la vida	Fabricación de equipo de transporte	2,6	18

Fuente: DNP (2023, pág. 115).

- Vivienda e infraestructura
- Agropecuario
- Manufactura y transición energética
- Turismo
- Economía popular

El Pacto por el Crédito se inició en septiembre de 2024 y durante el primer mes se desembolsaron \$10.6 billones de pesos en los cinco sectores estratégicos, de los cuales \$9.2 billones estuvieron destinados a tres de ellos: manufactura (\$6.7 billones), vivienda (\$2.2 billones) y turismo (0.3 billones).

3. Proyecto de ley de financiamiento.

En los últimos dos años la economía colombiana registró desbalances macroeconómicos, no sólo por los impactos de la pandemia, sino por decisiones deliberadas de política. Por ejemplo, entre 2019 y 2020 se produjo un aumento en los niveles de deuda (de 48 % a 61 % del PIB), correspondiente a la firma de créditos que, además, fueron contratados para pagar en el corto plazo (2024-2025).

Además, durante la pandemia se tomó la decisión de congelar los precios de los combustibles y de la energía, éste último mediante la creación del mecanismo *opción tarifaria*. La decisión terminó provocando el déficit del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) y el encarecimiento de las facturas de energía por el cobro de los respectivos

NATURALMENTE QUE HABRÁ MUCHAS POSIBILIDADES PARA SALIR DE LAS CRISIS Y PROVOCAR LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA; PERO EL DESAFÍO ESTÁ EN IDENTIFICAR BIEN LOS PROBLEMAS PARA DISEÑAR LAS MEJORES ACCIONES DE POLÍTICA.

saldo o valores diferenciales dejados de cobrar.

En la práctica, las decisiones tomadas en el marco de la pandemia provocaron un salto económico en 2021 y la economía pasó de -7,2 % en 2020 a 10,8 % en 2021. Sin embargo, dicha “reactivación” fue producto del mayor endeudamiento y de la inyección de recursos a la economía de forma subsidiaria, los cuales no tuvieron el efecto de multiplicar la inversión, ni de garantizar la sostenibilidad de ingresos en el tiempo, por tal razón, fueron medidas que sentaron las bases para el aterrizaje forzoso ocurrido en 2023, cuando creció 0,6 %, con su correspondiente faltante de ingresos por la inflexibilidad que genera la deuda.

Adicionalmente, el cupo de endeudamiento autorizado al Gobierno anterior fue US14.000 millones, pero se endeudó en US12.000 millones adicionales por fuera de dicho cupo mediante el decreto de emergencia. Por esta razón, el actual Gobierno tuvo que sincerar la deuda, ya que aquello que está por fuera del cupo se paga, pero no libera espacio de endeudamiento. Sincerar la deuda significó tramitar una ley de endeudamiento para incluir lo que estaba por fuera. Con esto queda claro que el Gobierno no ha endeudado más a la nación y que este mecanismo difícilmente puede ser utilizado por el nivel en que se encuentra.

El aterrizaje forzoso de 2023 limitó el recaudo y restringió la inversión. Bajo este con-

CUADRO 2.**RESUMEN DEL EFECTO ESTIMADO DEL PROYECTO DE LEY DE FINANCIAMIENTO
CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS**

Concepto		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Reactivación económica sostenible	IRPJ	75	-3.115	-5.236	-5.962	-6.761	-7.630
	IRPN	900	1.037	1.200	1.378	1.517	1.610
	Patrimonio	875	928	985	1.044	1.108	1.176
	Juegos de suerte y azar	2.077	2.202	2.336	2.477	2.628	2.789
Acción climática y desarrollo sostenible	IRPJ	-415	-278	-507	-245	-202	-210
	FNCE/Vehículos	37	38	42	46	50	55
	Impuesto al carbono	1.302	938	1.155	1.184	1.281	1.365
	Anticipación Regla Fiscal	5.340					
Mejoras en la operatividad tributaria		1.637	1.106	1.172	1.243	1.319	1.400
Total estimado		11.828	2.856	1.147	1.165	940	555

Fuente: MHCP con cálculos Dian.

texto, el proyecto de ley de financiamiento que presentó el Gobierno es el resultado de la necesidad de obtener \$12 billones de pesos como ingresos para financiar y equilibrar el presupuesto de la nación en 2025 (cuadro 2); pero también es la oportunidad para promover estímulos tributarios que contribuyan a la reactivación económica, como la reducción de la tarifa del impuesto de renta corporativo (cuadro 3).

La propuesta de reducir las tarifas marginales del Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas (IRPJ), busca promover un entorno productivo más competitivo para las empresas, favorecer la equidad tributaria y acercarse al promedio regional, en cumplimiento de las orientaciones de la OCDE (gráfico 3).

ESTÁ DEMOSTRADO QUE NO TODO CRECIMIENTO CONDUCE AL DESARROLLO, NI INCLUYE NUEVOS SECTORES. ADEMÁS, NO SIEMPRE SE MANTIENE EL EQUILIBRIO ENTRE LAS ACTIVIDADES INTENSIVAS EN MANO DE OBRA Y LAS INTENSIVAS EN CAPITAL.

Además, se tuvo en cuenta que las empresas más pequeñas enfrentan una carga tributaria proporcionalmente mayor que las grandes, generando una disparidad que pone de manifiesto la falta de equidad vertical en el sistema tributario, donde aquellos con menor capacidad contributiva terminan asumiendo una mayor presión fiscal. De esta manera, se busca fortalecer la equidad vertical y promover un entorno fiscal más progresivo y equilibrado. Esta propuesta demuestra que es posible tomar decisiones de política económica con el objetivo de reactivar la economía, al tiempo que busca corregir inequidades o ajustar disparidades.

4. Inflación y tasa de interés.

La tasa de inflación registra una tendencia

CUADRO 3.**TARIFAS MARGINALES PROPUESTAS IMPUESTO DE RENTA PERSONAS JURÍDICAS (IRPJ)
AÑOS GRAVABLES**

No. de empresas	Renta líquida gravable en UVT y pesos		Tarifas marginales				
	Desde	Hasta	2025	2026	2027	2028	2029
563.705	0	"6.285 \$295'803.525"	27%	27%	27%	27%	27%
45.475	6.285 \$295'803.526	"120.000 \$5.647'800.000"	34%	33%	32%	31%	30%
3.953	120.000 \$5.647'800.001	En adelante	34%	33%	33%	33%	33%

Fuente: Dian.

decreciente y converge hacia la meta del 3 %. Desde abril de 2023 inició su descenso desde 13,34 % y en octubre de 2024 registró 5,41 %, es decir, se ha reducido en 793 puntos básicos –pb–. Esta reducción ha estado acompañada de un ajuste en la inflación según niveles de ingreso, por lo tanto, la inflación de ingresos bajos y vulnerables dejaron de ser las más altas. (Cuadro 4).

Entretanto, la tasa de interés pasó de 1,75 % en septiembre de 2021 a 13,25 % en mayo de 2023, es decir, aumentó 11,5 pp en 20 meses. Se mantuvo en dicho nivel hasta noviembre de 2023, pues a partir de diciembre empezó su descenso. Para efectos de la reactivación es muy importante no sólo el descenso, sino también la velocidad con la cual disminuya. La tasa de interés ha disminuido 350 pb, pese al nivel controlado de la inflación que ha disminuido 793 pb. La diferencia entre la tasa de interés y la inflación es de 434 pb.

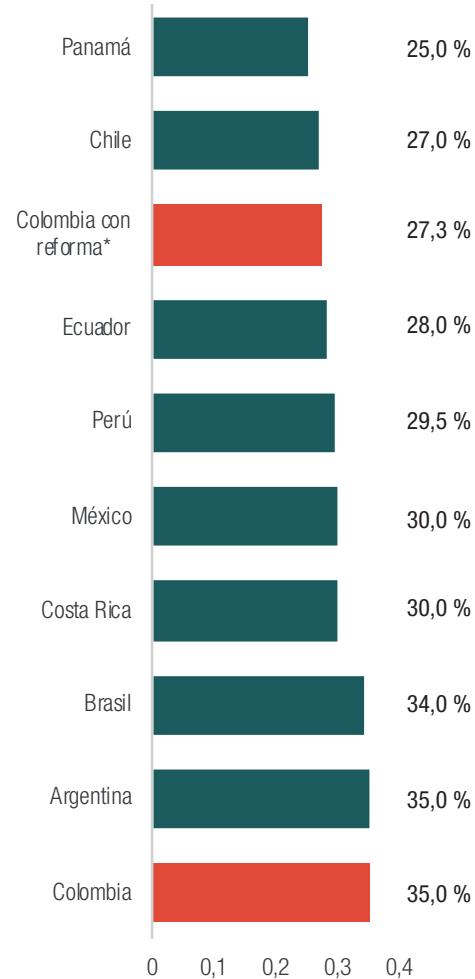
5. Desindexación de precios y tarifas de bienes y servicios del salario mínimo.

Una de las explicaciones de la pérdida de la capacidad de comprar para las personas estaba relacionada con la indexación que tenían ciertos bienes y servicios sobre el salario mínimo. Desde la llegada del Gobierno del presidente Petro, se propuso en la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales la desindexación de un centenar de precios y tarifas, con el fin de contribuir a preservar el poder de compra de las familias y al mayor nivel de consumo.

6. Arancel a importación de prendas de vestir.

En enero de 2023 entró en vigencia el Decreto 2598 de 2022 expedido por el Gobierno Nacional, por medio del cual se modifica el arancel para las prendas de vestir importadas y fija en 40 % *ad valorem*. El objetivo fue impulsar y ayudar a reactivar la industria nacional de confecciones, la cual cuenta con alto nivel de empleo femenino.

**GRÁFICO 3 .
TARIFA GENERAL DE PERSONAS JURÍDICAS
COMPARADAS ENTRE PAÍSES DE LA REGIÓN
2024**



Fuente: Tax Summaries – Pwc.

*La tarifa ponderada se ha calculado tomando en cuenta el número total de personas jurídicas registradas en 2023.

**CUADRO 4.
INFLACIÓN ANUAL POR NIVELES DE INGRESO (%)**

Niveles de ingreso	Dic 2022	Niveles de ingreso	Oct 2024
Ingresos bajos	14,9	Ingresos Altos	5,7
Vulnerables	14,8	Clase Media	5,4
Clase Media	13,3	Total	5,4
Total	13,1	Vulnerables	5,1
Ingresos Altos	11,5	Ingresos bajos	5,0

Fuente: Dian.

Desafíos

La reactivación que requiere la economía colombiana debe ir más allá de la tradicional idea de lograr mayor crecimiento económico. Es momento para replantear el enfoque de desarrollo, las estrategias e instrumentos. Es la oportunidad para salir de la confusión en la que ha caído la política económica, al creer que crecimiento y desarrollo son sinónimos. Está demostrado con suficientes pruebas que no todo crecimiento conduce al desarrollo, ni incluye nuevos sectores. Además, no siempre se mantiene el equilibrio entre las actividades intensivas en mano de obra y las intensivas en capital.

En el conjunto de desafíos está el de lograr reactivar la dinámica sectorial, pero en sintonía con la necesidad de reindustrializar el país, reducir los niveles de pobreza y desigualdad y cuidando la calidad de los empleos. En el caso de la reindustrialización, el reto está en crear capacidades a partir de procesos de innovación y desarrollo que redunden en mayor valor agregado. Además, se enfrenta a la necesidad

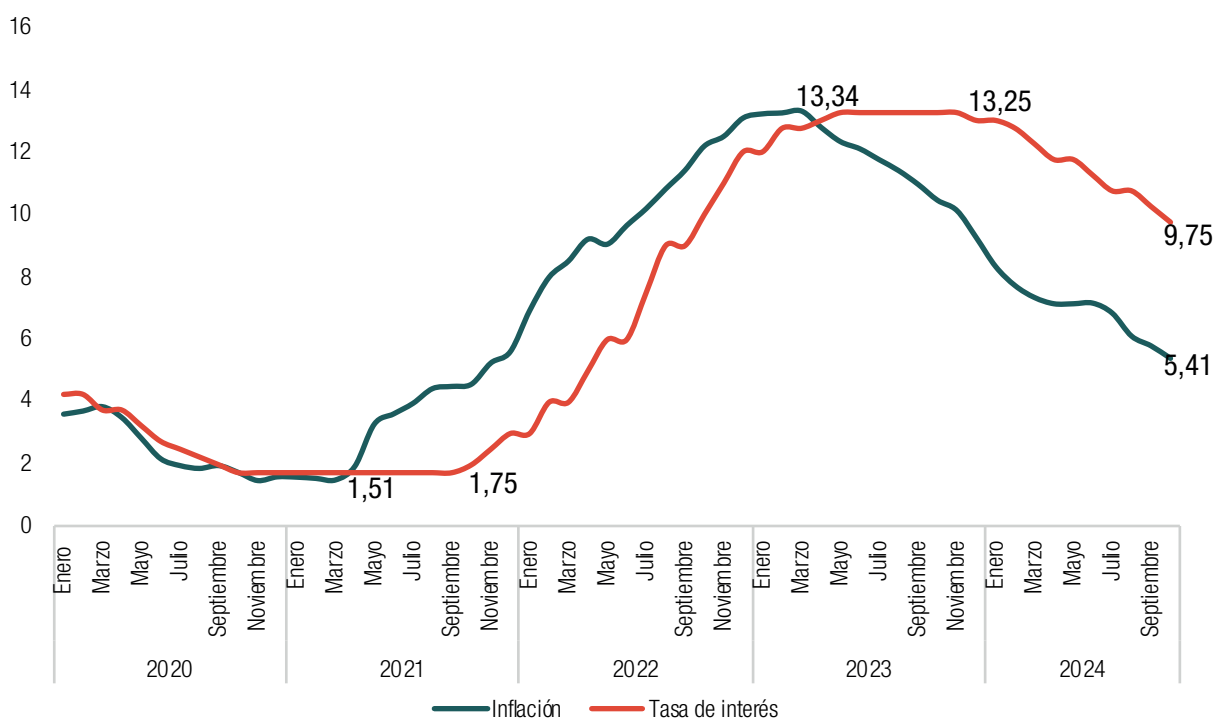
EL OBJETIVO ES REACTIVAR LA ECONOMÍA Y RECOBRAR LA SENDA DE CRECIMIENTO, PERO A TRAVÉS DE SECTORES QUE NO RESULTEN ALTAMENTE CONTAMINANTES Y MEDIANTE ACCIONES QUE HAGAN GIRAR LA ESTRUCTURA ECONÓMICA HACIA DINÁMICAS MENOS DEPENDIENTES DEL EXTRACTIVISMO Y BUSCANDO MAYOR INCLUSIÓN SOCIAL.

de ejecutar acciones ante un escenario fiscal restrictivo, es decir, con limitaciones de gasto. Hay que tener en cuenta que los resultados de los programas de reindustrialización tienen perspectiva de mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta los instrumentos usualmente utilizados en los planes de reactivación, muchos de ellos hoy no están disponibles. Por ejemplo, la estrategia de mayor endeudamiento, que ha sido utilizada la mayoría de las veces, especialmente en la pandemia, no es un instrumento al que se pueda recurrir. De hecho, el proceso de reactivación que refleja la economía en el primer semestre de 2024, cuando creció 1,4 %, se logró sin endeudamiento.

La reactivación por la vía de la ley de financiamiento tiene el reto del tiempo que toma el trámite legislativo. Algo parecido ocurre con la reducción de la tasa de interés, la cual no se ha reducido a los niveles y con la velocidad que requiere la economía y a la que aspira el Gobierno. El Pacto por el Crédito tiene el desafío de encontrar la demanda de créditos para los sectores estratégicos definidos.

GRÁFICO 4
INFLACIÓN ANUAL VS. TASA DE INTERÉS DE POLÍTICA MONETARIA 2020–2024
(%)



Fuente: Banco de la República.



El debate reactivación-reindustrialización-cambio climático tiene que abrir nuevas acciones de política ya que la energía requerida para mover las plantas de producción a partir de carbón y otros combustibles, cada vez tienen menos vida útil.

Finalmente, el principal reto de política económica del actual Gobierno es lograr encontrar la senda de crecimiento económico, pero teniendo que hacer ajustes como el aumento del precio de los combustibles, toda vez que para la fecha todavía está pendiente la estrategia de incrementos del ACPM, ya que el déficit de la gasolina se cerró a principios de 2024.

En conclusión, la reactivación es un proceso que implica tener en cuenta la realidad histórica de la economía, pues no es suficiente con establecer la meta de alcanzar mayor crecimiento a partir de ciertos sectores que podrían no ser compatibles con el cambio climático o las necesidades de transformar la economía. Ahí está el serio desafío del plan de reactivación. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonilla, R. (2021). Ampliar la demanda agregada, mejor con trabajo decente. En M. A. Ingresos, Propuestas para una Colombia incluyente (pág. 605). Medellín: Escuela Nacional Sindical - ENS.
- Bonilla, R. (2024). 2004-2014: Reformas, bonanza minero-energética y crisis económica. En La República, Historia económica de Colombia 1954-2024. Escrita por los protagonistas (pág. 443). Bogotá: *La República*.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia, potencia mundial de la vida. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2023). Política Nacional de Reindustrialización. Documento Conpes 4129. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- Echavarría, J. J. (2001). Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico. *Cuadernos de Economía*, 20 (34), 57-102.
- Gutiérrez, L. F. (27 de Julio de 2008). "Produciremos un millón de barriles". *El Espectador*, págs. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/produciremos-un-millon-de-barriles-article-28770/>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Proyecto de Ley Presupuesto General de la Nación -PGN- 2025. Mensaje Presidencial. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/presupuestogeneraldeplanacin2025/proyectedeleypgn2025
- Ospina Vásquez, L. (1979). *Industria y protección en Colombia*. Medellín: Fondo Rotatorio de Publicaciones - FAES. Lealón.

AGENDA

PARA LA REACTIVACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA PANDEMIA comienzan a mostrar una tendencia de recuperación en su comportamiento económico. Las proyecciones más recientes del Fondo Monetario Internacional¹ indican que la economía mundial crecerá un 3,2 % en 2024; las economías avanzadas lo harán en 1,8 % y los mercados en desarrollo y emergentes en 4,2 %. En el caso de Colombia, el FMI espera que la economía crezca 1,6 %, pero hay estimaciones como la del Banco de la República (Informe de Política Monetaria, julio de 2024) que aumentó de 1,4 % en abril a 1,8 %.

Durante 2023, producto, entre otros, de las tensiones geopolíticas, el aumento en la inflación, la caída en los precios de los commodities y el aumento en las tasas de interés, el comercio de bienes cayó en 1,1 %. Con el retorno hacia las metas inflacionarias y el posterior relajamiento de la política monetaria en los países, el comercio de bienes ha experimentado una leve recuperación durante 2024.

La desaceleración del crecimiento económico del país ha estado enmarcada en este proceso global, pero también en fenómenos locales de inflación, altas tasas de interés y caída de la inversión.

Desde el punto de vista fiscal, se suma el incremento del servicio de la deuda la cual, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación, en 2024 aumentó un 20,4 %, mientras que el rubro de inversión creció a la mitad (10,2 %). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “entre 2019 y 2020 la deuda aumentó de 48 % a 61 % del PIB, equivalente a \$ 200 billones y buena parte se inyectó a la economía a través de transferencias, es decir, no fue invertida en apoyo a actividades productivas reales con capacidad de generar mayores ingresos que luego permitieran pagar la deuda generada.

En otras palabras, el Gobierno no sólo está pagando la deuda heredada —como es su deber—, sino que

1. World Economic Outlook (Octubre, 2024).



Recuperar la senda de crecimiento y dejar sentadas las bases de una economía que tiene más sentido productivo que rentista, es el propósito fundamental que debe orientar la articulación de las instituciones nacionales y territoriales.



**MARIO ALEJANDRO
VALENCIA**
SUBDIRECTOR GENERAL DE
PROSPECTIVA Y DESARROLLO
NACIONAL DNP





El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) permite articular la visión y las acciones del Gobierno Nacional, con el sector privado, la academia, la economía popular y los territorios.

lo hace con los mismos ingresos de siempre, provocando presión presupuestal” (Bonilla, R., 23 de septiembre de 2024²).

Por eso el efecto rebote no fue suficiente y la economía experimentó una desaceleración durante 2023. En este escenario, 2024 inició con un doble reto desde lo fiscal, el cual está siendo atendido con toda responsabilidad para avanzar en las políticas de transformación productiva con enfoque de sostenibilidad, equidad y transición energética.

Sumando esfuerzos

Esto lleva a que el Gobierno Nacional lidere la construcción de un Plan de Reactivación Económica. Para ello, instaló de nuevo el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). Este mecanismo permite articular la visión y las acciones del Gobierno Nacional, con el sector privado, la academia, la economía popular y los territorios. Es el sistema más completo de coordinación público-privada, popular y territorial que existe en el país.

La importancia del SNCI es la comprensión de que actuar de manera aislada no permite cumplir con los objetivos de reactivación económica de corto plazo, que consiste en recuperar el crecimiento, generar empleos y aumentar las exportaciones. Pero tampoco los de mediano plazo en cuanto a las necesidades de incrementar la productividad, producir más bienes y servicios con valor agregado, mejorar la competitividad, fortalecer las capacidades humanas, el crecimiento verde y la digitalización, de forma que contribuya a la equidad y la transición energética justa. En últimas, es la superación del extractivismo y el rentismo lo que está en la agenda.

Como se observa, no es una tarea menor y

requiere esfuerzos conjuntos en términos de convergencia de actores, además de la concurrencia de fuentes del Presupuesto General de la Nación, la inversión privada, los créditos, las regalías y la cooperación internacional.

A partir de las reuniones sostenidas en el marco del SNCI, se ha construido un borrador de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (Anci), que tiene una duración de 4 años. La estructura de la Anci está dividida entre el corto y el mediano plazo, con una lista de acciones y proyectos estratégicos, de tipo normativo, regulatorio, de política pública y de iniciativas privadas aterrizadas en los territorios.

Todos ponemos

La implementación del plan de reactivación económica, ya en curso, comienza a mostrar logros tempranos. El primero ha sido el Pacto por el Crédito. Los bancos han puesto sobre la mesa una oferta de \$ 55 billones, en donde el Gobierno Nacional define los sectores claves que demandarán estos créditos. Las líneas ya vienen avanzando.

Los resultados muestran que en las primeras semanas se colocaron \$ 10.3 billones, una meta superior a la esperada. Los desembolsos por sectores fueron: manufacturas y transformación energética \$ 6.7 billones (creció 33 % respecto de los desembolsos del año anterior); vivienda e infraestructura 2.0 billones (creció 22 %); agropecuario 1.3 billones (creció 5,9 %), turismo 0.3 billones (creció 26,1 %); y, economía popular 0.03 billones (creció 4,1 %). En términos de cumplimiento de las metas sectoriales se destacan los sectores de vivienda e infraestructura 5,01 % respecto de la meta final sectorial (\$ 40.6 billones), manufactura y transformación energética 4,09 %

2. Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/ricardo-bonilla-401658/balance-fiscal-economico-y-sectorial-en-dos-anos-de-gobierno-3957941>

(\$ 163.4 billones), y agropecuario 4,09 % (\$ 32.1 billones).

Estas necesidades de capital y financiamiento están dirigidas estratégicamente a los sectores de mayor potencial de cumplimiento de los objetivos económicos, sociales y ambientales: campo productivo, mejoramientos de vivienda, energías, reindustrialización, turismo en armonía con la vida y desarrollo digital.

Se están estructurando las líneas de crédito que permitan una mayor sincronización entre la oferta y la demanda, bajo los criterios definidos en que se orientan hacia actividades productivas, en mejores condiciones que los créditos de consumo y que involucre a todos los segmentos empresariales, incluyendo a la economía popular.

También se firmó el 'Pacto por la democratización del crédito solidario'. El sector solidario, con su enfoque en la cooperación e inclusión, ha demostrado ser un pilar de resiliencia en tiempos difíciles. Por medio de cooperativas y organizaciones comunitarias, se ha observado la generación de empleos y el impulso del emprendimiento, así como el fortalecimiento de las redes y asociaciones sociales.

Estos modelos no solo contribuyen al crecimiento económico, sino que también aseguran que los beneficios se distribuyan de manera más justa entre la ciudadanía. Al facilitar el acceso a créditos subsidiados y promover la cooperación, se abre la posibilidad de transformar este recurso en productos de mayor valor agregado.

En la actualidad la inclusión financiera llega al 25,9 % de las personas que tienen ingresos entre 0 y 1 SMLV y al 44,55 % de las personas con ingresos superiores de entre 1 y 4 SLMV. Estos segmentos son atendidos también con algún producto crediticio de las 2.469 empresas solidarias que pueden realizar colocaciones (Supersolidaria, 2024). Promover una mayor inclusión en esquemas asociativos y cooperativos permite que los micronegocios

y la economía popular se reconozcan como sujetos de políticas para mejorar su productividad y capacidad de generación de ingresos, sin acudir a otras fuentes más costosas y peligrosas como el 'gota a gota'.

Coordinación necesaria

La metodología con la que se está trabajando la reactivación económica tiene sus bases en la política nacional de reindustrialización elaborada por el actual Gobierno y en la tecnología establecida por el Banco Interamericano de Desarrollo, llamada Mesas Ejecutivas, con gran éxito en la agroindustria de Perú.

Además de priorizar acciones estratégicas de una verdadera transformación productiva, como la agroindustrialización, la transición energética justa, la producción de vacunas y medicamentos, la industria de astilleros, el transporte férreo y sostenible, solo por mencionar algunas, se trata de identificar los obstáculos de tipo normativo, regulatorio, de política comercial, de gestión, que retrasan y hacen menos productivas y competitivas las acciones de las empresas privadas.

Según lo que plantea el BID, "estas necesidades de coordinación aumentadas no se solucionan con las políticas públicas estándares ni con políticas industriales tradicionales. Se requiere una política industrial moderna, que debe ser un proceso de colaboración estratégica público-privado" (Ghezzi, P., BID 2019).

Por ello se justifica que el SNCI actúe bajo un abordaje desde lo territorial con el fin de garantizar una construcción 'de abajo hacia arriba' y juntarla con las apuestas productivas establecidas 'de arriba hacia abajo' de la reindustrialización: agroindustrialización y soberanía alimentaria, transición energética justa, defensa para la vida y salud.

Al mismo tiempo, se identifican los cronogramas de inversión por parte del sector privado y su aporte al crecimiento económico sostenible, a la generación de empleos de calidad y a la internacionalización.



>> Por medio de cooperativas y organizaciones comunitarias, se ha observado la generación de empleos y el impulso del emprendimiento, así como el fortalecimiento de las redes y asociaciones sociales.

De allí se construye una matriz de seguimiento de corto y mediano plazo, con una revisión periódica a los avances obtenidos, así como la identificación de cuellos de botella que deben superarse para que los proyectos estratégicos puedan continuar sus cronogramas.

Los resultados

En términos de crecimiento económico, de acuerdo con el Indicador de 'Seguimiento a la Economía' para este año se evidencia una leve recuperación, con un crecimiento anual en julio de 3,8 % y para agosto de 2,0 %. La Encuesta de Micronegocios del Dane muestra que en los últimos 12 meses (a junio de 2024) la cantidad de micronegocios aumentó en 2,6 %, el personal ocupado lo hizo en 4,1 % y en ventas o ingresos en 20,6 %.

Para septiembre, el Dane reportó una tasa de desempleo del 9,1 %, inferior al 9,3 % de septiembre de 2023. Eso indica 22.000 desocupados menos, así como 107.000 nuevos ocupados. De forma desestacionalizada, la tasa de desempleo en septiembre llegó al 9,8 %, la cifra más baja desde agosto de 2023 y es el tercer mes consecutivo de reducción en esta referencia.

Con una senda de crecimiento en marcha y una menor tasa de desempleo, se espera que se propicie una recuperación de la confianza de los productores, traducida en nuevas inversiones. Asimismo, se espera una recuperación de la confianza de los consumidores, que permita su acceso a más bienes y servicios de producción nacional.

Las cifras de inflación parecen estar aportando en el camino de recuperar esta senda de confianza para los agentes económicos. La inflación ha experimentado una notable reducción desde marzo de 2023, cuando alcanzó un máximo de 13,3 % y que para septiembre de 2024 llegó a 5,81 %, cifra cercana a la meta de 2024 de 5,5 %. Adicional a esta reducción, desde el Ministerio de Hacienda, se destaca que la senda de descenso de la inflación ha estado acompañada de un ajuste en los ingresos en los hogares, en que la inflación de los pobres y vulnerables no es más alta que la inflación de ingresos altos.

Reactivar para transformar

La reactivación económica tiene una visión de transformación, por lo que mientras se implementan acciones de corto plazo, se requiere

pensar que la recuperación del crecimiento necesita mejorar algunos programas y políticas. Un ejemplo de lo anterior está ocurriendo con la vivienda. Un reciente documento publicado por el Departamento Nacional de Planeación³, permite conocer datos que muestran que en mejoramiento de vivienda, por cada millón de pesos, se genera un valor agregado de COP 1.92 millones.

Sumado al impacto positivo conocido que genera la vivienda nueva, el Gobierno Nacional está liderando las mesas de trabajo que establecen la hoja de ruta para recuperar los indicadores de este sector, que sigue siendo un importante jalonador del crecimiento.

Otras acciones en marcha son:

- Se adoptaron medidas de tipo arancelario en productos como las barras de acero, perfiles extruidos de aluminio, lámina lisa galvanizada y alambra. Esto con el fin de impulsar el sector del acero en Colombia, dada su importancia estratégica como la producción de 1,37 millones de toneladas en 2023, así como sus 6 plantas de acería y 12 plantas de laminación en caliente que generan cerca de 45.000 empleos entre directos e indirectos.
- Se expedirá, con la firma del Presidente de la República, el Conpes 4140 que declara la importancia estratégica del aeropuerto 'Aerocafé' en Palestina, Caldas, abriéndose la licitación durante los primeros meses de 2025.
- En julio, el Gobierno Nacional publicó los pliegos para la licitación del corredor férreo La Dorada – Chiriguaná. Se espera la adjudicación durante el primer trimestre de 2025 con un presupuesto de la licitación por \$ 3.4 billones constantes 2023 (\$ 2.6 billones Capex + \$ 0.8 billones Opex). Es la primera obra férrea de Alianza Público Privada que se aprueba en la historia del país.
- A la fecha se encuentran implementadas y en operación 100 comunidades energéticas ubicadas principalmente en los departamentos de La Guajira, Chocó y Putumayo.
- Desde julio de 2024 hasta la fecha se han inaugurado 15 rutas nuevas de Satena y se ha avanzado en la intervención de 6 aeródromos. Tan solo el 23 de septiembre de 2024 se lanzaron 9 rutas nuevas por parte de Satena que conectan a los departamentos de

3. Disponible en: 567.pdf



El trabajo adelantado por la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y los ministerios en la definición de esta agenda junto con el sector privado y los territorios, es la hoja de ruta que marca la gestión hacia la reactivación y la transformación productiva.

Chocó, Cauca, Valle del Cauca, Caquetá y Huila.

- En el campo, el Gobierno Nacional ha realizado grandes esfuerzos por la adquisición y la formalización de tierras. De acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entre 2022 y 2024 se han adquirido cerca de 167.679 hectáreas de tierra (solo para campesinos) casi 4 veces más que lo adquirido entre 2016 y 2022. De igual forma, se han formalizado 1.22 millones de hectáreas de tierra entre 2022 y 2024, superando la cifra de 1.07 millones de hectáreas del periodo 2018–2022, mostrando el compromiso de este Gobierno con el campesinado y la Reforma Rural Integral como parte esencial de la reactivación económica.
- Por medio de la Ley de Financiamiento, el Gobierno Nacional está buscando el apoyo al sector empresarial del país por medio de una serie de medidas que están allí planteadas: la diferenciación en la tarifa del impuesto de renta a las empresas de acuerdo con la renta líquida gravable generada con una tarifa desde 27 % (hasta 6.285 UVT⁴). Este hecho reconoce la progresividad en el impuesto a la renta sobre las empresas. Por su parte, el resto de empresas que obtengan rentas líquidas gravables superiores a los 6.285 UVT tendrán una tarifa que, hasta 120.000 UVT⁵, se reduciría al 30 % en 2029; y de más de 120.000 UVT, la tarifa aplicable sería del 33 %. Estos ajustes propuestos podrían llevar a Colombia a ser uno de los países que hoy tiene una de las mayores tasas de impuesto de renta en la región del 35 % a una ponderada del 27,3 %, por deba-

jo de países como Argentina (35 %), Brasil (34 %), Costa Rica (30 %), México (30 %) y Perú (29,5 %). La reducción en el impuesto de renta podría llevar un crecimiento adicional de la economía del país en 0,2 puntos porcentuales en 2025, así como el aumento de la inversión real en 1,1 puntos porcentuales y de la población ocupada en 0,3 puntos porcentuales⁶.

Parte de estas acciones, además, están encaminadas a la atracción de Inversión Extranjera Directa en actividades productivas. De acuerdo con los datos de la Balanza Cambiaria del Banco de la República, esta inversión, diferente a la minera y petrolera, refleja un aumento del 21,3 %, pasando de explicar el 19,2 % de los ingresos por IED a octubre de 2023, al 28,3 % en lo corrido de 2024.

¿Qué sigue?

Los próximos 18 meses serán fundamentales en la identificación, priorización y ejecución de acciones y en el avance de proyectos estratégicos que serán parte de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación. El trabajo adelantado por la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y los ministerios en la definición de esta agenda junto con el sector privado y los territorios, es la hoja de ruta que marca la gestión hacia la reactivación y la transformación productiva.

Recuperar la senda de crecimiento y dejar sentadas las bases de una economía que tiene más sentido productivo que rentista, es el propósito fundamental que debe orientar la articulación de las instituciones nacionales y territoriales. **EC**

4. Aproximadamente hasta \$ 295,8 millones bajo el valor de la UVT 2024.

5. Aproximadamente \$ 5.647,8 millones con la UVT de 2024.

6. Exposición de Motivos “Por medio de la cual se expiden normas de financiamientos para el Presupuesto General de la Nación y se dictan otras disposiciones” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024). Disponible en: Reforma-Tribuitaria.pdf6.

PACTO POR EL CRÉDITO

MODERNIZAR EL FINANCIAMIENTO Y REACTIVAR LA ECONOMÍA

En un contexto donde el sector financiero enfrenta retos para alcanzar niveles óptimos de financiamiento, el Pacto por el Crédito es una respuesta innovadora que integra esfuerzos del Gobierno, el sector real y la banca para superar las distorsiones causadas por políticas del pasado y promover un sistema más eficiente que desde ya marca el camino hacia una reactivación económica sostenible y moderna.

EL SECTOR FINANCIERO desempeña un papel fundamental en el impulso del crecimiento económico, pues mejora la asignación de capital, la gestión de riesgos y simplifica el proceso de intercambio de bienes y servicios (Levine, 2005). A lo largo de las últimas décadas se han discutido ampliamente los diversos enfoques sobre cómo debe concebirse el desarrollo financiero y cómo este puede lograrse, ya sea a través de lógicas de libre mercado, mediante la intervención del Estado o con una mezcla de ambas.

En lo referente al rol del Estado y la adopción del modelo desarrollista en América Latina, que por décadas fue el paradigma dominante, este tuvo una gran incidencia en el desempeño del sector financiero y la colocación del crédito. En particular, en la segunda mitad del siglo XX, los tomadores de decisiones y diseñadores de política pública vieron la necesidad de impulsar el financiamiento de sectores específicos como el agrícola, manufacturero o hipotecario, por medio de instrumentos como las inversiones forzosas, el manejo del encaje, la fijación de tasas activas y pasivas, entre otros, que en su conjunto generaron represión financiera.

Diversos estudios empíricos evidenciaron tanto los obstáculos que planteaban estos instrumentos para la libre competencia, como las ineficiencias en materia de colocación de crédito, administración de riesgos y gestión de porta-



JONATHAN MALAGÓN
PRESIDENTE ASOCIACIÓN
BANCARIA DE COLOMBIA

folios. En consecuencia, a principios de la década de los noventa, con el cambio de paradigma hacia uno guiado por la liberalización económica, el evidente estancamiento que la actividad económica de la región había experimentado durante la década precedente y el agotamiento de las herramientas ya mencionadas, se inició el proceso de eliminación de la mayoría de los instrumentos de intervención en América Latina. Colombia no fue la excepción.

Cabe mencionar que, décadas después, en el país continuaban existiendo algunas medidas de represión financiera, como la tasa de usura y la inversión forzosa utilizada para impulsar el otorgamiento de crédito en el sector agropecuario. Aunque las motivaciones de estas medidas y otras inversiones forzosas que se han propuesto son benevolentes, sus efectos, como ha señalado la literatura, son contraproducentes.

La banca ha trabajado en la construcción de estrategias innovadoras, como el *Pacto por el Crédito*, que busca sustentar la colocación de crédito y el manejo del riesgo bajo lógicas de libre mercado, alineadas con la regulación existente. Al mismo tiempo, esta estrategia promueve la concurrencia de instrumentos de política que dinamicen y focalicen el otorgamiento de crédito en sectores clave para la economía.

Bajo este contexto, aquí se presenta un recuento histórico de las inversiones forzosas en la región, con especial énfasis en Colombia,



a la luz de los cambios en los paradigmas de la política pública y sus impactos económicos. Posteriormente, se reseñan algunos estudios que, desde una perspectiva empírica, señalan los efectos perjudiciales de las inversiones forzadas sobre el mercado financiero y la economía en general. De igual manera, se analizan la estructura y los impactos esperados de la estrategia del *Pacto por el Crédito*, un acuerdo entre el Gobierno Nacional, la empresa privada y el sector bancario, cuyo objetivo es fomentar la reactivación económica en el país a través del crédito, evitando distorsiones en los mercados financieros.

Contexto

La represión financiera se asocia a medidas que distorsionan el funcionamiento del mercado, comprometiendo la correcta asignación de recursos y, en consecuencia, el crecimiento económico (Roubini & Sala-i-Martin, 1992). Puntualmente, se manifiesta mediante la imposición de topes a las tasas de interés, ya sea de manera ex-

» El *Pacto por el Crédito* es una estrategia tripartita del Gobierno, la banca y la empresa privada, que tiene como objetivo desembolsar 55 billones de pesos adicionales destinados a sectores estratégicos durante 18 meses, bajo condiciones de mercado y un manejo adecuado del riesgo.

plícita o implícita, a través de las estrechas conexiones entre el Gobierno y las entidades financieras mediante la participación en el capital, la existencia de encajes muy elevados que limitan la actividad bancaria (Reinhart, Kirkegaard, & Sbrancia, 2011), impuestos a las transacciones financieras (Arias, Carrasquilla, & Galindo, 2002) y políticas para dirigir el crédito hacia sectores específicos a tasas de interés reales bajas o incluso negativas.

En Latinoamérica, la represión financiera se presentó de manera extendida a lo largo del siglo XX, pues las inversiones forzadas, las modificaciones de encaje y la fijación de tasas pasivas y activas se determinaban en función de los objetivos trazados por los gobiernos, siguiendo la norma desarrollista. Particularmente, las inversiones forzadas se implementaron en ocho países de la región durante el siglo pasado, con un total de 15 mecanismos que permitían canalizar obligatoriamente parte de los depósitos de los ahorradores o de la cartera crediticia hacia el crédito de fomento.

No obstante, con el proceso de liberalización financiera en la región, la mayoría de estos instrumentos fueron desapareciendo progresivamente, aunque persisten obstáculos para el otorgamiento de crédito bajo condiciones de eficiencia en algunos países ¹.

En el caso específico de Colombia, si bien desde 1924 se dio la primera iniciativa para financiar a un sector específico, en ese caso por intermedio del Banco Agrícola Hipotecario, solo a partir de 1948 los bancos se vieron obligados a realizar inversiones forzosas. Las primeras de este tipo establecían que la banca debía invertir el 5 % de sus depósitos a la vista en bonos de la Caja de Crédito Agrario (Gómez, 1990). Como esta, a lo largo de la historia se registran nueve instrumentos de inversiones forzosas, la mayoría de ellas destinadas a la actividad de crédito de fomento en sectores específicos con necesidades de financiación, como el agropecuario y el manufacturero (Cuadro 1).

LOS SECTORES PRIORIZADOS BAJO ESTA ESTRATEGIA SON: (I) VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA, (II) MANUFACTURA Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA, (III) AGROPECUARIO, (IV) TURISMO Y (V) ECONOMÍA POPULAR.

Ante la evidencia empírica que mostraba que estas inversiones aumentaban el costo del crédito para otros sectores y dificultaban la libre competencia, la eficiente asignación de crédito, la adecuada administración de riesgos y la óptima gestión de portafolios, las autoridades decidieron eliminar la mayoría de estos mecanismos en la década de 1990, en línea con la tendencia regional². Así, tras desmontarse gran parte de estas, a comienzos del siglo XXI solo quedaron vigentes los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) y los Títulos de Reducción de Deuda (TRD).

Inversiones forzosas en Colombia

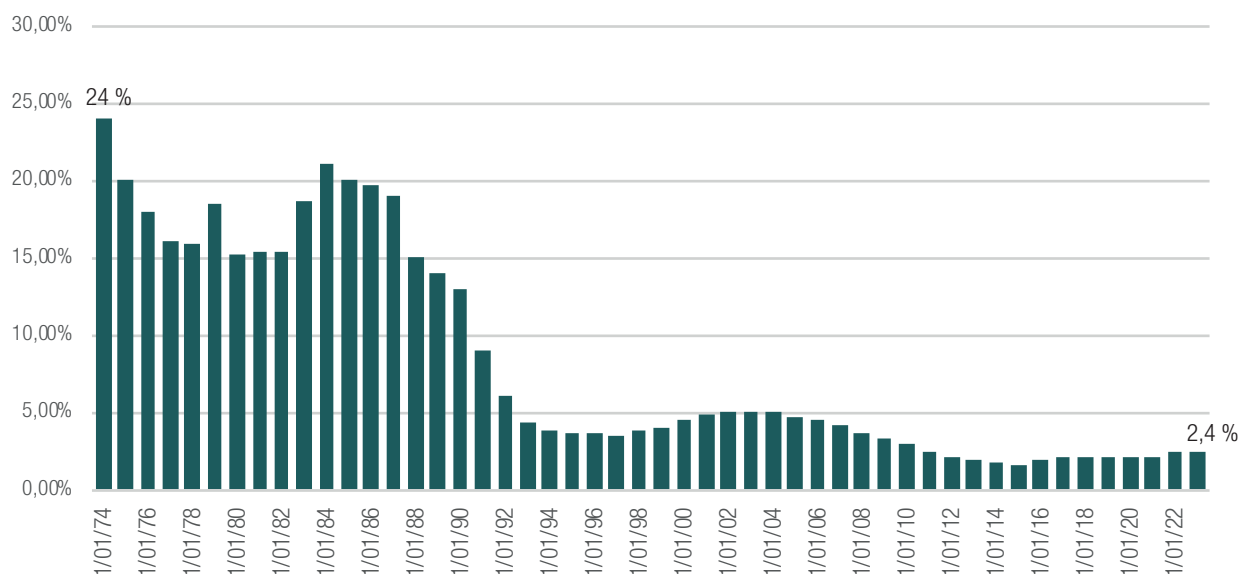
Gran parte de las inversiones forzosas en Colombia se han desmontado, especialmente luego del proceso de liberalización financiera de la década de los noventa. De hecho, luego de que las inversiones forzosas alcanzaran a representar el 24 % de los pasivos sujetos a encaje en 1974, disminuyeron paulatinamente hasta ser solo el 2,4 % en el 2023 (Gráfico 1).

CUADRO 1.
HISTÓRICO DE INVERSIONES FORZOSAS EN COLOMBIA

Descripción	Destinación	Vigencia
Inversión en bonos de la Caja Agraria	Sector agrícola	1948 - 1950
Crédito de fomento	Sector agrícola	1959 - 1973
Títulos de fomento agropecuario e industrial	Sector agrícola y manufacturero	1966 - 1973
Inversiones destinadas al Fondo Financiero Agropecuario	Sector agropecuario	1973 - 1990
Inversión sobre CDTs de corporaciones financieras	Fondos de crédito de fomento existentes	1978 - 1991
Inversiones destinadas al fondo de capitalización empresarial	Sociedades anónimas en sectores productivos clave	1983 - 2003
Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA)	Sector agropecuario	1990 -
Títulos de Reducción de Deuda (TRD)	Vivienda e inversión pública	2000 - 2016
Títulos de Solidaridad (TDS)	Financiar el gasto contracíclico para hacer frente a la crisis generada por la pandemia del COVID-19	2020 - 2029

Fuente: Gómez (1990); Galindo & Majnoni (2006).

1. Se destacan los casos de Bolivia, Venezuela y Brasil, en donde los créditos dirigidos representan entre el 30 % e incluso el 50 % de los depósitos y la cartera crediticia.
2. Actualmente solo persisten en cuatro países. Entretanto, en lo que va del siglo XXI solo dos países de la región, Venezuela y Bolivia, han implementado nuevas inversiones forzosas.

GRÁFICO 1.PROPORCIÓN DE INVERSIONES FORZOSAS FRENTE A LOS PASIVOS SUJETOS A ENCAJE ³

Fuente: Villar, L., Salamanca, D. & Murcia, A. (2005); Finagro, Superintendencia Financiera. Cálculos Asobancaria.

Las figuras que permanecieron tras este proceso fueron los Títulos de Reducción de Deuda (TRD), que desaparecieron en 2016, y los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA).

Los TRD fueron introducidos mediante la Ley 546 de 1999, en medio de la crisis financiera de fines del siglo pasado. Como respuesta al choque económico, las autoridades optaron por dar apoyos a entidades financieras y a hogares por medio del otorgamiento de abonos sobre los saldos vigentes de las deudas individuales para la financiación de vivienda a largo plazo (Congreso de la República de Colombia, 1999), que fueron financiados por medio de los TRD. Esta inversión les exigió montos de inversión a los establecimientos de crédito⁴, entre 2000 y 2005, que bordearon el 0,68 % anual de los pasivos a cambio de títulos que contaron con una vigencia de diez años.

Por otro lado, se reglamentaron los Títulos de Desarrollo Agropecuario mediante la Resolución Externa N. 30 del Banco de la República en el 2000, figura que había sido creada en 1990. A partir de esta reglamentación se determinó que los establecimientos de crédito debían efectuar y mantener inversiones en TDA por montos que se calcularían con base en los depósitos de corto (4,25 %) y largo plazo (5,61 %) descontado el encaje.

Estos recursos se destinan a las actividades del Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), que actúa como banca de desarrollo rural colombiano al otorgar recursos en calidad de fomento a las entidades financieras, para que estas, a su vez, otorguen créditos a proyectos productivos agropecuarios a menores tasas de interés. Así, mediante esta inversión forzosa, los establecimientos de crédito deben invertir en estos

3. Considera los montos asociados a los Títulos de Desarrollo Agropecuario para los últimos años.

4. Sumado a esto, a los fondos de valores, fondos comunes ordinarios, especiales y de inversión administrados por sociedades fiduciarias, fondos de valores administrados por comisionistas de bolsa y los fondos de inversión administrados por las sociedades administradoras de inversión, se les obligó a destinar el 0,68 % anual del valor respectivo del fondo a dichas inversiones, así como el 0,68 % anual sobre las primas emitidas en el caso de las compañías de seguros.



Ya es posible evidenciar el impacto de la estrategia *Pacto por el Crédito* en su primer mes de implementación, pues los desembolsos a los sectores estratégicos han crecido un 26 % en términos anuales.

títulos, que están indexados ya sea a la DTF⁵ o al Indicador Bancario de Referencia (IBR). Específicamente, los TDA de clase A rinden al DTF -4,0 % o IBR -3,7 % y los de clase B rinden al DTF -2,0 % o IBR -1,76 %.

Por último, cabe mencionar que durante 2020 se añadieron de forma transitoria los Títulos de Solidaridad (TDS), que se destinaron a proveer recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), con el propósito de financiar el gasto contracíclico que atenuara los efectos económicos y sociales causados por la pandemia Covid-19, teniendo como contraprestación la reducción del encaje bancario⁶.

Conveniencia de las inversiones forzosas

En la literatura económica se ha documentado la forma en la cual instrumentos represivos como las inversiones forzosas tienen una incidencia negativa sobre el margen de intermediación y el desarrollo financiero. Al respecto, Ospina (1995) sugiere que *“las inversiones forzosas y los requisitos de reserva magnifican en forma significativa el costo de oportunidad para los bancos de los fondos obtenidos. (...) [E]stos parámetros de política deben ser considerados como un incremento en los precios de los insumos para los bancos”* (pag. 13).

A la vez, la autora indica que el uso de los mecanismos en cuestión tiene un impacto en el margen de intermediación que termina por reflejarse en un mayor costo de financiamiento para quienes solicitan créditos bajo condiciones normales.

Por su parte, Galindo y Majnoni (2006) mencionan que en Colombia estas medidas

explicaban cerca de 1,5 puntos porcentuales (pp) del margen de intermediación vigente a corte de 2005. Estos autores sostienen que las inversiones forzosas en TDA tienen un impacto negativo sobre el costo de financiamiento pues, dado su bajo rendimiento, actúan como un gravamen implícito sobre los pasivos financieros, el cual recae en última instancia sobre ahorradores y usuarios de crédito.

Montoya y Barrios (2022), por su parte, en aras de cuantificar estos efectos negativos, estudian los determinantes del margen de intermediación en el país y utilizan, entre otras variables, el monto de las inversiones de las entidades en TDA como proporción de sus depósitos y exigibilidades totales.

Observando el periodo comprendido entre 1999 y 2020, los autores establecen que una disminución en un 1 punto porcentual (pp) de la inversión forzosa en TDA llevaría a que el margen de intermediación se reduzca en cerca de 0,21 puntos básicos (pb), disminuyendo a su vez el costo de financiamiento para los usuarios de crédito. En sentido similar, Lozano, Vargas y Rodríguez (2017) encontraron un impacto positivo y significativo de las inversiones forzosas sobre el margen de intermediación de cerca de 0,82 pp para el periodo comprendido entre 1996 y 2014, así como un efecto de 0,92 pp sobre la tasa activa.

En línea con lo anterior, las estimaciones de Asobancaria indican que la implementación de una inversión forzosa adicional equivalente a 5,6 % de los depósitos supondría un alza en el margen de intermediación de 44 pb, así como un incremento en la tasa activa, que bordearía los 49 pb.

5. Promedio ponderado de las tasas de captación de los CDT a 90 días.

6. Se realizó una disminución de tres puntos porcentuales del requisito de encaje sobre las exigibilidades en cuentas ahorro y corrientes de 11 % a 8 %, y de un punto porcentual en CDT de menos de 18 meses, de 4,5 % a 3,5 %.

Asimismo, la tasa de interés de los sectores no beneficiados por los recursos generados por la inversión forzosa se incrementaría en 2,1 puntos porcentuales. A su vez, esto llevaría a que se presente en un año una contracción de la cartera total en 1,6 puntos porcentuales y una reducción en el crecimiento económico de 0,5 puntos porcentuales. Estos resultados refuerzan el argumento de que este tipo de medidas de represión financiera aumenta el costo de acceso al financiamiento.

La alternativa: pacto por el crédito

Dados los efectos contraproducentes que hubiese generado la adopción de nuevas inversiones forzosas, a partir de múltiples discusiones y mesas de trabajo, se concibió como alternativa la creación del *Pacto por el Crédito*, una estrategia tripartita del Gobierno, la banca y la empresa privada, que tiene como objetivo desembolsar 55 billones de pesos adicionales destinados a sectores estratégicos durante 18 meses, bajo condiciones de mercado y un manejo adecuado del riesgo.

Para alcanzar esta meta se previó, desde septiembre de 2024, la concurrencia de esfuerzos e instrumentos como el redescuento, las garantías crediticias, los subsidios a las tasas de interés, los incentivos a la capitalización y al aseguramiento, así como modificaciones regulatorias que faciliten el acceso al crédito. Los sectores priorizados bajo esta estrategia son: (i) vivienda e infraestructura, (ii) manufactura y transición energética, (iii) agropecuario, (iv) turismo y (v) economía popular (Cuadro 2).

CUADRO 2.
FINANCIAMIENTO A SECTORES ESTRATÉGICOS (COP BILLONES)

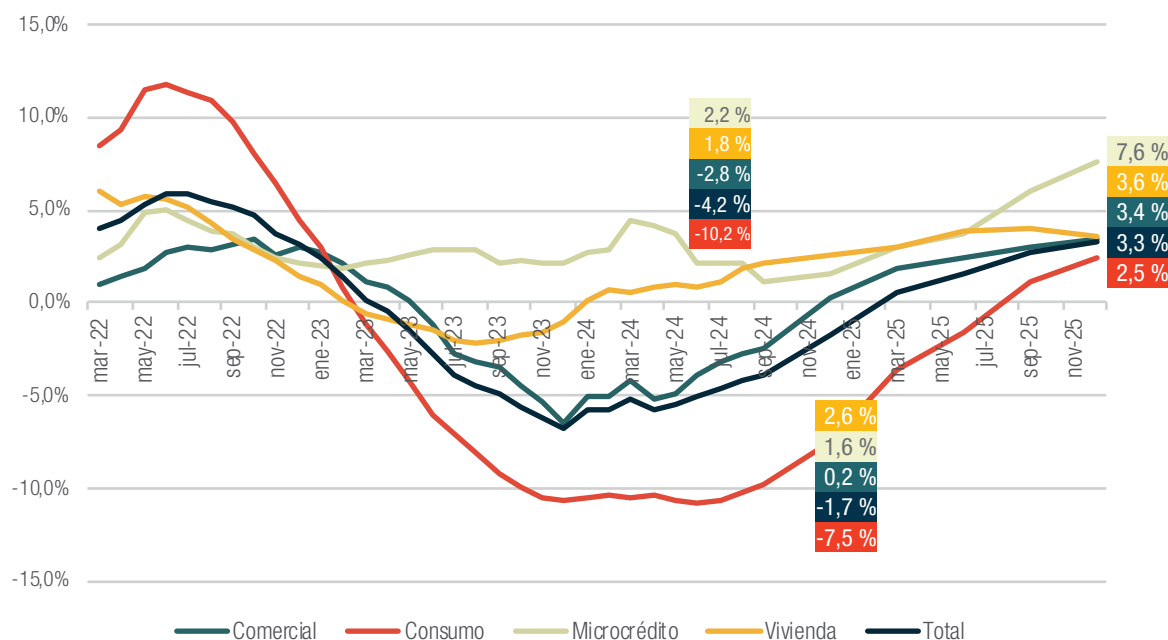
Sector	Últimos 18 meses	Pacto por el Crédito 18 meses
Vivienda e infraestructura	\$31,8	\$40,6
Manufactura y transición energética	\$128,2	\$163,4
Agricultura	\$26,1	\$32,1
Economía Popular	%0,7	\$4,1
Turismo	\$6,8	\$8,4
Total	\$194	\$249

Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos Asobancaria.

Dicho monto representa un 28 % adicional en desembolsos con respecto a los 18 meses precedentes a su inicio, al pasar de 194 a 249 billones de pesos. Se proyecta que el *Pacto por el Crédito* aporte 2,4 pp de crecimiento a la cartera y 0,8 al PIB durante ese periodo. Particularmente, se espera que la colocación adicional de crédito se refleje principalmente en las dinámicas de la cartera comercial, de vivienda y de microcrédito, lo que permitiría que la cartera se expanda a un ritmo de 3,3 % real en 2025, es decir, 1,6 puntos porcentuales más que el escenario inicial proyectado. Además, se espera que esto impulse el crecimiento de la actividad productiva en 0,5 puntos porcentuales, llevando a que se expanda a un ritmo del 3,2 % el próximo año.



GRÁFICO 2.
CRECIMIENTO DE LA CARTERA POR MODALIDAD EN TÉRMINOS REALES



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos y proyecciones de Asobancaria.

Cabe destacar que ya es posible evidenciar el impacto de la estrategia Pacto por el Crédito en su primer mes de implementación, pues los desembolsos a los sectores estratégicos han crecido un 26 % en términos anuales (en comparación con el 12 % de los demás sectores).

Consideraciones finales

Las inversiones forzosas son un mecanismo de intervención en el sector financiero que se remonta a un modelo económico del siglo pasado, cuyos vestigios fueron eliminados en casi toda América Latina. En la actualidad, algunas de estas persisten y generan distorsiones en los mercados, ocasionando ineficiencias, así como menores y más costosas colocaciones de crédito.

Dado lo anterior, es importante resaltar que existe una amplia y rigurosa literatura que ha expuesto las inconveniencias de estas inversiones para los establecimientos de crédito.

Esta discusión, extensamente documentada, invitó a replantear la eficacia de esta política pública en un país como Colombia donde aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar niveles de financiamiento óptimos.

En esta línea, la búsqueda de consensos llevó a concebir una alternativa como el *Pacto por el Crédito*, una estrategia tripartita entre el Gobierno Nacional, el sector real y la banca, que concuerda con el funcionamiento actual del mercado financiero colombiano y se fortalece a partir de instrumentos utilizados por el Gobierno y la banca pública, como el redescuento, las garantías y los subsidios a la tasa de interés. Los ambiciosos objetivos trazados, que se han cumplido en el primer mes de implementación, permiten vislumbrar su éxito como estrategia de reactivación económica y como un ejemplo de trabajo mancomunado entre las autoridades y el sector privado. **EC**



Se espera que la colocación adicional de crédito se refleje principalmente en las dinámicas de la cartera comercial, de vivienda y de microcrédito, lo que permitiría que la cartera se expanda a un ritmo de 3,3 % real en 2025.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, A., Carrasquilla, A., & Galindo, A. (2002). Efectos en bienestar de la represión financiera. Documento CEDE - 02. doi:<https://doi.org/ISSN1657-7191>
- Congreso de la República de Colombia. (23 de Diciembre de 1999). Inversión en Títulos de Reducción de Deuda (TRD). Ley 546, artículo 44.
- Galindo, A., & Majnoni, G. (2006). Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia. Documentos e Informes - Banco Mundial. Obtenido de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/639781468025750207/represion-financiera-y-el-costo-del-financiamiento-en-Colombia>
- Gómez, H. J. (1990). Antecedentes y evolución del crédito de fomento en Colombia y su relación con el. En A. Meisel, F. Ortega, I. Jorge, A. López, Gómez, & L. M. Hernando José, *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura* (págs. 668-700). Bogotá D.C.: Banco de la República. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/items/7d03c5be-f02c-44e6-8371-e282d6ab6521>
- Levine, R. (2005). Finance and growth: Theory and evidence. *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1.
- Lozano, I., Vargas, H., & Rodríguez, N. (2017). Financial transaction tax and banking margins: An empirical note for Colombia. *Revista ESPE - Ensayos sobre Política Económica*, Banco de la Republica de Colombia, vol. 35(83), Junio, 154-160. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra322.pdf>
- Montoya, G., & Barrios, H. (2022). Determinantes del margen de intermediación en Colombia. En H. J. Gómez, A. Vera, & G. Montoya, *Lecturas sobre moneda y banca en Colombia 2022* (págs. 185-219). Bogotá D.C.: Asobancaria. Obtenido de [https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2022/08/Lecturas sobre_Moneda_y_Banca_en_Colombia_2022.pdf](https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2022/08/Lecturas_sobre_Moneda_y_Banca_en_Colombia_2022.pdf)
- Ospina, S. P. (1995). Los Efectos de la Regulación en el Margen de Intermediación de las Tasas de Interés en Colombia. *Borradores de Economía*; No. 28.
- Reinhart, C., Kirkegaard, J., & Sbrancia, M. (2011). La represión financiera de ayer y de hoy: Las políticas para reducir las deudas públicas. *Finanzas & Desarrollo*. Ed. Junio., 22-26. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2011/06/pdf/reinhart.pdf>
- Roubini, N., & Sala-i-Martin, X. (1992). Financial repression and economic growth. *Journal of Development Economics*, 39(1), 5-30. doi:[https://doi.org/10.1016/0304-3878\(92\)90055-E](https://doi.org/10.1016/0304-3878(92)90055-E)
- Villar, L., Salamanca, D., & Murcia, A. (2005). Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974-2003. *Reportes del Emisor* No. 70.

COYUNTURA MACROECONÓMICA AVANZA EL PROCESO DE REACTIVACIÓN

La economía colombiana finaliza 2024 en un proceso de reactivación, retomando la senda de crecimiento existente antes de la pandemia. La ralentización del crecimiento de los dos últimos años fué parte del proceso de ajuste de la demanda agregada para reducir la inflación mediante la política monetaria contractiva.



**JUAN PABLO
RADZIUNAS PULIDO**
FUNCIONARIO
CONTRALORÍA DELEGADA
ECONOMÍA Y FINANZAS



**CARLOS HUMBERTO
BARRERA GALLO**
FUNCIONARIO
CONTRALORÍA DELEGADA
ECONOMÍA Y FINANZAS



**MIGUEL ALFONSO
MONTAYA OLARTE**
FUNCIONARIO
CONTRALORÍA DELEGADA
ECONOMÍA Y FINANZAS

LOS FUNDAMENTOS macroeconómicos muestran una tendencia favorable: El ISE¹ está evidenciando avances significativos, la inflación ha venido cediendo rápidamente, se redujo el déficit externo, el desempleo se ha mantenido en un dígito, la tasa de cambio se ha mantenido estable y la política fiscal anticíclica ha contribuido a la recuperación.

Después de afrontar una coyuntura internacional adversa y un proceso de ajuste de la demanda mediante altas tasas de interés impuestas por la Junta Directiva del Banco de la República, la economía colombiana está retornando a los niveles de crecimiento previos a la crisis sanitaria de 2020. Posterior al efecto rebote registrado en 2022 y 2023, las perspectivas para 2024 son optimistas.

La demanda interna está liderando el proceso de reactivación: el consumo tanto público como privado muestra signos de reactivación, la inversión privada ha comenzado nuevamente a recuperarse, la industria y el comercio han modificado su tendencia decreciente y los indicadores de pobreza muestran avances significativos. El mercado laboral se ha mantenido estable a pesar de la desaceleración de 2023. La situación fiscal apunta hacia un mayor déficit en 2024 evidenciando el papel del gasto público como instrumento anticíclico y redistribuidor del ingreso y el déficit en cuenta corriente muestra un ajuste importante, ayudado por los récords en remesas recibidas por el país.

1. El ISE es un índice que anticipa la dinámica productiva general a partir de la combinación de información estadística de carácter mensual con la estructura de las Cuentas Nacionales. Estima la posible trayectoria y no la magnitud de la dinámica productiva general. No es un PIB mensual, ni mide el valor agregado generado en cada periodo de tiempo. No es una proyección del PIB ni usa la metodología del PIB. Es un proxy para medir la evolución de la actividad económica.



En este documento se presenta un diagnóstico de la economía colombiana a fines de 2024 a partir de un análisis del entorno externo que afecta la economía nacional, el comportamiento de la actividad económica, el mercado laboral, la inflación, la política monetaria y el mercado crediticio, el sector externo, las tasa de cambio y el mercado del petróleo y, finalmente, la coyuntura fiscal.

El entorno externo

La economía global muestra signos de debilidad, a pesar de que la inflación se ha venido reduciendo y los bancos centrales del mundo han continuado su proceso de relajamiento de la política monetaria. Estados Unidos, Europa y China aún no consolidan la dinámica prepandemia y los conflictos geopolíticos siguen afectando los fundamentales macroeconómicos, principalmente el comercio mundial y en alguna medida el control de precios, sobre todo de los energéticos.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) llama la atención sobre varios hechos: de una parte, el nivel de deuda pública mundial el cual se encuentra en niveles muy elevados. Se prevé que supere los USD 100 billones (93 %

LA ECONOMÍA COLOMBIANA AVANZA EN UNA SENDA DE RECUPERACIÓN, HACIA LOS NIVELES PREPANDEMIA, AUNQUE AÚN POR DEBAJO DEL PIB POTENCIAL

del PIB mundial) en 2024 y que siga aumentando durante el resto de la década (hasta acercarse al 100 % del PIB para 2030). El organismo resalta que las presiones sobre el gasto para abordar la transición verde, el envejecimiento de la población, los problemas de seguridad y retos de desarrollo de larga data siguen creciendo (FMI, 2024). Por otro lado, el FMI manifiesta que se requieren reformas estructurales para enfrentar el bajo crecimiento, los cambios demográficos y los desafíos relacionados con las transiciones verde y tecnológica.

En el caso de Estados Unidos, el Banco de la Reserva Federal (FED) ha comenzado a reducir las tasas de interés con cautela dado que el crecimiento económico en 2024 ha superado las expectativas, aunque el empleo muestra señales contradictorias. En Europa, el crecimiento ha sido frágil y la inflación continúa elevada, principalmente por los energéticos y la demanda interna, y la producción industrial se encuentran rezagados frente a los niveles prepandemia. China, por su parte, se encuentra en su proceso de desaceleración, debido a la contracción de la demanda interna y los problemas generados en el sector inmobiliario.

CUADRO 1.
CRECIMIENTO ECONÓMICO MUNDIAL
(VAR. % PIB ANUAL)

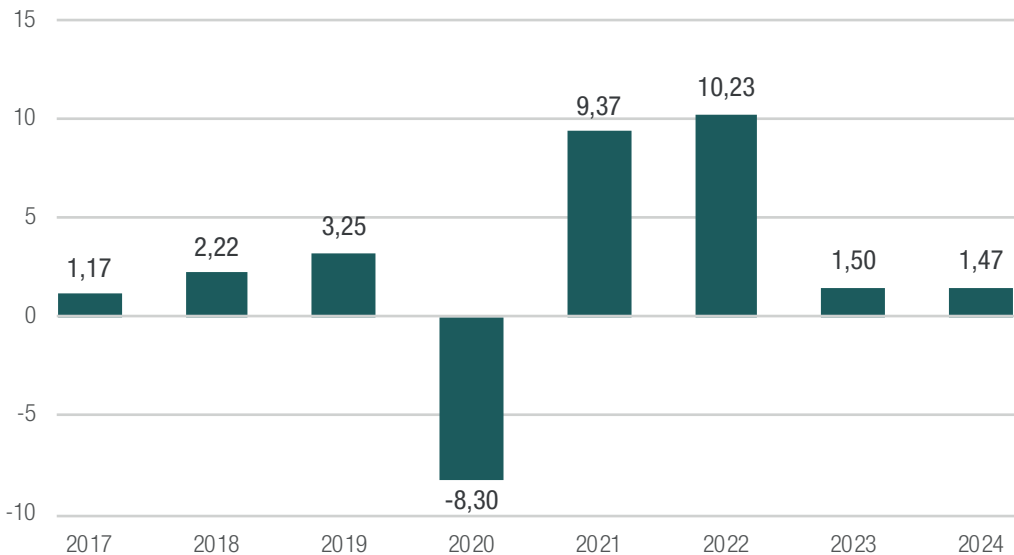
	2023	2024	2025
Mundo	2,6	2,4	2,7
Economías avanzadas	4,5	1,2	1,6
América Latina	2,2	2,3	2,5
Estados Unidos	2,5	1,6	1,7
Zona Euro	0,4	0,7	1,6
Japón	1,8	0,9	0,8
China	5,2	4,5	4,3
India	6,3	6,4	6,53

Fuente: Banco Mundial.

Adicionalmente, los conflictos geopolíticos registrados tanto en oriente próximo como en Europa oriental contribuyeron al incremento de los precios, principalmente de los energéticos e insumos agropecuarios, generando una fuerte inestabilidad política que aún se mantiene y que se ha reflejado en un menor crecimiento económico.

Los organismos internacionales como el Banco Mundial prevén para 2024 una desace-

GRÁFICO 1.
CRECIMIENTO ECONÓMICO PRIMER SEMESTRE
(VAR. % ANUAL)



Fuente: Dane.

leración de la economía mundial frente a lo que se había proyectado para 2023. El crecimiento mundial estará soportado en India y China y, en menor medida, por las economías latinoamericanas (Cuadro 1). Sin embargo, el bajo crecimiento de América Latina es insuficiente para afrontar los retos de reducir la pobreza, la informalidad y la desigualdad.

Actividad económica

La actividad económica ha mostrado signos de reactivación después del proceso de normalización que se vivió en 2023, retornando a los promedios de crecimiento históricos y superando la mayoría de los efectos adversos generados por la crisis sanitaria de 2020.

El PIB en el primer semestre de 2024, creció 1,5 % frente al mismo período del año anterior (Gráfico 1). Las actividades económicas que más contribuyen a la dinámica del valor agregado son: administración pública y defensa (5,1 %, contribuyendo 0,8 puntos porcentuales a la variación anual); agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (8,0 %, contribuyendo 0,8 puntos porcentuales a la variación anual); actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios (9,5 %, contribuyendo 0,4 puntos porcentuales a la variación anual).



El consumo tanto público como privado muestra signos de reactivación, la inversión privada ha comenzado nuevamente a recuperarse, la industria y el comercio han modificado su tendencia decreciente y los indicadores de pobreza muestran avances significativos.

Desde el punto de vista del gasto el crecimiento del primer semestre fue estimulado por la demanda interna, después de cuatro trimestres consecutivos de contracción, liderado por el consumo (1,0 %) aunque la formación bruta de capital cae (5,1 %) y por las mayores exportaciones (3,8 %). Dentro de los factores que han podido incidir en este comportamiento están la estabilidad del mercado laboral, las mayores remesas recibidas del exterior, las tasas de interés por parte del Banco de la República y el impulso del gasto público.

El ISE, por su parte, mostró en agosto de 2024 un crecimiento del 2,02 % frente al mismo mes en 2023. En lo corrido del año (enero-agosto), el ISE aumentó 1,92 %, cifra

superior al registrado en los mismos meses de 2023 (0,96 %).

El crecimiento de agosto estuvo impulsado por las actividades primarias, es decir, agricultura, pesca, ganadería, explotación forestal y minería, las cuales aumentaron 3,52 % en agosto y por las actividades terciarias (comercio) que se incrementaron 2,39 %. Por el contrario, el ISE de las actividades secundarias (manufactura y construcción) se redujo 1,4 %.

El ISE estaría presentando mejores resultados en la medida en que avanza el proceso de reducción de tasas de interés (Gráfico 2). La mayoría de las proyecciones ubican el crecimiento económico de Colombia para 2024 entre 1,6 % y 2,22 %.

GRÁFICO 2.
INDICADOR DE SEGUIMIENTO DE LA ECONOMÍA
(VAR. % ANUAL)

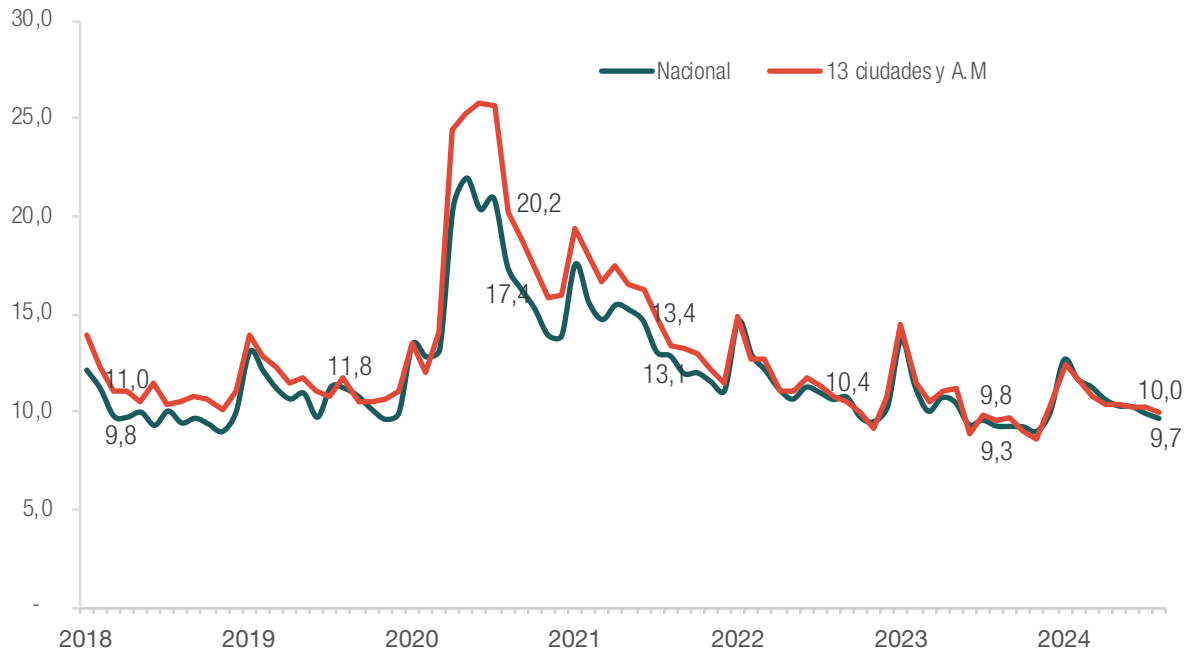




CONTRALORÍA
General de la República

DELEGADA DE ECONOMÍA
Y FINANZAS

GRÁFICO 3. TASA DE DESEMPLEO (%)



Fuente: Dane.

Mercado laboral

La tasa de desempleo a nivel nacional se situó en agosto de 2024 en el 9,7 %, lo que implicó un aumento con respecto al mismo mes del año anterior (9,3 %) y una reducción frente al mes anterior (9,9 %). En las 13 ciudades y áreas metropolitanas la tasa de desempleo se ubicó en el 10,0 %, nivel similar al mes anterior y 0,4 puntos porcentuales (p.p.) mayor al presentado en agosto de 2023. (Gráfico 3)

El aumento del desempleo en agosto obedece a una leve reducción de la demanda de trabajo (medida por la tasa de ocupación) y a un incremento de la oferta (tasa global de participación).

Lo que se evidencia hasta agosto de 2024 es un incremento del número de ocupados frente al mismo mes de 2023 (1,1 %), impulsado por la categoría de obrero y empleado particular, seguido por el aumento de los trabajadores cuenta propia. Estas dos categorías constituyen el 85 % del total de trabajadores activos en el país.

Los sectores que más contribuyen al aumento de la ocupación son industria, agricultura, alojamiento y servicios de comida, información y comunicaciones y actividades inmobiliarias. Se presenta una caída de la

» A pesar de la desaceleración económica, el empleo ha mostrado signos de resiliencia, aunque la informalidad continúa en niveles elevados como ha sido estructuralmente característico de la economía colombiana.

ocupación en los sectores de la construcción, actividades profesionales y administración pública, defensa, salud y educación.

La tasa de informalidad se situó en julio en el 56,0 %, nivel similar al mes anterior y 0,4 p.p. menor frente al mismo mes de 2023. El 56,8 % de la población ocupada no cotiza para pensión, lo que implicó una reducción del 0,2 p.p. frente al mismo mes de 2023.

Inflación y política monetaria

Durante 2024, la inflación en Colombia ha mostrado una tendencia descendente. Después de alcanzar un máximo de 13,32 % en marzo de 2023, producto del mayor crecimiento de la demanda agregada frente a la oferta agregada durante la pospandemia y de otros factores internos como la indexación y obstáculos en la producción de alimentos, el nivel general de precios está acercándose al rango meta dispuesto por el modelo de inflación objetivo del Banco de la República (2 % - 4 %). A fines de septiembre, la inflación total interanual se ubica en 5,81 % y la inflación subyacente en 5,49 %. La mayor reducción proviene del grupo de los regulados (10,2 %), sobre todo por la energía eléctrica.



El mayor déficit fiscal es consistente con la estrategia de reactivación y con el cumplimiento de la Regla Fiscal, en la medida en que ésta última permite su ampliación en coyunturas de mayor desaceleración de la economía, así como con los menores ingresos petroleros.

37

La política monetaria contraccionista del Banco de la República que redujo la demanda, junto con otros factores de oferta (mejora de las cadenas de suministros, mayor producción agrícola etc.) permitieron esos resultados. La inflación de alimentos interanual se redujo a 2,7 %, mientras que la inflación sin alimentos se ubicó 6,6 %.

Por grupos, los que estuvieron por encima del promedio interanual en septiembre se encuentran educación (10,76 %), restaurantes y hoteles (9,08 %), alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (8,49 %), bebidas alcohólicas y tabaco (6,24 %) y salud (6,16 %). Y los que se ubicaron por debajo del promedio fueron transporte (5,61 %), bienes y servicios diversos (4,05 %), alimentos y bebidas no alcohólicas (2,73 %), muebles, artículos para el ho-

gar y para la conservación ordinaria del hogar (2,31 %), prendas de vestir y calzado (2,22 %), recreación y cultura (-0,01 %) e información y comunicación (-0,76 %). (Gráfico 4)

Desde diciembre de 2023, después de siete meses de reducción de la inflación, el emisor decidió realizar la primera reducción de 25 puntos básicos en las tasas de intervención o Tasa de Política Monetaria (TPM). A partir de allí, ha continuado la senda reduccionista hasta llegar a 10,25 % a comienzos de octubre de 2024. En el gráfico 5 se representa el diferencial entre la tasa de intervención y la inflación subyacente observada. La brecha se ha venido ampliando en los meses recientes lo cual indica que las reducciones de la TPM podrían ser más agresivas, para contribuir con el proceso de reactivación económica.

GRÁFICO 4.
INFLACIÓN BÁSICA Y TASA DE POLÍTICA MONETARIA
(%)

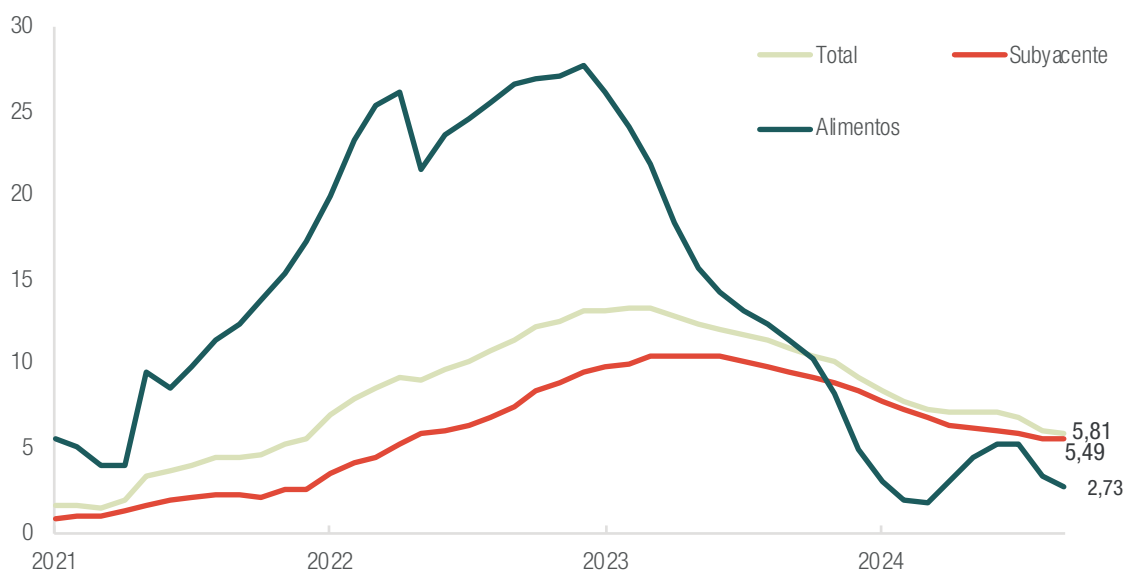
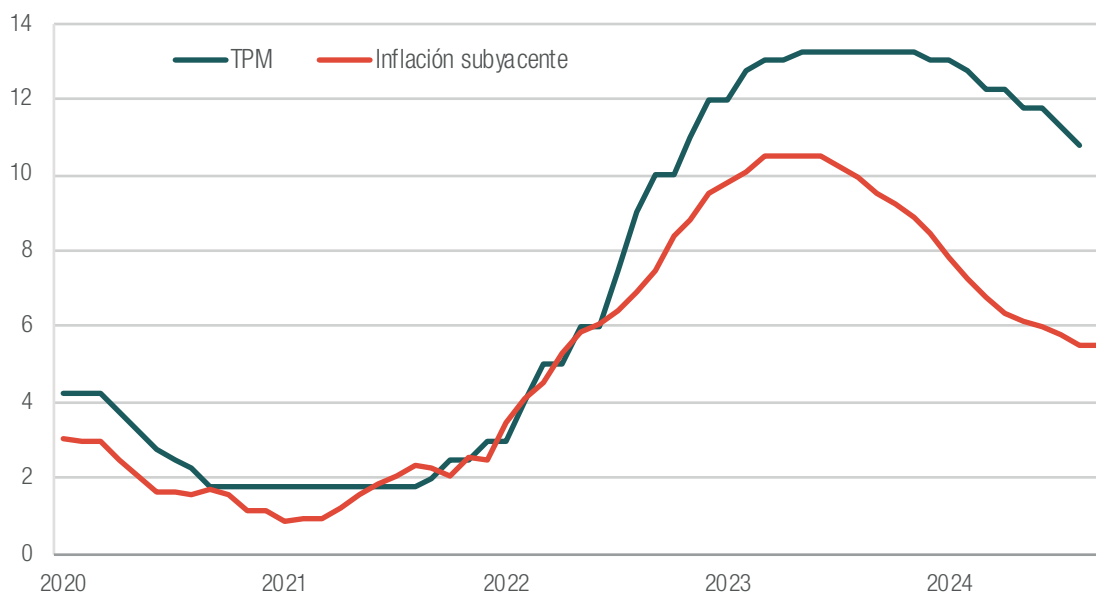


GRÁFICO 5. TASA DE POLÍTICA MONETARIA E INFLACIÓN SUBYACENTE (%)



Fuente: Dane y Banco de la República.

Cartera de créditos

Desde fines de 2022 comenzó una fuerte desaceleración en la colocación de la cartera de créditos que coincidió con el endurecimiento de la política monetaria por parte del Banco de la República. (Gráfico 6). La cartera había recuperado su tasa de crecimiento real a finales de 2021, en un momento donde la inflación se encontraba en niveles bajos.

Durante 2023 y 2024 la cartera real ha mostrado tasas de crecimiento negativas. A fines de septiembre de 2023, la cartera bruta total de los establecimientos de crédito registra una caída interanual de 4,5 %, impulsada por la mayor desaceleración del crédito de consumo (-10,5 %) seguido del comercial (-2,7 %). El crédito hipotecario es el único que crece a una tasa del 1,5 %. Uno de los principales obstáculos al proceso de reactivación han sido las elevadas tasas de interés de referencia, como se observa en el gráfico 6.

El Gobierno y el sector bancario del país han acordado un 'Pacto por el Crédito', con

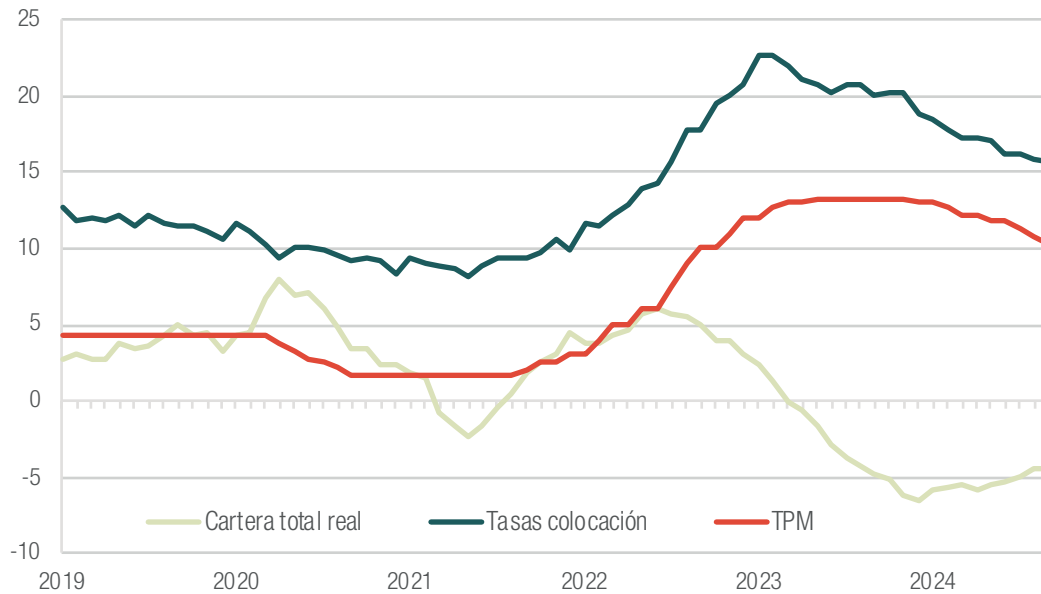
» En el diferencial entre la tasa de intervención y la inflación subyacente observada, la brecha se ha venido ampliando en los meses recientes lo cual indica que las reducciones de la TPM podrían ser más agresivas, para contribuir con el proceso de reactivación económica.

el fin de irrigar recursos a sectores priorizados. Entre el primero de septiembre y el 11 de octubre de 2024, los desembolsos del sistema financiero para este pacto alcanzaron \$ 16.06 billones (6,5 % de la meta). La tasa de interés promedio ponderada para los sectores priorizados en este primer balance es del 15,6 %.

Sector externo y tasa de cambio

Uno de los resultados más destacables de la coyuntura macroeconómica de Colombia ha sido la reducción del déficit en cuenta corriente, lo que ha permitido al país reducir en parte las tensiones generadas en la economía mundial. En el primer semestre de 2024, el déficit de la cuenta corriente se redujo al 1,9 % del PIB, (US\$3.917 millones) inferior al registrado un año antes (3,1 %), originado en los balances deficitarios de renta de los factores (US\$6.948 millones), comercio de bienes (US\$4.042 millones) y de servicios (US\$127 millones), los cuales fueron compensados parcialmente por los ingresos netos de trans-

- Según la Superfinanciera, el "Pacto por el crédito" establece como meta desembolsar créditos por COP 248,6 billones para los sectores prioritarios durante 18 meses contados a partir de septiembre de 2024. Los sectores priorizados son manufactura y transición energética, agropecuario, vivienda e infraestructura, economía popular y turismo.

GRÁFICO 6.**TASA DE CRECIMIENTO CARTERA TOTAL REAL Y TASAS DE INTERÉS**

Fuente: Banco de la República, Superintendencia Financiera de Colombia.

ferencias corrientes (US\$7.200 millones). Las remesas han llegado a un récord histórico durante el presente año. Según el Banco de la República representan el 2,8 % del PIB.

En el periodo enero-agosto 2024, las exportaciones de bienes ascendieron US\$32.483,0 millones FOB registrando una reducción de 1,0 %, frente al mismo periodo de 2023. Si se comparan con el año 2019, antes de la pandemia se incrementaron 21 % en dicho período. Las tradicionales se redujeron 6,7 %, principalmente por la caída de las ventas externas de carbón y ferroníquel; mientras que las no tradicionales se incrementaron 6,6 %, impulsadas por los productos alimenticios (12,5 %). Si la comparación se hace frente a 2019, las tradicionales crecen 3,7 % y las no tradicionales lo hacen 50,7 %.

Por su parte, en el mismo periodo las importaciones disminuyeron 0,9 %, frente a 2023. Desglosando por grupos, las manufacturas se incrementaron 1,2 %, los productos agropecuarios, alimentos y bebidas disminuyeron 9,2 %, y los combustibles y productos de las industrias extractivas cayeron 3,3 %. Si se compara con 2019 las importaciones crecieron 17,9 %. Concretamente en el mes de agos-

>> Uno de los principales obstáculos al proceso de reactivación han sido las elevadas tasas de interés de referencia.

to de 2024 se observó un incremento de las importaciones de 4,6 % en comparación con el mismo mes de 2023, impulsadas por el grupo de manufacturas, combustibles y productos de las industrias extractivas lo que podría dar otra señal de reactivación económica. En la medida en que se incrementen las importaciones gracias al proceso de reactivación se esperaría un incremento del déficit comercial lo que podría terminar con una mayor devaluación del peso.

El déficit en cuenta corriente, por su parte, se financió principalmente por la inversión extranjera directa (IED) la cual acumuló US\$6.720 millones entre enero y junio de 2024, inferior en -28,6 % a lo acumulado un año antes. La IED se distribuyó en minería y petróleo (34 %), servicios financieros y empresariales (21 %), industria manufacturera (17 %), comercio y hoteles (12 %), electricidad (9 %) y resto de los sectores (7 %). La inversión de cartera se incrementó 265 % en el periodo analizado.

El peso colombiano en 2024 ha mostrado dos tendencias diferentes. En el primer semestre el año, hasta mayo, mostró una tendencia hacia la apreciación. Los meses recientes y particularmente desde septiembre ha

cambiado la tendencia hacia la depreciación. A pesar de la reducción de la TPM por parte de la FED, en las decisiones de los inversionistas ha primado la incertidumbre en los mercados por varios factores como las elecciones en Estados Unidos a comienzos de noviembre de 2024 y la situación geopolítica global lo que los ha impulsado a optar por activos más seguros como el oro o bonos del tesoro americano. Esto, unido a la incertidumbre generada también en algunos países latinoamericanos por la continuidad del modelo de gobierno en México y las dificultades de Argentina por consolidar su estabilidad macroeconómica, han promovido la salida de dólares de los países emergentes generando devaluación de sus monedas, incluida Colombia.

Con corte a fines de octubre de 2024 el peso colombiano frente al dólar se ha devaluado 6,7 % desde diciembre de 2023. Las estimaciones gubernamentales apuntan a un precio del dólar en \$ 3.997 promedio para 2024, el cual luce subestimado si se observa la coyuntura. Esto significaría una revaluación de 7,2 %, frente al precio promedio de 2023 (\$4.325). (Gráfico 7). Las consecuencias de una mayor devaluación del peso se manifiestan en el mayor pago de las obligaciones en moneda extranjera y el encarecimiento de las importaciones de bienes y servicios, además de deteriorar el déficit de la cuenta corriente por los valores de las importaciones pudiendo impactar la inflación.

La tendencia de la tasa de cambio a fines de 2024 entre el peso colombiano y el dólar esta influenciada por varios factores: (i) Las decisiones de la FED con respecto al manejo de la tasa de interés de intervención. En la medida en que la economía de Estados Unidos establezca el crecimiento económico y el empleo y desaparezca el riesgo de recesión, ante rebrotes inflacionarios, la FED demoraría el proceso de bajar las TPM; (ii) Los riesgos geopolíticos en Europa oriental, en Oriente próximo y en América (elecciones en EE. UU.); (iii) los riesgos de una mayor desaceleración de las economías en Estados Unidos, Europa y Asia; (iv) La volatilidad del precio internacional del petróleo.

El comportamiento descrito deja entrever varios fenómenos: las exportaciones se han mantenido resilientes ante la desaceleración de la economía global y las no tradicionales vienen ganando participación. La ralentiza-



EL CONSUMO, PERO PRINCIPALMENTE LA INVERSIÓN, SE REDUJERON SUSTANCIALMENTE DURANTE 2023 Y EN LO CORRIDO DE 2024 COMIENZAN A EVIDENCIAR SIGNOS DE RECUPERACIÓN.

ción de las importaciones frente a 2023 y 2022 es coherente con la desaceleración de la economía colombiana. La reducción del déficit en cuenta corriente, asociado con un menor déficit comercial significa que la economía está generando mayor ahorro interno para financiar la inversión. Las mayores importaciones de insumos y productos manufacturados en agosto 2024 son síntomas del proceso de reactivación.

Precios internacionales del petróleo

Los precios internacionales del petróleo durante 2024 han sufrido una alta volatilidad originada en varios factores como los conflictos geopolíticos en oriente próximo y Ucrania, la menor demanda mundial por la desaceleración económica y los cambios en los acuerdos por parte de los países de la OPEP. Esta última ha proyectado que la demanda mundial de crudo a la baja para el resto de 2024 y 2025 lo que significaría una estabilidad de precios a mediano plazo, siempre y cuando no se agudice el conflicto en oriente próximo.

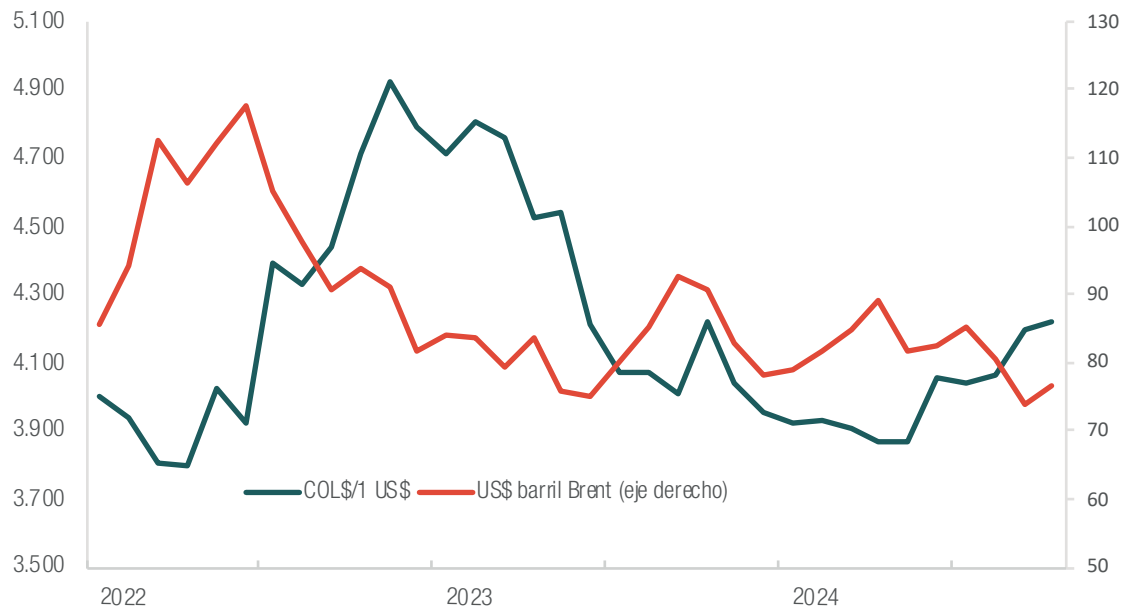
La Agencia Internacional de Energía prevé para 2024 una reducción de la demanda debido a la menor dinámica de la economía mundial y a los problemas que afronta la economía china. Por su parte, los países de la Opep mantienen sus acuerdos de producción limitada con el fin de evitar caídas abruptas en los precios. De acuerdo cómo evolucione la crisis en oriente próximo, incluyendo los problemas de tránsito en el Mar Rojo, los precios podrían cambiar de tendencia. En la medida en que se empiece a observar una mejor dinámica de la actividad económica en Europa y Asia es de esperar un incremento en las cotizaciones del crudo.

El Gobierno colombiano había previsto un precio del petróleo promedio para 2023 de US\$78.6 barril/Brent. Sin embargo, el precio internacional se ubicó en US\$82.6. En lo corrido de 2024, el precio promedio se ubica en US\$ 81.5. (Gráfico 7).

En el ámbito local, la producción de petróleo se ha mantenido en los niveles históricos. Entre enero y agosto de 2024 se registró un aumento del 0,6 %, alcanzando un promedio de 780.3 mil barriles diarios, de acuerdo con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), mientras que la producción de gas cayó un 7,7 %. Existe incertidumbre frente a su futuro por la política de transición energética lo que ha inducido a una reducción de la inversión extranjera en el sector durante 2024.

GRÁFICO 7.

PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETRÓLEO Y TASAS DE CAMBIO COL\$ / US\$ (TRM)



Fuente: FED ST Louise y Banco de la República.

Coyuntura fiscal 2024

En el contexto del proceso de reactivación económica el Gobierno Nacional Central (GNC) enfrenta un escenario desafiante para sus finanzas, debido al menor recaudo observado desde 2023 y que ha continuado en 2024, lo que está dificultando el panorama fiscal.

En primer lugar, con respecto al Presupuesto General de la Nación (PGN), a mediados de 2024 el Gobierno emitió un decreto aplazando apropiaciones por \$20 billones como respuesta a la desaceleración en el recaudo tributario. Con base en información de la Dian, a fines de agosto de 2024 el recaudo acumulado fue de \$178.6 billones, evidenciando una reducción del 9,3 % frente al mismo período de 2023. Con ello, en la práctica el Gobierno estaría haciendo sus cuentas ya no sobre una apropiación definitiva de \$503.2 billones, sino de \$483.2 billones en la medida en que el aplazamiento mencionado se traduzca en un recorte del presupuesto.

En segundo lugar, la coyuntura macroeconómica se ha reflejado en cambios en la perspectiva fiscal. Es así como, para el 2024, el Gobierno ha ajustado la estimación del déficit

» En cuanto al petróleo, la Agencia Internacional de Energía prevé para 2024 una reducción de la demanda debido a la menor dinámica de la economía mundial y a los problemas que afronta la economía china.

en dos oportunidades. A mediados de 2023, en las proyecciones del Gobierno (Marco Fiscal de Mediano plazo) se estimaba que el déficit total del GNC llegaría a 4,4 % del PIB y el balance primario tendría un superávit de 0,2 % del PIB. Sin embargo, el cambio en el escenario macroeconómico que percibía un menor ritmo de actividad a finales de 2023 y comienzos de 2024, llevó a que el Gobierno realizara un primer ajuste de la perspectiva fiscal en febrero de 2024, a través de la actualización del plan financiero, en la cual aumentaba la meta del déficit fiscal del GNC a 5,3 % del PIB para 2024.

El segundo ajuste se presentó con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2024 aumentando la perspectiva del déficit a 5,6 % del PIB para este año, como se aprecia en el gráfico 8. En el mismo sentido, la estimación del balance primario (calculado como la diferencia entre ingresos y egresos del GNC sin contar el pago de intereses), se ajustó a un déficit de 0,9 % del PIB en estas dos fechas.

No obstante, según el Gobierno, estos cambios no se traducirán en un aumento de la deuda pública en relación con la economía. Gracias a ajustes en los supuestos macroeconómicos y

en la gestión de la deuda, la estimación de la deuda neta del GNC, que en la actualización del plan financiero se proyectaba en un 57 % del PIB, ha sido revisada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2024, situándola en un 55,3 % del PIB para ese año. (Gráfico 9).

Finalmente, el mayor déficit fiscal es consistente con la estrategia de reactivación y con el cumplimiento de la Regla Fiscal, en la medida en que ésta última permite su ampliación en coyunturas de mayor desaceleración de la economía, así como con los menores ingresos petroleros.

Conclusiones

La economía colombiana avanza en una senda de recuperación, hacia los niveles prepandemia, aunque aún por debajo del PIB potencial. Las elevadas tasas de política monetaria implementadas por el Banco de la República para hacer frente al rebrote inflacionario generado en la pospandemia contrajeron la demanda agregada; y la desaceleración económica

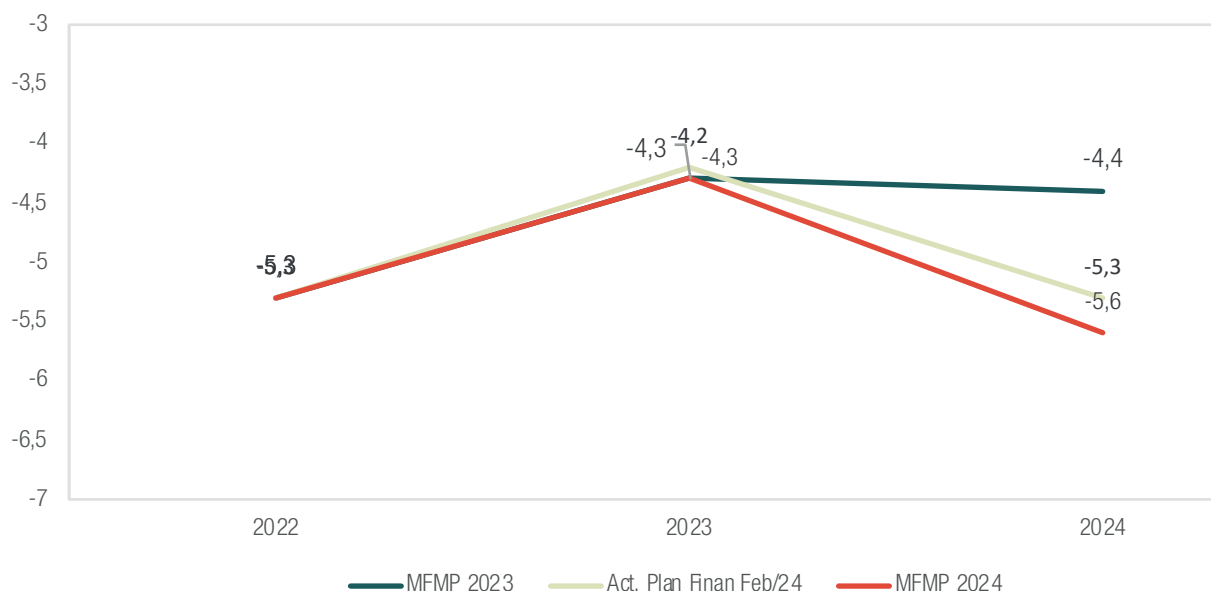
ANTE LA MENOR DINÁMICA DEL SECTOR PRIVADO, EL GASTO PÚBLICO ASUMIÓ LA RESPONSABILIDAD DE REACTIVAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA CON UNA POLÍTICA FISCAL EXPANSIVA, AUNQUE CON ALGUNAS DEMORAS EN LA EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y CAÍDAS EN EL RECAUDO TRIBUTARIO.

mundial junto con los conflictos geopolíticos frenaron la demanda externa.

El consumo, pero principalmente la inversión, se redujeron sustancialmente durante 2023 y en lo corrido de 2024 comienzan a evidenciar signos de recuperación. Como era de esperarse, ante la menor dinámica del sector privado, el gasto público asumió la responsabilidad de reactivar la actividad económica con una política fiscal expansiva, aunque con algunas demoras en la ejecución de la inversión pública y caídas en el recaudo tributario. Este hecho generó obviamente un incremento temporal del déficit fiscal generando algún nerviosismo en el mercado que se empezó a traducir en una depreciación de peso durante las semanas más recientes de 2024³.

El freno a la demanda interna contribuyó a la desaceleración de la inflación ayudado por una mayor producción de alimentos a pesar de las fuertes perturbaciones climáticas y un menor tipo de cambio.

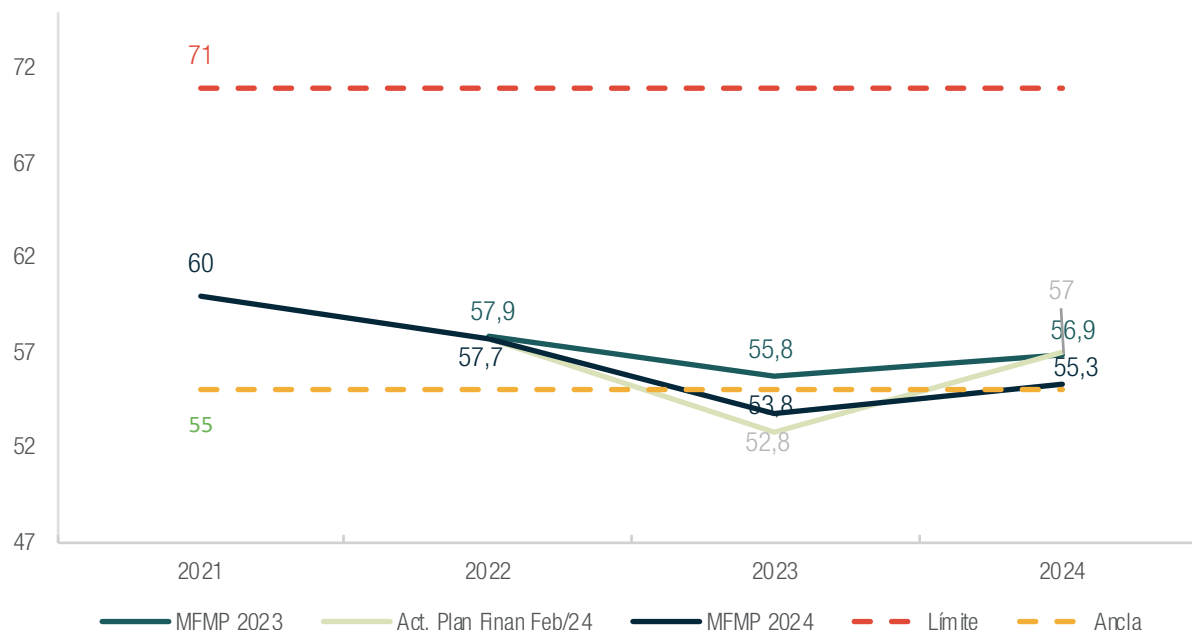
GRÁFICO 8.
DÉFICIT TOTAL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
(% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos propios.

3. Este artículo se terminó de escribir el 30 de octubre de 2024.

GRÁFICO 9.
DEUDA NETA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
(% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos propios.

Desde el punto de vista sectorial, el sector agropecuario ha sido fundamental para mejorar las proyecciones de crecimiento económico. La minería se empieza a rezagar en medio del proceso de transición energética, la construcción no despegó con fuerza, la industria manufacturera aún mantiene signos de debilidad y el comercio avanza con mayor dinámica.

Como efecto de la desaceleración de la economía mundial y los conflictos geopolíticos, el comercio mundial se desaceleró después de la pandemia y eso afectó el comportamiento de las

exportaciones colombianas. Adicionalmente, la menor tasa de cambio no favoreció las ventas externas. Se ha observado una mayor participación de las exportaciones no tradicionales frente a las tradicionales. Las importaciones se han venido incrementando a lo largo de los meses recientes coherente con la recuperación del PIB.

A pesar de la desaceleración económica, el empleo ha mostrado signos de resiliencia, aunque la informalidad continúa en niveles elevados como ha sido estructuralmente característico de la economía colombiana. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L--FMI. Monitor Fiscal del FMI, octubre 2024; Poner freno a la deuda pública. Washington.
- Maloney, William, Jorge Zambrano, Guillermo Vuletin, Guillermo Beylis, and Pablo Garriga. Impuestos a la riqueza para la equidad y el crecimiento. Informe Económico América Latina y el Caribe (octubre, 2024). Washington. Banco Mundial.
- World Bank. 2024. Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024: Pathways Out of the Polycrisis. Washington.

PROPUESTAS PARA UNA REACTIVACIÓN CONCERTADA

32 gremios se reunieron en el Foro de Reactivación Económica. Sus propuestas para la reactivación del país en torno a competitividad, mecanismos de financiación, comercio exterior y ejecución de proyectos requieren un plan concertado entre los sectores público y privado.

EL ÚLTIMO INFORME DEL DANE presenta un primer semestre con un crecimiento económico modesto de 1,5 % año corrido y de 0,1 % entre el segundo y el primer trimestre de 2024, lo que refleja una desaceleración económica que debe ser atendida con prioridad con medidas concertadas entre los sectores público y privado, que permitan reactivar el crecimiento de los distintos sectores económicos.

Durante el primer semestre del año, la industria manufacturera experimentó un notable descenso de 3,6 %, la construcción se contrajo 2,7 %, la explotación de minas y canteras presentó una disminución de 2,5 %, el sector de información y comunicaciones se contrajo 1,9 %, las actividades financieras y de seguros cayeron 0,8 % y el comercio presentó una disminución de 0,3 % con una contracción de 5,1 % específicamente para el sector de alojamiento y servicios.

Este escenario refleja una profunda desaceleración económica por el bajo crecimiento, la caída en la inversión de 5,1 % en el primer semestre del año y las altas tasas de desempleo por encima del 9 %, en medio de una situación fiscal estrecha por bajo recaudo y alto gasto público.

La desaceleración no sólo tiene efectos en materia económica, también tiene un alto impacto social. De acuerdo



**SANDRA
RODRIGUEZ
SAMACÁ**
DIRECTORA DEL CONSEJO
GREMIAL NACIONAL

con el estudio realizado por la ONU e Inclusión SAS¹ para Colombia, el efecto del crecimiento económico en promedio aporta tres cuartas partes del cambio en pobreza, mientras que el efecto restante corre por cuenta de la redistribución del ingreso. En ese sentido, el crecimiento económico es fundamental para reducir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad en el país.

Bajo este panorama, el Consejo Gremial Nacional, integrado por los 32 gremios más representativos del sector empresarial y productivo del país, realizó el primer “Foro de Reactivación Económica” que reunió a representantes del sector privado, la academia, el congreso y el Gobierno, para reflexionar y construir sobre las necesidades de reactivación en el país.

Se trató de un diálogo abierto, guiado por moderadores al interior de cuatro mesas temáticas, basadas en los lineamientos estratégicos de reactivación establecidos por el Comité Económico del Consejo Gremial Nacional: *competitividad, mecanismos de financiación, comercio exterior y ejecución de proyectos*.

A continuación presentamos algunas de las propuestas que surgieron en las relatorías de cada una de las mesas temáticas, compiladas en un documento que fue entregado al Gobierno Nacional:

1. Inclusión & Naciones Unidas, abril 2023, Inclusión Productiva en Colombia.

Competitividad

La productividad en el país y en América Latina en general, ha mostrado un desempeño deficiente, con tasas de crecimiento que no alcanzan el 1 % en un horizonte amplio. Mejorar la competitividad y productividad es clave para reactivar nuestra economía. Se requiere recuperar la inversión para avanzar en la modernización tecnológica y desarrollar un capital humano pertinente para aumentar nuestra competitividad. A través del empleo y los emprendimientos se pueden generar efectos multiplicadores del desarrollo económico y social.

En esta mesa se discutió de manera transversal entre múltiples sectores las propuestas esenciales para generar esos efectos multiplicadores del empleo en la economía. Se hizo énfasis en recuperar la inversión mediante el fortalecimiento de la seguridad física de los ciudadanos y del sector productivo; y de la reducción de la incertidumbre regulatoria que se genera con cada anuncio desde las carteras ministeriales. En la mesa se plantearon las siguientes propuestas:

*** Promover un marco regulatorio flexible en la reforma laboral.**

La reforma laboral continúa generando incertidumbre sobre la capacidad de los distintos sectores para crecer y generar empleo, incluso se podrían perder más de 400.000 empleos formales². Debe promoverse un marco regulatorio flexible y adecuado. Analizar y ajustar las normativas actuales para asegurar que sean aplicables a las nuevas modalidades de trabajo, incluyendo las plataformas digitales. También, proponer mecanismos que permitan la flexibilidad en la contratación y en la relación laboral, adaptándose a las necesidades específicas de cada sector y tipo de trabajo, garantizando protección social a los trabajadores sin sobrecargar a los empleadores con regulaciones rígidas. Además, la regulación laboral debe buscar una mayor formalización.

*** Incentivar la educación dual para mejorar la pertinencia en el mercado laboral.**

Para combatir la escasez de mano de obra y particularmente en el campo, las empresas y el gobierno pueden incentivar la educación dual con el Sena, optimizando la figura de los aprendices. Esta modalidad se puede extender desarrollando programas de formación técnica y tecnológica específicos, ajustados a las necesidades de distintos sectores. Se puede ampliar la cobertura estableciendo nuevos convenios con empresas para que ofrezcan plazas de formación práctica a los estudiantes.

*** Garantizar el despeje de vías frente a bloqueos y cierres viales, una prioridad.**

Es crucial garantizar la claridad y transparencia en las concesiones portuarias y viales, establecer mecanismos adecuados para la vigencia y actualización de peajes y resolver bloqueos y cierres viales. Para ello, se puede implementar un sistema de monitoreo en tiempo real de las condiciones viales y las incidencias de bloqueos, junto con una comunicación más fluida con los usuarios a través de plataformas digitales y medios tradicionales. Esto permitirá una gestión más efectiva del tráfico y una mejor planificación del uso de infraestructuras, contribuyendo a un entorno económico más competitivo y eficiente.

*** Indexar y actualizar peajes.**

Implementar un sistema de indexación y actualización de peajes que refleje los costos reales de mantenimiento basado en indicadores económicos claros y previsibles para mejorar las infraestructuras viales, asegurando tarifas justas y sostenibles para los usuarios.

*** Asegurar financiación y concurrencia de recursos: regalías, PGN, vigencias futuras, recursos sector privado.**

Para optimizar la financiación de infraestructura y maximizar el impacto económico mientras se reducen las presiones fiscales, es fundamental hacer concurrir recursos provenientes de regalías, el Presupuesto General de la Nación (PGN), vigencias futuras y la participación del sector privado.

En este contexto, una de las primeras acciones es el aprovechamiento estratégico de los recursos del Sistema General de Regalías, asignando los 8.4 billones de pesos específicamente a proyectos de infraestructura estratégica que prioricen aquellos con mayor impacto económico y social. Además, se deben establecer criterios claros y transparentes para la selección de estos proyectos, garantizando así una gestión eficiente y orientada a resultados.

*** Adoptar esquemas de ciberseguridad de corto y largo plazo.**

La ciberseguridad se ha convertido en una prioridad esencial para proteger la infraestructura digital, los datos sensibles y garantizar la continuidad operativa de las organizaciones en el sector público y privado. A corto plazo es importante crear un plan básico de respuesta a incidentes cibernéticos que incluya la identificación, contención y mitigación de amenazas. En el largo plazo, desarrollar un plan integral de respuesta y recuperación ante incidentes que contemple la continuidad operativa, la recuperación de datos y la comunicación efectiva durante y después de un ciberataque.

2. Banco de la República, abril 2023. Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral.



La reforma laboral continúa generando incertidumbre sobre la capacidad de los distintos sectores para crecer y generar empleo, incluso se podrían perder más de 400.000 empleos formales.

*** Eliminar la división entre agroindustria y economía campesina y concentrar el esfuerzo en productos que ya existen y con oportunidades en mercados nacionales e internacionales.**

Esta división ha generado desigualdades y ha limitado el desarrollo integral del sector agrícola. Para lograr un desarrollo rural sostenible y equitativo, es fundamental eliminar esta división.

*** Incorporar masivamente tecnología a la agricultura.**

La incorporación de tecnologías avanzadas puede transformar la productividad, la sostenibilidad y la rentabilidad de la agricultura, asegurando su competitividad a nivel nacional e internacional. Para acelerar el desarrollo del sector basado en decisiones informadas y precisas se pueden implementar sensores para monitorear en tiempo real las condiciones del suelo, el clima y la salud de los cultivos, o utilizar drones que identifiquen áreas problemáticas. Sólo un pequeño porcentaje de los productores del sector agrícola cuenta con sistemas inteligentes para optimizar sus procesos.

*** Acelerar mejoras en Invima, ICA y las consultas previas.**

Entre los principales cuellos de botella que limitan la operación y la productividad de las empresas, están los temas regulatorios sanitarios, las consultas previas y las regulaciones ambientales. Se espera que a largo plazo los procesos sanitarios sean tramitados de modo eficiente por parte del ICA y el Invima. Para lograrlo se requiere apoyo del Gobierno acelerando trámites y permisos ambientales a través de las regulaciones.

Los procedimientos actuales tienden a ser ineficientes y representan altos costos, especialmente en la acreditación de productos por parte del ONAC, o bien las certificaciones y acreditaciones de Invima e ICA. Los tiempos de acredita-

ción de productos que adelanta el ONAC son largos y onerosos y este es un servicio monopolizado e ineficiente.

*** Garantizar seguridad jurídica: claridad en concesiones portuarias y viales.**

Es necesario implementar mecanismos efectivos para la resolución de disputas y la supervisión estricta de concesiones que garanticen la seguridad jurídica y el desarrollo sostenible de la infraestructura. Para esto se deben identificar y rectificar ambigüedades e inconsistencias y adoptar estándares claros y uniformes para los contratos de concesión.

*** Modificar la regulación de modo que se le permita a los prestadores del servicio público esencial de telecomunicaciones agregar sus consumos de energía y entrar al mercado competitivo de energía.**

Al permitir la agregación de consumos y el acceso al mercado competitivo, los prestadores de telecomunicaciones pueden negociar mejores tarifas y reducir sus costos operativos. A su vez, la competencia en el mercado de energía incentivará la adopción de prácticas más eficientes y el uso de tecnologías avanzadas.

*** Ajustar los precios del espectro a los valores de mercado internacional.**

No es sostenible la industria de telecomunicaciones en Colombia con uno de los espectros más caros del mundo según GSMA, y el retorno promedio por usuario más bajo del mundo. Proponer un ajuste progresivo de los precios del espectro, alineándolos con los valores del mercado internacional de manera gradual para minimizar el impacto en las finanzas públicas y en las empresas del sector. Incentivos para la inversión como la reducción de costos permitirán una mayor expansión de la cobertura de la industria de telecomunicaciones, especialmente en áreas rurales y desatendidas.

Mecanismos de financiación para reactivar el consumo interno

La financiación para la reactivación fue tema prioritario desarrollado por nuestros gremios de sector turismo, de vivienda y de banca. Aunque se expresaron inquietudes sobre el panorama de seguridad y los sistemas de inspección, vigilancia y control alrededor del sector productivo, surgieron propuestas concretas sobre estímulos financieros en cooperación público-privada. El objetivo de la mesa de trabajo se enfocó en realizar propuestas para mejorar los mecanismos de financiación con los que cuenta el sector productivo. La conversación abordó a profundidad las siguientes propuestas:

*** Ampliar la frontera al segmento VIS y no VIS para dar alivio al sector vivienda por 2 años.**

Ampliar la frontera a segmentos VIS y no VIS permite el acceso a vivienda de más familias, tanto de bajos ingresos como medios y altos. Esta medida proporciona estabilidad financiera para el sector, demostrando un compromiso gubernamental con el desarrollo de forma equitativa. Esto es importante en la medida en que puede fortalecer la confianza de los inversionistas y compradores en el mercado de la vivienda para mantener un flujo constante de proyectos de construcción.

*** Garantizar los requerimientos de provisión de recursos para los subsidios y coberturas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.**

En el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2025, Fonvivienda presenta una reducción aproximada del 54 % de los recursos asignados frente a la vigencia 2024. Es importante destacar que solo el programa “Mi Casa Ya” necesitaría una inversión aproximada de \$2 billones de pesos para cubrir 50.000 subsidios. Es fundamental que se tenga disponibilidad presupuestal futura tanto para las coberturas como los subsidios.

*** Crear incentivos hipotecarios para la construcción verde, garantizando el apoyo técnico, tributario y a través de subsidios por parte del Estado.**

Actualmente no son claros los incentivos para los proyectos de vivienda verde en aspectos técnicos ni tributarios. Se desconoce la oferta de estos estímulos por parte del Gobierno. En Colombia, la implementación de programas relacionados con la vivienda verde es aún limitada, lo que genera incertidumbre y falta de motivación entre los desarrolladores inmobiliarios de estos proyectos.

Los incentivos por implementar pueden incluir la reducción del impuesto sobre la renta, exenciones del IVA para materiales sostenibles, subsidios para tecnologías verdes e implementación de certificados como el EDGE o CASA, que estaban ligados al subsidio Ecobertura para inmuebles FRECH no VIS.

*** Revisar y formalizar requisitos del Registro Nacional de Turismo (inspección, vigilancia y control).**

El Registro Nacional de Turismo (RNT) es una herramienta esencial para garantizar la calidad y la formalización del sector turístico en Colombia. Para mejorar la efectividad del RNT, es crucial revisar y formalizar sus requisitos, así como fortalecer la capacidad de supervisión de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Se necesita asegurar que los operadores turísticos cumplan con los estándares de calidad y legalidad, protegiendo a los consumidores y fomentando un sector turístico más organizado y competitivo.

Se pueden aumentar los recursos y el personal de la Superintendencia de Industria y Comercio para mejorar su capacidad de inspección, vigilancia y control del sector turístico. Avanzar en la contratación de nuevos inspectores, adquirir nueva tecnología y realizar auditorías periódicas.

*** Implementar IVA diferencial para alojamientos turísticos y tiquetes aéreos.**

Para el año 2023, tres millones de pasajeros colombianos residentes en el país dejaron de movilizarse por vía aérea dados los altos costos, no solo de transporte sino de los alojamientos, que subieron de manera importante dado el retorno del IVA del 19 %. En 14 países de la Unión Europea con flujos de turistas internacionales y nacionales más altos que lo que actualmente tiene Colombia han establecidos IVA diferenciales para aumentar el turismo y hacer más fácil los viajes dentro de sus territorios. Por esta razón se propone la generación de un IVA diferencial que reactive al turismo nacional y promueva la democratización de esta actividad a todos los colombianos.

*** Eliminar la sobretasa a la energía para alojamientos turísticos de manera definitiva para incentivar la demanda de turismo.**

La industria del turismo ha sido una de las más afectadas por la inflación y los altos costos de las tarifas de energía. El IPC de los alojamientos en junio de 2024 comparado con junio de 2023 fue aproximadamente la tercera parte (4,78 %) del IPC para la energía (19,10 %). Una sobretasa del 20 % en los establecimientos de alojamiento equivale para 8 departamentos el 50 % de variación en la energía y para otros un 40 %. Con la eliminación de la sobretasa de energía se proporciona un alivio para que muchas empresas del sector puedan mantenerse a flote y recuperarse más rápidamente.

Esto puede lograrse con sólo adicionar un nuevo artículo al decreto 2860 de 2013 (diciembre 09) por el cual se reglamentan parcialmente los parágrafos 2° y 3° (adicionado por el artículo 2° de la Ley 1430 de 2010) del artículo 211 del Estatuto Tributario.

*** Apalancar con apoyo fiscal las tasas de crédito para promover el turismo entre colombianos (Bancóldex: líneas de crédito especiales, FNG: cobertura de garantía del 90 %).**

Se pueden generar programas de crédito de pago flexible para el servicio de alojamiento turístico que estén apalancados por Bancóldex y otras entidades de orden mixto para generar confianza entre las entidades bancarias privadas. Estas pueden coordinarse con los prestadores de servicio turístico para que los planes sean más atractivos y se dirijan a todo tipo de público o estrato que desee disfrutar de las comodidades de los lugares que desean conocer dentro del territorio nacional.

Reactivación del comercio exterior

En el diálogo sobre la reactivación del comercio exterior se discutieron los grandes retos actuales del sector, como la inserción en cadenas globales de valor, el incremento de nuestras exportaciones, la articulación eficiente de las entidades que facilitan el flujo del comercio exterior, las implicaciones del Pacto Verde, entre otros. A partir de las manifestaciones sobre las necesidades del sector relacionadas con la apertura comercial y el cumplimiento de nuevas regulaciones, los asistentes al Foro presentaron las siguientes propuestas:

*** Retomar la política de admisibilidad sanitaria y aprovechamiento de mercados a través de un fortalecimiento del ICA.**

El ICA juega un rol fundamental en la reactivación y estabilización económica, mediante el mantenimiento del estatus sanitario. Se necesita un ICA fortalecido con alianzas público-privadas particularmente en las políticas de admisibilidad sanitaria, de forma que se facilite el acceso sanitario y fitosanitario de nuestros productos agropecuarios a mercados internacionales. Con este objetivo es importante avanzar en la implementación del modelo de regulación sanitaria competitiva, y defender y fomentar el uso de biotecnología.

*** Articulación de sistemas de información de las entidades de control y simplificación de trámites y reglamentos.**

Una de las líneas de acción clave es la modernización aduanera. Si bien, a través de la declaración anticipada se pueden agilizar tiempos y costos a los importadores, aún es necesario invertir en esta herramienta para su completa adopción entre los usuarios. Otro componente para fortalecer es la trazabilidad aduanera, para mejorar el seguimiento, control y monitoreo de cargas bajo control aduanero. Es necesario fortalecer sus acciones de seguimiento y evitar, entre otras cosas, la contaminación de carga con narcotráfico.

Adicionalmente, se necesita un sistema de gestión de riesgos fortalecido con servicios de consultoría centrados en usuarios riesgosos que requieran apoyo.

*** Revisión del decreto 659 de regulación aduanera, casos en donde se impacten las operaciones de comercio exterior, así como el debido proceso para los usuarios.**

El Decreto 659 de 2024 que busca fortalecer la seguridad en las fronteras y en los lugares de llegada de mercancías necesita ser revisado considerando su extensión y la introducción de múltiples modificaciones a la vez. La obligatoriedad de la declaración de importación 48 horas antes del arribo al país para la mayoría de mercancías y los cortos tiempos para nacionalizarlas, exige a todos los usuarios aduaneros cambiar a operaciones 7 x 24. Si bien es importante ajustarse a una logística más ágil y coordinada, se incrementan riesgos de sanciones para los usuarios.

*** Infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. Definir inversiones y renovación de concesiones.**

En los cruces de frontera se necesita más infraestructura y tecnología para garantizar que el paso de las mercancías sea más ágil. Modernizar la infraestructura tecnológica no solo mejorará la eficiencia, sino que garantizará mayor seguridad a las cargas mediante inspecciones más efectivas. En la actualidad aproximadamente el 50 % de las inspecciones en carga refrigerada son intrusivas, lo que incrementa significativamente los costos.

También es necesario definir inversiones y renovar concesiones en los aeropuertos El Dorado y José María Córdova. Definir inversiones permitirá mejorar la infraestructura y capacidad de estos aeropuertos, asegurando que puedan manejar el crecimiento futuro del tráfico aéreo de manera eficiente y segura. Renovar concesiones asegura que la gestión de los aeropuertos se realice bajo estándares modernos, con operadores comprometidos con la calidad del servicio y la seguridad.

*** Es necesario actuar contra la competencia desleal utilizando los mecanismos que la OMC dispone para atacar este fenómeno que pone en riesgo la sostenibilidad de las diferentes industrias del país.**

No se trata de aranceles impuestos por capricho, sino de instrumentos de defensa para corregir la distorsión que genera la competencia desleal. Una medida clave es utilizar los derechos antidumping sobre productos importados que estén afectando a la industria nacional. En el caso de la industria textil, el país puede imponer temporalmente cuotas de importación sobre textiles ante el aumento de las importaciones en competencia desleal que está afectando la industria nacional. De esta forma podemos reducir el impacto negativo de la competencia desleal en las industrias nacionales, garantizando su sostenibilidad y crecimiento.



Un plan de reactivación concertado entre los sectores público y privado permitirá estimular el crecimiento económico, atraer inversión, generar empleo, reducir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad en el país.

Ejecución de proyectos

La ejecución efectiva de proyectos en sectores claves como los energéticos enfrenta varios desafíos críticos que deben ser abordados con urgencia. Estos problemas no solo afectan el desarrollo y la continuidad de los proyectos existentes, sino que también obstaculizan el avance de nuevos proyectos. Dentro de los principales asuntos que requieren atención inmediata están las interrupciones de las obras por perturbaciones en la seguridad física, la ausencia de una CREG activa y la amenaza de desabastecimiento en los sectores de gas natural y energía eléctrica.

Acelerar la ejecución responsable de la inversión en los sectores claves para el crecimiento económico y el empleo productivo requiere medidas como las siguientes:

*** Fortalecer las instituciones y designar funcionarios técnicos.**

La estabilidad institucional promueve la inversión en nuevos proyectos y una adecuada articulación interinstitucional permite priorizar la ejecución de proyectos de alto impacto para el desarrollo económico y social del país. Crear una consejería presidencial y una batería de indicadores de gestión que permita la coordinación y articulación de las instituciones con los proyectos de inversión público-privado, permitirá impulsar la ejecución de proyectos de infraestructura, construcción, energía, transporte, comunicaciones, con directrices claras desde la presidencia

de la República y con una interlocución permanente con el sector privado.

Otro ejemplo de este fortalecimiento es la necesidad de conformar de manera definitiva la Comisión de Regulación de Energía y Gas, nombrando los comisionados correspondientes, para superar los atrasos en la agenda regulatoria y tomar decisiones que incentiven el desarrollo del sector, y la salvaguarda del derecho de los usuarios a contar con un servicio confiable.

*** Creación de una mesa de trabajo por parte del Ministerio de Minas y Energía para buscar soluciones de corto plazo.**

Se requiere de una mesa de coordinación para: *i)* atender conflictos en territorio, *ii)* incorporar cantidades de gas mediante ajustes normativos temporales, *iii)* revisar el marco regulatorio que flexibilice el transporte y *iv)* articular con entidades situaciones que excedan su competencia y afecten el desarrollo de proyectos.

Estas son algunas de las propuestas que representan nuestro compromiso con el Gobierno para trabajar coordinadamente en la reactivación económica, al considerar que un plan de reactivación concertado entre los sectores público y privado permitirá estimular el crecimiento económico, atraer inversión, generar empleo, reducir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad en el país. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de la República, abril 2023. Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral.
- Inclusión & Naciones Unidas, abril 2023, Inclusión Productiva en Colombia.
- Consejo Gremial Nacional, 2024, Documento de Relatoría Foro de Reactivación Económica.

AGRO

MOTOR RESILIENTE

Ante retos estructurales, el sector agropecuario colombiano enfrenta grandes desafíos, pero con políticas públicas sostenibles, inversión privada y reformas que brinden seguridad jurídica, es posible construir un campo más fuerte y garantizar su aporte al bienestar de los hogares y la economía nacional.

DURANTE 2024, EL SECTOR AGROPECUARIO

ha presentado una de las mayores contribuciones al Producto Interno Bruto (PIB) con un crecimiento significativo en los dos primeros trimestres del año. Según el Dane, en el segundo trimestre el sector reportó un crecimiento del 10,2 %, mientras que en el primer trimestre alcanzó una tasa del 5,8 %. Las razones de este comportamiento y sus implicaciones para productores y consumidores pueden contribuir a la discusión sobre crecimiento, rentabilidad, seguridad alimentaria y sobre las políticas públicas sectoriales que se requieren en el corto y largo plazo.

Desde el punto de vista de la oferta, la dinámica sectorial se explica en gran medida por tres factores: primero, la naturaleza de los procesos de producción ya bien sea de actividades agrícolas y las particularidades de los ciclos de las actividades pecuarias que implica labores de planeación que no son de corto plazo; segundo, el comportamiento de los costos de los principales insumos que se utilizan en la producción agrícola y pecuaria, que en su mayoría por ser importados dependen, a su vez, de la dinámica de las cotizaciones en los mercados internacionales y de la tasa de cambio, solo por mencionar un par de ellos; tercero: el clima, que cada vez se consolida como una de las variables más determinantes e impredecibles que impactan la oferta sectorial.

Y desde la óptica de la demanda, la suerte de nuestros productores depende en gran medida de lo que ocurra con nuestros consumidores. La población ocupada de Colom-



**JORGE ENRIQUE
BEDOYA VIZCAYA**
PRESIDENTE SOCIEDAD DE
AGRICULTORES DE COLOMBIA

bia es de 23 millones de personas, desafortunadamente la tasa de informalidad laboral es superior al 50 %, y son millones los colombianos que ganan menos de un salario mínimo.

Con este panorama y teniendo en cuenta que la tasa de crecimiento año corrido para el indicador de seguimiento a la economía (ISE) para las actividades secundarias (industrias manufactureras y construcción) que emplean a más del 16 % de los colombianos fue negativo para todos los meses desde que inició el 2024¹ y que la

construcción, por ejemplo, ya completa tres meses con la mayor caída del empleo, la suerte de millones de consumidores que dependen de estas actividades claramente es preocupante.

Lo mismo ocurre para el ISE del comercio, la reparación de vehículos, el transporte y almacenamiento y el alojamiento y servicios de comida, que tampoco presentó un desempeño positivo durante cinco meses consecutivos (entre marzo y julio). Esto se reflejó en la pérdida de empleos para el sector de comercio y reparación de vehículos, que representa el 17 % de los empleos del país, con cinco meses de pérdidas.

¿De qué sirve crecer en el agro si se resiente el mercado laboral de sectores que representan millones de consumidores?

Sumado a lo anterior, en lo que va corrido de este año, según cifras de Colfecar², se han presentado 621 bloqueos a las carreteras del país, una cifra que debería

1. Dane – ISE. Último dato para agosto de 2024.

2. Bloqueómetro Colfecar Enero a septiembre 2024.



poner en alerta al Gobierno Nacional, por los efectos negativos que este tipo de eventos genera para productores de alimentos y consumidores.

Para no ir tan lejos, en los cuatro días de bloqueos que se registraron en septiembre de este año el incremento en los precios de los alimentos en plazas mayoristas en algunos casos fue mayor al 115 %³, y también se presentó una reducción coyuntural del normal abastecimiento de comida en plazas mayoristas de algunas ciudades.

El represamiento de alimentos que se presenta en los bloqueos a las carreteras, que desafortunadamente se han vuelto costumbre en nuestro país, genera daños tanto a los consumidores como a productores y a trabajadores rurales. Los miles de litros de leche que se dejan de recoger y no llegan a nutrir a los niños, los animales que se mueren en medio de los bloqueos afectando la viabilidad de productores de proteína animal, las miles de cajas de perecederos que no llegan a tiempo a los puertos de exportación, y que obligan a suspender la contratación de trabajadores que deberían participar en la recolección de las cosechas de exportables, son algunos ejemplos de las situaciones que deben vivir nuestros productores y que pasan desapercibidas en medio de las frías cifras de crecimiento sectorial.

Sumado a lo anterior, una de las variables que mayor incertidumbre genera en el sector y que dependiendo de su comportamiento puede llegar a tener un efecto devastador es la del clima. Los efectos prolongados y rezagados del Fenómeno del Niño en el primer semestre de 2024 se sintieron en algunos de los sectores de la producción agropecuaria.

Hemos visto como las altas temperaturas por el estrés hídrico provocaron incendios en algunos cultivos de caña panelera, en otras zonas estas temperaturas derivaron en menores rendimientos en el cultivo de arroz, retrasos en la siembra de papa, y una mayor fragilidad ante plagas y

enfermedades para diferentes cultivos, solo por dar algunos ejemplos.

Por supuesto que el sector también ha contado con algo de suerte específicamente en materia del comportamiento del costo de insumos agropecuarios que han presentado una tendencia a la baja en el mercado internacional. Para la agricultura los precios internacionales de los fertilizantes, después del pico alcanzado entre marzo y abril de 2022 luego del inicio de la invasión de Rusia a Ucrania, entraron en una dinámica de reducción que se prolongó por más de 22 meses hasta junio de este año, mes en el que la Unidad de Planificación Agropecuaria y Rural (Upa) reportó un incremento que se extendió hasta el mes de agosto (último mes de reporte)⁴.

De manera similar el precio de materias primas como el maíz amarillo, el frijol soya y la torta de soya, que son insumos críticos para la producción de huevo, pollo, cerdo, tilapia y para parte de la ganadería, también ha presentado un comportamiento favorable para los productores luego del inicio de la terrible invasión de Rusia a Ucrania. Según el Banco Mundial el maíz, por ejemplo, pasó de 335 USD por tonelada métrica en marzo de 2022 a 185 USD por tonelada en septiembre de este año.

El caso de los fertilizantes y de las materias primas para la fabricación de alimento concentrado para animales refleja la vulnerabilidad del sector agropecuario ante los choques externos, como por ejemplo en este caso la invasión de Rusia a Ucrania.

En resumen, a pesar de la tasa de crecimiento que se ha presentado durante 2024, son muchas las variables que permanentemente pueden afectar a nuestro sector y que desafortunadamente no se pueden controlar. No obstante, existen herramientas de política pública que, de mantenerse en el tiempo y de convertirse en bienes públicos, sin

3. Dane – SIPSA. Boletines de precios diarios. Monitoreo semana 1-6 de septiembre de 2024.

4. UPRA – Informe índice de precios de insumos agrícolas y alimentos balanceados para animales – junio de 2024.

duda contribuirían a un mayor bienestar tanto de consumidores como de productores.

El crédito de fomento y el aseguramiento para la gestión del riesgo son fundamentales para nuestro sector. La destinación de presupuesto suficiente para fomentar el acceso al crédito mediante el subsidio a tasas de interés, particularmente para pequeños y medianos productores (líneas especiales de crédito– LEC) y para fomentar el aseguramiento de las cosechas y animales (incentivo al seguro agropecuario – ISA) es fundamental. Si bien las tasas de interés de referencia vienen con una tendencia a la baja por las decisiones del Banco de la República, el costo efectivo del crédito en particular para los pequeños productores todavía es un reto por resolver.

De igual manera, y frente al reto que nos impone el cambio climático, es de la mayor importancia avanzar en la cultura del aseguramiento y en el fortalecimiento de sus instrumentos. La misma Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA)⁵ reconoce que *“el índice de profundización del seguro en el componente agrícola, medido como la razón entre las hectáreas aseguradas y las hectáreas sembradas, obtuvo su mayor alcance en 2020 con 4,4 %⁶, en tanto que para 2022 se ubicó en 3,8 % y en lo corrido de 2023 se ubica en 2,4 %. Estas cifras se encuentran muy por debajo de países europeos como Suiza, Polonia o Alemania que presentan índices entre 60 % y 65 % (Forrer, 2022) o latinoamericanos como Uruguay o México con índices de 56 % y 46 %, respectivamente (FIDA, 2020)”*.

Por otro lado, la dotación de bienes públicos rurales continúa siendo una de las mayores deudas históricas con el campo colombiano. Solo para poner un ejemplo, con una frontera agrícola de más de 40 millones de hectáreas, Colombia para 2022, según el Departamento Nacional de Planeación, solo contaba con algo más de 142 mil kilómetros de vías terciarias de las cuales solamente el 19 % estaba en buen estado (Pening Gaviria, 2023). Es interesante ver que tanto el Gobierno del expresidente Iván Duque como el Gobierno del presidente Gustavo Petro han destinado importantes recursos para avanzar en el mejoramiento y construcción de vías terciarias, sin embargo, el gran reto, continúa siendo la ejecución.

El fortalecimiento de la institucionalidad pública sectorial es también uno de los retos permanentes que vive el agro y que debe trascender a los periodos presidenciales. Instituciones como el ICA, Finagro y la ADR por mencionar algunas, deben mantenerse alejadas de la politización y garantizar la idoneidad técnica de sus funcionarios.

Finalmente, es importante que las reformas que se están tramitando en el congreso garanticen la seguridad jurídica que permita incentivar la inversión de parte del sector privado e impulsar el consumo de los hogares colombianos, cuyo bienestar es indispensable para que se consolide un crecimiento agropecuario sostenible en el mediano y largo plazo. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Colfecar. (2024). Bloqueómetro Colfecar enero – septiembre de 2024. Colfecar.
- Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA. (2024). Justificación técnica Plan anual de Gestión de Riesgos 2023. CNCA.
- Dane. (2019). Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>
- Dane. (2024a). Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/indicador-de-seguimiento-a-la-economia-ise>
- Dane. (2024b). Producto Interno Bruto (PIB) nacional trimestral. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>
- Dane. (2024c). Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/sistema-de-informacion-de-precios-sipsa>
- Pening Gaviria, J. P. (2023, 23 de noviembre). Inversión de recursos públicos en infraestructura de vías terciarias. Departamento Nacional de Planeación: Planeación. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/inversion-de-recursos-publicos-en-infraestructura-de-vias-terciarias.aspx>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPR. (2024). Índice de precios de insumos agrícolas y alimentos balanceados para animales. https://upra.gov.co/es-co/Boletines_Reportes/20240725_BolInsumos.pdf

5. CNCA – Justificación técnica Plan anual de Gestión de Riesgos 2023.

6. Considerando 5,3 millones de hectáreas agrícolas en Colombia, con base a la información de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2019.



RÉCORD HISTÓRICO EN CIFRAS DE RECUPERACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS PERDIDOS

➔ **ENTRE EL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2022
Y EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2024, LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
HA LOGRADO RECUPERAR RECURSOS
OBJETO DE DETRIMENTO PATRIMONIAL DE
2,96 BILLONES DE PESOS**

Una cifra de recaudo histórica. Es la plata que se ha podido recuperar mediante cobro coactivo a quienes han resultado responsables fiscales por mal manejo de los recursos públicos.

* Esta administración ha logrado un aumento del 300 % frente a lo que se propuso recuperar en los cuatro años del periodo. La meta era de \$1 billón.

➔ **LA CONTRALORÍA HA CONTRIBUIDO A QUE SE
CULMINEN Y PONGAN EN FUNCIONAMIENTO
160 PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA**

Estos proyectos recuperados suman inversiones de \$3,06 billones

* A través de la estrategia Compromiso Colombia, la Contraloría ayuda a rescatar y poner en funcionamiento obras que amenazan con quedarse en planos, inconclusas o cuyos recursos se invierten o direccionan mal “elefantes blancos”.

* Actualmente impulsa la ejecución de 343 proyectos por \$ 15,9 billones, buscando que se terminen para ponerlas en funcionamiento contribuir a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

* Adicionalmente, acompaña la ejecución de 259 proyectos, por un valor de \$23,4 billones, para que igualmente sean puestos al servicio de la comunidad.

* Este organismo de control tiene identificados en el país 1.486 elefantes blancos y proyectos críticos por valor de \$21,2 billones.



Carlos Hernán Rodríguez Becerra, contralor general de la República junto a su equipo de la Contraloría, presente en las regiones.

➔ **LA LABOR AUDITORA MUESTRA RESULTADOS CONTUNDENTES**

Como resultado de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República en lo corrido de 2024, se han obtenido un total de 7.671 hallazgos administrativos. De estos, 1.551 tienen incidencia fiscal por valor de \$ 2,70 billones.

* Esta cifra representa un incremento del 41,9 % en el número de hallazgos y del 35 % en sus cuantías en comparación con las auditorías realizadas en 2023.

➔ **APORTÓ AL ANALISIS DE TEMAS COYUNTURALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

* Realizó 17 ciclos de ponencias difundiendo los estudios realizados por las delegadas. 16 Foros Académicos que contribuyen a la formulación de políticas públicas.

* Entregó al Gobierno nacional y a las víctimas un estudio detallado sobre lo que ha pasado ocho años después de la firma del histórico acuerdo de paz con las fuerzas armadas revolucionarias FARC - EP y advirtió del rezago en su implementación.

* Cumplió 70 años editando ininterrumpidamente la revista Economía Colombiana, medio emblemático de conocimiento y consulta.

* En Barranquilla, el contralor general de la República, fue anfitrión de EFSUR que agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de América del Sur, discutieron temas como: disminuir la pobreza, mitigar los efectos de la pandemia y reducir la brechas de género.

* Consolidó el trabajo con la comunidad, las veedurías ciudadanas y el control participativo.

!Defender juntos los recursos públicos tiene sentido!

TURISMO

EJE DE TRANSFORMACIÓN

54

El turismo en Colombia tiene el potencial de convertirse en un propulsor de cambio, impulsando la generación de empleo, la valorización de las culturas locales y el desarrollo económico en todas las regiones. Sin embargo, alcanzar este objetivo requiere una visión conjunta que priorice la sostenibilidad, fomente la convivencia y aproveche las oportunidades de encadenamientos productivos, esenciales para construir un país más equitativo y en paz.

COLOMBIA HA VENIDO registrando un comportamiento en el turismo que requiere de análisis profundo y de estrategias conjuntas entre los sectores público y privado y la comunidad para lograr objetivos de impacto, incluyendo la reactivación sectorial y su crecimiento sostenible que hagan de esta industria un sector aún más protagonista en el desarrollo del país.

Según el Dane (gráfico 1), el PIB nacional en el segundo trimestre creció 2,1 % y el PIB de alojamientos y alimentación se contrajo



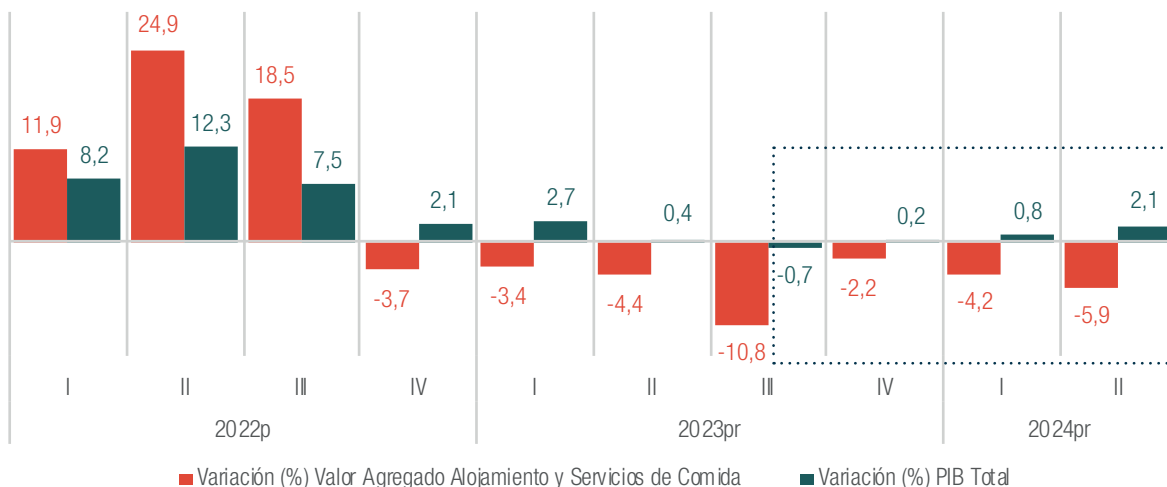
JOSÉ ANDRÉS DUARTE
PRESIDENTE EJECUTIVO
DE COTELCO

-5,9 %. A pesar de la variación positiva del PIB nacional desde el primer trimestre del 2022, exceptuando el tercer trimestre del 2023, el sector de alojamiento y alimentación, donde reposa buena parte del peso del turismo y en particular del alojamiento turístico y hotelería del país, viene mostrando un desempeño negativo desde el cuarto trimestre de 2022.

La proyección de PIB de alojamiento y alimentación sugiere un cierre negativo con promedios de variación negativa entre -5,1 % y un -1,1 %. (Cuadro 1).

GRÁFICO 1.

PIB NACIONAL Y PIB ALOJAMIENTOS Y ALIMENTACIÓN
(2022 – 2024 PROYECCIÓN)



Fuente: Dane, Cuentas Nacionales, agosto 2024.



CUADRO 1.
PROYECCIÓN CIERRE PIB ANUAL
ALOJAMIENTO Y ALIMENTACIÓN AÑO 2024.

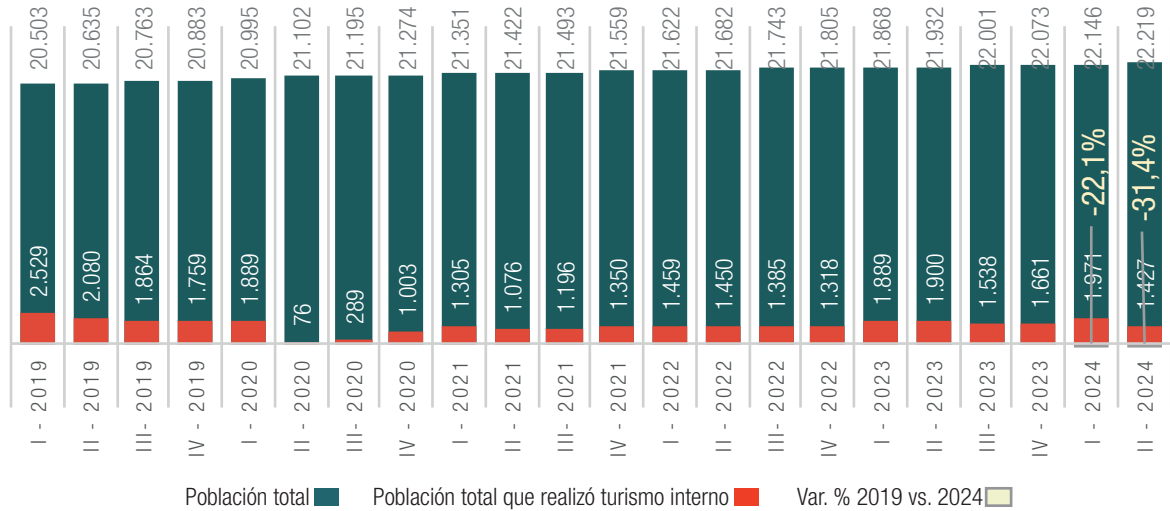
Escenarios	Crecimiento PIB Alojamiento y Alimentación (%)
Bajo	-5,10%
Medio	-3,70%
Alta	-1,10%

Fuente: Cotelco con datos Cuentas Nacionales
 –Dane, agosto 2024. Modelo suavizado exponencial triple (ETS)¹.

Según la Encuesta de Gasto Interno de Turismo (EGIT) gráfico 2, para el segundo trimestre del año 2024, se reporta una caída de -24,9 % respecto al mismo periodo de 2023, con 474.000 turistas nacionales menos viajando por Colombia. Frente al mismo periodo del año 2019 hay una disminución de -31,4 %, es decir, una disminución de 653.000 turistas nacionales que dejaron de visitar destinos de nuestro país.

GRÁFICO 2.

**POBLACIÓN TOTAL NACIONAL QUE REALIZÓ TURISMO INTERNO (PERNOCTÓ)
2019 A SEGUNDO TRIMESTRE 2024**



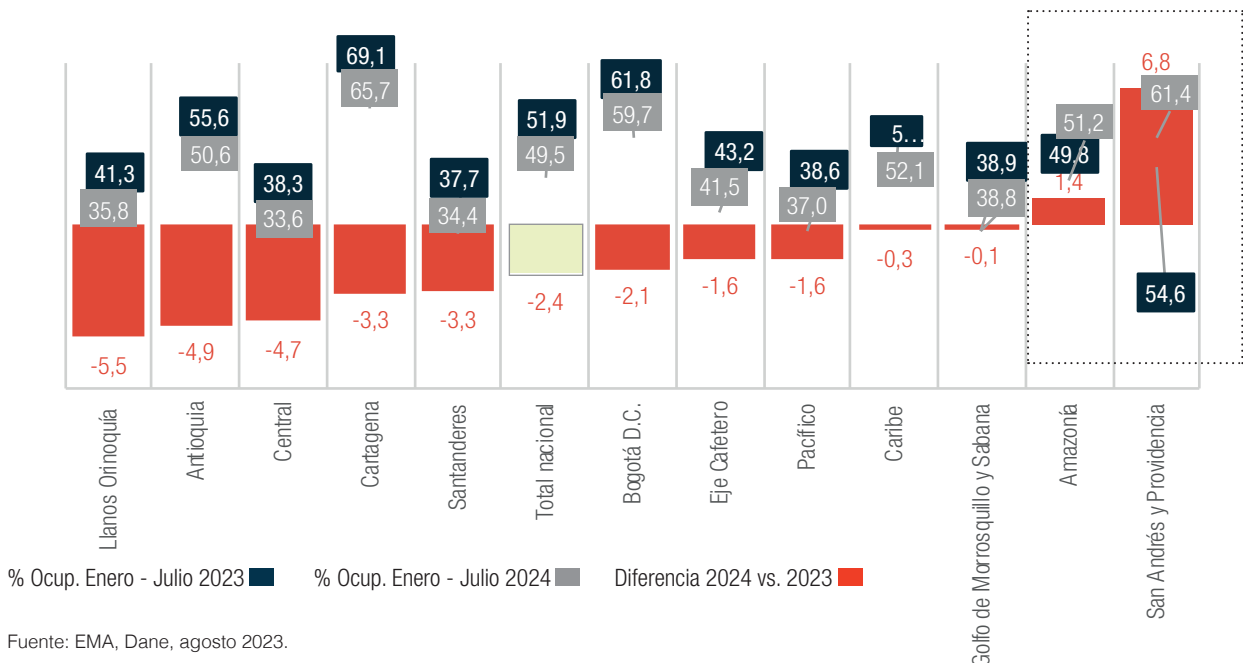
Fuente: EGIT, Dane, agosto 2024.

Según la Encuesta Mensual de Alojamiento (EMA) la ocupación (Gráfico 3) y los ingresos reales del sector han venido igualmente mostrando decreciendo. En ocupa-

ción si se compara el periodo de enero a julio de 2024 con el mismo periodo de 2023, la caída es de -2.4 p.p pasando de 51,9 % promedio de ocupación en el país a 49,5 %.

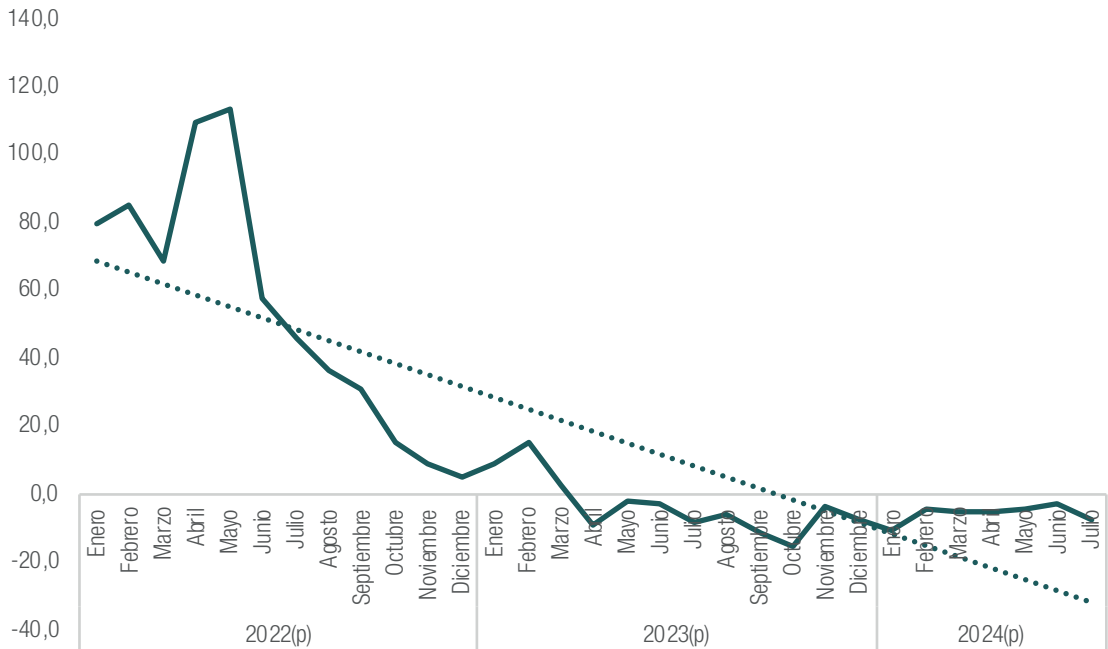
GRÁFICO 3.

**PORCENTAJE OCUPACIÓN DE ALOJAMIENTOS
ENERO A JULIO 2024 VS 2023**



Fuente: EMA, Dane, agosto 2023.

GRÁFICO 4.
VARIACIÓN ANUAL DE INGRESOS REALES
DEL ALOJAMIENTO TURÍSTICO 2022 A JULIO 2024



Fuente: EMA, Dane.

En cuanto a los ingresos reales (cuadro 2) y (gráfico 4) de los alojamientos turísticos están igualmente disminuyendo, con una variación entre enero y julio del 2024 versus el mismo periodo de 2023, de -6,0 %.

Por otra parte, en lo que corresponde a cifras del turismo internacional, principalmente visitantes extranjeros y habitantes para el desarrollo del turismo como la conectividad aérea internacional o flujos de pasajeros internacionales, se registran comportamiento que aunque son positivos y se celebran, no compensan la relevancia e importancia del gasto interno en turismo e indicadores como el PIB y otros sectoriales, como se evidencia en la primera parte de este escrito.

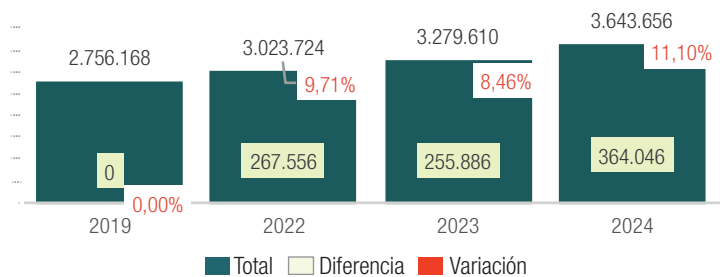
En cuanto a los visitantes extranjeros, según Migración Colombia (gráfico 5) durante los primeros ocho meses de 2024 los visitantes extranjeros aumentaron 11,10 % (+364.046) respecto al mismo periodo de 2023 y un aumento de 32,20 % respecto a 2019.

CUADRO 2.
INGRESOS REALES, ENERO Y JULIO 2024, 2023 Y 2022

Región	Variación Ingresos Reales Ene - Ago 2022 vs. Ene - Ago 2024	Variación Ingresos Reales Ene - Ago 2023 vs. Ene - Ago 2024
Llanos Orinoquía	-18,70%	-11,40%
Antioquia	-6,80%	-10,50%
Cartagena	-3,50%	-6,90%
Santanderes	-17,00%	-6,20%
Caribe	-12,00%	-5,80%
Amazonía	-4,00%	-5,50%
Nacional	-6,20%	-5,50%
Golfo de Morrosquillo y Sabana	-16,00%	-5,30%
Central*	-6,60%	-4,20%
Bogotá D.C.	9,10%	-3,80%
Pacífico	-11,10%	-3,30%
Eje Cafetero	-8,10%	-3,20%
San Andrés y Providencia	-25,80%	1,80%

Fuente: EMA, Dane, agosto 2023.

GRÁFICO 5.
VISITANTES EXTRANJEROS (COLOMBIANOS + EXTRANJEROS)*, ENERO - AGOSTO 2019, 2022, 2023 Y 2024

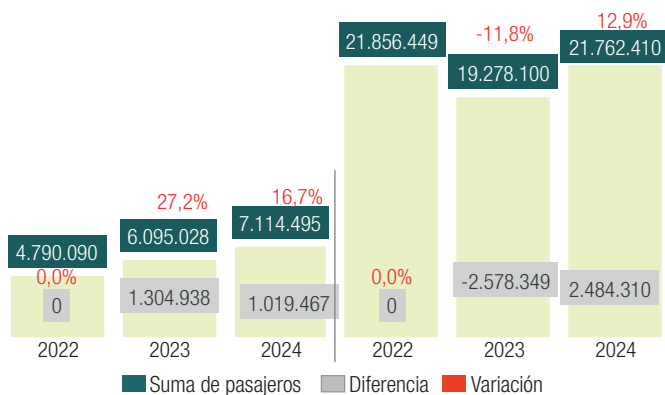


Fuente: Migración Colombia, octubre 2024.

*Modo: aéreo, terrestre, fluvial y marítimo. Los datos contemplan a los internacionales sin la categoría residente y a la población venezolana solamente en la categoría turismo.

En lo que corresponde a la movilización de pasajeros aéreos, según la Aerocivil (gráfico 6) entre enero y agosto de 2024 respecto al mismo periodo de 2023 aumentó en 13,81 %, pasando de 25.373.128 a 28.876.905 pasajeros. El transporte aéreo nacional creció en 12,90 %, de 19.278.100 a 21.762.410 pasajeros.

GRÁFICO 6.
PASAJEROS AÉREOS NACIONALES E INTERNACIONALES
ENERO - AGOSTO 2022, 2023, 2024



Fuente: Aerocivil, octubre 2024.

El turismo formal que promovemos y representamos, ofrecido por pequeños, medianos y grandes, en capitales y municipios sin distinción, estimula el reconocimiento de las manifestaciones culturales locales, los recursos naturales, y el fortalecimiento del tejido social y económico.

El turismo, principalmente internacional, ha experimentado un crecimiento notable en

los últimos años, pero es crucial que se aborde el estímulo al turismo interno, es decir, que más colombianos conozcan su país y, por supuesto, que no se deje de lado la planificación turística, la sostenibilidad y la seguridad.

La propuesta del Gobierno de pasar los servicios hoteleros y turísticos del IVA del 19 % a excluidos para municipios con menos de 200.000 habitantes -lo cual abarca 1.098 municipios, de 1.122- aunque no es exento y desconoce los pagos de IVA por compras, puede estimular de manera positiva la demanda turística nacional. Según la EGIT, el 60 % del turismo doméstico se realiza en municipios con menos de 200.000 habitantes.

El Ministerio de Hacienda estima que dicha exclusión del IVA representa un costo fiscal de \$120.800 millones para 2025 (Minhacienda, 2024). Dicho costo fiscal asumido por el Gobierno puede representar, según estimaciones, entre 35 % y 44,4 % del recaudo esperado por IVA para los alojamientos turísticos en 2025.

Sin embargo, se invita a revisar como se pueden incluir los demás destinos turísticos que tienen más de 200.000 habitantes, ya que el costo fiscal de la medida según cifras de la Dian para el año fiscal 2023 correspondería a un total de \$170.000 millones. Un costo fiscal pequeño en comparación con el presupuesto general para 2025 de 523 billones de pesos.

Incluir los municipios de más de 200.000 habitantes es apoyar no solo a miles de establecimientos pequeños y medianos, sino también grandes que generan más empleos por habitación y que enfrentan los embates de un crecimiento desproporcionado de la informalidad. La tipología de vivienda turística sin mayores requisitos crece al 480 % desde el 2020 a la fecha.

El sector turístico y en particular el subsector de alojamiento, han demostrado ser pilar fundamental para la creación de empleo en Colombia. Solo en alojamiento se registraron más de 157.000 empleos directos en 2023; y de estos, el 59 % son mujeres y el 25 % de trabajadores son menores de 29 años. En dichas ciudades de más de 200.000 habitantes se encuentran los mayores volúmenes de familias y trabajadores que el sector involucra.

La medida puede estimular la demanda entre 5 % y 7 % adicional a los turistas que actualmente están moviéndose por estos destinos teniendo en cuenta experiencias internacionales.



El deterioro de los indicadores de empleo, que empiezan a mostrar una caída de menos 10 % del número de empleos generados en el primer semestre del 2024 vs. el mismo periodo del 2023, debe llamarnos a atender estas estrategias como prioritarias.

Preocupa creciente informalidad

Nivelar la cancha frente a la creciente informalidad del sector requiere también de una estrategia abordada desde la actualización del Registro Nacional de Turismo (RNT), su depuración y solicitando nuevamente mínimos desde la propiedad horizontal (POT y EOT), equidad y justicia en inspección vigilancia y control para todos los prestadores.

Otra estrategia son los mayores recaudos tributarios por lograr de parte de la informalidad que está en las condiciones de aporte justo, que soportarían los incentivos a la demanda en todos los municipios del país sin importar su tamaño. Los aportes correspondientes de las plataformas de distribución digital que comercializan servicios turísticos y de las viviendas que allí se ofertan.

Su rol en el mercado con presencia económica significativa debe señalar verdaderos aportes tributarios que correspondan al flujo de recursos que se mueven en dichas plataformas. Los aportes tributarios de estos actores, que bienvenidos son en el sector turismo, debe ser materia de los esfuerzos de recaudo que se traza la Dian y las secretarías de hacienda en las entidades territoriales.

Así mismo, en las medidas de reactivación se propone incluir la exención del pago a la sobretasa a la energía aprobada en la pasada reforma tributaria (Ley 2277 de 2022) del Gobierno del Presidente Petro y del actual Congreso de la República. Esta medida cuesta \$190.000 millones según cálculos de Ministerio de Hacienda y en términos operacionales justifica su apoyo por su peso en la prestación del servicio de alojamiento y los altos costos de energía que se registran en el país.

El acuerdo o trabajo conjunto por la reactivación del sector, la entendemos desde las oportunidades de generar empleos y más recientemente desde la convivencia entre las personas que a la luz de los nuevos retos del

turismo local y global, atraviesan por conversaciones sobre turismofofobia, turistificación, gentrificación, que impiden que los conciudadanos disfruten y convivan en armonía con “visitantes” y que requieren ser abordadas con todo el compromiso para lograr el desarrollo sostenible del sector.

La anelada paz y el turismo sostenible requieren de la mirada y trabajo colectivo de todos los actores; en la medida que se sigan registrando crecimientos sin orden y control desde la oferta de vivienda turística en plataformas de distribución de servicios turísticos, tendremos muchos retos para garantizar las reglas justas en el sector y los prestadores de servicios turísticos formales, caracterizados ellos en su gran mayoría por ser pequeños y familiares.

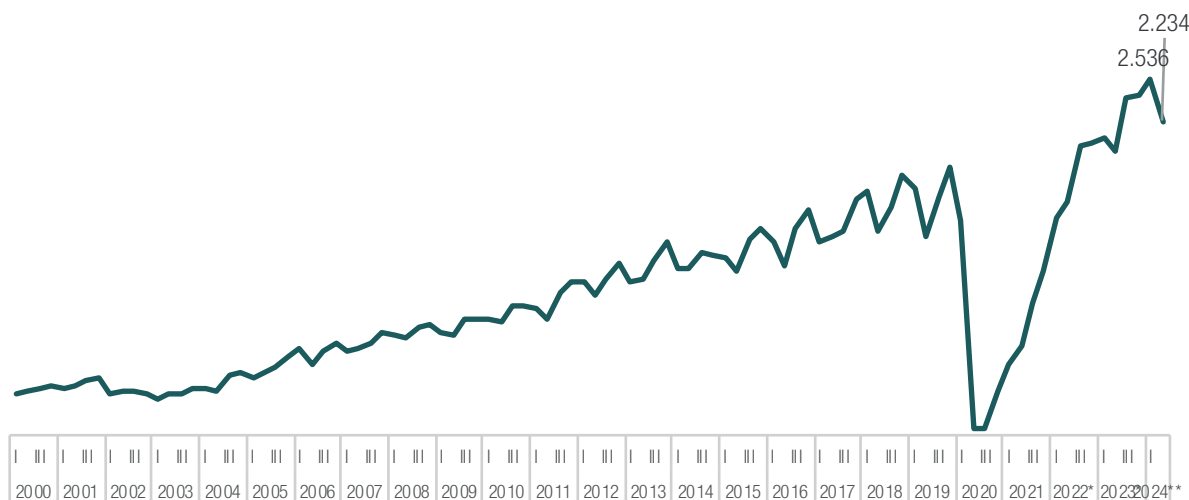
En mayo existían 56.104 viviendas turísticas inscritas en el RNT mientras que en las plataformas digitales había una oferta promedio de 90.710, según All The Rooms.

Sin un RNT versión 2.0 que solicite mínimos con condiciones de verificación, problemas de convivencia y seguridad, consumo abusivo de drogas, delitos como explotación sexual de niños y adolescentes, crecerían llevándonos a escenarios de gentrificación que viven no solo países europeos sino algunos en Latinoamérica, como Valencia, España o México, que regularon recientemente la materia.

El deterioro de los indicadores de empleo, que empiezan a mostrar una caída de menos 10 % del número de empleos generados en el primer semestre del 2024 vs. el mismo periodo del 2023, debe llamarnos a atender estas estrategias como prioritarias.

De acuerdo con proyecciones, este año podríamos estar cerrando con una disminución en el empleo directo del -4,1 %, pasando de 157.013 generados por el sector alojamiento a 150.562 durante el año 2024, como consecuencia de los distintos indicadores en rojo expuestos en la primera parte del artículo.

GRÁFICO 7. EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE TURISMO 2000-2024 DIVISAS VIAJES Y TURISMO



*Nota: Cifras preliminares; Cifras provisionales. Se suman los créditos de las subcuentas 1.A.b.3.0.1 Pasajeros y 1.A.b.4 Viajes.
Fuente: Cotelco con datos Banco de la República, septiembre de 2024.

Según All The Rooms, para lo corrido del 2024, el 75 % de los establecimientos en plataformas digitales son propiedades enteras, el 24 % habitaciones privadas. Y el 69 % de los ingresos de la vivienda turística está concentrado en cuatro ciudades capitales. Dichas ciudades grandes enfrentan el desafío de continuar construyendo un ambiente de prosperidad y convivencia que permita alcanzar la paz con empleo y seguridad, de la mano de condiciones justas de competencias y ello, necesariamente, de la mano de las autoridades en el territorio.

En algunas regiones de Colombia y a nivel internacional, hemos visto ya cómo la llegada sin planificación ni gestión de turistas ha impactado negativamente los precios de las propiedades habitadas por residentes, generando en muchas oportunidades gentrificación.

Hoy, en promedio, el 40 % de los hogares viven en arriendo. Es decir, un arriendo que como se ha demostrado en nivel global y en varias ciudades de Colombia, tenderá a subir por efecto de la disposición de vivienda residencial para el uso turístico.

Colombia tiene potencial y si orienta estrategias como las descritas previamente tiene oportunidades de seguir creciendo desde mercados internacionales y puede motivar y estimular el fundamental mercado nacional.

CON EL POTENCIAL, PRODUCTOS Y RECURSOS TURÍSTICOS QUE TIENE EL PAÍS PARA COMPETIR EN MERCADOS INTERNACIONALES SE DEBE SEGUIR PROFUNDIZANDO EN LA PROMOCIÓN INTERNACIONAL FOCALIZADA (Y FORTALECER LA PROMOCIÓN NACIONAL CON CAMPAÑAS DE SEGURIDAD Y CONFIANZA EN LOS VIAJES INTERNOS).

Ingresos sector turismo

Según ONU Turismo, los ingresos por exportaciones del turismo internacional alcanzaron USD 1.7 billones y el PIB directo del turismo USD 3.3 billones, equivalente al 3 % del PIB mundial. Se estima que 285 millones de turistas viajaron internacionalmente en los primeros tres meses de 2024 (97 % de lo registrado en 2019) y 1 de cada 12 empleos son generados por el sector turismo a nivel mundial.

Colombia, según la misma ONU, fue uno de los países que más rápido superó las cifras prepandemia de visitantes extranjeros y su tendencia de cierre este año también es positiva.

Según el Banco de la República, los ingresos por divisas en el 2023 fueron USD 9.028 millones por concepto de viajes y transporte de pasajeros, la segunda mayor generación de divisas después de hidrocarburos (petróleo USD 15.838 millones y carbón USD 9.163 millones). En el 2022 se habían registrado USD 7.378 millones, creciendo entonces el 22,4 %.

En PIB, según el Dane, tan solo el alojamiento y servicios de comida en 2023, aunque decreció -5,4 % respecto al 2022 sigue decreciendo como fue señalado al inicio del artículo, cerrando en 36.4 billones de pesos y representó el 3,7 % del PIB. Y en empleos se genera-

ron 721.762 en el sector turismo sumando los aportados de manera directa y los formales del sector de alojamiento. Este año se superaría el monto de divisas por turismo según proyecciones realizadas desde nuestra dirección de estudios. Incrementaría en promedio 10,6 % respecto al segundo trimestre de 2023. (Gráfica 7 y cuadro 3).

CUADRO 3.
PROYECCIÓN EXPORTACIONES TURISMO 2024 (MILLONES USD)

Escenarios	Exportaciones (millones USD)
Bajo	9.120
Medio	9.415
Alta	10.115

Fuente: Cotelco con datos Banco de la República, septiembre de 2024. Modelo Suavizado exponencial triple (ETS).

En promedio, Colombia recibe el 1,8 % del total de los turistas internacionales. Con el potencial, productos y recursos turísticos que tiene el país para competir en mercados internacionales se debe seguir profundizando en la promoción internacional focalizada (y fortalecer la promoción nacional con campañas de seguridad y confianza en los viajes internos), más aún cuando tenemos una Tasa Represen-

EL TURISMO FORMAL QUE PROMOVEMOS Y REPRESENTAMOS, OFRECIDO POR PEQUEÑOS, MEDIANOS Y GRANDES, EN CAPITALES Y MUNICIPIOS SIN DISTINGO, ESTIMULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS MANIFESTACIONES CULTURALES LOCALES, LOS RECURSOS NATURALES Y EL FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL Y ECONÓMICO.

tativa del Mercado (TRM) cuyo cierre se proyecta por encima de los 4000 pesos (cuadro 4) siendo favorable para economías dolarizadas o que no han perdido capacidad de consumo frente al dólar, con productos y servicios turísticos colombianos de muy buena calidad a precios mucho más bajos que los de la región.

CUADRO 4.
PROYECCIÓN TASA DE CAMBIO (USD) EN COLOMBIA 2024

Fuente	TRM
Bancolombia	4.250
Bloomberg	4.200

Fuente: Cotelco con datos Banco de la República, Septiembre de 2024. Modelo Suavizado exponencial triple (ETS).

Por último, es fundamental fortalecer el trabajo articulado entre los sectores público y privado para apoyar tanto a los territorios emergentes como a los destinos consolidados. Solo así, con una visión conjunta y sostenible, podremos aprovechar el poder transformador del turismo y construir un país más justo, equitativo y en paz, gracias al empleo y a las oportunidades de encadenamientos productivos que el sector propicia en todas las regiones sin distingo. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aeronáutica Civil de Colombia. (2024). Bases de datos origen- destino. agosto 2024. Aeronáutica Civil de Colombia. <https://www.aerocivil.gov.co/atencion/estadisticas-de-las-actividades-aeronauticas/bases-de-datos>
- All The Rooms (s.f.). Enterprise V2.
- All TheRooms. <https://analytics.alltherooms.com/enterpriseV2/my-reports/9538>
- Banco de la República. (2024). Balanza de pagos. Banco de la República de Colombia. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/balanza-pagos>
- Bancolombia (2024). Proyecciones económicas de Colombia 2024-2025.
- Bancolombia. <https://www.bancolombia.com/acerca-de/sala-prensa/noticias/inclusion-educacion-financiera/proyecciones-economicas-colombia-2024-2025>
- Bloomberg Línea. (2024) ¿Qué esperar del precio del dólar en Colombia durante la recta final del 2024? Bloomberg Línea. <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/colombia/que-esperar-del-precio-del-dolar-en-colombia-durante-la-recta-final-del-2024/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane]. (2024). Cuentas nacionales trimestrales. Dane. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>.

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

¿QUÉ ESTÁ PASANDO CON EL SUBSECTOR DE EDIFICACIONES?

El sector es clave dentro de la estructura económica del país, con una contribución significativa al PIB y un impacto directo en el empleo y el bienestar social. Sin embargo, los recientes desafíos económicos y los cambios en la política de vivienda han generado importantes obstáculos para su crecimiento y estabilidad.



**GUILLERMO
HERRERA CASTAÑO**
PRESIDENTE EJECUTIVO
DE CAMACOL



**JORGE ALBERTO
TORRES VALLEJO**
DIRECTOR DE ASUNTOS
ECONÓMICOS



**NIKOLÁS SEBASTIÁN
BUITRAGO VARGAS**
JEFE DE INFORMACIÓN
ESTRATÉGICA¹

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN cuenta con una participación relevante dentro de la estructura productiva del país, si bien su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) se ha reducido drásticamente en los últimos años. Mientras que entre 2010 y 2019 la construcción representó el 6,7 % del valor agregado total, para el periodo 2020-2024 su peso se encontraba en torno al 4,6 % y, con corte al primer semestre de 2024 (4,4 %), se registró el dato más bajo desde 2005.

Por el lado del subsector de edificaciones, en un lapso de cerca de veinte años, el

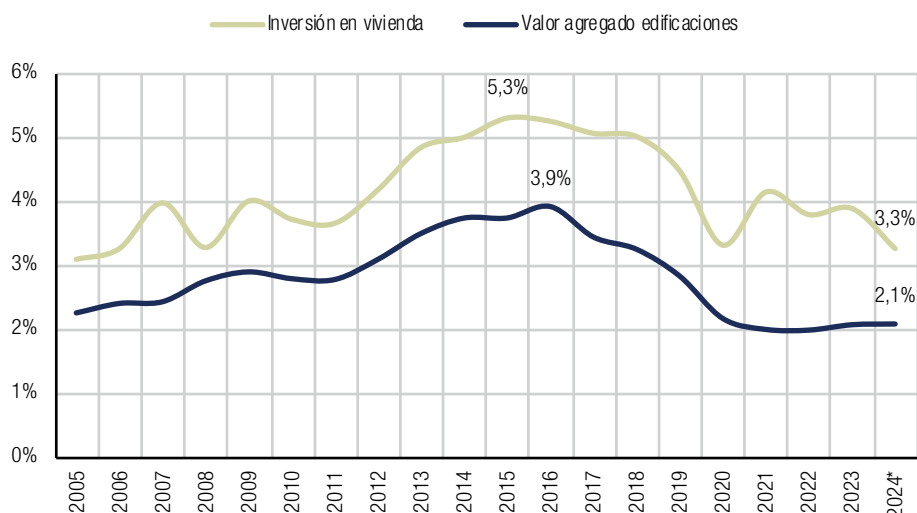
valor agregado sectorial ha representado en promedio el 2,8 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, y la inversión en vivienda el 4,1 %. La mayor participación de ambos componentes se alcanzó en 2015 (5,3 %) y 2016 (3,9 %) respectivamente (ver gráfico 1).

En esos años se presentaron los volúmenes de inicios de obra más altos registrados en vivienda distinta a la vivienda de interés social (No VIS) y en los destinos no residenciales. De acuerdo con el gráfico 1, en lo corrido del 2024 (I semestre), la participación del subsector en la economía se ubica por debajo de su promedio histórico.

1. Los autores agradecen la colaboración para la elaboración de este documento a Nathaly Castro, Profesional Económica; y Federico Ramírez, Investigador Económico Junior de Camacol Nacional.

GRÁFICO 1.

VALOR AGREGADO DE LAS EDIFICACIONES Y DE LA INVERSIÓN EN VIVIENDA
COMO PORCENTAJE DEL PIB – CALCULADO SOBRE VALORES CORRIENTES



Fuente: Dane. Cálculos Camacol.

Nota: El valor de 2024 corresponde al primer semestre.

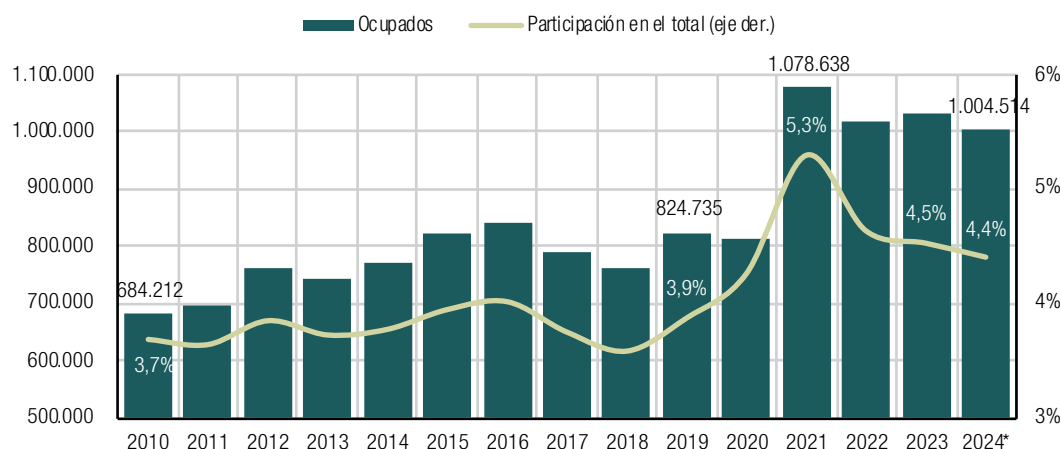
La inversión en vivienda a lo largo de 2024 en cuentas nacionales está reportada en valores constantes, se trajo a valores corrientes con el deflactor del valor agregado de las edificaciones en lo corrido del año.

En un escenario de reducción en la contribución al PIB, las edificaciones ganaron participación en el empleo producto del impulso derivado de los proyectos comercializados en-

tre 2020 y 2023 que actualmente se encuentran en fases avanzadas de obra. Con corte a agosto de 2024, el sector ocupó al 4,4 % de los trabajadores país, superando el millón de empleados (ver gráfico 2). Sin embargo, es importante señalar que factores recientes han llevado a que el empleo de las edificaciones y, particularmente del sector vivienda, se venga reduciendo paulatinamente.

GRÁFICO 2.

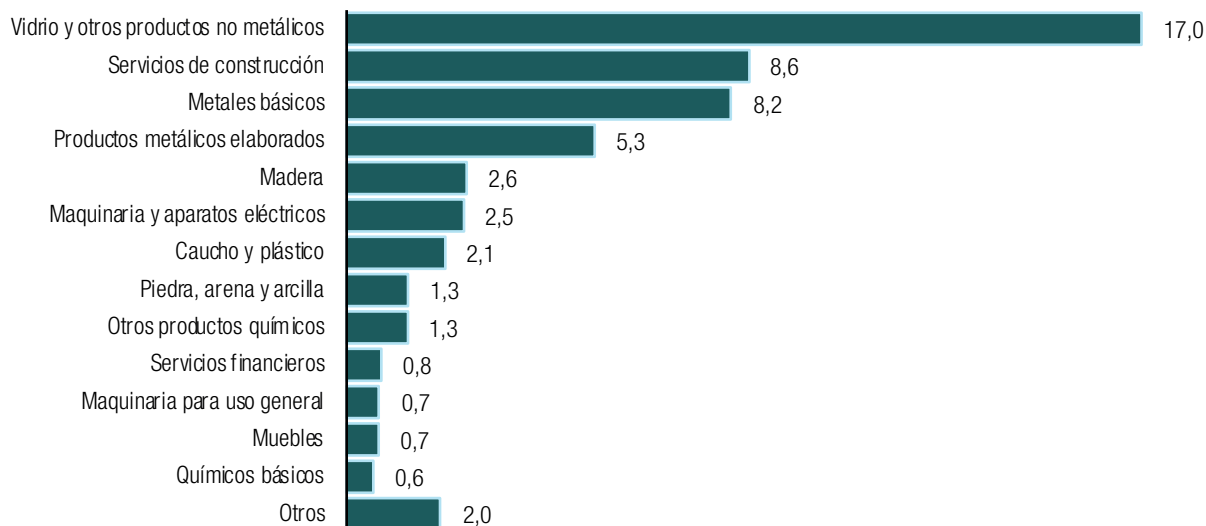
OCUPADOS DE LAS EDIFICACIONES Y COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL – PROMEDIO ANUAL



Fuente: Dane. Cálculos Camacol.

Nota: El dato de 2024 corresponde al promedio mensual a agosto. El empleo de edificaciones se identificó con las clases CIIU revisión 3, 4521 y 4522 hasta 2019, desde 2020 se identifican con las clases 4111 y 4112 de CIIU revisión 4.

GRÁFICO 3. CONSUMO INTERMEDIO DE LAS EDIFICACIONES EN 2022 - BILLONES CORRIENTES



Fuente: Dane. Cálculos Camacol.

Nota: Se usó la clasificación de productos CPC a una desagregación de dos dígitos.

Además de la relevancia que tiene el sector en la generación directa de valor agregado, inversión y empleo, este tiene un impacto mayor en la economía por cuenta de sus encadenamientos productivos. De acuerdo con Villamil & Hernandez (2016) la construcción es el tercer clúster productivo más grande del país. Así mismo, según el Dane (2023), las edificaciones son un sector impulsor, ya que a través de su consumo intermedio moviliza un número importante de industrias.

A través del consumo intermedio las edificaciones movilizan el 54 % del aparato productivo del país. En el año 2022 la actividad demandó insumos del orden de 53.9 billones de pesos corrientes (ver gráfico 3). De acuerdo con Salazar et al. (2011) por cada peso invertido en el sector se generan 2,9 pesos en el total de la economía, de igual forma, por cada empleo directo se generan 1,8 empleos indirectos.

Además de ser clave para la actividad económica, la construcción es fundamental para el desarrollo social, principalmente por el componente de vivienda. Para el segundo trimestre del 2024, el 76,1 % del área en construcción de edificaciones correspondía al segmento resi-

A TRAVÉS DEL CONSUMO INTERMEDIO LAS EDIFICACIONES MOVILIZAN EL 54 % DEL APARATO PRODUCTIVO DEL PAÍS. EN EL AÑO 2022 LA ACTIVIDAD DEMANDÓ INSUMOS DEL ORDEN DE 53.9 BILLONES DE PESOS CORRIENTES.

dencial, al tiempo que este segmento aportaba el 91,9 % del empleo de las edificaciones.

La vivienda es el principal activo de los hogares, al tiempo que es el principal vehículo de ahorro e inversión de las familias (Lopez & Salamanca, 2009). De igual manera, con la vivienda se abordan 3 de las 6 dimensiones del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y 5 de las 15 dimensiones evaluadas en el Índice de Pobreza Multidimensional. En un país con 1.2 millones de hogares en déficit cuantitativo, y 3.9 millones de hogares en déficit cualitativo de vivienda, el rol del sector edificador es clave para mejorar los indicadores de bienestar de la población.

Dinámica reciente

Según las Cuentas Nacionales del Dane, con corte al segundo trimestre de 2024, el valor agregado del sector edificador completó cuatro trimestres de contracciones anuales consecutivas. De manera similar, la producción residencial y la inversión en vivienda acumularon cinco trimestres de variaciones negativas, lo que evidencia que el sector edificador se encuentra en recesión técnica², estrechamente ligada a la dinámica del segmento residencial (ver cuadro 1).

2. Cuando se presentan dos trimestres consecutivos de variación anual negativa del PIB (Reserve Bank of Australia, 2024).

CUADRO 1.
VARIACIÓN ANUAL PRINCIPALES INDICADORES DE
ACTIVIDAD DEL SECTOR DE LAS EDIFICACIONES

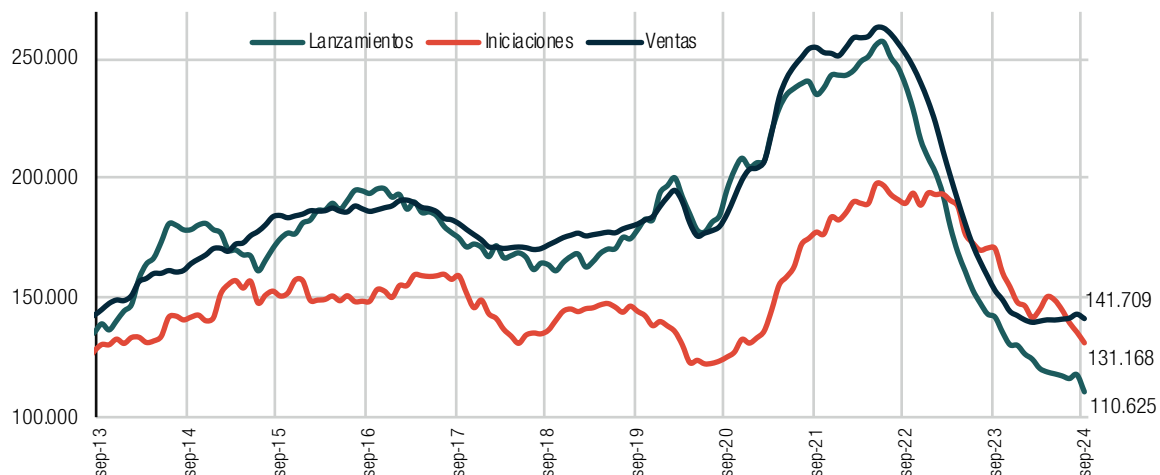
Trimestre	PIB total	PIB construcción	PIB edificaciones	Producción residencial	Inversión en vivienda	Producción no residencial
1T – 2023	2,70%	-3.1%	2,80%	2,10%	8,90%	3,90%
2T – 2023	0,40%	-2.7%	4,60%	-0,80%	-2,40%	12,90%
3T – 2023	-0,70%	-8.4%	-5,20%	-7,70%	-2,00%	1,40%
4T – 2023	0,20%	-2.1%	-1,70%	-3,50%	-8,10%	5,20%
1T – 2024	0,80%	0.6%	-2,60%	-5,30%	-6,50%	3,80%
2T – 2024	2,10%	2.4%	-2,80%	-2,90%	-1,40%	-2,50%

Fuente: Dane. Cálculos Camacol.

Esta tendencia es resultado de una caída sostenida en la comercialización de vivienda, observada desde el segundo semestre de 2022 y que ha afectado progresivamente el inicio de obra de nuevos proyectos y el área en proceso. Mientras que en el acumulado doce meses a septiembre de 2022 se vendieron 251.743 viviendas, se lanzaban 238.685, e iniciaban construcción 189.458 unidades, dos años después los indicadores se han reducido en 43,7 %, 53,7 % y 30,8 % respectivamente. Con estos ordenes de magnitud, el tamaño del mercado de vivienda en 2024 es cerca de la mitad de lo que lo fue hace dos años (ver gráfico 4).

En 2023, además de presentarse una marcada caída en los volúmenes de actividad comercial, se registró un incremento sin precedentes de los hogares que desistieron en la compra de vivienda³, especialmente en el segmento VIS (ver gráfico 5). Mientras en septiembre de 2022, 12.564 hogares habían desistido de comprar VIS (acumulado doce meses), un año después lo hicieron 30.255 hogares, lo que representa un incremento de 140,8 %. Como porcentaje de las ventas, los desistimientos pasaron de 6,9 % en 2022 a 29,0 % en 2023. Al observar el gráfico 5, se puede notar que en lo corrido del 2024 los desistimientos VIS han mantenido una tendencia a la baja, no obstante, se mantienen en niveles históricamente altos.

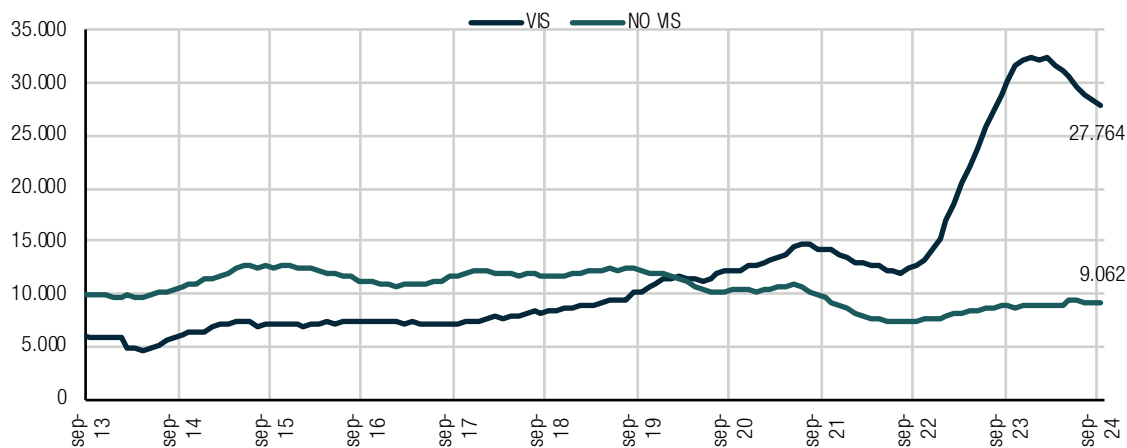
GRÁFICO 4.
INDICADORES LÍDERES DEL MERCADO DE VIVIENDA – UNIDADES ACUMULADAS DOCE MESES



Fuente: Coordinada Urbana. Cálculos Camacol.

3. Se refiere cuando el hogar renuncia a la compra de la vivienda. Los desistimientos pueden darse en cualquier fase del proceso comercial y constructivo (Coordinada Urbana, 2024).

GRÁFICO 5.
DESISTIMIENTOS DE VIVIENDA – UNIDADES ACUMULADAS DOCE MESES

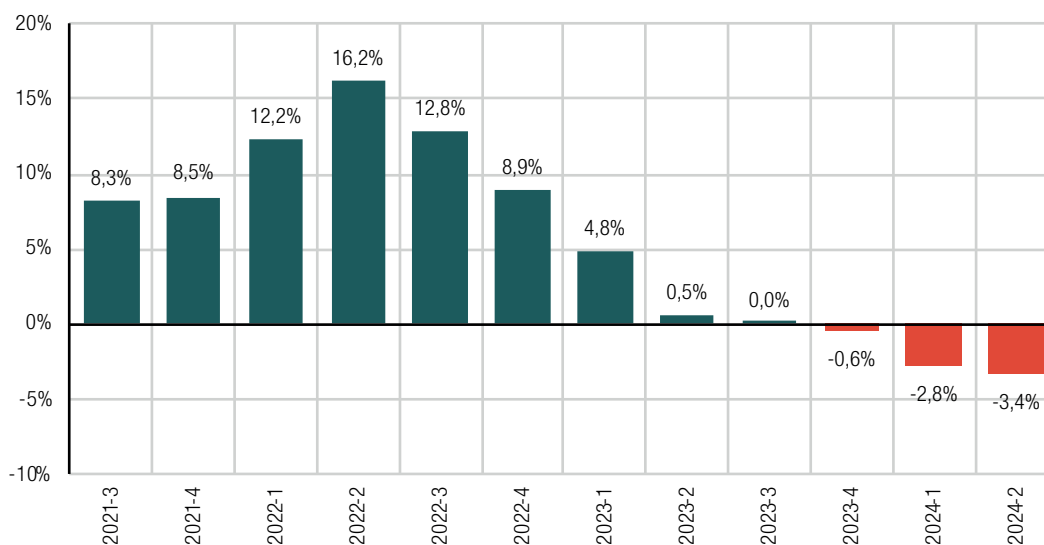


Fuente: Coordinada Urbana. Cálculos Camacol.

La reducción de las ventas y lanzamientos de vivienda se han transmitido paulatinamente a los inicios de obra. Con menores ritmos de inicios (variable flujo) se generan las condiciones para que el stock en construcción (área en proceso) registre reducciones, afectando de

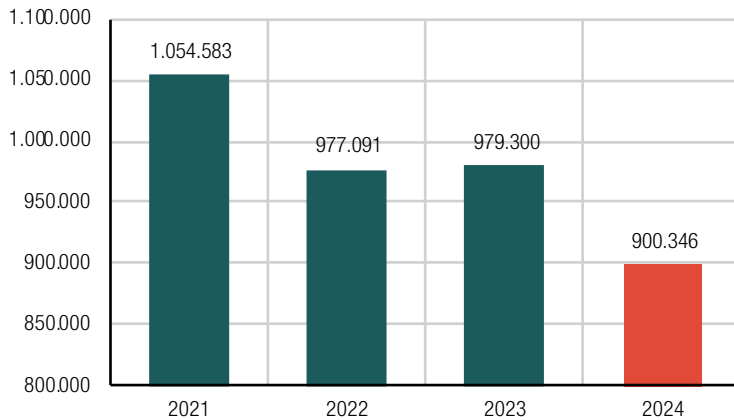
esta forma el empleo. De acuerdo con el Censo de Edificaciones (CEED) del Dane, desde el cuarto trimestre de 2023 se han registrado reducciones en el área en proceso de construcción de vivienda (ver gráfico 6), lo que impacta a su vez al empleo.

GRÁFICO 6.
VARIACIÓN ANUAL DEL ÁREA EN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA



Fuente: Dane. Cálculos Camacol.

GRÁFICO 7. OCUPADOS SUBSECTOR EDIFICACIONES RESIDENCIALES – AGOSTO DE CADA AÑO



Fuente: Dane. Cálculos Camacol.

En el gráfico 7 se evidencia que el sector de la construcción de vivienda perdió 78.954 empleos en el último año, con una concentración de la pérdida en cargos asociados al oficio de obreros, oficiales y operarios de construcción (46.754 empleos menos), un grupo que representa el 85 % de los ocupados en la construcción de vivienda.

¿Qué explica la dinámica reciente del sector vivienda?

Múltiples factores contribuyeron al desempeño reciente de los principales indicadores de la construcción. Por un lado, el contexto macroeconómico ha sido retador y ha estado marcado por medidas para poder controlar la inflación en un escenario de bajo crecimiento económico. Las medidas para reducir la inflación, el incremento en la tasa de referencia de política monetaria se transmitió rápidamente a las tasas de interés para adquisición de vivienda, las cuales pasaron de niveles mínimos históricos del 9,71 % en junio de 2021⁴, a su nivel más alto de los últimos 20 años en febrero de 2023 (17,30 %). (Ver gráfico 8).

El incremento de la tasa de interés fue del orden de los 709 pb en un lapso de un año, lo cual impactó severamente los costos de financiación para la adquisición de vivienda (Cama-

ADEMÁS DE SER CLAVE PARA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, LA CONSTRUCCIÓN ES FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL, PRINCIPALMENTE POR EL COMPONENTE DE VIVIENDA.



col, 2024b). Como se aprecia en el gráfico 9, en el periodo 2022-2023 se presentaron los incrementos anuales más pronunciados en tasas de interés registrados, a su vez, se evidenciaron las mayores caídas en la comercialización de vivienda desde que se tiene registro.

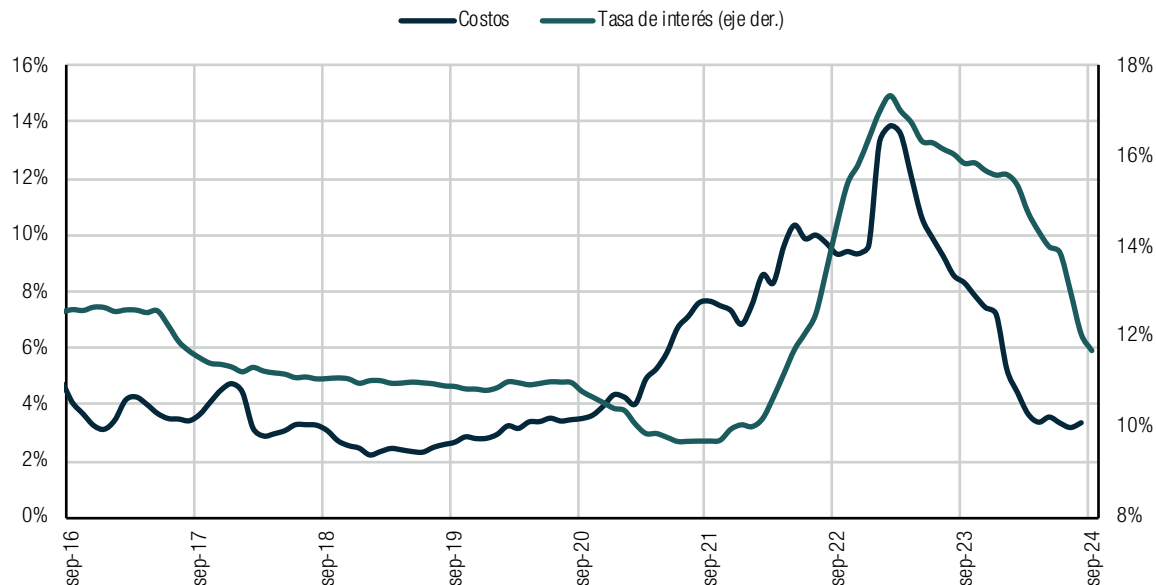
Por otro lado, la construcción de vivienda nueva enfrentó fuertes presiones de costos entre 2021 y 2023. A inicios de 2023 los crecimientos anuales de los costos llegaron a ser cerca de cinco veces superiores en comparación con los niveles observados en 2018 y 2019. (Ver gráfico 8). Este incremento se asoció a la dinámica de los materiales de construcción, en particular al encarecimiento del hierro y el acero.

De acuerdo con el Índice de Precios del Productor (IPP) del Dane, el componente de hierro y acero llegó a registrar incrementos de hasta un 55,6 % en septiembre de 2021 en el rubro de producción interna, y de 35,5 % en el rubro importado. Desde el segundo semestre del 2023 se han registrado reducciones en los precios de hierro y acero, aunque de una forma más lenta en el componente de producción interna frente a la producción importada, un hecho que puede verse exacerbado por medidas de salvaguardia que viene adoptando el Gobierno Nacional. Se debe tener en cuenta que el hierro y el acero tienen una contribución del 15,22 % en el costo directo.

4. Tasa en pesos.

GRÁFICO 8.

VARIACIÓN ANUAL DE COSTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA
Y TASAS DE INTERÉS DE ADQUISICIÓN EN PESOS

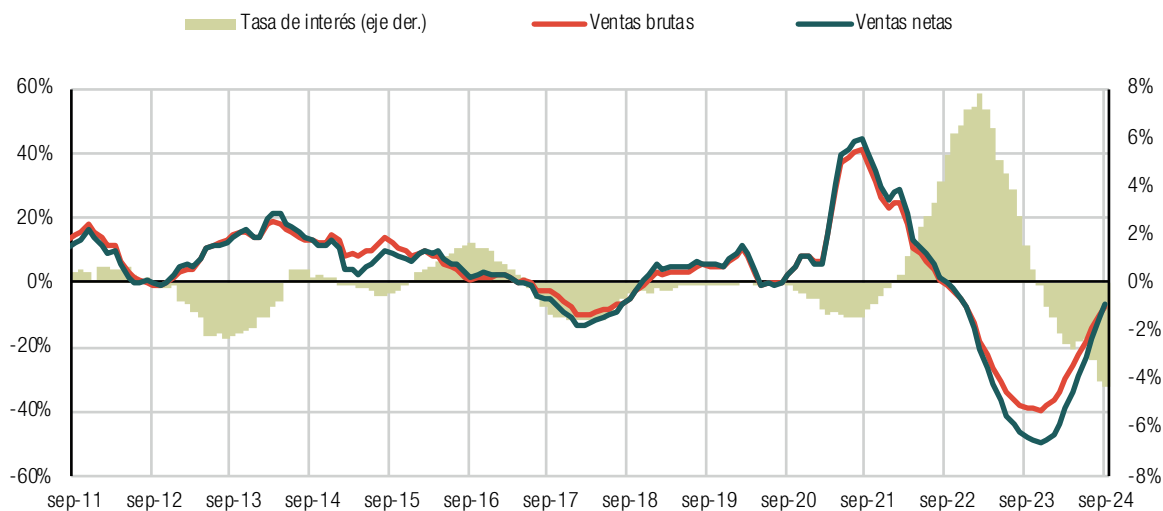


Fuente: Dane y Banco de la República. Cálculos Camacol.

Nota: Los datos de costos van hasta agosto. Los costos corresponden al índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (ICOCED) residencial, el índice fue empalmado con el Índice de Costos de la Construcción de Vivienda (ICCV), el cual estuvo vigente hasta el 2021.

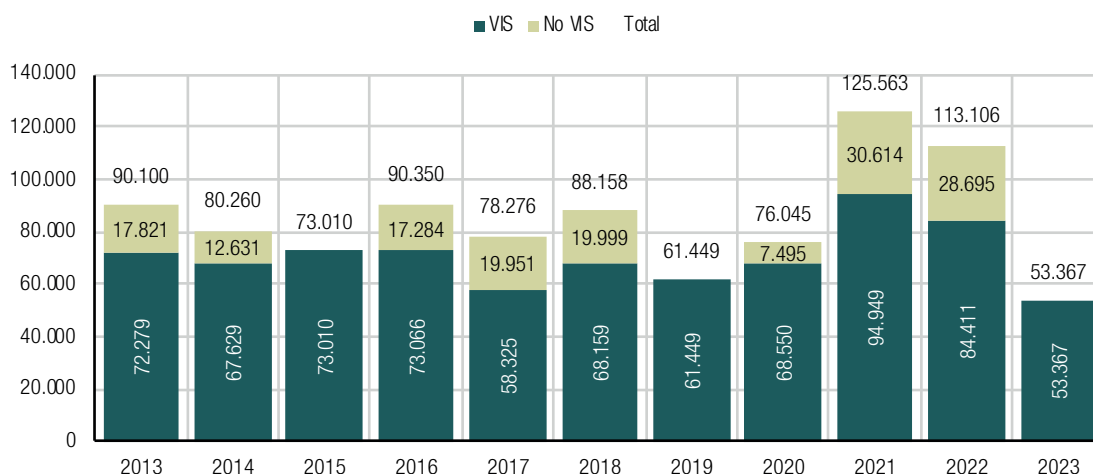
GRÁFICO 9.

VARIACIÓN ANUAL DE LAS VENTAS DE VIVIENDA NUEVA Y DE LA TASA DE
ADQUISICIÓN EN PESOS - CALCULADO SOBRE LAS VENTAS ACUMULADAS DOCE MESES.
(LA VARIACIÓN DE LA TASA SE EXPRESA EN PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: Coordinada Urbana y Banco de la República. Cálculos Camacol.

GRÁFICO 10.
NÚMERO DE SUBSIDIOS ASIGNADOS DE DISTINTOS PROGRAMAS DE VIVIENDA



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Cálculos Camacol.

Actualmente, el precio de los insumos de hierro y acero se mantiene por encima de la tendencia prepandemia. Después de que el índice de precios del hierro y acero, en los rubros de producción interna e importada, se ubicaran en niveles similares antes de la pandemia, para septiembre de 2024 el índice de precio de la producción interna es 23,9 % superior al índice de precio de las importaciones.

Los factores económicos fueron relevantes para determinar en la dinámica de la construcción, aunque los cambios en la política de vivienda introducidos en 2023 generaron distorsiones significativas, especialmente en el segmento VIS. Un primer cambio fue la reducción global en los ritmos de asignación de subsidios en un contexto de altas tasas de interés. Mientras en 2022 se asignaron 113.106 subsidios de programas como *Mi Casa Ya* (MCY), coberturas No VIS y otras bolsas para vivienda nueva, en 2023 se asignaron 53.367 subsidios, una reducción de 52,8 %. (Ver gráfico 10).

Así mismo, el Gobierno Nacional tuvo importantes retrasos en la gestión de los recursos de las coberturas a la tasa de interés del programa *Mi Casa Ya*, lo que llevó a que sólo hasta mediados de abril de 2023 se pu-

EN MEDIO DE LAS DIFICULTADES COYUNTURALES, ES CRUCIAL NO PERDER DE VISTA LA IMPORTANCIA DE PENSAR EN EL LARGO PLAZO Y DEFINIR CON CLARIDAD LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

diera iniciar la asignación de subsidios y que los desembolsos iniciaran hacia finales del mayo. Adicionalmente, el 4 de abril de 2023 se expidió el decreto 490 mediante el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) modificó las condiciones para acceder al subsidio de MCY.

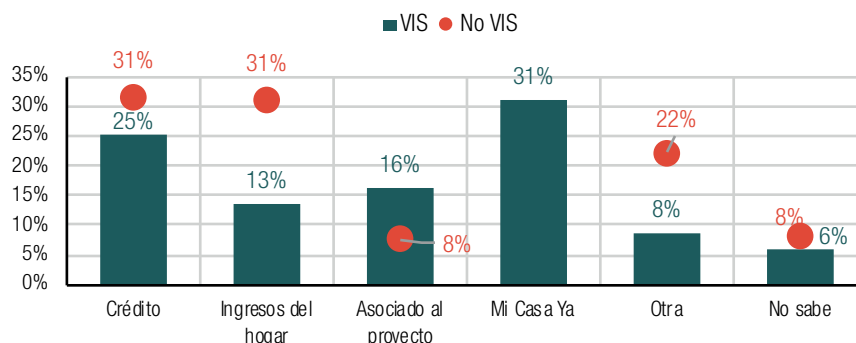
El principal cambio que introdujo el citado decreto fue usar el Sisbén IV como requisito de entrada al programa y mecanismo de focalización. Antes del decreto hogares con ingresos de hasta dos salarios mínimos podrían acceder a un subsidio de 30 salarios mínimos para la cuota inicial⁵ y hogares con ingresos mayores a dos y hasta cuatro salarios mínimos un subsidio de 20 salarios mínimos. Con el ajuste introducido, los montos de subsidio dependen de la clasificación de Sisbén⁶, lo que sumó un trámite adicional, y desligó el criterio de asignación del ingreso observado del hogar, que es al final el determinante para acceder al crédito hipotecario. A este cambio se sumó a la introducción de criterios de priorización que, aunque fueron descartados posteriormente por el MVCT, alteraron el mecanismo de preventa de las viviendas adquiridas con subsidio.

5. Y de 50 salarios mínimos si el subsidio concurre con el subsidio de Cajas de Compensación Familiar (CCF).

6. Hogares con clasificación A1 a C8 en el Sisbén pueden acceder a un subsidio de 30 salarios mínimos, y hogares con clasificación C9 a D20 a un subsidio de 20 salarios mínimos.

GRÁFICO 11.

COMPOSICIÓN MOTIVOS DE DESISTIMIENTOS DE VIVIENDA - CALCULADO SOBRE LAS UNIDADES DESISTIDAS EN LOS ÚLTIMOS DOCE MESES A NOVIEMBRE DE 2023



Fuente: Coordinada Urbana. Cálculos Camacol.

Nota: La clasificación VIS y No VIS se realiza a nivel proyecto de acuerdo con la moda en unidades según segmento de precio.

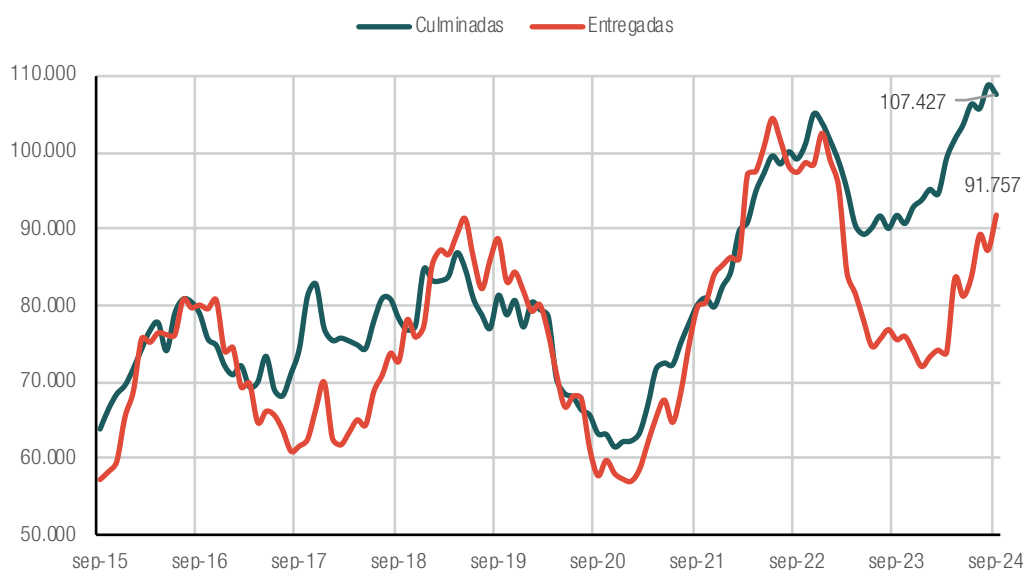
De acuerdo con una investigación especial realizada por Camacol (2024a), los problemas presupuestales y los cambios en el modelo de *Mi Casa Ya* explicaron al menos el 31 % de los desistimientos de vivienda VIS en 2023 (vistos en el gráfico 5). Ese fue el factor más significativo en el incremento de las renunciaciones, seguido por las condiciones de crédito (25 %), cambios asociados los proyectos⁷ (16 %), disminución de los ingresos del hogar (13 %), entre otras. En contraste, en la vivienda No VIS los factores

más determinantes en los desistimientos fueron las condiciones de crédito y los ingresos del hogar. (Ver gráfico 11).

También, los cambios en la política de vivienda han generado un descalce permanente entre los ritmos de culminaciones de vivienda y las entregas VIS a los compradores, que han derivado en que en los últimos doce meses se haya generado una brecha de 15.670 viviendas que terminaron construcción, pero registren demoras en la entrega. (Ver gráfico 12).

GRÁFICO 12.

CULMINACIONES Y ENTREGAS DE VIVIENDAS VIS - UNIDADES ACUMULADAS DOCE MESES



Fuente: Coordinada Urbana. Cálculos Camacol.

7. Incremento del precio de la vivienda, demora en la entrega, rediseño del proyecto, entre otros.



Programas que mejoren la ciudad informal son importantes, pero el enfoque tiene que permitir balancear el mejoramiento con la necesidad de que los nuevos hogares puedan acceder a vivienda a través del mercado formal.

Perspectivas

El 2024 se ha consolidado como un año de transición que, por el lado positivo, se ha caracterizado por una reducción en la tasa de interés para adquisición de vivienda. Esta tendencia se reforzó a partir de los anuncios de varias entidades financieras que, desde el segundo semestre del año, vienen ofreciendo créditos a tasas que pueden estar entre el 9,5 % y el 11 %. Así mismo, la perspectiva de condiciones crediticias más favorables se refuerza con el anuncio conjunto de finales de agosto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Asobancaria del compromiso del Pacto por el Crédito, que se propone incrementar la asignación de crédito para vivienda en un 28 % en los próximos meses.

A partir de esta perspectiva, Camacol (2024b) estimó el impacto que tendrían las mejores condiciones crediticias y una estabilidad en la política de vivienda en 2025, un escenario en el cual se estimó que las ventas de vivienda crecerían 2,7 % en 2024 (142.617 unidades) y 21,0 % en 2025 (177.275 unidades). No obstante, los recientes anuncios de política pública plantean un escenario que puede ser distinto.

Dentro del Proyecto de Ley de Presupuesto de 2025, se contemplaba la reducción del 39 % anual en el presupuesto de inversión de Fonvivienda (MHCP, 2024). Con esta reducción, de acuerdo con la información presentada por Fonvivienda en el Seminario Económico de Anif del 12 de septiembre de 2024, el programa Mi Casa Ya contaría con un presupuesto para 20.500 subsidios en 2025 (MVCT, 2024b), una cifra que compromete la meta del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de asignar 200 mil subsidios de MCY en el cuatrienio.

Con una caída drástica en el volumen de subsidios de MCY en 2025, se eleva la probabilidad de que se presente un escenario del 2023, con altos niveles de desistimientos y mayores reducciones en los ritmos de comercialización.

Esta dinámica, además de generar problemas sociales para los hogares que vienen gestionando su proceso de adquisición de una VIS, provocaría retrocesos en los avances comerciales de los proyectos, con lo que se presentarían caídas aún mayores en los inicios de obra y el área en proceso.

Las reducciones de los volúmenes de la actividad suponen afectaciones en la generación de empleo por parte del sector. Se estima que las obras que dejarían de generarse por cuenta del recorte presupuestal en 2025 podrían producir la pérdida de entre 170.000 y 211.000 empleos directos. Esto se suma a que, pasado más de un año de los primeros anuncios de un plan de reactivación para el sector por parte del Gobierno Nacional, no se han tomado acciones concretas de política pública que permitan cambiar la tendencia de los indicadores.

En ese escenario, los anuncios más recientes apuntan a que la política de vivienda y las propuestas de reactivación enfocan su atención a la ciudad construida vía programas de mejoramiento de vivienda. Al respecto, es importante señalar que si bien el déficit cualitativo representa el 76,6 % del déficit total, los programas de mejoramiento cuentan con menores multiplicadores de la inversión pública y del empleo. Así mismo, de acuerdo con la información del MVCT (2024a), de los 400.000 mejoramientos de vivienda definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (DNP, 2023), con corte al 1 de noviembre de 2024 habían sido entregados 10.598 (2,65 %), lo cual refleja las restricciones y dificultades en la implementación del programa como una estrategia de reactivación.

Los factores mencionados se suman a medidas en materia de política de comercio internacional relacionadas con los componentes de aluminio, hierros y aceros que afectan la estructura de costos de los proyectos de vivienda, en un contexto en el que el nivel general de



La construcción es una industria de industrias. Su potencial para jalonar la demanda intermedia y el aparato productivo nacional será determinante para volver a impulsar la economía y, así mismo, cubrir las crecientes necesidades de los hogares en materia de acceso a una solución habitacional.

costos directos de la construcción de vivienda se ubica en un 18 % por encima de su tendencia prepandemia.

En septiembre se expidió la resolución 288 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en donde se impuso un precio mínimo a las importaciones de aluminio provenientes de China (MCIT, 2024c) que en términos prácticos genera un incremento del 30 % respecto al precio de importación promedio de 2023. Así mismo, en octubre se firmaron los decretos 1227 y 1294, que impusieron arancel a las importaciones de barra corrugada provenientes de la comunidad andina del orden de 14,5 %, y a las importaciones de alambrón provenientes de países sin acuerdo comercial del orden del 30 % (MCIT, 2024a; MCIT, 2024b). Igualmente, en diciembre de 2023 se elevó el arancel en 5 % a las importaciones de aceros aleados mediante el decreto 2214 (MCIT, 2023).

Conclusiones

El sector de la construcción es clave dentro de la estructura económica del país, con una contribución significativa al PIB y un impacto directo en el empleo y el bienestar social. Sin embargo, los recientes desafíos económicos y los cambios en la política de vivienda han generado importantes obstáculos para su crecimiento y estabilidad, lo cual a su vez limita su capacidad para impulsar la economía y reducir los indicadores de pobreza.

Si bien se venía superando el escenario de 2023, en el cual la reducción del 52,8 % en los subsidios asignados a vivienda en 2023 y los retrasos en la entrega de los subsidios de MCY generaron distorsiones y contracciones en los principales indicadores del sector, actualmente las medidas y anuncios de la política generan incertidumbre respecto al comportamiento esperado en 2025.

De momento, medidas como el *Pacto por el Crédito* tenían el potencial de generar un entorno favorable para la recuperación del sector. No obstante, el presupuesto reducido para MCY en 2025, y las presiones en los costos de la construcción, particularmente en los componentes de aluminio, hierro y acero, podría limitar el alcance de estas iniciativas, afectando los inicios de obra y la generación de empleo.

En medio de las dificultades coyunturales, es crucial no perder de vista la importancia de pensar en el largo plazo y definir con claridad las prioridades de la política pública. Programas que mejoren la ciudad informal son importantes, pero el enfoque tiene que permitir balancear el mejoramiento con la necesidad de que los nuevos hogares puedan acceder a vivienda a través del mercado formal.

La vivienda formal tiene la capacidad de desarrollarse con un enfoque en la preservación y conservación de ecosistemas estratégicos, su recuperación y la reconstrucción de elementos como la conectividad ecológica. Los asentamientos informales, en contraste, se caracterizan por su alta ocupación indebida de áreas de interés ambiental, presión por la falta de servicios básicos, como agua potable, saneamiento y acceso a infraestructura adecuada. Además, suelen estar ubicados en zonas de alto riesgo, lo que aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes ante desastres naturales y otros problemas sociales.

La construcción es una industria de industrias. Su potencial para jalonar la demanda intermedia y el aparato productivo nacional será determinante para volver a impulsar la economía y, así mismo, cubrir las crecientes necesidades de los hogares en materia de acceso a una solución habitacional, servicios públicos y servicios complementarios que dependen de la vivienda y los destinos no residenciales para ser desarrollados. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Camacol. (2024a). Desistimientos de adquisición de vivienda y otros riesgos de mercado. Obtenido de Cámara Colombiana de la Construcción: https://camacol.co/sites/default/files/descargables/Tendencias%2027_0.pdf
- Camacol. (2024b). Reducción de las tasas de interés: un dinamizador de la comercialización de vivienda nueva. Obtenido de Cámara Colombiana de la Construcción: https://camacol.co/sites/default/files/descargables/Informe%20Econ%C3%B3mico_120.pdf
- Coordinada Urbana. (2024). Diccionario de variables de la base de datos del censo Coordinada Urbana.
- Obtenido de Cámara Colombiana de la Construcción: https://camacol.co/sites/default/files/2024-09/P-LCU-01_Diccionario%20de%20variables_base%20de%20datos%20CU_V3.pdf
- Dane. (2023). Matriz insumo producto (MIP) - Multiplicadores de producción 2019. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/MIP/bol-MIP-2019.pdf>
- DNP. (2023). Ley 2294 del 19 de mayo de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND- 2023/ Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf
- Lopez, E., & Salamanca, A. (2009). Efecto riqueza de la vivienda en Colombia. Obtenido de Borradores de Economía del Banco de la República: <https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra551.pdf>
- MCIT. (2023). Decreto 2214 del 22 de diciembre de 2023. Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para las importaciones clasificadas en la subpartida 7229.90.00.00, correspondiente a los demás alambres de los demás aceros aleados. Obtenido de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/decretos/2023/decreto-2214-del-22-de-diciembre-de-2023>
- MCIT. (2024a). Decreto 1227 del 3 de octubre de 2024. Por el cual se adopta una medida de salvaguardia. Obtenido de Ministerio de Comercio Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/18a94959-1209-4bd4-8bf1-34f94ff48238/Decreto- 1227-del-3-de-octubre-de-2024.aspx>
- MCIT. (2024b). Decreto 1294 del 18 de octubre de 2024. Por el cual se adopta una medida de salvaguardia. Obtenido de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/decretos/2024/decreto-1294-del-18-de-octubre-de-2024>
- MCIT. (2024c). Resolución 288 del 25 de septiembre de 2024. Por la cual se adopta la determinación final dentro de la investigación de iniciada mediante la Resolución 319 del 13 de diciembre de 2023. Obtenido de Ministerio de Comercio Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/resoluciones/2024/resolucion-288-del-25-de-septiembre-de-2024>
- MHCP. (2024). Proyecto de ley presupuesto general de la nación 2025. Obtenido de Ministerio de Hacienda y Crédito Público: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?noId=%2FConexionContent%2FW CC_Cluster-252202%2F%2FidcPrimaryFile &revision=latestreleased
- MVCT. (2023). Decreto 490 del 4 de abril de 2023. Por el cual se modifica parcialmente el decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con las condiciones del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social “Mi Casa Ya” y se dictan otras disposiciones. Obtenido de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: <https://minvivienda.gov.co/normativa/decreto-0490-2023>
- MVCT. (2024a). Proyecto de presupuesto 2025: Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Obtenido de Presentación en Congreso de la República - 3 de septiembre de 2024.
- MVCT. (2024b). Reactivación política de hábitat integral. Obtenido de Presentación en Seminario Anif - Infraestructura y Construcción - 12 de septiembre de 2024.
- Reserve Bank of Australia. (2024). Recession. Obtenido de Reserve Bank of Australia: <https://www.rba.gov.au/education/resources/explainers/pdf/recession.pdf>
- Salazar, N., Cabrera, P., Becerra, A., Wills, D., & Forero, D. (2011). Fomento a la demanda de vivienda a través de un modelo de subsidio a las tasas de interés de créditos hipotecarios financieros utilizando el mecanismo de crédito fiscal. Obtenido de Fedesarrollo: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/221>
- Villamil, J., & Hernández, G. (2016). Encadenamientos, clústeres y flujos de trabajo en la economía colombiana. *Ensayos sobre Política Económica*, 34(79), 51-6

MICRONEGOCIOS

UNIDADES INCLUSIVAS Y SOSTENIBLES

Apoyar los micronegocios fomenta su formalización, su educación financiera, su acceso a capital y los transforma en motores del desarrollo económico y social para el país.

74

LOS MICRONEGOCIOS EN COLOMBIA, definidos por el Dane como unidades económicas de hasta nueve empleados y enfocadas en la generación de ingresos a través de la producción y comercialización de bienes o servicios, son un componente clave del tejido empresarial colombiano.

Según la Ley 905 de 2004¹, las microempresas tienen hasta diez trabajadores y activos que no superan los 500 salarios mínimos vigentes, mientras que el Decreto 957 de 2019² las clasifica con base en ingresos en unidades de valor tributario (UVT) y por tipo de actividad: manufactura, servicios, comercio, lo que formaliza su clasificación y relevancia económica.

Estas microempresas son vitales para la generación de empleo y el dinamismo de la economía. Entre 2018 y 2023, las microempresas representaron más del 90 % de las empresas registradas en Colombia, lo que resalta su preeminencia. La Encuesta de Micronegocios (Emicron) del Dane reportó que en 2023 había alrededor de 5.18 millones de micronegocios, de los cuales sólo el 30 % estaban formalizados en el Registro Único Empresarial (Rues), reflejando una significativa economía informal en este sector.

Colombia experimentó un período de industrialización entre 1932 y 1979, impulsado por políticas de sustitución de importaciones, las cuales permitieron un crecimiento económico sostenido, con tasas de hasta el 6 % (Ortíz, Uribe, & Vivas, 2009). Sin embargo, desde 1980 el país ha pasado por un proceso de desindustrialización y la tasa de crecimiento se redujo al 3 %, con picos por encima del 5 %. Este contexto, sumado a las crisis económicas globales, especialmente la de 2009 y la pandemia de Covid-19, contribuyó a la disminución de la participación del sector industrial en el



**RODOLFO ENRIQUE
ZEA NAVARRO**
CONTRALOR DELEGADO
SECTOR COMERCIO Y
DESARROLLO REGIONAL

valor agregado, que en 2020 cayó al 12,7 %, según el Dane.

Con la caída del sector industrial, el crecimiento económico ha dependido cada vez más de los sectores de comercio y servicios, que en 2024 empleaban al 68,7 % de la población activa, mientras que el 76 % de la población colombiana vive en áreas urbanas. En este entorno, los micronegocios juegan un papel crucial en la economía informal, ofreciendo empleo y dinamizando la economía

local en áreas donde el empleo formal es escaso.

Los micronegocios representan una plataforma esencial para el desarrollo inclusivo en Colombia, aunque el 70 % de estos permanecen en la informalidad. Esta situación limita su capacidad de contribuir en términos fiscales y como generadores de empleo formal, aunque alrededor del 46,4 % de los micronegocios han operado por más de diez años, lo que refleja su resiliencia y potencial para el desarrollo económico sostenible.

Poder llegar a estos micronegocios que han permanecido en el tiempo, es una gran oportunidad para que las cámaras de comercio puedan apoyar la formalización de este segmento del tejido empresarial. Para fortalecerlos y promover su formalización, programas como *Innpulsa Colombia*, *Fortalecer* y *los centros de industrialización Zasca*, buscan facilitar el acceso a mercados, fomentar asociaciones productivas y aumentar su competitividad.

Estos esfuerzos son esenciales para reducir las desigualdades territoriales en una economía predominantemente urbana y para impulsar sectores de comercio y servicios. Así, el apoyo a los micronegocios es crucial para construir una economía más inclusiva y sostenible, fomentando la formalización, la educación financiera y el acceso a capital,

1. Ley 905 de 2004. Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14501>.

2. Decreto 957 de 2019. Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=94550>.



transformándolos en motores del desarrollo económico y social del país (Ortíz, Uribe, & Vivas, 2009).

En el cuadro 1, podemos apreciar la participación por actividad económica de las empresas inscritas en el Registro Único Empresarial y Social (Rues).

Tendencias económicas en la distribución sectorial de empresas

Entre 2018 y 2023, la distribución sectorial de empresas en Colombia refleja varias tendencias económicas claves, destacando la primacía del sector comercial, que incluye actividades de comercio al por mayor y menor, además de la reparación de vehículos.

Este sector alcanzó su mayor participación en 2020 (41,47 %) y, aunque bajó ligeramente a 40,48 % en 2023,

sigue siendo fundamental para el empleo y la economía. El sector manufacturero se mantuvo estable, aunque levemente decreciente, con una participación del 10,56 % en 2023 frente al 10,97 % en 2018. Esta tendencia sugiere que el sector manufacturero podría beneficiarse de políticas de modernización e innovación para enfrentar desafíos internacionales y tecnológicos.

El sector de alojamiento y servicios de comida mostró resiliencia tras el impacto de la pandemia de Covid-19, cuando su participación bajó a 10,39 % en 2020, pero se recuperó hasta alcanzar el 11,84 % en 2023. Este crecimiento se debe a la reactivación del turismo y la demanda de servicios presenciales. Las actividades profesionales, científicas y técnicas representaron cerca del 7 % del total de empresas, mostrando estabilidad y potencial de expansión

CUADRO 1.
CLASIFICACIÓN EMPRESAS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA - TOTAL NACIONAL

Actividad económica	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023
Industrias manufactureras	10,97%	10,81%	10,74%	10,68%	10,64%	10,56%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	39,89%	39,72%	41,47%	41,45%	40,94%	40,48%
Alojamiento y servicios de comida	11,34%	11,58%	10,39%	10,98%	11,55%	11,84%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	7,00%	6,92%	7,02%	6,61%	6,62%	6,75%
Demás actividades económicas	30,79%	30,97%	30,38%	30,28%	30,25%	30,37%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Registro Mercantil.

CUADRO 2. ENCUESTA DE MICRONEGOCIOS -VS- RUES

Total	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023
Total Emicron (Encuesta de micronegocios)	5.215.035	4.819.329	4.921.210	5.150.956	5.188.402
Microempresas RUES (Registro único empresarial)	1.518.619	1.375.937	1.495.545	1.594.611	1.593.103
RUES / EMICROM	29,1%	28,6%	30,4%	31,0%	30,7%
Tiempo de funcionamiento micronegocios	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023
Menos de un año	11,1%	11,2%	10,7%	9,0%	7,8%
De 1 a menos de 3 años	17,5%	15,1%	17,0%	14,9%	14,6%
De 3 a menos de 5 años Conteo	10,9%	11,4%	11,7%	12,6%	13,5%
De 5 a menos de 10 años Conteo	15,1%	15,8%	15,8%	17,5%	17,7%
10 años y más Conteo	45,4%	46,5%	44,7%	46,1%	46,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Cálculos CDCDR - Fuente: Dane, Registro Mercantil.

con políticas que impulsen la capacidad técnica y científica del país.

Los micronegocios son un componente clave de la economía colombiana, pues representan gran parte del empleo y la economía popular. En 2019, Colombia contaba con 5.2 millones de micronegocios, pero en 2020 la pandemia provocó el cierre de 427.848 unidades, reduciendo la cifra a 4.8 millones. A pesar de este golpe, los micronegocios han mostrado una recuperación gradual, con un estimado de 5.1 millones en 2023. Sin embargo, la informalidad sigue siendo un desafío: sólo el 30 % de los micronegocios están formalizados según el Registro Único Empresarial, lo cual limita su contribución fiscal y su estabilidad como generadores de empleo. Ver cuadro 2.

El tiempo de operación muestra que los micronegocios con más de diez años de actividad representan entre el 45 % y 46 %, lo que evidencia su estabilidad en el largo plazo. Sin embargo, los nuevos micronegocios (menos de un año) han disminuido, pasando de 11,1 % en 2019 a 7,8 % en 2023, posiblemente debido a barreras en la creación de nuevas empresas.

Por sectores (cuadro 3), el de servicios ha mostrado crecimiento continuo, aumentando su participación de 40,31 % en 2019 a 44,14 % en 2023, impulsado por factores como urbanización y digitalización, mientras que el sector comercial se mantuvo significativo, aunque con una ligera baja, del 25,77 % al 24,34 %.

El sector de agricultura y pesca, en cambio, ha disminuido, pasando del 23,58 % al 21,34 %, reflejo de la migración urbana y desafíos de acceso a mercados rurales.

Innpulsa Colombia, a través de programas como *Fortalecer y centros de industrialización Zasca*, se ha enfocado en la reindustrialización, el emprendimiento y la innovación

para fortalecer a los micronegocios y facilitar su formalización y acceso a mercados. El reto está en que estos programas cumplan con su plan de ejecución y lleguen a la base de la pirámide.

Adaptación al cambio y oportunidades de crecimiento

Los micronegocios, como unidades productivas con menos de diez empleados, representan un componente fundamental del tejido económico en los países en desarrollo, incluida Colombia. Alrededor del 47,5 % de la población ocupada en Colombia depende de estos pequeños negocios, los cuales predominan en la economía informal (Pacheco, Hernández, Rodríguez, & Nieto, 2024). Sin embargo, la informalidad representa una barrera significativa para su crecimiento y sostenibilidad, ya que reduce el acceso a beneficios sociales y financiamiento formal.

El impacto de la pandemia de Covid-19 fue particularmente severo para los micronegocios, causando una reducción del 7,3 % entre 2019 y 2020, lo que resultó en el cierre de miles de negocios y la pérdida de empleos (Pacheco, Hernández, Rodríguez, & Nieto, 2024). Para afrontar estos desafíos es fundamental fortalecer sus capacidades en áreas como gestión organizacional, planificación estratégica y educación financiera.

El análisis de micronegocios en Bogotá, como el principal centro productivo de Colombia, permite identificar áreas críticas de fortalecimiento que impulsan su competitividad (Pacheco, Hernández, Rodríguez, & Nieto, 2024). Componentes clave, como la organización y la gestión financiera, resultaron esenciales para mejorar el desempeño general de estos negocios, aunque sorprendentemente, la formalización no demostró una asociación significativa



Los micronegocios representan más del 90 % de las empresas registradas en el país, proporcionando empleo a una gran parte de la población; sin embargo, un 70 % opera en la informalidad, lo que limita su potencial de crecimiento y su acceso a beneficios fiscales.

con otros factores de competitividad. Este hallazgo sugiere que si bien la formalización es un objetivo deseable, los micronegocios necesitan un enfoque más integral que considere tanto las capacidades internas como las particularidades del entorno en el que operan.

Además, el espíritu emprendedor ha cobrado mayor importancia en tiempos de crisis económica, como una respuesta viable al desempleo. Sin embargo, los emprendedores enfrentan barreras importantes, entre ellas, el acceso limitado a financiamiento y las dificultades para adoptar prácticas formales (Cardona, Boyano, & Ramírez Molinares, 2023). A pesar de estos desafíos, el emprendimiento se presenta como una oportunidad de crecimiento y una vía de inclusión económica para muchos sectores de la población.

Para facilitar su adaptación y crecimiento es esencial que las políticas públicas se enfoquen en mejorar la educación financiera, promover el acceso a crédito formal y brindar apoyo técnico (Serrato, Rubio, Buitrago, & Rodríguez, 2020). Además, se recomienda diseñar políticas de apoyo que aborden las características diversas de los micronegocios, con un enfoque sectorial y regional que responda a las necesidades específicas de cada sector.

Los micronegocios en Bogotá y en Colombia en general, representan una oportunidad significativa para impulsar el desarrollo económico inclusivo.

Desafíos de formalización y sostenibilidad

La formalización y sostenibilidad de los micronegocios en Colombia enfrenta varios desafíos estructurales y contextuales. Estos pueden agruparse en tres grandes áreas:

Desafíos de financiamiento y educación financiera:

- * Un 89,89 % de los propietarios de micronegocios carecen de acceso a servicios financieros formales, lo que los obliga a depender de préstamos informales. La mayoría de estos micronegocios se financian con ahorros personales o créditos familiares, lo cual limita su capacidad de crecimiento y aumenta su vulnerabilidad económica (Domínguez, Zambrano, & Prada, 2021).
- * Muchos micronegocios experimentan dificultades para gestionar sus finanzas, lo que afecta su sostenibilidad a largo plazo. Resultados previos indican que el fortalecimiento de competencias financieras y programas de capacitación son esenciales para la administración eficiente de ingresos y el incremento de utilidades, como lo evidencia el aumento del 103 % en utilidades para algunos microcréditos (Fernández Moreno, 2014).

Formalización y acceso a apoyos gubernamentales:

- * Cerca del 93,5 % de los micronegocios no cuentan con Registro Único Tributario (RUT), limitando su acceso a programas de apoyo y beneficios gubernamentales, que suelen estar condicionados a la formalización. La implementación de políticas que faciliten este proceso, como los Conpes 3956 de 2019 y 4005 de 2020, es crucial para integrar estos negocios al sistema económico formal (Castro, Londoño, Parga, & Peña, 2020).
- * Solo el 2,3 % de los propietarios realizan aportes a sistemas de salud o pensiones. Este contexto de despro-

CUADRO 3. ENCUESTA DE MICRONEGOCIOS - ACTIVIDAD ECONÓMICA

Actividad Económica	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	23,58%	23,20%	23,00%	22,10%	21,34%
Industria manufacturera	10,34%	9,60%	9,43%	10,84%	10,17%
Comercio	25,77%	25,36%	26,16%	25,59%	24,34%
Servicios	40,31%	41,83%	41,41%	41,45%	44,14%
No informa	0,00%	0,01%	0,00%	0,03%	0,02%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Dane -Encuesta de Micronegocios (2019 – 2023).

tección laboral puede desincentivar la formalización y afecta la estabilidad del empleo en el sector de micronegocios.

Competitividad y adaptación a entornos cambiantes:

- * Sectores de manufactura y transporte, no considerados esenciales, sufrieron grandes pérdidas, reduciendo las ventas de muchos micronegocios. En contraste, sectores como alimentación y salud mostraron cierta resiliencia, lo cual subraya la necesidad de diversificar las actividades de los micronegocios y adaptar sus operaciones a las demandas del mercado (Domínguez, Zambrano, & Prada, 2021).

- * El sector comercial, por ejemplo, concentra más del 40 % de las actividades económicas de microempresas, pero enfrenta barreras como la falta de acceso a tecnología y la baja penetración de transacciones electrónicas, lo que limita su competitividad y expansión en un mercado cada vez más digitalizado (Registro Mercantil).

Para enfrentar estos desafíos, se recomienda fortalecer políticas de educación financiera, facilitar el acceso a microcréditos formales y promover la formalización de los micronegocios mediante incentivos fiscales y de seguridad social. Además, la promoción de metodologías adaptadas por las instituciones microfinancieras y el apoyo a la digitalización.

Políticas y programas de fortalecimiento

Formular políticas y programas de fortalecimiento para los micronegocios en Colombia implica considerar su importancia en la economía y empleo, así como los desafíos específicos que enfrentan, particularmente en términos de formalización, acceso a tecnología y resiliencia ante crisis. La información disponible sugiere varias áreas claves para el diseño de políticas públicas efectivas:

Incentivar la formalización y estructuración empresarial:

- * Establecer programas de apoyo que incentiven la formalización de micronegocios. Por ejemplo, subvenciones o reducciones fiscales para quienes inicien sus trámites en los primeros dos años, junto con asistencia legal simplificada (Dane, Registro Mercantil).
- * Trabajar con Innpulsa para implementar medidas de asesoramiento en los centros de industrialización Zasca, los cuales proveen asistencia técnica para fortalecer las capacidades legales y contables de los micronegocios.

Fomentar la digitalización y la modernización tecnológica:

- * Desarrollar un programa de subsidios o créditos accesibles para que los micronegocios inviertan en herramientas digitales que faciliten el acceso a nuevos mercados y la gestión interna (facturación electrónica, plataformas de e-commerce).
- * Utilizar el programa Fortalecer de Innpulsa, que ya apoya a pequeñas unidades productivas, expandiéndolo hacia la adopción de tecnologías y formación en competencias digitales.
- * Profundizar el apoyo a los micronegocios con herramientas como el Fondo Emprender.

Fortalecer la sostenibilidad de los micronegocios en el sector de servicios y comercio:

- * Diseñar una estrategia de fortalecimiento sectorial orientada al comercio y servicios, que se han consolidado como los sectores principales de micronegocios y que además son claves para la ocupación urbana.
- * Implementar programas de formación en marketing digital, servicio al cliente y logística, mediante los centros de Industrialización, así como fomentar la conexión entre micronegocios y redes de grandes proveedores y comercializadores nacionales.

Promover la resiliencia económica ante crisis y fluctuaciones del mercado:

- * Crear un fondo de apoyo financiero y de contingencia para micronegocios en tiempos de crisis económica o sanitaria, priorizando a los que operan en sectores más afectados como la manufactura y el comercio.
- * Activar programas de asistencia mediante Innpulsa en colaboración con el Banco de Desarrollo Empresarial (Bancoldex) y el Fondo Nacional de Garantías (FNG), para que ofrezcan líneas de crédito con tasas preferenciales en periodos críticos, asegurando que los micronegocios tengan opciones de apoyo financiero accesibles.

Fomentar los procesos de asociatividad y colaboración interempresarial:

- * Incentivar que los micronegocios se agrupen en cooperativas o consorcios para acceder a economías de escala, mejorar su poder de negociación y ampliar su acceso a financiamiento.
- * Expandir iniciativas que proporcionen plataformas de networking y faciliten el acceso a programas de capacitación conjunta.

Estas políticas y programas pueden contribuir a un desarrollo más sostenible e inclusivo de los micronegocios en Colombia, promoviendo la formalización, la innovación y la resiliencia en un entorno económico desafiante.

Conclusiones

Los micronegocios y microempresas son fundamentales para el tejido empresarial colombiano, representando más del 90 % de las empresas registradas y proporcionando empleo a una parte significativa de la población. Su resiliencia y adaptabilidad son claves para el desarrollo económico, especialmente en un contexto marcado por la informalidad.

A pesar de su relevancia, el 70 % de los micronegocios operan en la informalidad, lo que limita su capacidad de acceder a financiamiento, beneficios sociales y programas de apoyo gubernamental. Esto resalta la necesidad urgente de políticas que fomenten la formalización y la integración de estos negocios en la economía formal.

La pandemia de Covid-19 tuvo un impacto devastador en los micronegocios, exponiendo su vulnerabilidad. La recuperación observada desde 2020 sugiere que, con el apoyo adecuado, estos negocios pueden adaptarse y superar crisis futuras, pero requieren de estrategias específicas para mejorar su gestión financiera y organizacional.

Para potenciar el desarrollo de los micronegocios, es esencial implementar políticas públicas que promuevan la educación financiera, faciliten el acceso a crédito formal y brinden asistencia técnica. Estas acciones no solo fortalecerán la resiliencia de los micronegocios, sino que también contribuirán a su sostenibilidad y crecimiento en el largo plazo.

Cuando se diseñan políticas públicas lo más relevante es poderlas implementar. Por eso es importante mejorar la ejecución presupuestal del sector comercio, industria y turismo, que en el 2023 fue del 74,8 % y en la parte de inversión solo alcanzó el 53,0 %. Las cifras a octubre de 2024 siguen mostrando una tendencia a la baja ejecución presupuestal con un 45,1 % en el total y 23,9 % en inversión, afectando la recuperación del sector comercio, el cual en el 2023 decreció 2,8 % y este año en el primer semestre solo crece 0,2 %.

La modernización tecnológica y la digitalización son imperativas para la competitividad de los micronegocios en un mercado cada vez más digitalizado. Programas de subsidios y capacitación en herramientas digitales son necesarios para mejorar su acceso a nuevos mercados y optimizar la gestión interna.

La creación de redes de colaboración y asociatividad entre micronegocios puede ser un motor para mejorar su competitividad. Incentivar la formación de cooperativas o consorcios les permitirá acceder a economías de escala y mejorar su poder de negociación frente a grandes proveedores.

En conclusión, el fortalecimiento de los micronegocios es vital para construir una economía más inclusiva y sostenible en Colombia. Al abordar los desafíos de formalización, financiamiento y competitividad, se puede facilitar el crecimiento de este sector y su capacidad para contribuir significativamente al desarrollo económico y social del país. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardona, D., Boyano, T. O., & Ramírez Molineros, C. (2023). De la idea a la acción: Navegando los retos del emprendimiento Colombia. Gerencia Libre, 10, 28 - 35. Obtenido de https://revista.unilivre.edu.co/index.php/gerencia_libre/article/view/11606/11308.
- Castro, F., Londoño, D., Parga, Á., & Peña, C. (2020). ¿Qué factores inciden en la demanda de crédito de la microempresa en Colombia? Archivos de Economía. Documento 522. Obtenido de [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2020-11/522%20\(1\).pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2020-11/522%20(1).pdf).
- Cerinza, D., & Montoya, N. (2023). Caracterización y análisis de los micronegocios en Colombia. Habitus Semilleros de Investigación, 3(5). doi:10.19053/22158391.15437.
- Dane. (2024). Boletín técnico. Encuesta de Micronegocios (Emicron) - Vendedores ambulantes 2019- 2023. Bogotá.
- Dane. (s.f.). Boletín Técnico Encuesta de Micronegocios (Emicron) II Trimestre de 2024. Obtenido de Página Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/Emicron-Iltrim2024.pdf>.
- Dane. (s.f.). Cuentas Nacionales. Obtenido de Página Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>.
- Dane. (s.f.). Proyecciones de población a nivel nacional. Periodo 2020 - 2070, actualización post covid-19. Proyecciones de población nacional por área. Obtenido de Página Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Nacional/DCD-area-proypoblacion-Nac-2020-2070.xlsx>.
- Domínguez, J., Zambrano, N., & Prada, R. (2021). Impacto socioeconómico y productivo de los micronegocios de la región andina (Colombia) en tiempos de pandemia por covid-19. Mundo Fesc, 11(S6), 241 - 254. Obtenido de <https://www.fesc.edu.co/Revistas/OJS/index.php/mundofesc/article/view/1177/855>.
- Fernández Moreno, D. (2014). Impacto del microcrédito sobre las utilidades de las microempresas en Colombia. Reporte de estabilidad financiera. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/59e338d0-5558-4bea-b31a-680d5c7ca978/content>.
- INNpuls. (s.f.). Obtenido de Página Innpuls: <https://www.innpulsacolombia.com/nosotros/>.
- Ortíz, C. H., Uribe, J. I., & Vivas, H. (2009). Transformación industrial, autonomía tecnológica y crecimiento económico: Colombia 1925 - 2005. Archivos de Economía - DNP - Documento 352, 2.
- Pacheco, J. N., Hernández, S., Rodríguez, E., & Nieto, C. (2024). Competitividad de los micronegocios: análisis exploratorio de conglomerados en Bogotá, Colombia. Innovar, 34(92). doi:10.15446/innovar.v34n92.101063.
- Polo Florido, M., & Gómez Ortiz, S. (2020). Análisis comparativo del comportamiento de los micronegocios de los departamentos de la región Caribe colombiana. Clío América, 14(28), 517 - 526. doi:10.21676/23897848.4045.
- Serrato, W., Rubio, G., Buitrago, A., & Rodríguez, M. (2020). Factores influyentes en el comportamiento financiero de los micronegocios en Colombia. En A. Buitrago, & M. Rodríguez, Planificación y gestión. Un aporte investigativo desde la óptica científico-social (págs. 176 - 201). CIDE. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/96729409/planificacion_y_gestion-libre.pdf?1672728485=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPlanificacion_y_Gestion_Un_aporte_invest.pdf&Expires=1730346868&Signature=fmoUyZ5k9~6~3uv-mKnU27XkG4YI7Hys2khOWQ.

EMPLEO Y DESIGUALDAD

DESAFÍOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN COLOMBIA

Los trabajadores por cuenta propia se encuentran entre los más desfavorecidos, puesto que en su gran mayoría tienen ingresos laborales por debajo del salario mínimo, dificultando su formalización.

EL MERCADO LABORAL colombiano está caracterizado por alto desempleo, desconexión entre crecimiento económico y empleo, falta de diversificación sectorial, alta concentración de empleo en zonas urbanas y limitada creación del empleo formal (Carranza et al., 2022). En este artículo mostraremos estadísticas que dan cuenta de esta caracterización que, sin embargo, no pondera la reciente evolución positiva de algunas variables.

En los últimos 15 años el crecimiento de la economía ha creado pocos, pero mejores empleos. Para el segundo trimestre del 2024 el Producto Bruto Interno (PIB) era un 63 % superior al de 2009². En el mismo período el empleo total se incrementó en apenas un 26 %, de 18.1 a 22.9 millones de ocupados, al igual que el desempleo total que aumentó 10 % de 2.4 a 2.7 millones. (Gráfico 1).



**ADRIÁN GARLATI
BERTOLDI¹**
PROFESOR PONTIFICIA
UNIVERSIDAD JAVERIANA

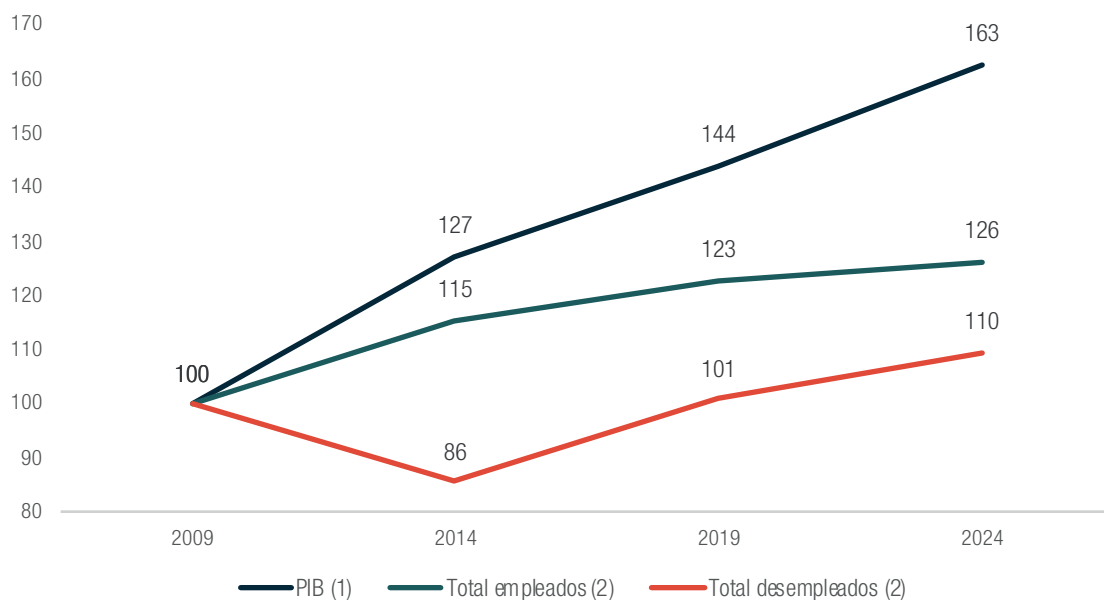
El bajo crecimiento del empleo se refleja en una tasa de desempleo que apenas ha caído y una menor tasa global de participación (TGP), aunque la calidad de los empleos ha mejorado (gráfico 2); la tasa de desempleo bajó de 11,8 % a 10,4 % del 2009 al 2024³, mientras que la TGP pasó de 66,9 % a 63,9 %, producto de un aumento progresivo de la población inactiva mayor al de la población activa, es decir, la generación de empleo no logró compensar el crecimiento de la población inactiva⁴.

Sin embargo, la formalidad ha aumentado⁵ (la proporción de trabajadores aportando a pensiones pasó de 30 % a 43 %⁶), los trabajadores tienen ingresos laborales mayores al salario mínimo mensual del 44 % al 53 %, y tienen ingresos laborales superiores en un 37,5 %.

Así, aunque el empleo no ha crecido a la par de la economía y la tasa de desempleo se ha

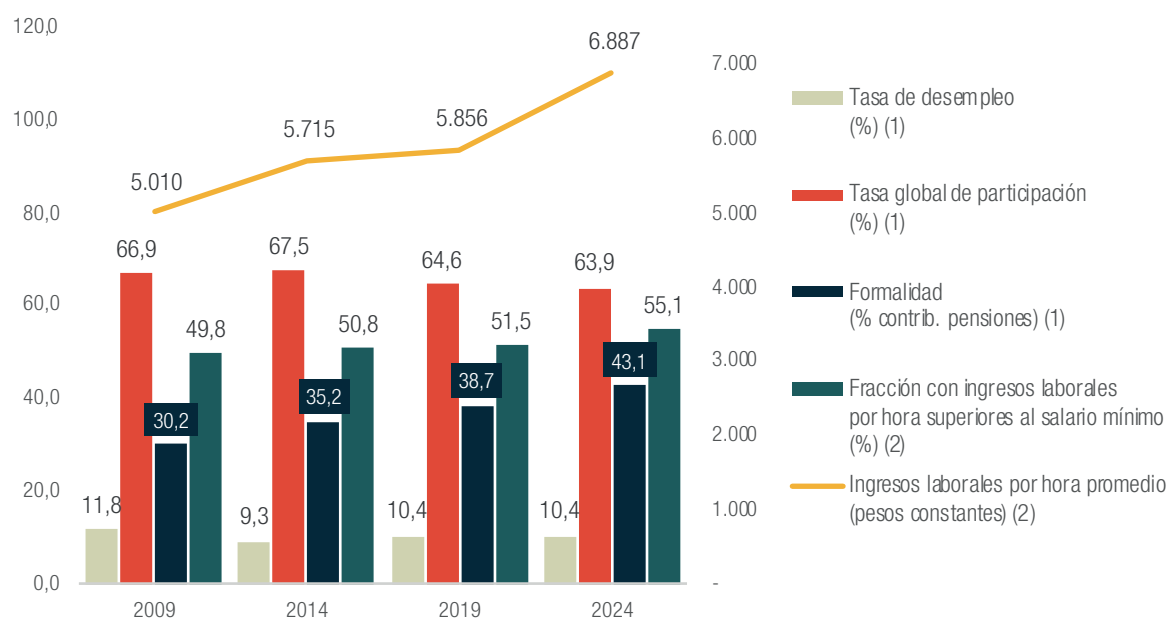
1. Doctor en Economía de la Universidad de Michigan. Profesor Asistente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana.
2. A menos que se indique lo contrario, todas las estadísticas presentadas corresponden al segundo trimestre de cada año, utilizando estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y cálculos propios en base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
3. Esta tasa de desempleo del 2024 está entre las más alta entre los países miembros de la Oede, solo detrás de España y Grecia (Oede, 2024).
4. La TGP se define como (activos/ (activos + inactivos)) donde activos = ocupados + desocupados (inactivos es la población en edad de trabajar que no está ocupada ni está buscando empleo).
5. Existen múltiples definiciones de informalidad que se diferencian entre el cumplimiento de las obligaciones legales de los trabajadores, como impuestos o contribuciones a la seguridad social, o el tamaño de la empresa en la que el trabajador se emplea, típicamente considerando informal a los trabajadores por cuenta propia o que trabajan en firmas de 5 trabajadores o menos. También se hace la diferenciación entre empleo informal, según las características del empleo, y sector informal, según las características del lugar de trabajo (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2013). A los efectos de posibilitar la comparación a través de varios años, utilizaré exclusivamente la contribución a pensiones como medida de empleo informal: formal si el trabajador cotiza a pensiones, informal si no cotiza.
6. Uno de los factores que aportó a la reducción de la informalidad fue la significativa reducción de impuestos a la nómina producto de la reforma tributaria de finales de 2012 (Garlati-Bertoldi, 2020).

GRÁFICO 1.
ESTADÍSTICAS MACROECONÓMICAS. SEGUNDO TRIMESTRE DE CADA AÑO
(2009 = 100)



Fuente: Producto Interno Bruto (PIB) reportado por el Dane y cálculos propios basados en la GEIH.

GRÁFICO 2.
ESTADÍSTICAS CLAVES DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO. SEGUNDO TRIMESTRE DE CADA AÑO



Fuente: Estadísticas reportadas por el Dane y cálculos propios basados en la GEIH.

mantenido casi igual, los trabajadores actualmente tienen mayor posibilidad de pensionarse y mayores ingresos laborales que en 2009.

Una explicación a estas mejoras laborales es el aumento en el empleo asalariado privado, en donde se obtienen mayores ingresos laborales. (Gráficos 3 a y b). Mientras que en 2009 el 34 % de los trabajadores eran empleados privados, en 2024 esta fracción se incrementó a 45 %, casi la mitad de todos los empleos de la economía. A su vez, se redujo la proporción de trabajadores por cuenta propia de 43 % a 40 %.

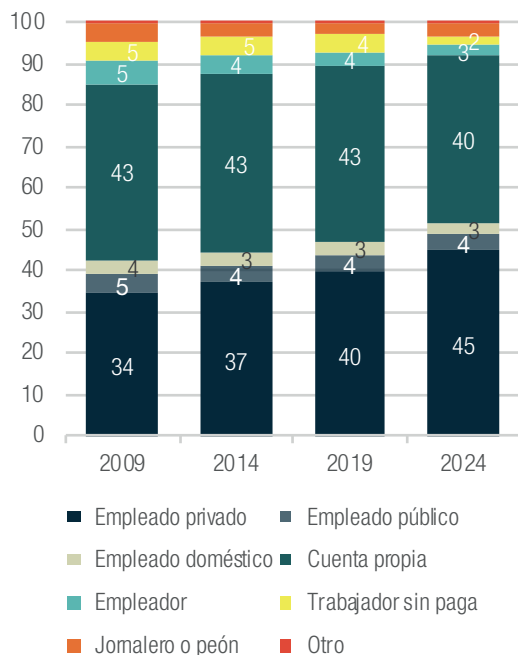
Todos los otros tipos de empleo⁷ también redujeron su participación, aunque en proporciones menores. La mayor proporción de empleados privados es positiva puesto que en este tipo de empleo se obtienen ingresos laborales al trabajar por cuenta propia. Por ejemplo, en

2009 la diferencia de ingresos laborales entre estos grupos era de 40 %, mientras que la diferencia se incrementó a 49 % en el 2024. Sin embargo, el mercado laboral sigue fuertemente dividido entre empleados privados y trabajadores por cuenta propia, grupos que representan el 95 % del total de trabajadores colombianos.

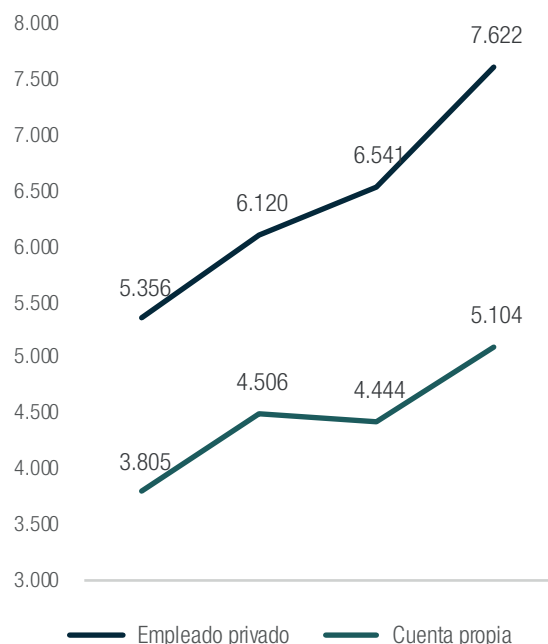
El gran número de trabajadores por cuenta propia se explica por un nivel de salario mínimo que impide la creación de más empleos asalariados⁸. El porcentaje de trabajadores que gana menos del salario mínimo mensual se ha reducido de 51 % en 2009 a un 45 % en 2024 e incrementándose la proporción que ganan exactamente un salario mínimo de un 15 % a un 18 %. (Gráfico 4). Esto es explicado principalmente por los empleados privados. En 2009 el 73 % ganaba un salario mínimo o más, frac-

GRÁFICOS 3 (A Y B). TIPO DE EMPLEO

A) DISTRIBUCIÓN LOS TRABAJADORES SEGÚN EL TIPO DE EMPLEO (%), SEGUNDO TRIMESTRE DE CADA AÑO



B) INGRESOS LABORALES POR HORA PROMEDIO (PESOS CONSTANTES)



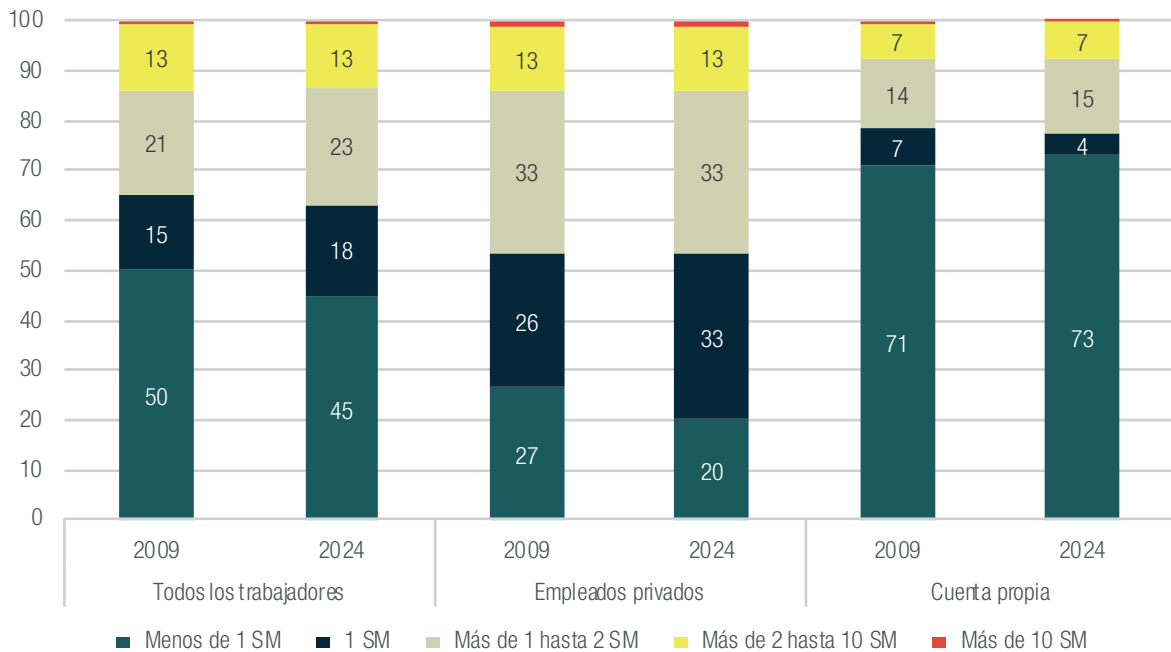
Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH.

7. Empleado público, empleado doméstico, empleador, trabajador sin paga, jornalero o peón y otros

8. Un empleador está legalmente obligado a remunerar a su empleado un salario mínimo y adicionalmente debe pagar auxilio de transporte, primas, cesantías, vacaciones, pensión, salud, administradoras de riesgos laborales (ARL) y cajas de compensación. Para el 2024 estos costos significaban un 61 % adicional sobre el salario mínimo (Costo de Empleados en Colombia 2024 - Guía con salario mínimo).

GRÁFICO 4 .

DISTRIBUCIÓN LOS TRABAJADORES SEGÚN INGRESOS LABORALES MEDIDOS EN NÚMEROS DE SALARIOS MÍNIMOS. SEGUNDO TRIMESTRE DE CADA AÑO



Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH.



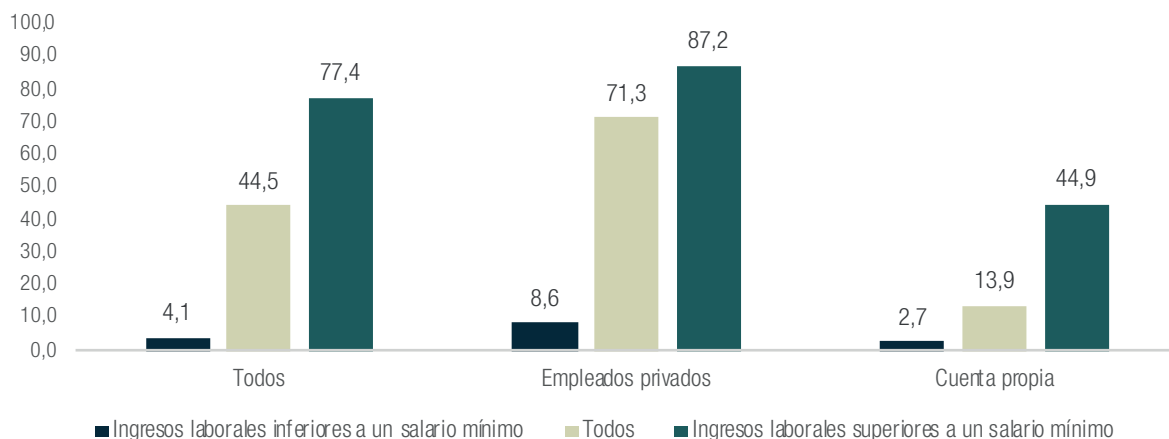
Actualmente los trabajadores obtienen ingresos significativamente mayores, a pesar de la inflación reciente, y las posibilidades de alcanzar una pensión son más altas. Pero en diferentes flancos muchas desigualdades persisten.

ción que aumentó al 80 % en 2024 (en cambio, para los trabajadores por cuenta propia este porcentaje bajó de 29 % a 27 %). Sin embargo, mientras que en 2009 el 26 % de los empleados privados ganaba exactamente un salario mínimo, este porcentaje se incrementó a un 33 % en 2024, manteniéndose la fracción de trabajadores con ingresos laborales superiores a un mínimo en cerca de un 47 %. Es decir, los cuenta propia mayoritariamente tienen ingresos laborales inferiores al salario mínimo mientras los empleados privados logran alcanzar el salario mínimo, pero la fracción que supera este umbral no ha cambiado en los últimos 15 años.

Lograr un ingreso laboral igual o superior al salario mínimo resulta clave para la formalización. En 2024 apenas el 4,1 % de los trabajadores con ingresos laborales inferiores al mínimo cotizan a pensiones y el 77 % lo hacían si tenían ingresos laborales iguales o superiores al mínimo, porcentajes que se incrementan a 8,6 % y 87 %, respectivamente, para empleados privados y a 2,7 % y 45 % para trabajadores por cuenta propia⁹. Esto indica que la posibilidad de formalización es mucho más alta entre los empleados privados dado que estos obtienen ingresos laborales mucho mayores a los trabajadores por cuenta propia. (Gráfico 5).

9. Es posible cotizar a pensiones incluso con ingresos laborales inferior al salario mínimo mensual realizando aportes semanales.

GRÁFICO 5.
SALARIO MÍNIMO MENSUAL Y PORCENTAJE APORTANDO A PENSIONES, 2024



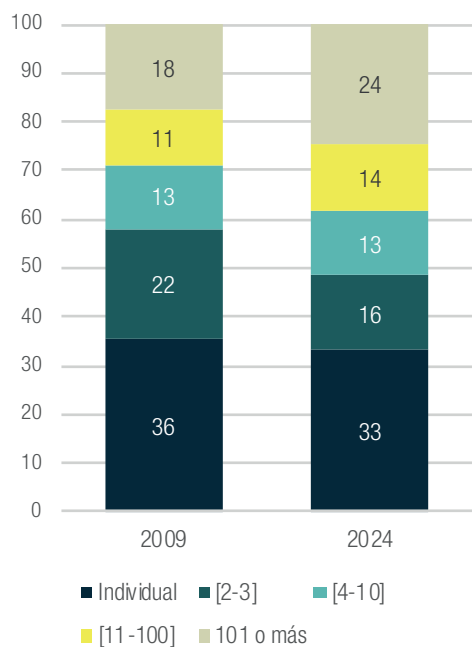
Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH.

La mayor proporción de empleados privados y mayor formalidad también es resultado de más empresas medianas y grandes. (Gráficos 6 a y b). El porcentaje de trabajadores en empresas de más de 100 empleados se incrementó de 18 % a 24 % de 2009 a 2024. También aumentó la proporción de trabajadores en pequeñas empresas de 11 a 100 empleados, de 11 % a 14 %. Estas

empresas de mayor tamaño tienen la casi totalidad de sus trabajadores formalizados y la tasa de formalización para cualquier tamaño de empresa se ha incrementado con los años. Sin embargo, la proporción de trabajadores individuales (cuenta propia con escasa formalidad) apenas cayó de 36 % a 33 %, es decir, apenas 3 puntos porcentuales en 15 años.

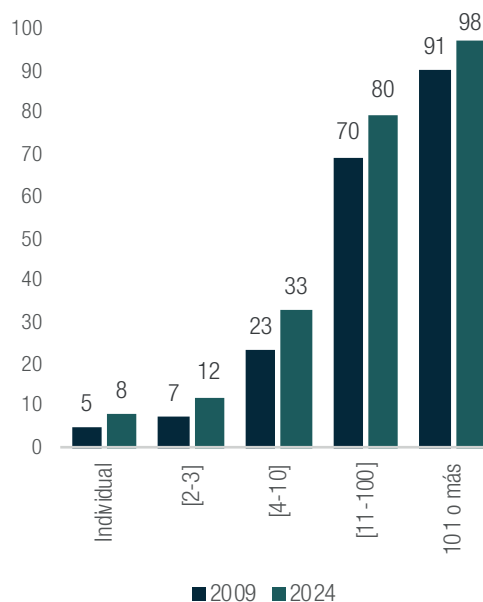
GRÁFICOS 6 (A Y B). TAMAÑO DE EMPRESAS

A) DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES (%)



Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH.

B) PORCENTAJE DE TRABAJADORES CONTRIBUYENDO A PENSIONES (%)





En línea con los cambios sectoriales, hay cada vez menos trabajadores residiendo en zonas rurales y más en las grandes ciudades, lo que se explica por las mejores condiciones laborales en estas últimas.

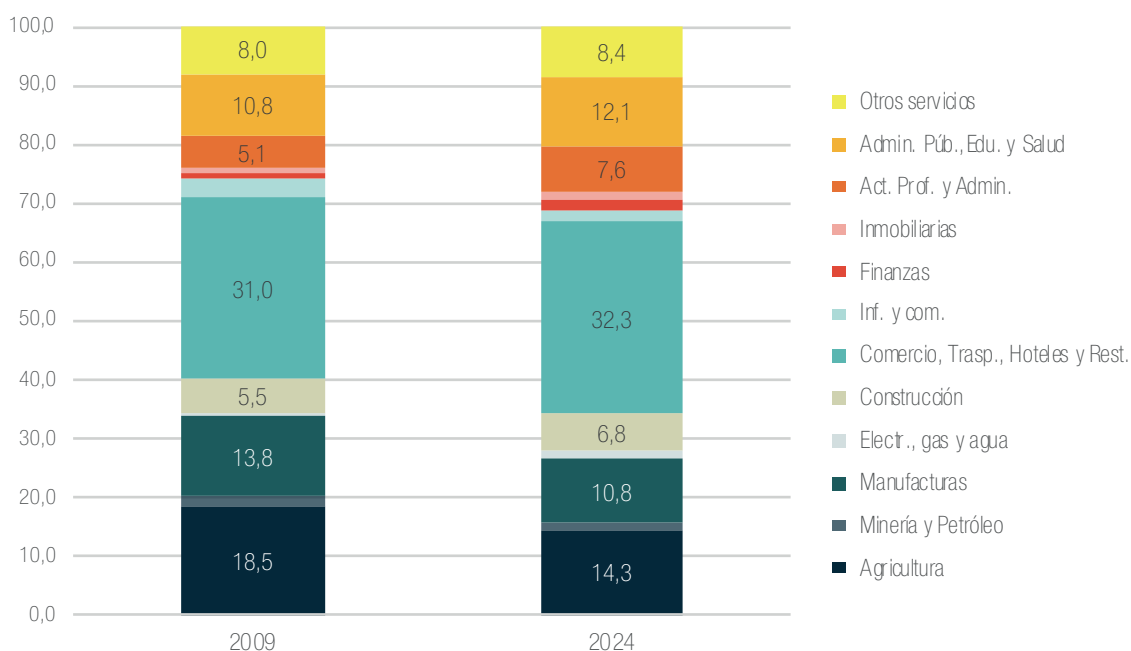
Por sectores, el comercio es el que emplea a más trabajadores mientras otros sectores han obtenido más protagonismo, lo que parece ser explicado por la evolución de los ingresos laborales y la productividad en cada sector. (Gráficos 7 a y b).

Mientras el comercio pasó de emplear el 31 % en 2009 al 32,3 % en 2024, la agricultura¹⁰ tuvo una caída drástica al pasar de 18,5 % al 14,3 %, seguido de manufacturas, que pasó de 13,8 % a 10,8 %. Por otro lado, el mayor salto se dio en actividades profesionales y administrativas, que aumentó de 5,1 % a 7,6 %, mientras que el mayor aumento en el número de trabajadores se dio en el comercio, transporte,

hoteles y restaurantes: cerca de 1.8 millones de trabajadores adicionales.

Los ingresos laborales promedio en todos los sectores aumentaron en una magnitud que parece estar conectada con la evolución del PIB por trabajador en cada sector. Por ejemplo, en el sector de información y comunicaciones el PIB por trabajador aumentó un 145 % mientras que el ingreso laboral promedio creció 144 %. En contraste, los números respectivos para el sector de electricidad, gas y agua fueron de -44 % y 7 %. Entre estos dos extremos se encuentran agricultura, manufactura y comercio, con aumentos de PIB por trabajador e ingresos laborales, pero de menor magnitud.

GRÁFICOS 7 (A Y B). SECTORES ECONÓMICOS A) DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES



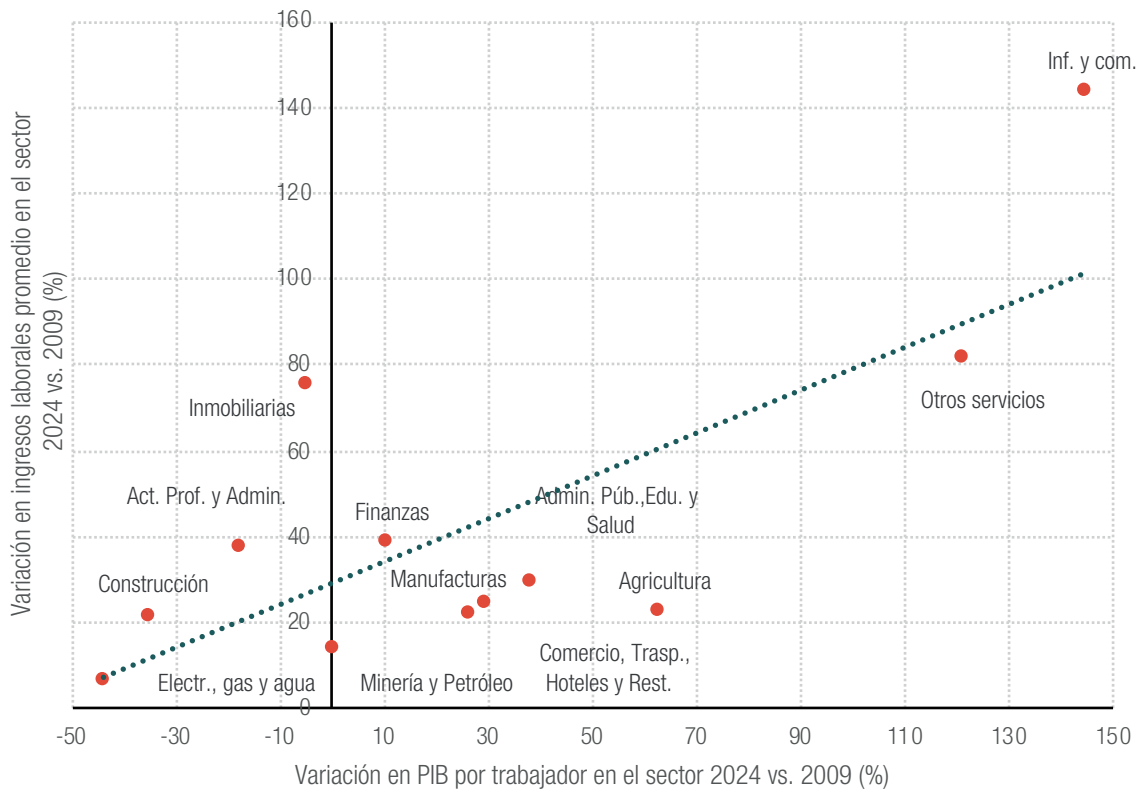
Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH.

10. El sector agricultura incluye agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.



El mercado laboral sigue fuertemente dividido entre empleados privados y trabajadores por cuenta propia, grupos que representan el 95 % del total de trabajadores colombianos.

B) VARIACIÓN PIB POR TRABAJADOR E INGRESOS LABORALES DE 2009 A 2024



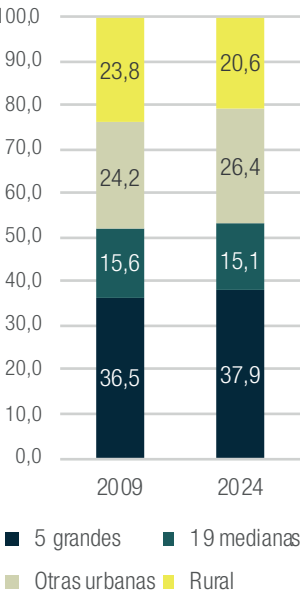
Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH.

En línea con los cambios sectoriales, hay cada vez menos trabajadores residiendo en zonas rurales y más en las grandes ciudades, lo que se explica por las mejores condiciones laborales en estas últimas. (Gráficos 8 a, b, c y d). La fracción de trabajadores en zonas rurales cayó de 24 % a 21 %, conectado con la menor participación en agricultura. En las grandes ciudades este porcentaje se incrementó de 36 % a 38 %, representando cerca de 2 millones más de trabajadores en estas. También creció el to-

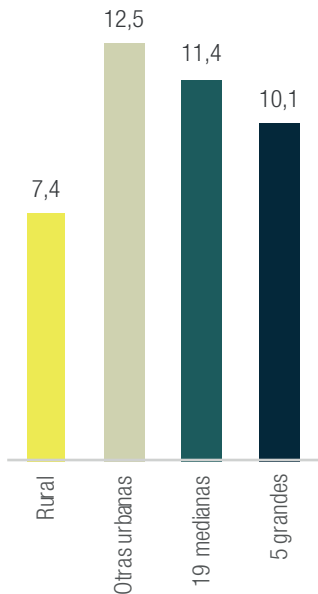
tal de trabajadores en zonas urbanas diferentes a ciudades grandes o pequeñas en 1.7 millones de trabajadores. Esto no es sorprendente dado que las grandes ciudades registran las menores tasas de desempleo, entre las zonas urbanas, así como mayores tasas de formalidad e ingresos laborales. En las grandes ciudades se tiene una tasa de desempleo del 10,1 %, una tasa de formalidad del 61 %, e ingresos laborales del 64 % superior a las otras zonas urbanas. En cambio, las zonas rurales tienen las menores tasas de

GRÁFICO 8 (A, B, C Y D).
MERCADO LABORAL SEGÚN LAS CIUDADES

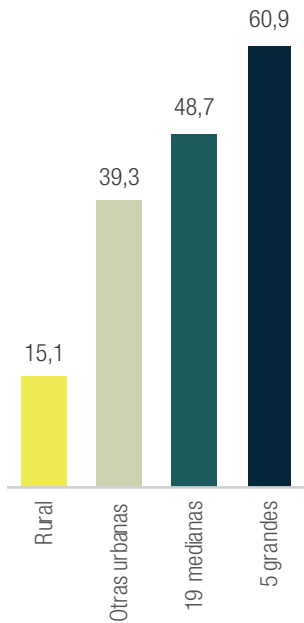
A) DISTRIBUCIÓN (%)



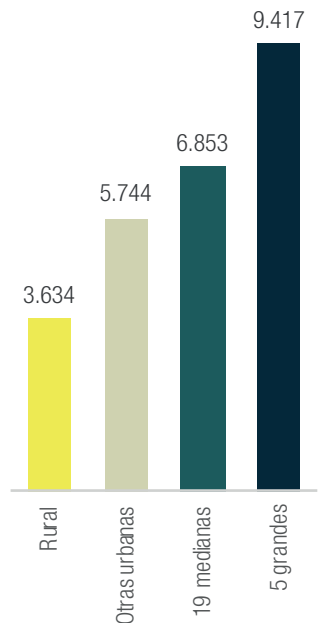
B) TASA DE DESEMPLEO



C) PORCENTAJE APORTANDO A PENSIONES



D) INGRESOS LABORALES POR HORA PROMEDIO



desempleo, pero también tasas de formalidad e ingresos laborales más bajos.

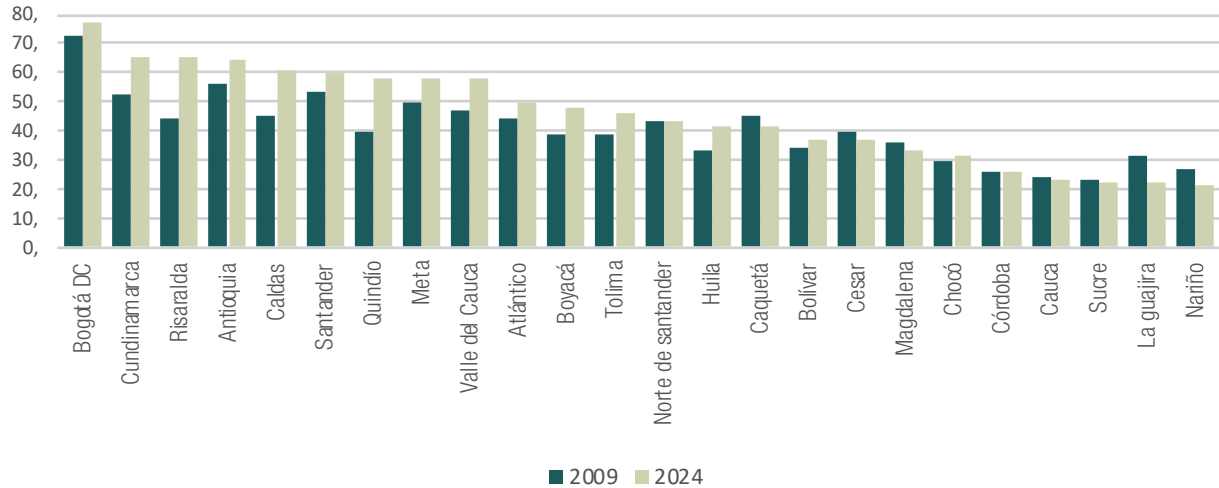
A pesar de los avances presentados, todavía persisten grandes disparidades entre los diferentes departamentos del país¹¹. (Gráfico 9). En un extremo se encuentra Bogotá, donde en el 2024 el 77 % de los trabajadores obtiene ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, mientras que en el departamento de Nariño este porcentaje apenas llega al 21 %. Además, mientras que entre los años 2009 y 2024 este porcentaje aumentó más de diez puntos porcentuales en los departamentos de Risaralda, Caldas, Cundinamarca y Valle del Cauca, en otros cayó más de cinco puntos (La Guajira 9,4 % y Nariño 6,2 %). Otras brechas también persisten: en más de la mitad de los 24 departamentos presentados, menos del 50 % de los trabajadores continúa sin alcanzar el salario mínimo mensual.

Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH.

Nota: 5 grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla. 19 medianas: Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Cúcuta, Villavicencio, Manizales, Neiva, Santa Marta, Pasto, Valledupar, Montería, Popayán, Armenia, Tunja, Sincelejo, Riohacha, San Andrés, Florencia y Quibdó.

11. Se muestran solo los departamentos en los que se realizó la GEIH en los años 2009 y 2024.

GRÁFICO 9.
PORCENTAJE DE TRABAJADORES CON INGRESOS LABORALES IGUALES O SUPERIORES A UN SALARIO MÍNIMO MENSUAL (%)

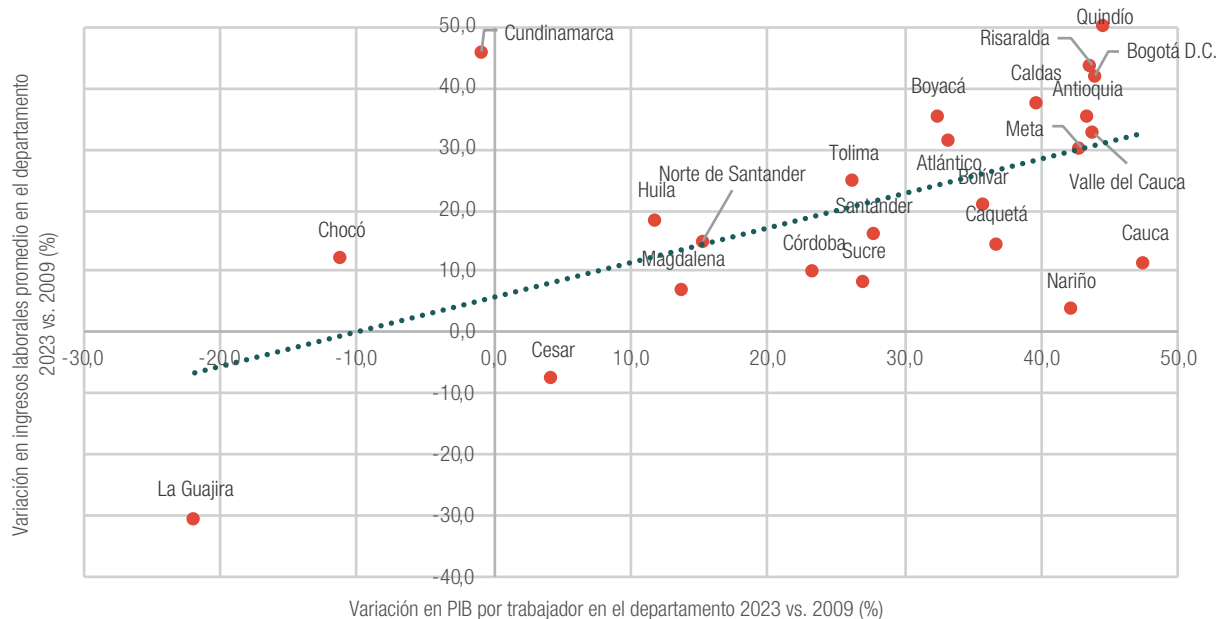


Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH.

Uno de los determinantes de esta evolución dispar en los mercados laborales es el desigual crecimiento económico de los departamentos. (Gráfico 10). Quindío y Bogotá, por ejemplo, tuvieron un crecimiento del PIB per cápita de 47 % y 44 %, respectivamente, con aumentos correspondientes en el ingreso laboral per cápita del 50 % y 42 %. En contras-

te, los departamentos de La Guajira y Chocó tuvieron caídas en su PIB per cápita de 22 % y 11 % respectivamente, con reducciones del ingreso laboral promedio de 31 % en La Guajira y un aumento del 12 % en Chocó. Esta correlación positiva entre crecimiento económico e ingresos laborales es seguida por los demás departamentos.

GRÁFICO 10.
VARIACIÓN DE PIB POR TRABAJADOR E INGRESOS PROMEDIO ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2023



Fuente: Cálculos propios basados en la GEIH y los reportes del Dane sobre PIB por departamento.



Proporcionalmente hay cada vez menos trabajadores en agricultura y manufacturas y más en servicios, lo que requerirá una adaptación de la regulación laboral para facilitar la formalización de estos últimos, especialmente con el reciente surgimiento de las plataformas digitales.

En vista de los resultados presentados, las perspectivas a futuro del mercado laboral colombiano son positivas pero desiguales. En los últimos años la evolución de la calidad del empleo ha sido positiva, con mayores ingresos laborales y formalidad, es decir, actualmente los trabajadores obtienen ingresos significativamente mayores, a pesar de la inflación reciente, y las posibilidades de alcanzar una pensión son más altas. Pero en diferentes flancos muchas desigualdades persisten.

Los trabajadores por cuenta propia se encuentran entre los más desfavorecidos, puesto que en su gran mayoría tienen ingresos laborales por debajo del salario mínimo, dificultando su formalización. Por otro lado, proporcionalmente hay cada vez menos tra-

bajadores en agricultura y manufacturas y más en servicios, lo que requerirá una adaptación de la regulación laboral para facilitar la formalización de estos últimos, especialmente con el reciente surgimiento de las plataformas digitales donde los trabajadores pueden encontrar fácilmente clientes para ofrecer sus servicios, como Rappi y Uber.

Finalmente, las brechas más grandes están presentes entre los departamentos. Las diferencias en la evolución de la ciudad de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, comparado con los departamentos geográficamente periféricos como Nariño o La Guajira, son muy grandes. Un factor fundamental para que estos puedan generar más y mejores empleos será un crecimiento económico sostenido y recuperar el terreno perdido en los últimos años. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carranza, E., Wiseman, W. D., Eberhard-Ruiz, A., & Cardenas Martinez, A. L. (2022). Colombia Jobs Diagnostic: Structural Challenges for the Creation of More and Better Jobs.
- Garlati-Bertoldi, P. A. (2020). Payroll taxes, social security, and informality: The 2012 tax reform in Colombia. In *Change at home, in the labor market, and on the job* (pp. 153-193). Emerald Publishing Limited.
- OECD (2024), OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8b3538-en>.
- Organization internationale du travail. (2013). Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment. International Labour Office.

EMPLEO ATÍPICO Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA

EL RETO DE UN CAMBIO ESTRUCTURAL

90

ESTRATEGIAS PARA LA REACTIVACIÓN
ESPECIAL

La reactivación planteada necesariamente se ejecutará sobre la mayoría ocupacional del mercado laboral actual, donde juegan un papel preponderante las modalidades de contratación atípica o flexible, máxime en la mayoría de los sectores priorizados para impulsar el crecimiento sostenido del país.

LOS EMPLEOS FLEXIBLES, aunque contribuyen a aumentar la ocupación en el país están en permanente tensión con los postulados del trabajo digno y decente. Sin embargo, los sectores contemplados en la propuesta de reactivación económica diseñada por el Gobierno, que se caracterizan por el uso intensivo de este tipo de empleos, fueron los priorizados.

Empleos atípicos¹

Los sistemas de producción mundiales adoptados en la globalización, el peso relativo del sector servicios, sumado a los avances tecnológicos y modificaciones en las estrategias empresariales enfocadas a la tercerización² e intermediación³, han generado demandas específicas en las relaciones laborales que derivan en peticiones empresariales de nuevas condiciones legales para la vinculación de los trabajadores, conocidas como modalidades de empleo flexible o atípico. Estas se caracterizan porque se alejan de lo que se conoce como empleos tradicionales (en función de la duración del contrato, la jornada la-



DAVID FERNÁNDEZ
JARAMILLO
CONTRALOR DELEGADO
SECTOR TRABAJO

boral, la subordinación y los derechos laborales).

Esta situación condujo, en su momento, a la demanda empresarial ante el legislativo de una flexibilización normativa que permitiera un marco de contratación legal de empleos que sirvieran para solucionar las problemáticas de un mercado laboral estructuralmente débil, con serias dificultades para la creación de empleo, caracterizado por brechas de género, regionales, etarias y altas tasas de desempleo e informalidad.

Los empleos atípicos han sido materializados por el Estado colombiano mediante distintas reformas laborales, tales como las de 1990, 2002 y 2012, que en el estudio realizado por la Contraloría General de la República (CGR) en 2023 muestra las desviaciones de la norma, concretadas en el abuso de las figuras de intermediación y tercerización.

Estas modalidades de vinculación atípicas como son contratos sindicales, sociedades de acciones simplificadas, empresas de servicios temporales y contratos de prestación de ser-

1. La Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo adelantó en 2023 el estudio sectorial "Flexibilización de la vinculación laboral (empleo atípico) en Colombia: una revisión sobre algunos de los modelos actuales" del cual se toman elementos para la elaboración de este artículo.
2. Es la delegación a terceros de aquellas actividades internas que no son claves para una determinada empresa, con la finalidad de que dicha empresa se dedique exclusivamente a lo que se constituye como su objeto social y no se dedique a actividades complementarias del mismo.
3. La intermediación corresponde al envío de trabajadores en misión para colaborar temporalmente a empresas o instituciones en el desarrollo de sus actividades, actividad que solamente puede ser desarrollada por las empresas de servicios temporales.

vicios, que aunque legales e importantes para el mercado de trabajo, dado que las últimas representan el 6 % y 7 %, respectivamente del empleo formal nacional, no alcanzan a cumplir con las condiciones definidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el ejercicio del trabajo decente y en especial para la garantía del derecho al trabajo, definida constitucionalmente en Colombia.

Las modalidades atípicas legales tienen tantos aspectos positivos como negativos en relación con las condiciones del empleo. Como desfavorable se puede señalar que tienen un direccionamiento específico hacia la estructuración de una política enfocada a la reducción de costos empresariales, que genera temporalidad en el empleo, procesos de contratación enfocados únicamente a la productividad empresarial, inestabilidad laboral, discontinuidad en la protección social integral, prácticas empresariales contractuales ilegales o abusivas y bajos ingresos, entre otras situaciones.

Igualmente, en los empleos atípicos se reconocen aspectos positivos, tales como la formalización de empleo, horarios flexibles y facilitar el ingreso al mercado laboral de poblaciones históricamente excluidas como jóvenes, migrantes y discapacitados. Particularmente, con relación a las mujeres, la flexibilización generó un incremento en la tasa global de participación y de ocupación. Ello incidió en la reducción de su tasa de desempleo y la consecuente disminución de la brecha laboral con los hombres. Y no menos importante es que, de acuerdo con diversos estudios, existe en los trabajadores atípicos un nivel de satisfacción con este tipo de empleo.

Plan de reactivación económica

Los planes de reactivación económica no pueden considerarse novedosos: en etapas complejas de la economía nacional se han diseñado diferentes estrategias de reactivación, centradas en muchas ocasiones en la adición de recursos a ciertos sectores de la economía, siendo la más reciente la formulada durante la administración Duque, a través del Conpes 4023 de 2021 que definió la política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2024).

El actual Gobierno ha propuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024 una “Estrategia Fiscal para la Reactivación Económica

LOS EMPLEOS ATÍPICOS HAN SIDO MATERIALIZADOS POR EL ESTADO COLOMBIANO MEDIANTE DISTINTAS REFORMAS LABORALES, QUE EN EL ESTUDIO REALIZADO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN 2023 MUESTRA LAS DESVIACIONES DE LA NORMA, CONCRETADAS EN EL ABUSO DE LAS FIGURAS DE INTERMEDIACIÓN Y TERCERIZACIÓN.

Sostenible”, la cual incluye un conjunto de actividades para la reactivación del crecimiento económico, proponiendo allí un programa de este tipo para el segundo semestre de 2024 (Minhacienda, 2024).

Bajo este marco y en la mitad de su periodo presidencial, la administración Petro ha dado los lineamientos del denominado “Plan de Reactivación Económica para la Transformación”, del cual hasta el momento solo se conocen algunos esbozos generales, pero no se identifica un documento definitivo que permita conocer su proceso de construcción, así como indicadores, metas y recursos involucrados.

Este plan, liderado por el Departamento Nacional de Planeación, busca dinamizar el crecimiento económico del país y pronostica un crecimiento del 2 % anual durante los próximos dos años. Con ello se espera cerrar las brechas sociales y territoriales y la reducción de la pobreza (DNP, 2024), todo ello en un entorno de inestabilidad global y una demanda interna débil. Su financiación estará apalancada, según información preliminar, con recursos del Sistema General de Regalías (La República, 2024).

Esta propuesta menciona como uno de sus objetivos, incorporar empleos acordes con los nuevos desafíos globales, toda vez que propone que “Colombia transite con mayor velocidad del rentismo hacia la producción y el empleo de alto valor agregado (subrayado fuera de texto), con enfoque ambiental y de inclusión social” (DNP, 2024).

En este sentido, el Gobierno identificó cuáles son los sectores que, al priorizarse, tendrán los efectos económicos más importantes y estructurales. De este modo, se definieron las siguientes siete líneas de reactivación:

Reindustrialización: promoción de industrias que agregan valor y disminuyen la dependencia de las actividades extractivas, a través de la facilitación de créditos y la eliminación de trámites (DNP, 2024).

Turismo: es un sector con capacidad de emplear a gran cantidad de personas (DNP, 2024). El Gobierno trabajará en el mejoramiento de la infraestructura de este sector en el Archipiélago de San Andrés, el otorgamiento de 70.000 subsidios monetarios para la tarjeta de turismo (Findeter, 2024) y el reforzamiento de la promoción del turismo con énfasis en La Guajira y el Pacífico (RTVC, 2024).

Energía: el Gobierno implementaría el programa de Comunidades Energéticas, un es-

quema de asociatividad entre usuarios de este servicio (Findeter, 2024).

Conectividad: ofrecería nuevas oportunidades de aprendizaje para una sociedad basada en el conocimiento (DNP, 2024). Se propone mejorar el acceso a redes troncales y fortalecer el acceso a internet en instituciones educativas (Findeter, 2024).

Caminos de Paz (infraestructura): fortalecer la capacidad logística de los territorios, particularmente aquellos más rezagados. Se propone priorizar la ejecución de 21 obras de transporte y la intervención de 105 estructuras portuarias-fluviales (Findeter, 2024).

Agro: se propone ofrecer apoyo financiero al sector, para su modernización tecnológica y adquisición de maquinaria agrícola. Adicionalmente, se impulsarían las iniciativas de actores de la economía popular (DNP, 2024).

Vivienda y agua potable: se señala al sector vivienda como un importante generador de empleo (DNP, 2024), a través de subsidios para adquisición de vivienda de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP) (Findeter, 2024).

De estos sectores propuestos se identifican como potenciales generadores de empleo, los componentes de reindustrialización, turismo, infraestructura, agro y vivienda, estos asociados principalmente al impulso que se brinde desde el sector privado, que tiene una importante participación en ellos.

Para su articulación y seguimiento se ha reactivado el Sistema Nacional de Competitivi-

EL REPUNTE DE LA OCUPACIÓN QUE PUEDE GENERAR UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA EXITOSA TENDRÁ QUE AFINCARSE, CASI QUE NECESARIAMENTE, SOBRE LA FLEXIBILIDAD DEL EMPLEO EN SINTONÍA CON LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES QUE EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO HA TENIDO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS.

dad e Innovación; como avances de esta reactivación se presenta la formalización del Pacto por el Crédito entre el Gobierno Nacional y Asobancaria y la apertura de 23 nuevas rutas por parte de Satena (Valencia y Serrato, 2024).

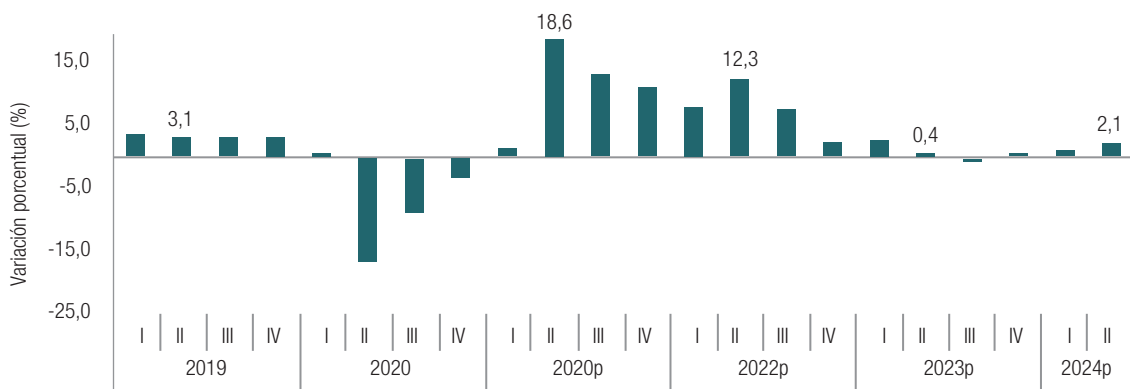
Empleo atípico -vs- sectores prioritarios

Observando los posibles alcances de la política de reactivación es fácilmente identificable que ella está orientada a impulsar el crecimiento en sectores altamente productivos -que además son y han sido de vital importancia para absorber la fuerza laboral-, a provocar un cambio en la estructura productiva del país y a generar empleo en términos de ocupación. Sería de esperar que las estrategias mencionadas estén orientadas por una política de empleo digno y decente, aunque la reactivación se mueve en un contexto macroeconómico.

Bajo este supuesto se podría suponer la necesaria conexidad de la reactivación económica con la concepción teórico-práctica de la flexibilización, en el contexto estructural del mercado laboral colombiano para que sea concordante con una política de empleo digno y decente.

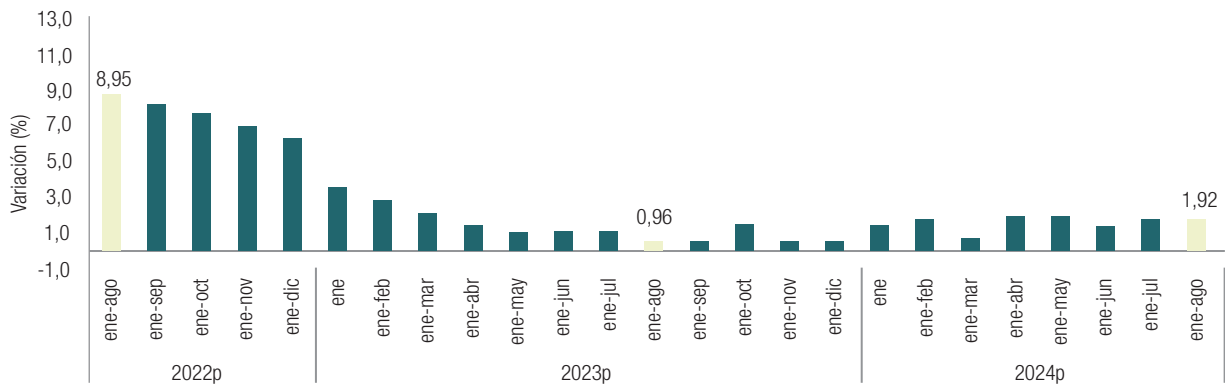
Desde un contexto macro, el estudio “Flexibilización de la vinculación laboral (empleo atípico) en Colombia: Una revisión sobre algunos de los modelos actuales” realizado por la CGR (2023), mostró que dicha flexibilización a lo largo de las reformas señaladas ha contribuido a mejorar, aunque no significativamente, aspectos del mercado laboral, tales como aumento

GRÁFICO 1.
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) DE COLOMBIA – II TRIMESTRE 2024



Fuente: tomado del Boletín Técnico PIB-II Trimestre 2024 preliminar. Agosto 2024 por Dane, 2024a

GRÁFICO 2.
TASA DE CRECIMIENTO ISE. AÑO CORRIDO 2022-2024 (AGOSTO)



Fuente: tomado de Boletín Técnico. Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE). Agosto 2024, por Dane, 2024b.

de la tasa de formalidad, disminución de la tasa de desempleo y de la proporción de informalidad, que parecen mantener su impacto. Pero desde el cuarto trimestre de 2022 Colombia viene experimentado una prolongada desaceleración de su crecimiento económico como se aprecia en el gráfico 1.

Esta condición de la economía se puede observar también a través del seguimiento mensual del Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) presentado por el Dane. (Gráfico 2).

Ahora bien, aún en estas duras condiciones de desaceleración económica del país, su mercado laboral, mayoritariamente informal, parece ser un importante factor de absorción de la creciente fuerza de trabajo, contribuyendo a la contención de la tasa de desempleo, como se observa en el cuadro 1.

En la misma línea de argumentación, el informe “Dinámica de Creación de Empresas” de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) que muestra la evolución anual de las unidades productivas en lo concerniente a la formalización empresarial pone de presente los siguientes datos:

En 2023 se crearon 305.997 unidades productivas, 1,5 % menos que en 2022, donde nacieron 310.731 empresas. Del total de unidades registradas durante el 2023, el 74,4 % corresponden a personas naturales y el 25,6 % a sociedades. Por tamaño de empresa, se evidenció una reducción del 1,4 % en la creación de microempresas, una disminución del 31 % en la creación de pequeñas empresas, además de una reducción del 25 % y 59 % para las empresas medianas

CUADRO 1.
VARIACIÓN DE INDICADORES LABORALES 2022-2024

Concepto	Oct - Dic		Variación 2022-2023	Jun - Ago 2024	Variación 2023-2024
	2022	2023			
Porcentaje de población en edad de trabajar	77.3	77.6	0.3	77.8	0.2
Tasa Global de Participación (TGP)	63.7	64	0.3	64.1	0.1
Tasa de Ocupación (TO)	57.4	58	0.5	57.7	-0.2
Tasa de Desocupación (TD)	9.8	9.4	-0.4	9.9	0.5
Población en edad de trabajar (PET)	39,200	39,761	562	40,145	384
Fuerza de trabajo	24,976	25,439	464	25,742	302
Población ocupada	22,520	23,044	524	23,181	137
Población desocupada	2,456	2,396	-60	2,561	165

Fuente: adaptado de Boletín Técnico. Mercado laboral según sexo- Históricos. Junio-agosto 2024. Anexos. Dane, 2024c.

CUADRO 2.

INDICADORES LABORALES Y SU VARIACIÓN POR RAMA DE ACTIVIDAD CIU 4 A.C.

2022-2024

Total Nacional					
Cifras en miles					
Concepto	Oct - Dic		Variación	Jun - Ago	Variación
	2022	2023	2022-2023	2024	2023-2024
Total Ocupados	22,520	23,044	524	23,181	137
No informa	12	2	-10	1	-1
Industrias manufactureras	2,450	2,366	-85	2,477	111
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3,234	3,281	47	3,347	66
Actividades inmobiliarias	247	275	27	335	60
Información y comunicaciones	385	394	8	449	55
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2,689	2,762	73	2,813	51
Alojamiento y servicios de comida	1,505	1,663	158	1,705	43
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	1,977	1,979	1	2,010	31
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	279	296	18	316	20
Comercio y reparación de vehículos	4,015	4,026	11	4,028	2
Transporte y almacenamiento	1,576	1,700	124	1,701	1
Actividades financieras y de seguros	431	445	14	421	-24
Construcción	1,559	1,584	25	1,540	-44
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1,804	1,893	88	1,789	-103
Explotación de minas y canteras	354	380	26	248	-132

Fuente: adaptado de Boletín Técnico. Empleo Informal y Seguridad Social- Históricos. Junio 2024 – Agosto 2024, por Dane, 2024d.

y grandes. Tanto la creación de personas naturales como de sociedades disminuyó en 2023 respecto a 2022. Las personas naturales pasaron de 229.381 a 227.569, lo que representa una variación de -0,8 %. Para el caso de las sociedades la disminución es de 3,6 %, al pasar de 81.350 en 2022 a 78.428 en 2023.

Además, en 2023 el 46,5 % de las empresas nuevas crearon al menos un empleo. De las nuevas empresas que generaron empleo, el 39 % de ellas pertenecen al subsector de comercio, 17 % a alojamiento y servicios de comida, 10 % a industrias manufactureras, 6 % a actividades profesionales, científicas y técnicas y 5 % a construcción. (p.2)

Otros datos importantes que resaltan los aportes de la flexibilización a la dinámica de empleo en este periodo de desaceleración, lo constituyen las cifras de las empresas de servicios temporales (EST) revelados por el Observatorio del Mercado Laboral de la Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Temporales (Acoset) referido a 2023, que reporta un total de 448.092 empleos flexibles generados en todo el país, en sectores clave como comercio con 143.837 empleados misionales, seguido de la manufactura con 123.225, transporte, almacenamiento y comunicaciones con 53.323, construcción con 40.328 y el sector inmobiliario con 35.604. Hay que recordar que estos empleos, aunque flexibles son legales y formales.

Ahora bien, con relación a los sectores planeados para la reactivación, el cuadro 2 revela el potencial de ocupación que cada uno tiene y que debe ser leído tanto en clave del dato de la proporción de informalidad que ha oscilado desde el 57,6 % en el trimestre octubre-diciembre 2022, a un 56 % en el trimestre junio-agosto del 2024, como de la demanda de empleos flexibles en los sectores señalados por Acoset.

Esto permite afirmar que el repunte de la ocupación que puede generar una reactivación económica exitosa tendrá que afincarse, casi que necesariamente, sobre la flexibilidad del empleo en sintonía con las condiciones estructurales que el mercado laboral colombiano ha tenido en las últimas décadas.

De manera que ejemplos específicos de esta conexidad se pueden señalar en las modalidades de empleo altamente flexible que tradicionalmente han ofrecido los sectores priorizados para la reactivación: comercio, turismo y agro (con informalidad del 84 %) y que representan el 39,1 % del total de ocupación del país.

A partir de lo anterior, hay dos realidades innegables. Una es la necesidad de avanzar en la propuesta de reactivación y para ello se necesita un marco de entendimiento entre el Gobierno Nacional y la empresa privada, que permita contar con un clima propicio para la inversión a corto, mediano y largo plazo y evitar así los altibajos de los últimos dos años, favorecer el crecimiento sostenido y, como consecuencia, generar recursos indispensables para la puesta en ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

SE NECESITA UN MARCO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LA EMPRESA PRIVADA, QUE PERMITA CONTAR CON UN CLIMA PROPICIO PARA LA INVERSIÓN A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO Y EVITAR ASÍ LOS ALTIBAJOS DE LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS, FAVORECER EL CRECIMIENTO SOSTENIDO Y GENERAR RECURSOS INDISPENSABLES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

La segunda es que la reactivación planteada necesariamente se ejecutará sobre la mayoría ocupacional del mercado laboral actual, donde juegan un papel preponderante las modalidades de contratación atípica o flexible, máxime en la mayoría de los sectores priorizados para impulsar el crecimiento sostenido del país.

En ese contexto de realidad ocupacional, la CGR considera fundamental que en el marco del actual proceso de formulación de la Política Pública de Trabajo Digno y Decente, que propende por la protección de los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación típica de trabajo, se dé el debate para intentar conciliar las características y necesidades reales del mercado de trabajo con la propuesta de reactivación económica y los empleos que a través de ella se buscan generar.

Igualmente, la CGR llama la atención sobre la necesidad de considerar las exigencias de flexibilidad de los mercados laborales actuales y de la realidad de la economía del país que está cimentada sobre un empresariado cuya gran mayoría son MiPymes, con alta demanda de servicios estacionales en sus componentes productivos de agricultura, turismo, gastronomía, cultura, recreación, comercio, que exigen formas novedosas de contratación y de vinculación al sistema de seguridad social integral, y avanzar así en una mayor adaptación al contexto de servicios, tecnologías en desarrollo y actividades laborales individualizadas. **EC**



DOCUMENTO ELABORADO POR



IVÁN LÓPEZ DÁVILA
DIRECTOR DE ESTUDIOS
SECTORIALES, CONTRALORÍA
DELEGADA SECTOR TRABAJO.



GLORIA MARCELA CASTILLO



RODRIGO ALFONSO FLORES



DIEGO ALEJANDRO CHÁVES

PROFESIONALES ESPECIALIZADOS DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES
CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR TRABAJO.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Temporales. abril 2 de 2024) 15 billones de pesos y 448.092 empleos aportaron las empresas de servicios temporales. <https://www.acoset.org/15-billones-de-pesos-y-448-092-empleos-aportaron-las-empresas-de-servicios-temporales/>
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras-. (2023). Dinámica de Creación de Empresas en Colombia – 2023. <https://confecamaras.org.co/images/Informe-Dinamica-de-creacion-de-empresas-2023.pdf>
- Contraloría General de la República. (2023). Flexibilización de la vinculación laboral (Empleo Atípico) en Colombia: Una revisión sobre algunos de los modelos actuales. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/1355070/2023_002_EstudioEmpleoAtipico.pdf/43748877-7ec6-585d-b852-620b27fd0a25?t=1690230320859
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane. (2024a). Boletín Técnico PIB-II Trimestre 2024 Preliminar. Agosto 2024. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-IItrim2024.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –Dane-. (2024b). Boletín Técnico Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE). <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ISE/bol-ISE-ago2024.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane. (2024c). Boletín Técnico Mercado Laboral según sexo. Históricos. Junio- Agosto 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/segun-sexo/mercado-laboral-historicos>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane. (2024c). Boletín Técnico Mercado laboral según sexo. Históricos. Junio- Agosto 2024 -Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane. (2024d). Empleo informal seguridad social – Históricos. Boletín Técnico. Julio 2024- Agosto 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicoso-informal-y-seguridad-social-historicos>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Plan de Reactivación Económica para la Transformación. Comunicado de Prensa. 9 de agosto de 2024. Bogotá, Colombia. https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/plan-de-reactivacion-economica-para-la-transformacion.aspx
- Financiera de Desarrollo Territorial Findeter. (Septiembre de 2024). ¿Qué incluiría el Plan de Reactivación Económica del Gobierno Nacional?. Contexto Económico, Edición 61, 3-5. https://www.findeter.gov.co/system/files/interinas/Contexto-Economico-N61-web_0.pdf
- *Diario La República*. (11 de julio de 2024). Plan de reactivación económica del Gobierno arrancará con \$8,2 billones de regalías. <https://www.larepublica.co/economia/los-recursos-detras-del-plan-de-reactivacion-economica-2024-3905015#:~:text=Alejandro%20Casta%C3%B1eda%2C%20vicepresidente%20de%20Aliadas,Bruto%20en%203%25%20o%20m%C3%A1s.>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024 Estrategia Fiscal para la Reactivación Económica Sostenible. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-06/MFMP%202024%20radicar%202.pdf>
- RTVC (2024) Sistema de Medios Públicos. (9 de agosto de 2024). Ley de financiamiento reducirá impuestos al turismo interno. <https://www.rtvnoticias.com/foro-de-reactivacion-economica-objetivos-gobierno-2024>
- Valencia Barrera M. A. y Serrato Uribe, N. (Septiembre 2024). La reactivación económica del cambio productivo. *Revista Planeación y Desarrollo*. Edición Número 14. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2024/Septiembre/PDF/reactivacion-economica.pdf>



Droguerías

En Droguerías Cafam,
te escuchamos y valoramos tu bienestar.

Por eso, disfruta todos
los miércoles de un

10 %
dto.
en medicamentos

**Además, si eres afiliado a la Caja de
Compensación Familiar Cafam,**

¡Aprovecha!

15 %
dto.

en la Droguería los días miércoles

15 %
dto.

en medicamentos los demás
días de la semana

Tu bienestar y el de tus seres queridos es nuestra prioridad.



Ingresa a
drogueriascafam.com.co

Aplican términos y condiciones, consúltelos en www.drogueriascafam.com.co sección descuentos reglamentos y promociones

CARLOS LLERAS RESTREPO

LA INTEGRACIÓN ANDINA¹

Tal vez la integración no se ha dado como la concibió Carlos Lleras Restrepo, pero su visión política, económica y cultural se mantiene incólume con el paso de los años. Y crece y crecerá para siempre en el horizonte de Colombia. Nunca estará en el olvido, nunca.

EL IDEAL DE INTEGRAR toda la América Latina nace casi con el propio grito de independencia de la Nueva Granada. Nada obsesionaba más al Libertador.

Escribía él, en 1814, “para nosotros la Patria es América”. Y en 1818:

Una sola debe ser la patria de todos los americanos, ya que en todo hemos tenido una perfecta unidad (...) Cuando el triunfo de las armas de Venezuela complete la obra de su independencia o que circunstancias más favorables nos permitan comunicaciones más frecuentes, y relaciones más estrechas, nosotros nos apresuraremos, con el más vivo interés en entablar, por nuestra parte, el pacto americano que, formado de todas nuestras repúblicas será un Cuerpo Político, que presente la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza sin ejemplo en naciones antiguas.

Después, en la Carta de Jamaica, Bolívar insistiría -lo hizo cientos de veces- en el ideal de la integración latinoamericana: “yo deseo más que otro alguno ver formularse en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria”.

Su pasión y deseos eran inmensos, no obstante, la dura realidad de las diferencias, los egoísmos y las vanidades que



JORGE VALENCIA JARAMILLO²
PRESIDENTE DE CONALPE

se darían por años y años a lo largo de toda América que impedirían y que aún impiden una verdadera integración latinoamericana. Lo intuía, sin embargo, cuando dijo que existían “climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes que dividen la América”.

Su ideal era, claro está, una unión sin los Estados Unidos, pues para él la nación del norte era más un verdugo que un amigo, un imperio que impediría esa apetecida integración. La integración latinoamericana se fundamentaba, por lo tanto, en razones his-

tóricas, culturales, sociales, étnicas y políticas; en cambio, para la potencia anglosajona, estaba amparada en razones de conveniencia política, económica y estratégica.

Triste murió Bolívar, no obstante, al ver que sus ideales habían fracasado estruendosamente. Tuvieron que pasar un poco más de ciento veinte años de su muerte para que América Latina se despertara y tuviera vida un movimiento tendiente a esa tan anhelada integración. En una reunión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en Ciudad de México, en el año de 1951, se sientan los fundamentos de una posible integración con dos objetivos: 1. crear unas instituciones que garanticen la continuidad del proceso; y 2. la liberación progresiva del intercambio comercial entre los países.

1. Conferencia presentada en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en octubre de 2008.

2. El autor fue Ministro de Desarrollo Económico, (1970-1972)- alcalde de Medellín (1978-1979) senador de la República de Colombia(1991-1994).

Fruto de esa decisión nace, en 1958, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Fue, sin duda, un ejemplo que despertó la admiración del resto de países latinoamericanos.

Por eso, muy pronto, en el año de 1960, se suscribe el Tratado de Montevideo por medio del cual se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). Empieza entonces lo que ilusoriamente considerábamos el gran salto de la integración, el ideal con el que soñaban Bolívar y tantos otros próceres latinoamericanos, entre ellos y deseo resaltarlo de manera especial el propio Carlos Lleras Restrepo, uno de los mejores y más importantes estadistas que ha tenido Colombia en toda su historia.

También quisiera, tímidamente, anotar que otros colombianos como yo, no próceres, por cierto, también la soñábamos y la seguimos soñando, así ese sueño esté todavía lejos de la realidad.

En ese mismo año de 1960 nace el Banco Interamericano de Desarrollo, organismo diseñado como instrumento financiero para intentar dar un impulso fundamental al progreso de América Latina. Como la idea de la integración latinoamericana no se apartaba ni por un instante de la mente de Carlos Lleras Restrepo, después de ser elegido presidente y antes de posesionarse, en 1966, resolvió viajar a Ecuador, Chile, Perú y Venezuela con el propósito de estudiar más de cerca esa realidad y de pulsar el avance de la Alalc hasta ese momento. En estos países ratificó lo que ya había dicho en innumerables intervenciones: que la integración de América Latina era una de sus prioridades de política exterior. Consecuente con tales reflexiones, decidió replantear en esas visitas la posibilidad de la creación de integraciones subregionales como algo transitorio a la integración regional, pues era claro, luego de seis años de vida del Tratado de Montevideo, el poco porvenir que en el tendrían los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente. Ya como mandatario en ejercicio estimó conveniente invitar a los presidentes, que antes había visitado, a una reunión en Bogotá que se realizó del 14 al 16 de agosto de 1966. Esa reunión dio como fruto la Declaración de Bogotá, sin duda uno de los pasos más trascendentes en las relaciones económicas de América Latina.

La Declaración, teniendo en cuenta los múltiples aspectos en ella recogidos, destacaba por ejemplo lo siguiente:



(...) es claro que entre los países latinoamericanos existen diferentes grados de desarrollo, y este hecho ha sido ya reconocido repetidamente, tanto en el Tratado de Montevideo como en resoluciones posteriores de la Alalc.

Para acelerar al máximo el progreso de los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente, recomendamos: la realización de acuerdos de complementación y concesiones especiales temporales de intercambio comercial en que participen exclusivamente países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente, que les aseguren la ampliación de sus mercados.

Franco reconocimiento se hace de que los procesos de desgravación que contempla el Tratado de

Montevideo no son suficientes para acelerar una verdadera integración latinoamericana dentro de un plazo razonable e influir vigorosamente sobre el desarrollo económico continental y de que resulta necesario perfeccionarlos y llegar a una unión aduanera, dentro del menor término posible.

Se observa entonces el descontento con el avance del Tratado de Montevideo al no reconocer éste los diferentes grados de desarrollo existentes entre los países de la Alalc. A propósito del tema, recordaba el presidente Lleras Restrepo que desde 1959, en Ciudad de México, en reunión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ya se recomendaba clasificar los países latinoamericanos en tres grupos diferentes, pero que las naciones más grandes -Argentina, Brasil y México- no veían tal iniciativa con buenos ojos. Ante la necesidad de progresar en este campo, la Declaración de Bogotá anota: "se considera indispensable y urgente una acción colectiva y eficaz a favor de los países de menor desarrollo económico".

Y por todo esto viene bien, entonces, mencionar lo que escribió el presidente Lleras Restrepo en su mensaje al Congreso de Colombia en 1967:

La América Latina comenzó su marcha hacia la integración, como es bien sabido, en 1960, con el Tratado de Montevideo, celebrado por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, al cual han adherido posteriormente Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

En el seno de éste se llegó pronto al convencimiento de que la formación de un área de libre comercio, allí prevista para ser constituida en un período no superior a 12

años, no respondía, ni por los procedimientos escogidos para lograr la desgravación del intercambio, ni por el carácter limitado de la organización, a las necesidades del desarrollo latinoamericano.

La participación del mandatario en esta reunión fue definitiva y las anteriores transcripciones y muchos otros apartes de esta declaración, que por razones de espacio no incluyo, sirven para poner de manifiesto su interés y deseo, permanentes, indeclinables digamos, de alcanzar una auténtica integración para América Latina.

En la misma Declaración de Bogotá se aprobaron unas bases de acción inmediata que, entre otros aspectos, consignaban los siguientes:

*La creación de una Comisión Mixta integrada por representantes gubernamentales que deberá velar por el cumplimiento de los acuerdos indicados anteriormente.

*La creación de una Corporación Andina de Fomento que creamos y que suscribimos exactamente aquí.

Finalmente, decía el presidente Lleras Restrepo, (...) reiteramos nuevamente nuestra voluntad de hacer efectivo este programa dentro de los propósitos de una integración completa con los países de la Alalc y de Latinoamérica. En consecuencia, ninguna de las medidas propiciadas en este acuerdo tiene otro alcance que materializar dentro del ámbito de responsabilidad de los cinco países reunidos en Bogotá, acciones que faciliten la integración latinoamericana y que puedan extenderse en cualquier momento a nuestros países hermanos.

Como puede deducirse claramente de los textos transcritos, los cinco firmantes tenían la inquebrantable decisión de buscar una relación estrecha y funcional entre ellos pues era evidente que la marcha de Alalc no había sido suficiente y, por el contrario, mostraba una gran lentitud y en general un avance siempre favorable a los países de mayor desarrollo, es decir, México, Brasil y Argentina. Los trabajos de la Comisión Mixta, antes mencionada, se iniciaron prácticamente de inmediato pues los países que la integraban debían demostrar que los compromisos adquiridos no iban a quedarse en el papel y que la acción sería dinámica y fructífera.

Quisiera recordar aquí cómo conocí a Carlos Lleras Restrepo. Digamos que fue más bien por accidente. Yo, un

economista de provincia, había sido trasladado a Bogotá, aunque sin mucho convencimiento, pues poco me gustaba el frío. Mi jefe, también economista, era miembro muy activo de la Sociedad Económica de Amigos del País -presidida por Carlos Lleras Restrepo- y quería que yo me vinculara a la misma. Sin embargo, aparte de mi trabajo, mi cabeza andaba, por esas calendas, perdida en otros mundos: los de la literatura y la poesía.

Aun con este antecedente, mi jefe insistió y así fui yo a dar a la ya citada Sociedad Económica. Y allí, claro está, conocí a Carlos Lleras Restrepo. Quedé impresionado por sus conocimientos de economía y lentamente me fui acercando a él. Terminé, por supuesto, admirándolo, como sigo haciéndolo aún hoy después de todos estos años de no estar ya con nosotros. Pero, además, aparte de la economía, mi profesión, descubrí otra coincidencia que jugó un papel muy importante en esa relación: su gran inclinación por la literatura y por la poesía. Y en él esa pasión era más grande, si cabe, que en mí, lo que para ese joven que era yo en aquel entonces resultaba increíble.

Fue por esa época que supe que aspiraba a ser presidente de Colombia. Y vean ustedes: a él, al ex presidente Alberto Lleras Camargo y a Hernando Agudelo Villa, se les ocurrió que yo podía ayudar en esa campaña, algo totalmente sorpresivo para mí. Hay que decir que, en ese entonces, yo no deseaba para nada ocuparme de asuntos políticos ya que nunca habían sido de mi preferencia y, en mis estudios, prácticamente nunca había estado cerca de ellos; y esto puede sonar absolutamente extraño para un estudiante como yo de la Universidad de Antioquia, agitada de arriba a abajo por el marxismo-leninismo. Fue así entonces como, de manera bastante indirecta y sin imaginármelo, entré a la vida pública.

Regresando a la Declaración de Bogotá, hay que anotar que en ella se había previsto la creación de una Comisión Mixta como señalé antes, integrada por representantes gubernamentales, que debía proponer las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos de dicha declaración.

Tal comisión se instaló en Viña del Mar, en junio de 1967, y allí me acompañó Joaquín Vallejo Arbeláez; él como ministro de Hacienda de Colombia y yo como Superintendente de Comercio Exterior, cargo en el que había sido nombrado por el presidente Carlos Lleras Restrepo al comienzo de su administración.



Ninguna de las medidas propiciadas en este acuerdo tiene otro alcance que materializar dentro del ámbito de responsabilidad de los cinco países reunidos en Bogotá, acciones que faciliten la integración latinoamericana y que puedan extenderse en cualquier momento a nuestros países hermanos.



Carlos Lleras Restrepo fue y seguirá siendo uno de los colombianos más ilustres y sobresalientes de todos los tiempos. Un humanista verdaderamente integral. Alguien que luchó para abarcar todos los campos del conocimiento, en un esfuerzo ininterrumpido durante toda su vida.

Después fui designado como su representante titular en dicha Comisión, y luego los demás países me eligieron, por unanimidad, presidente de la misma. En tal condición estuve -cosa bien sorprendente- hasta la firma del Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969. No sobra recordar que fueron tres años de intensas, prolongadas y difíciles negociaciones con los seis países que en ella participaban: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Y tampoco sobra decir que siempre recibí el más completo e irrestricto apoyo de parte del presidente Lleras Restrepo. Aun en aquellos momentos de crisis, que los hubo, naturalmente, jamás tuve dificultad alguna con él.

No obstante, su fama, que hasta hoy perdura, de tener un carácter enérgico y fuerte, él fue para mí casi como un padre benevolente y comprensivo. Y con alguna frecuencia, cómo no, hablábamos de literatura y de poesía, como una manera diferente de distendernos de las grandes presiones del momento. Él me hacía examen de autores griegos, latinos, italianos, franceses y españoles, especialmente. Y, obvio, me rajaba, por más que yo me esforzara. Ahora, ya viejo me gustaría que él volviera a estar en mi biblioteca para que se diera cuenta de que nunca olvidé su ejemplo: allí sigo leyendo y recordándolo.

Al suscribir el Acuerdo de Cartagena se nos tachó, al presidente Lleras Restrepo y a mí, por parte de muchos economistas y políticos de la época, como ilusos y utópicos. Se decía que cómo estaríamos de despistados que lo que íbamos a hacer era cambiar carne colombiana por vino chileno y que, como era obvio, a nadie en sus cabales se le podía ocurrir tamaño disparate.

Durante las negociaciones para crear el Grupo Andino, en muchas ocasiones discutíamos sobre lo extremadamente compleja que era la integración de países muy disímiles entre sí y dábamos por caso la de Colombia con México o Brasil. Ello sirve para preguntarme ahora cuál hubiera sido la posición del presidente Lleras Restrepo a propósito del TLC nuestro con los Estados Unidos. Me atrevería a decir, no sólo por aquellos años que trabajé con él sino por las innumerables veces que tuvimos oportunidad de volver sobre esos temas, que habría sido tan escéptico como lo soy yo en estos momentos.

A pesar de aquellos vaticinios, no nos desanimamos. Y, en todos los momentos, sin la menor vacilación, me dio su apoyo. También digna de recuerdo y agradecimiento -y quiero dejarlo aquí consignado- fue la actitud

siempre positiva del presidente de Chile, Eduardo Frei Montalvo.

El hecho de que los dos países en medio de grandes dificultades nunca flaquearan, hizo posible que finalmente se suscribiera el Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969.

Ese mismo día, tuve a bien enviar el siguiente mensaje al presidente Frei de Chile:

Hoy culminamos con la firma del acta de la integración del Grupo Andino un esfuerzo de casi tres años de duración. Este acuerdo transformará económica y socialmente a nuestros países y la historia registrará que usted fue uno de sus grandes gestores. Su clara visión, su fe y su constante apoyo me dieron la fuerza necesaria para que a pesar de inmensas dificultades nunca desmayara en esta empresa que en ocasiones llegó a parecer irrealizable. Pienso que ya en la paz sólo habrá frutos y progreso.

Quisiera agregar que la marcha de la integración andina y latinoamericana ha tenido, a mi juicio, un desarrollo positivo, pero con muchos altibajos debidos básicamente a razones de carácter político. Venezuela, Ecuador y Perú son hoy día muy importantes mercados para los cuatro países y lo serían mucho más, si esas circunstancias políticas no incidieran con el peso que hoy inciden.

Tal vez la integración no se ha dado como la concibió Carlos Lleras Restrepo, pero su visión política, económica y cultural se mantiene incólume con el paso de los años. Y crece y crecerá para siempre en el horizonte de Colombia. Nunca estará en el olvido, nunca. Y en apoyo a lo que acabo de decir, referente a lo que es hoy el comercio andino, deseo recordar aquello que escribió en su mensaje al Congreso en 1969: "quizás el hecho de mayor importancia en el desarrollo de la política comercial de Colombia en este hemisferio ha sido la celebración del Acuerdo de Integración Subregional Andino". Y a fe, que no estaba equivocado. En absoluto, como bien lo ha demostrado el paso de los años, hasta ese propio 2009, ya distante del día de su muerte, pero no de su gloria que permanecerá para siempre en la historia de nuestro país, su amada Colombia.

Carlos Lleras Restrepo fue y seguirá siendo uno de los colombianos más ilustres y sobresalientes de todos los tiempos. Un humanista verdaderamente integral, holístico, como dicen ahora. Alguien que luchó para abarcar todos los campos del conocimiento, en un esfuerzo ininterrumpido durante toda su vida.

Así lo conocí, así lo viví, así lo recuerdo. **EC**



LECTURA RECOMENDADA

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA¹

102

NEXUS / YUVAL NOHA HARARI /
DEBATE, SELLO DE PENGUIN RANDOM HOUSE GRUPO
EDITORIAL / 2024.

Este libro aborda la revolución de la inteligencia artificial (IA) como un fenómeno disruptivo con el potencial de reconfigurar el orden mundial. Su autor expone que, comparada con revoluciones pasadas, la IA destaca por su capacidad de tomar decisiones y generar ideas, lo que le otorga agencia propia dentro de nuestra red de información. Sin embargo, aunque se considera que los computadores son instrumentos objetivos y precisos, en realidad pueden imponer órdenes injustas y perpetuar desigualdades debido a los sesgos presentes en los datos con los que son entrenados.

Partiendo de una perspectiva histórica, Harari explora, por ejemplo, cómo las tecnologías de información han servido tanto para expandir la democracia como para consolidar regímenes totalitarios. Recuerda que, desde los métodos rudimentarios de control de emperadores romanos como Nerón hasta las herramientas avanzadas utilizadas por Stalin en el siglo XX, la tecnología ha ampliado las capacidades de vigilancia y represión. En un contexto más reciente, el autor cita el uso del populismo por líderes como Chávez, Orbán y Erdoğan para debilitar instituciones democráticas y consolidar su poder. Harari sostiene que el populismo ofrece a los hombres fuertes una base ideológica para convertirse en dictadores mientras fingen ser demócratas, una estrategia útil para neutralizar o apropiarse de los mecanismos de autocorrección de la democracia (Harari, 2024, p. 170).

El autor concluye que, si bien el populismo exagera el concepto de “poder del pueblo” y puede allanar el camino hacia el totalitarismo, el verdadero desafío en el siglo XXI será lidiar con creadores de mitos digitales y burócratas digitales. Según Harari, la división principal podría no darse entre democracias y regímenes totalitarios, sino entre

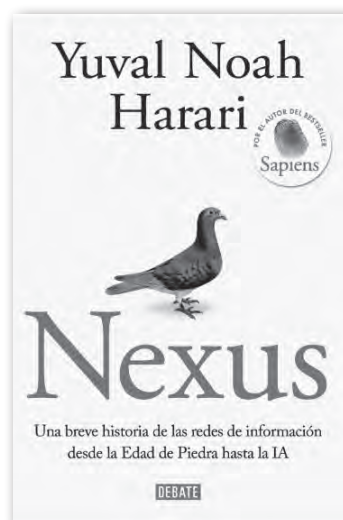
seres humanos y agentes no humanos, planteando el riesgo de un “Telón de Silicio” que separe a los humanos en bandos dirigidos por jefes supremos algorítmicos e ininteligibles.

En Nexus también se examina la competencia tecnológica entre países como EE. UU. y China, destacando hitos como el triunfo de AlphaGo en 2016, que impulsó a China a liderar la carrera de la IA. Asimismo, se señala que esta competencia tecnológica podría derivar en conflictos cibernéticos, cuyas características invisibles y versátiles complican las represalias y aumentan el riesgo de confrontaciones armadas.

No obstante, Harari plantea que esta visión puede cambiar. Al analizar la naturaleza humana a través de la historia y la biología, argumenta que la cooperación ha sido una constante en la evolución humana y que los conflictos no son inevitables. Los cambios en la tecnología, la economía y la cultura han influido en la intensidad de los conflictos, sugiriendo que el futuro no está determinado por la naturaleza humana, sino por las decisiones que tomemos como sociedad.

Harari concluye que los datos recopilados deben utilizarse para mejorar la vida de las personas, no para explotarlas o controlarlas. Este cambio requiere repensar cómo se concibe la recopilación de datos. La vía hacia el buen uso de la información es la vigilancia mutua, en la que los ciudadanos posean tanto poder para vigilar a las instituciones como estas para vigilar a los ciudadanos.

¡La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para el funcionamiento de la democracia! 



1. Profesor Emérito de la Universidad Nacional y de las universidades Javeriana, Magdalena y Prime Business School. Asesor externo de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.

MUCHO MAS QUE Teatro

Vigilado Supersubsidio

TEMPORADA
TEATRO INFANTIL
Y FAMILIAR

TEMPORADA
CONCIERTOS

TEMPORADA
TEATRO

TEMPORADA
DANZA

TEMPORADA
COMEDIA

TEMPORADA
CLASICO Y
SINFONICO

Donde cada función es una experiencia única

#UnEscenarioParaTodos



Síguenos y conoce más:

  teatro_cafam

“

8 RICARDO BONILLA GONZÁLEZ, exministro de Hacienda y crédito público**JORGE CORONEL LÓPEZ, asesor del ministro de Hacienda**

La reactivación es un proceso que implica tener en cuenta la realidad histórica de la economía, pues no es suficiente con establecer la meta de alcanzar mayor crecimiento a partir de ciertos sectores que podrían no ser compatibles con el cambio climático o las necesidades de transformar la economía.

18 MARIO ALEJANDRO VALENCIA, subdirector de Prospectiva y Desarrollo Nacional, DNP

Actuar de manera aislada no permite cumplir con los objetivos de reactivación económica de corto plazo, que consiste en recuperar el crecimiento, generar empleos y aumentar las exportaciones.

24 JONATHAN MALAGÓN, presidente Asociación Bancaria de Colombia

La búsqueda de consensos llevó a concebir una estrategia tripartita entre el Gobierno Nacional, el sector real y la banca, que concuerda con el funcionamiento actual del mercado financiero y se fortalece a partir de instrumentos como el redescuento, las garantías y los subsidios a la tasa de interés.

32 CARLOS BARRERA, MIGUEL MONTOYA, JUAN RADZIUNAS, funcionarios de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas

La economía colombiana finaliza 2024 en un proceso de reactivación, retomando la senda de crecimiento existente antes de la pandemia. La ralentización del crecimiento de los dos últimos años fue parte del proceso de ajuste de la demanda agregada para reducir la inflación mediante la política monetaria contractiva.

44 SANDRA RODRIGUEZ SAMACÁ, directora del Consejo Gremial Nacional

Desde el Consejo Gremial Nacional consideramos que se requiere un plan de reactivación concertado entre los sectores público y privado, que permita estimular el crecimiento económico, atraer inversión y generar empleo.

90 DAVID ESTIVEN FERNÁNDEZ JARAMILLO, contralor delegado Sector Trabajo

La reactivación planteada necesariamente se ejecutará sobre la mayoría ocupacional del mercado laboral actual, donde juegan un papel preponderante las modalidades de contratación atípica o flexible, máxime en la mayoría de los sectores priorizados para impulsar el crecimiento sostenido del país.

”

www.economiacolombiana.co



CONTRALORÍA
General de la República



contraloriacolombia



CGR_Colombia



ContraloriaColombia



cgr_colombia

