

VIII. Consistencia del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El crecimiento económico y la mejora en el índice de oportunidades son los principales vehículos que tienen los países para generar bienestar y superar la pobreza. Aspectos como la acumulación de factores productivos y capital humano, el progreso tecnológico, el crecimiento de la productividad total de los factores, la investigación para el desarrollo, la calidad de las políticas y de las instituciones contribuyen a que un país tenga una mayor o menor capacidad económica para incrementar sus tasas de crecimiento. Otros factores determinantes del crecimiento están relacionados con la capacidad de generación de ahorro doméstico, la calidad de la regulación, la calidad del Estado, la eficiencia y protagonismo de su sector privado, y en un mundo globalizado, el papel de la demanda externa como una de las fuentes de crecimiento.

A pesar de que Colombia sorteó con éxito la crisis de 2008-2009, pues el crecimiento de 2009 fue de 0.8%, su tasa de crecimiento promedio de los últimos 60 años ha sido inferior a la observada en otros países emergentes como China, India o Chile, entre otros. Este menor crecimiento está asociado a una subutilización del potencial de los recursos, particularmente la mano de obra y especialmente por un menor crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF)⁶⁰⁹. Este hecho se refleja en la brecha del ingreso per cápita, en los índices de pobreza y en desigualdad. Es por esto que uno de los grandes retos para los próximos años, es elevar las tasas de inversión, la productividad a partir de la innovación y una mayor cobertura y calidad en la educación técnica y superior. El mundo de hoy exige mayores requerimientos tecnológicos y una mayor calificación de la mano de obra, como un elemento para reducir el desempleo y la informalidad⁶¹⁰.

A. Diagnóstico

Al examinar las fuentes de crecimiento, encontramos que históricamente el crecimiento del capital y de la fuerza laboral en Colombia ha explicado cerca del 80% del crecimiento del producto de la economía, el 20% restante se debió al crecimiento de la PTF. En efecto, en el período 1950 - 1980 el crecimiento económico promedio osciló entre 4,1% y el 5,5%, y se caracterizó porque la contribución al crecimiento se explicó por acumulación de factores, los cuales aportaron entre un 75% y un 80% entre 1950-1980. El aporte restante fue producto del crecimiento de la PTF.

La década de los ochenta, se caracterizó por una desaceleración económica producto de una crisis financiera y un fuerte ajuste de los sectores privado y público. En este periodo, la productividad sólo creció 0,5%, y su contribución al crecimiento fue prácticamente nula. Posteriormente en la década de los años noventa, en la primera mitad, el crecimiento fue de 5,1%, pero en el período 1996 - 2000 fue apenas 0,6%, como consecuencia de la crisis financiera e inmobiliaria y la posterior desaceleración de la economía. Esta situación llevó a que la tasa de desempleo se elevara al 20% y la tasa de inversión cayera por debajo del 15% del PIB.

En la última década, 2000-2010, la economía recuperó su capacidad de inversión y la productividad promedio anual aumentó 1,6%. Como consecuencia, la economía creció en promedio 4,0%, el desempleo se redujo del 15,2% a 12,0%, la contribución de los factores al crecimiento fue del 80% y la productividad de 20%, similar a la contribución promedio histórica. La recuperación de la PTF en la última década se debió en buena parte a la mejora en el clima de inversión y seguridad y a la política de confianza inversionista.

⁶⁰⁹ La Productividad Total de los Factores (PTF) mide la eficiencia con la que una economía es capaz de transformar sus factores acumulados de producción para obtener producto final

⁶¹⁰ Las tasas de desempleo entre la población que no termina sus estudios de educación secundaria o superior duplican la tasa de desempleo a nivel nacional o de las 13 principales áreas.

Históricamente, uno de los obstáculos al crecimiento ha sido el elevado costo de uso de los factores, el cual ha impedido su utilización plena. En el pasado, al elevado costo de uso del capital se sumó la restricción de ahorro lo cual impidió mayores tasas de inversión y de acumulación de capital, convirtiéndose en una restricción al crecimiento. Simultáneamente, el factor trabajo también tuvo restricciones de calidad y baja productividad, la cual fue agravada por la institucionalidad del mercado laboral que terminó haciéndolo más costoso en términos relativos frente al capital. La necesidad cada vez mayor de aumentar la competitividad de la economía de cara al comercio exterior, hace que uno de los principales retos de la economía sea vincular a miles de trabajadores al aparato productivo en condiciones formales. Para lograr lo anterior, será fundamental mejorar los incentivos a la creación de empleo, la educación y la innovación.

El mayor costo relativo del trabajo se reflejó en la reducción de su contribución al crecimiento de la economía. En la primera parte de los años noventa, la contribución era 62% y en la última década fue cerca del 40%. Esta caída en la contribución del trabajo al crecimiento se ha visto reflejada en el aumento en las tasas de desempleo, y se ha aumentado la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, entre trabajadores jóvenes y viejos; así como en la remuneración entre los trabajadores de zonas rurales y urbanas.

B. Elementos que afectan el crecimiento económico

1. Costo de uso del capital (CUC)

A finales de los noventa y comienzos de la presente década, la reducción del costo de uso del capital estuvo a cargo principalmente de la política monetaria; en el periodo 2002-2008 el CUC⁶¹¹ tuvo un comportamiento relativamente estable y su promedio fue del 23,0%, reflejo de la estabilidad en materia de tasas de interés e inflación⁶¹². Los sectores que estuvieron por encima del promedio fueron la minería, energía y transporte, sectores que son intensivos en capital, mientras que el sector agropecuario, pesca, hotelería, educación y servicios sociales presentaron un uso de capital menor al promedio, lo cual reflejó una mayor utilización de mano de obra. De esta forma, la reducción de la tasa de interés ha sido el factor determinante en el descenso del CUC, en tanto que la política tributaria orientada a la reducción de las tarifas efectivas ha tenido un menor efecto.

Al utilizar el indicador de la Tasa Impositiva Efectiva Marginal (TIEM)⁶¹³, esta tuvo una reducción significativa en los últimos años, al pasar de 45,5% en 2002 a 30,2% en 2008⁶¹⁴. Esta reducción fue producto de las últimas reformas tributarias, que redujeron la tasa nominal de renta e incrementaron los beneficios al capital. Los sectores más beneficiados por esta reducción fueron

⁶¹¹ Como primera medida se utiliza el costo de uso del capital – CUC -, el cual se define como el costo en el que se incurre por utilizar una unidad de capital físico en un periodo determinado de tiempo. En este sentido refleja el precio de los bienes de capital el cual es influenciado por la tasa de interés, su tasa de depreciación, así como los impuestos y subsidios a que son sujetas las inversiones en activos productivos.

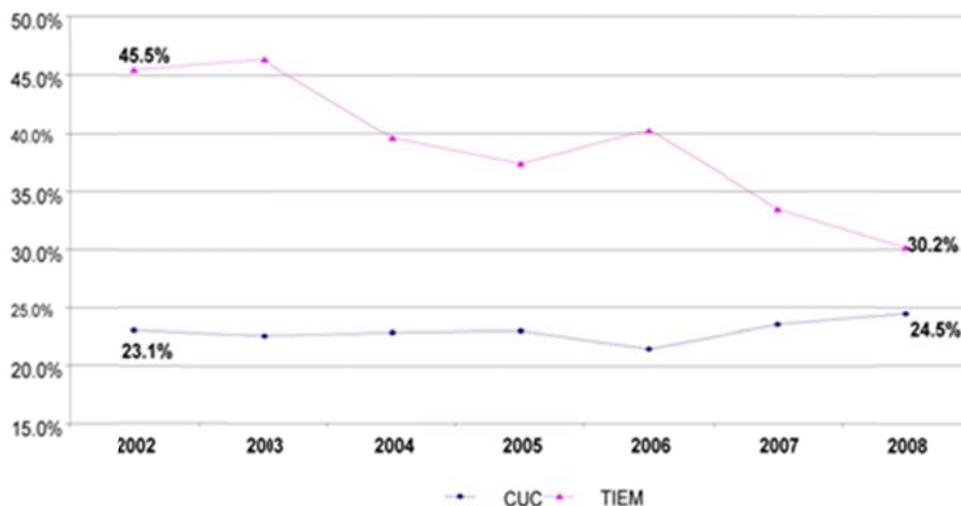
⁶¹² En 1998 el CUC fue de 53,1% según cálculos de la Dirección de Estudios Económicos -DNP.

⁶¹³ LA TIEM permite medir la carga impositiva efectiva de invertir un peso en una industria determinada, tomando en cuenta todos los diferentes impuestos que enfrenta, así como la estructura de activos, el retorno de la empresa, el nivel de endeudamiento, las tasas de interés, la depreciación por tipo de activo y la inflación. Representa la brecha entre el retorno bruto y neto de la inversión, es decir, el retorno antes y después de pagar impuestos.

⁶¹⁴ La TIEM calculada para Colombia se basa en la información de la Superintendencia de Sociedades y declaraciones de renta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, e incluye el efecto de los impuestos locales como Industria y Comercio, Avisos y Tableros y Predial.

hotelería, comercio, construcción y minería, lo cual es coherente con el crecimiento observado en estos sectores en los últimos años.

Figura VIII-1. Evolución del Costo de Uso del Capital y la Tasa Impositiva Efectiva Marginal



Fuente DIAN – Cálculos DNP-DEE

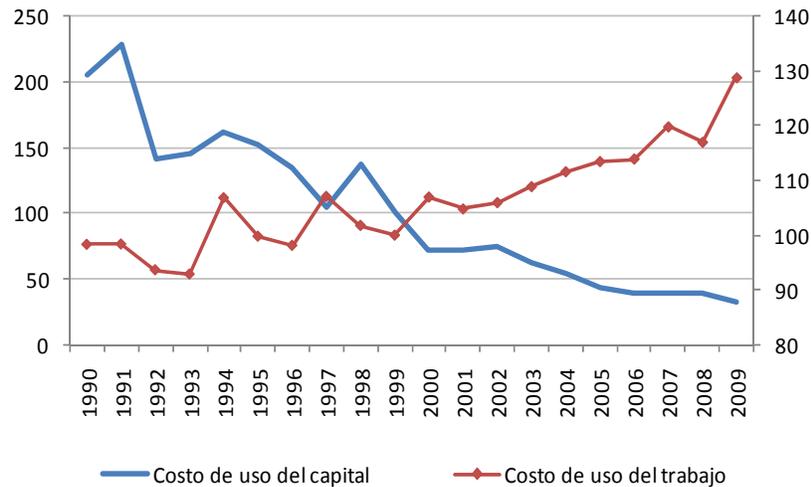
Las reducciones en el CUC y la TIEM, sumadas a la estabilidad macroeconómica y a la política tributaria reciente, los niveles de inversión han regresado a niveles del 25%, los cuales serán fundamentales para alcanzar un crecimiento sostenido. Estos ajustes de reducción en el costo de uso del capital dejan a los inversionistas en una posición similar a la de otros países del continente como Costa Rica, y mejor que países como Brasil o México (Bergsman, 2007).

2. Factor trabajo y capital humano

Uno de los principales retos de la economía colombiana es mejorar los niveles de cualificación de su fuerza de trabajo. En un mundo más globalizado y competitivo, la mayor productividad e innovación se convierten en los pilares del crecimiento económico y ellos están sustentados en un mejor entrenamiento de la mano de obra.

A pesar de las reformas adelantadas para generar empleo en Colombia, la principal causa de la elevación del costo del trabajo en las últimas décadas se deriva de los costos no salariales. Este sobrecosto se estima en alrededor de un 60% adicional al salario básico del trabajador y se compone principalmente de las cargas parafiscales y prestacionales.

Figura VIII-2. Índice del costo de uso de los factores (1999=100)



Como resultado de diversos factores, los precios relativos del capital y del trabajo en las últimas dos décadas, han evolucionado en dirección opuesta. A comienzos de la década de los noventa usar capital era en promedio dos veces más costoso que usar trabajo, mientras que a finales de la última década la situación se ha revertido. La necesidad de una mayor inserción en el comercio mundial con el fin de elevar el crecimiento de la economía, exigen aumentar la competitividad y la productividad, lo cual hace necesaria la adopción de políticas complementarias en innovación y educación para extender sus beneficios al resto de sectores y regiones.

Teóricamente existen al menos tres mecanismos por los cuales la educación puede afectar el crecimiento económico. En primer lugar, la educación aumenta el capital humano de la fuerza de trabajo, lo cual mejora la productividad laboral y permite alcanzar un nivel de equilibrio de largo plazo más alto. En segundo lugar, la educación puede incrementar la capacidad innovadora de un país de manera que, mediante el uso de nuevas tecnologías, productos y procesos, se promueve el crecimiento. Tercero, la educación facilita la difusión de los conocimientos necesarios para procesar nueva información y para implementar exitosamente las tecnologías diseñadas por otros, lo que también genera crecimiento. En efecto, empíricamente se ha encontrado que el capital humano, medido en términos de educación, y el crecimiento económico presentan una asociación positiva y robusta. Adicionalmente se ha demostrado que existe una fuerte complementariedad entre la inversión extranjera directa y el capital humano sobre la tasa de crecimiento (Xu, 2000 y Borensztein, De Gregorio y Lee, 1998).

En América Latina, durante la apertura de las décadas de los ochenta y noventa, se aumentó la exposición al comercio y a los flujos de inversión extranjera directa. Ello indujo a que las empresas al interior de estos países comenzaran a enfrentar mayores presiones de competitividad y como consecuencia de ello, aumentarían su demanda por trabajo calificado. La evidencia para Colombia (Kugler, 2002) señala que el incremento en el nivel de calificación se derivó de la complementariedad entre capital-calificación y tecnología-calificación, esto es, los flujos de capital y la transferencia de tecnología que se dio por la apertura ocasionaron un aumento en la demanda relativa por trabajadores con elevada educación, particularmente trabajadores con educación universitaria. Este fenómeno se presentó principalmente en los servicios profesionales y financieros, la educación, el gobierno, y en general en los sectores intensivos en investigación y

desarrollo. Por este motivo, los cambios tecnológicos afectaron más unos sectores que otros aunque fueron similares en Chile, Argentina, Brasil, México y Colombia.

Los datos más recientes para escolaridad en América Latina (1991-2006) indican que la contribución del factor trabajo (ajustado por capital humano) al crecimiento económico promedio (3,6%) es de alrededor de 2,2%, es decir casi dos tercios del crecimiento total. Normalizando la contribución del capital humano del promedio de América Latina a 100, se encuentra que en países con crecimiento por encima del promedio la contribución del capital humano es también mayor al promedio latinoamericano. Por ejemplo, esto sucede en Costa Rica (114,2), El Salvador (125,8), Honduras (237,3), Nicaragua (158,5), y Perú (155,8).

En Colombia la contribución del trabajo al crecimiento es de cerca de la mitad de la contribución promedio a pesar de que el crecimiento sólo está por debajo del promedio en un 25%. Por esta razón, el reto es elevar los niveles educativos de la población joven y crear opciones para que éstos terminen la secundaria y la universidad o la carrera tecnológica, pues la tasa de desempleo se explica básicamente por estos dos segmentos.

a) Transición demográfica en Colombia

1. Evolución de la demografía 1985-2005

Desde la década de los sesenta, Colombia se insertó en un proceso de transición demográfica. Las condiciones socioeconómicas, culturales, así como la evolución epidemiológica, influyeron en una serie de cambios importantes los cuales habrían de reflejarse en la estructura de la población. Es así como la inserción de la mujer al mercado laboral, determinada no únicamente por el desarrollo económico sino también por las revoluciones culturales que se forjaron en ese entonces iniciaron el proceso de reducción de las tasas de fecundidad globales y específicas e incrementaron la cúspide de fecundidad de las mujeres. Por otra parte, los avances científicos en el campo de la medicina comenzaron a reflejarse en reducciones de las tasas de mortalidad e incrementos en la esperanza de vida.

Estos factores cambiarían radicalmente la composición de la población colombiana, así como su dinámica a lo largo del tiempo. Uno de los primeros factores que evidenciaron la presencia de un cambio demográfico en Colombia fue el inicio de un proceso de reducción de la *tasa de fecundidad* de las mujeres. En efecto, a nivel nacional la Tasa Global de Fecundidad (TGF) presentaba niveles de 3,42 hijos por mujer en 1985. Ya en 1993 su valor se había reducido a 3,15, y en 2005 registró un nivel de 2,48. Adicionalmente y como complemento a este proceso, se ha venido presentando una sistemática reducción en la edad media de fecundidad. En el quinquenio 1985-1990 la edad media era 27,23 años; entre 2000-2005 ya era de 26,63 años.

La evolución de la *tasas de mortalidad* en Colombia ha presentado, al igual que las tasas de fecundidad, una reducción sistemática. En el quinquenio 1985-1990, la tasa de mortalidad infantil promedio era de 43,23 niños por cada 1000 nacidos vivos; ya en el periodo 1995-2000 se redujo a 32,49 y entre 2000 y 2005 registró un valor de 24,44. Los procesos de avance científico, el mayor acceso a y provisión de los servicios de salud y asistencia social son la causa de tal proceso.

En paralelo, la transición demográfica ha sido acompañada de un incremento significativo de la *esperanza de vida al nacer*, la cual entre 1985-1990 era en promedio de 70,3 años y para el

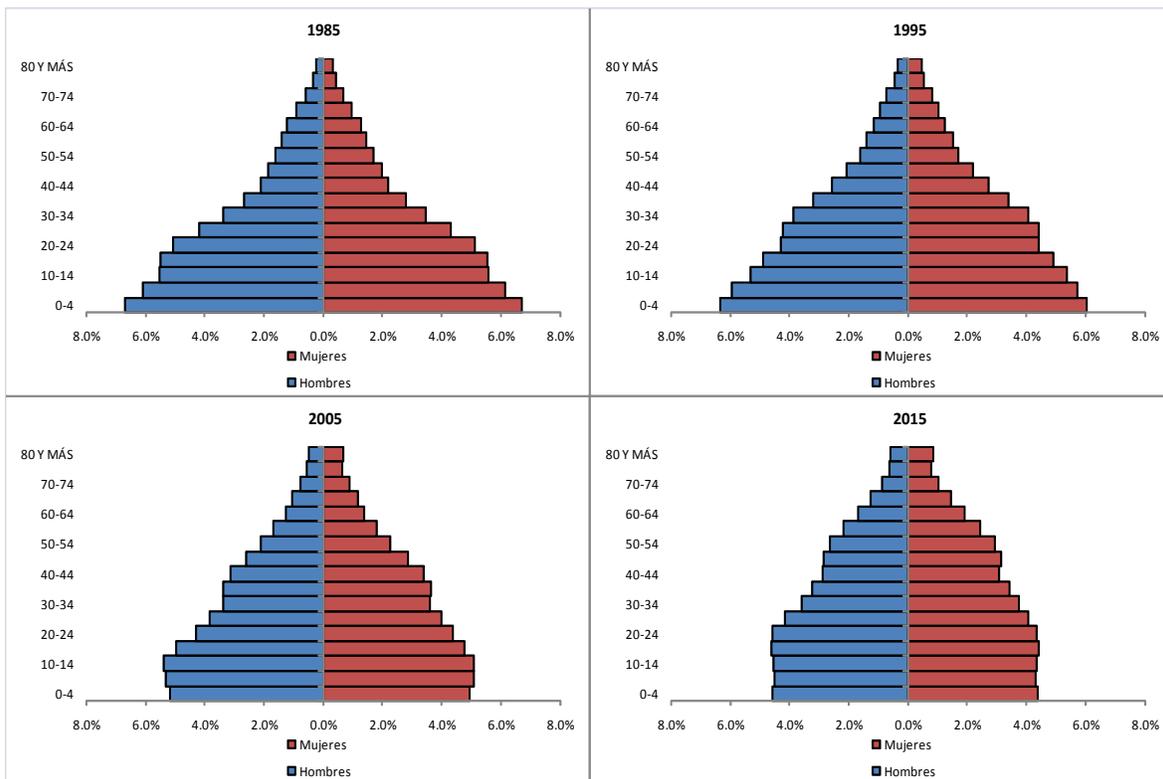
periodo 2000-2005 fue de 72,8 años. A pesar de la situación de conflicto, el incremento de este indicador se explica por un cambio en el patrón epidemiológico caracterizado por la reducción de la importancia de esta causa como causante de muerte de la población. Mientras que en el primer periodo mencionado anteriormente el conflicto y la violencia estaban en el primer lugar de causas de muerte en el país, entre 2000 y 2005 dejaron su posición a las enfermedades vasculares y cardíacas.

Esto último también explica, en gran parte, otro fenómeno propio del proceso de transición demográfica colombiano y es la denominada *Sobre Mortalidad Masculina*, la cual se ve en una diferencia 7,31 años adicionales a favor de las mujeres en la esperanza de vida al nacer y en la mayor participación de éstas en el total de la población, dados los mayores avances en el cuidado y tratamiento de las enfermedades relacionadas con la maternidad y la consecuente reducción en la tasa de mortalidad materna.

Históricamente Colombia ha presentado en las últimas décadas un flujo importante de *emigración*. Al calcular el denominado *Saldo Neto de Migración* (SNM) el cual es la diferencia entre los flujos de inmigración y emigración, este ha sido siempre negativo. Como consecuencia, la Tasa Neta de Migración (TNM) pasó de ser -1,51 (emigran 1,51 personas por cada mil habitantes) en el periodo 1985-1990 a tomar un valor de -3,18 en promedio entre 2000 y 2005. La consolidación a nivel de departamentos lleva consigo no únicamente el contexto internacional de los procesos de migración, sino que a su vez se presentan procesos de migración internas que pueden estar asociados a las diferencias regionales ya mencionadas anteriormente. Así es como los procesos de expulsión y recepción determinan también la estructura demográfica de los departamentos.

Cada uno de los componentes anteriormente analizados explica la evolución demográfica del país. Como se muestra en la figura VIII-3, entre 1985 y 2005 la estructura de la población muestra una pérdida de participación de la población infantil, reflejando la reducción en la tasa de fecundidad, así mismo la mayor importancia de los individuos entre 10 y 14 años refleja la reducción en las tasas de mortalidad infantil, y la mayor participación de los grupos de más de 60 años el incremento en la esperanza de vida al nacer. Finalmente la pérdida de importancia relativa del grupo de 20-24 años de edad representa, de alguna manera, el importante proceso emigratorio mencionado con anterioridad.

Figura VIII-3. Evolución demográfica de Colombia 1985-2015



2. Tendencias

Hacia 2015, las proyecciones de población del DANE, presentarán tendencias cuyo fundamento básico es la continuidad del proceso de transición demográfica descrito en la sección anterior. En este sentido, seguirán presentándose reducciones en la tasa de fecundidad, explicadas por un creciente incremento en los procesos de urbanización, la participación de la mujer en el mercado laboral y la mayor utilización de métodos anticonceptivos, lo cual determinará incrementos en la edad promedio de fecundidad de las mujeres, sin dejar de lado las diferencias regionales evidenciadas. Así mismo, las proyecciones estarán fundamentadas en la reducción sistemática de la mortalidad, asociada con los cambios en las causas de muerte y morbilidad y la reducción de la influencia del conflicto armado y la violencia, dando preponderancia a las causas biológicas.

Esto influirá en incrementos en la esperanza de vida al nacer. En el caso migratorio las tendencias no son muy claras, dada la volatilidad y la poca predictibilidad de los determinantes de los procesos migratorios. A pesar de esto, las proyecciones seguirán teniendo en cuenta las condiciones que favorecen los procesos de emigración hacia el exterior. La consolidación del proceso de transición demográfica implícito por las proyecciones de población se refleja en la estructura de la población proyectada en el panel inferior-derecho de la figura VIII-3, la cual muestra la mayor importancia de los grupos con mayor edad y la pérdida relativa de participación de la población infantil. Así mismo persistirá la mayor participación de la mujer como componente de la población total.

b) Retos de política económica y efectos en el crecimiento económico

Estas tendencias de la demografía en Colombia conllevan a grandes retos en el diseño de las políticas públicas de los años venideros. La menor participación de la población infantil producto de los fenómenos anteriormente descritos, presiona por mayores inversiones en los programas de atención en la primera infancia, las cuales deben ser complementados con mejores incentivos y calidad en la educación básica con el fin de continuar reduciendo las tasas de deserción de la población joven en edad escolar, con el fin de lograr una mejor calidad en la formación de capital humano. Por su parte, La reducción de la tasa mortalidad, implicará mayores riesgos de extralongevidad para los sistema de salud y pensiones, lo cual obligará a aumentos en la productividad de la mano de obra y general de la economía que eleven el ingreso y el ahorro de las familias para cubrir los futuros gastos en los servicios de salud y pensiones por cuenta de la prolongación de la vida.

La discusión sobre la relación entre crecimiento económico y población en los últimos tiempos se remonta a Malthus, quien sostuvo que el crecimiento de la población es funesto para la supervivencia humana por la presión que ella ejerce sobre los recursos naturales y medios de subsistencia. Al mismo tiempo, esta tesis fue debatida, por otra según la cual la demografía tiene efectos favorables sobre el crecimiento económico por la vía del ahorro de los hogares, la acumulación de capital humano y físico, y la productividad de los factores⁶¹⁵.

Este argumento consiste en que el crecimiento tecnológico, asociado con el proceso de industrialización trajo aumentos en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita acompañados de un crecimiento en la población⁶¹⁶. En la segunda mitad de la revolución industrial se elevó la innovación tecnológica y su interacción con la formación de capital humano (educación y salud) generando un incremento en la demanda de capital, lo cual se vio traducida en un incremento de los salarios reales y el ingreso per cápita. La fase de crecimiento sostenido se dio como un resultado del rápido incremento del cambio técnico asociado a aumentos en la acumulación de capital humano y la transición demográfica. En la fase de postransición demográfica, por su parte, se presentó un incremento en el ingreso agregado generado por el progreso técnico y la acumulación de factores.

No obstante, la discusión se refinó en las últimas décadas con el fin de mirar el efecto que tienen sobre el crecimiento los efectos de las tasas de dependencia y la transición demográfica⁶¹⁷. Algunos trabajos, han señalado que países con elevadas tasas de natalidad, elevadas tasas de dependencia y bajos niveles de ahorro terminan por tener bajos niveles de productividad de sus trabajadores activos y por lo tanto dichas economías tienden a crecer menos en el largo plazo. Este hecho, ha

⁶¹⁵ Los años más recientes muestran que la población ha crecido pero a una tasa de crecimiento más baja. El crecimiento de la población ha caído porque la tasa de natalidad se ha reducido y no porque haya aumentado la tasa de mortalidad generada por las hambrunas, tal como se plantea la teoría malthusiana.

⁶¹⁶ Sin embargo, en estudios como los de Wattenberg (1987) Skirbeck (2003) Kotlikoff y Gokhale (1992) ha mostrado como la dinámica de la productividad laboral esta intrínsecamente relacionada con la acumulación de capital humano en los primeros fases del ciclo de vida y contrasta con la depreciación del capital humano en etapas de mayor envejecimiento por lo tanto los incentivos a la innovación pueden llegar a ser poco rentables Davis (2004), por lo tanto la relación entre demografía y cambio técnico es débil por no decir ambigua.

⁶¹⁷ Esta situación se presenta cuando se reduce la tasa de natalidad simultáneamente con una disminución de la tasa de mortalidad. Esta trayectoria genera un cambio en la pirámide poblacional el cual se caracteriza por reducciones significativas en la población menor a 15 años y un aumento persistente de la población mayor a 65 años. Esta etapa conlleva a una disminución en la tasa de dependencia, definida como la suma de las poblaciones consideradas inactivas con relación a las población económicamente activa (15 – 65 años).

llevado a los países a adoptar políticas para reducir las tasas de fecundidad y natalidad y de esta forma inducir mayor acumulación de ahorro y de capital humano de los jóvenes para financiar la inversión y aumentar la productividad y finalmente elevar sus tasas de crecimiento.

Los cambios demográficos que se vienen presentando en Colombia, implican atender mayores necesidades en calidad y ampliación de las coberturas en los diferentes programas de educación técnica, tecnológica y superior, cuyas inversiones serán vitales en la formación de capital humano que a su vez serán principal fuente de elevación de la productividad y mejoramiento de la movilidad social y la igualdad de oportunidades. Por otra parte, la innovación y adaptación de nuevas tecnologías, se constituyen en las nuevas fuentes de trabajo para la población joven, por esta razón, es necesario aprovechar el bono demográfico de lo que se ha denominado la "segunda transición demográfica", para convertirla en una fuente de expansión y modernización de la economía. Otros de los grandes desafíos que nos propone este cambio demográfico, tiene que ver con las políticas de administración de las ciudades y las regiones. Vimos anteriormente, que existen importantes diferencias en los niveles de desarrollo entre las regiones lo cual genera grandes presiones de gasto fiscal en unas regiones y en otras plantea grandes retos para adelantar acciones que procuren un mejor manejo y mejores acciones de buen Gobierno, para que los recursos públicos cumplan con los objetivos de mejorar la infraestructura y la elevación de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

En las grandes ciudades, se vienen presentando grandes presiones por mayor suelo urbanizable, mayores presiones de gasto en infraestructura de servicios, vivienda, transporte y en tecnologías y metodologías para enfrentar los problemas de violencia urbana que son propios de los procesos de urbanización. Estos desafíos en el manejo de las ciudades exigen una mejor coordinación de las políticas y acciones entre las principales ciudades y los municipios o departamentos vecinos con el fin de aprovechar las economías de aglomeración y las escalas de prestación de los servicios públicos.

A pesar de los resultados de los últimos años y la tendencia que muestran las proyecciones demográficas de los próximos años, surge la pregunta de si se deben adelantar políticas de control prenatal en países en desarrollo como Colombia⁶¹⁸. La respuesta debe estar asociada con los efectos que viene teniendo el crecimiento de las madres adolescentes pobres y general de las familias pobres, sobre la pobreza extrema. Aunque no es propósito de entrar a discutir los métodos para hacerlo, si es importante tener una política contra la pobreza extrema en la cual si bien el objetivo central es la acumulación de capital humano, también debe haber objetivos para reducir la tasa de fecundidad y fertilidad de estas familias, pues los recursos fiscales para atenderlas son limitados.

3. Productividad

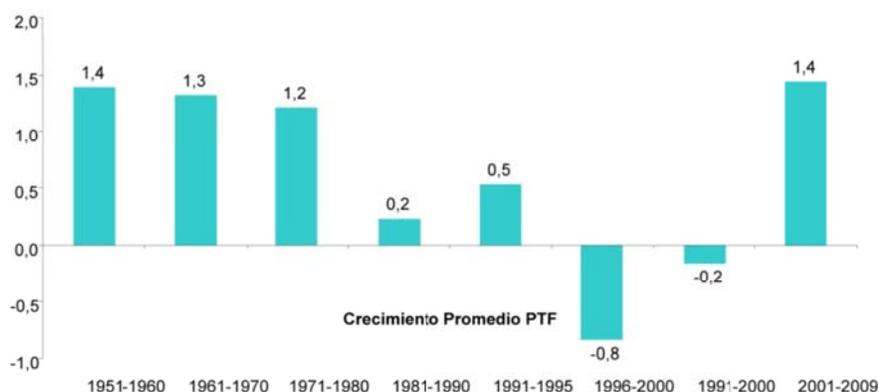
En América Latina, Colombia no ha sido la excepción, los menores niveles de ingreso con respecto a los países de mayor grado de desarrollo se deben, principalmente, al bajo nivel y la lenta evolución de la productividad. Para el año 2009, el crecimiento acumulado de la productividad fue

⁶¹⁸ Aunque hay argumentos de que para ello los anticonceptivos no es la vía correcta, en razón de que el precio del anticonceptivo es un factor mínimo a la hora de decidir tener un hijo. Pues los costos y los beneficios de una población grande no son claros. Cada país tiene que tomar su propia decisión, los gobiernos deben saber si impone restricciones al crecimiento de la población para proteger recursos naturales, o si tienen una población amplia para difundir ideas y tener más importantes hacia el futuro. Pero la decisión debe estar ponderada por los riesgos que enfrentan grandes sectores de población viviendo en condiciones de pobreza extrema.

20% inferior al crecimiento de la productividad en Estados Unidos⁶¹⁹, lo que implica que la productividad regional se encuentra significativamente por debajo de la frontera tecnológica mundial. Adicionalmente, existe una gran heterogeneidad en los niveles de productividad entre los distintos países de América Latina y el Caribe. En efecto, los países de mayor productividad con respecto al promedio son Chile, Costa Rica y República Dominicana, con niveles superiores en 50% al promedio de la región, seguidas por Argentina, Uruguay y El Salvador. Con niveles levemente superiores al promedio regional se encuentran México, Brasil, *Colombia*, Panamá y Venezuela, mientras que por debajo del nivel promedio se encuentran Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú y Honduras⁶²⁰.

En Colombia hasta 1980, la productividad experimentó una tendencia creciente que se revirtió cuando se presentó una fuerte desaceleración económica debido a la crisis financiera de comienzos de la década, y esta tendencia se mantuvo hasta terminar los años noventa. En la última década, la Productividad Total de los Factores (PTF) mostró una importante recuperación como consecuencia de la mayor inversión y la mayor inserción en el comercio internacional (figura VIII-4). No obstante, la productividad en Colombia es baja frente a otros países, y lo es aún más, frente al reto de alcanzar mayores tasas de crecimiento para aumentar el empleo formal.

Figura VIII-4. Crecimiento de la productividad total de los factores



Fuente: DNP-DEE (2010).

La recuperación de la PTF en Colombia en la última década, se explica principalmente por el entorno macroeconómico, las mejores condiciones de seguridad y la mejoría en las acciones de innovación y cambio tecnológico. Sin embargo, en los próximos años los aumentos en la productividad van a depender además de los elementos anteriores, de factores asociados a la innovación, la ampliación de coberturas de educación técnica y superior, así como una mayor formalización del sector de servicios y una mayor inserción de la economía en el comercio internacional.

En la figura VIII 5 se presenta la evolución del índice la productividad industrial estimado (año 2000=100) para el período 2000-2007⁶²¹. En él se observa una importante recuperación tras la

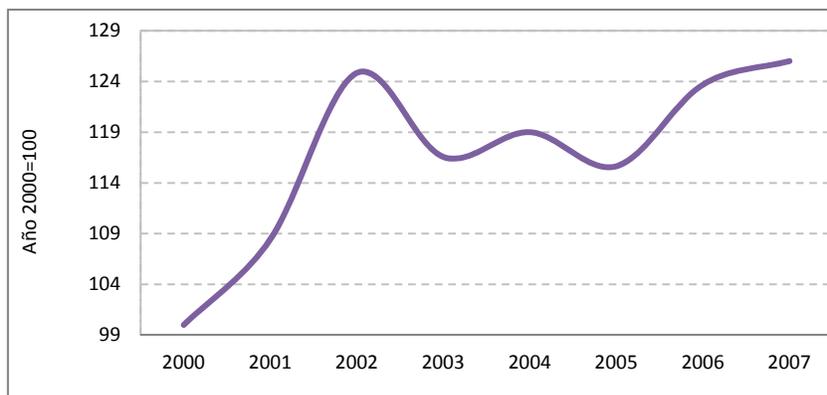
⁶¹⁹ Frente al año 1990.

⁶²⁰ (Pagés, 2005).

⁶²¹ El índice de productividad obtenido empleando datos de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) resulta de la agregación de la productividad de cada sector ponderada por su participación en el total de la producción industrial. Dicho índice puede descomponerse en un componente que mide las contribuciones de la productividad media de cada sector al nivel agregado, y un término de covarianza que mide los cambios que resultan de la relocalización de las participaciones en el mercado y de los recursos productivos.

crisis de finales de la década de los noventa, lo que es consistente con diferentes estimaciones hechas tanto para Latinoamérica como para Colombia. En el año 2007, el nivel de productividad crece de manera importante con respecto al año base, lo que se reflejó en el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB entre 2006 y 2007.

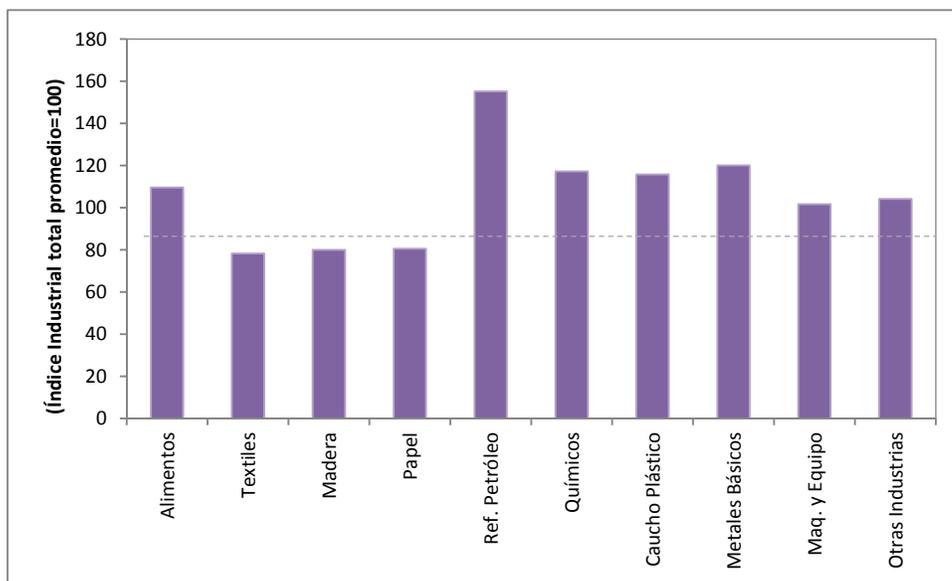
Figura VIII-5. Índice de Productividad Agregado, 2000-2007



Cálculos DEE-DNP. Datos: EAM-DANE

La productividad media relativa para diferentes sectores indica que los sectores Alimentos, Refinería de Petróleo, Químicos, Caucho y Plásticos y Metales Básicos son en promedio 18% más productivos que la media industrial, mientras que sectores como Textiles, Productos de Madera y Papel y Cartón son en promedio 22% menos productivos.

Figura VIII-6. Índice de Productividad Agregado 2000-2007



Cálculos: DEE-DNP. Datos: EAM-DANE

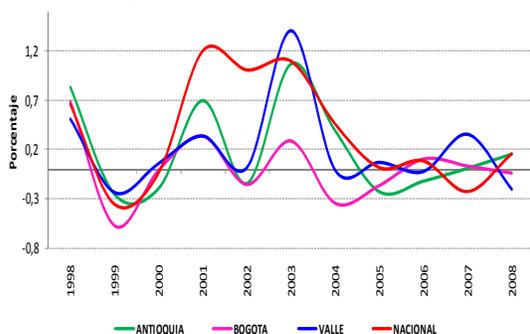
A pesar de este crecimiento en la última década, la productividad industrial continua estando muy por debajo de la observada en países como Brasil, México y los países de Asia.

4. Productividad en el sector servicios⁶²²

A partir de una evaluación del comportamiento de la productividad en el sector servicios para el periodo 1998-2008, se encontró que el crecimiento promedio de la productividad en términos anuales se ubico en 0.37%. Si bien el crecimiento de la productividad para 1998 fue positivo, los efectos de la crisis de finales de los noventa llevaron a una caída del índice para los siguientes dos años. Entre 2001 y 2005 se observa un mayor dinamismo en la productividad con un crecimiento promedio de 0.76% y posteriormente dio paso a un periodo de estancamiento 2006 - 2008 en el que la productividad del sector creció tan sólo 0.01%.

Al desagregar el comportamiento de la productividad a escala regional se encontró que las tres regiones más importantes, Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, presentan un comportamiento similar al agregado. Es decir un relativo estancamiento en los últimos años y muy cercano a cero.

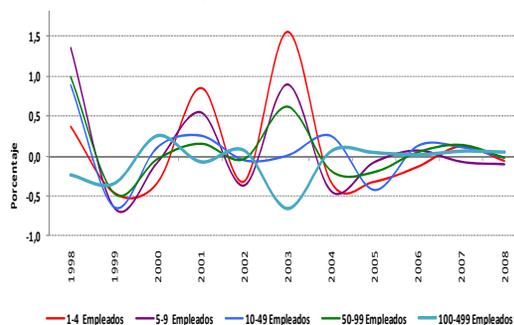
Figura VIII-7. Crecimiento anual de la PTF por regiones, en el sector servicios



Fuente: Supersociedades. Cálculos DEE-DNP.

* Se excluyen servicios prestados por el Gobierno nacional y servicios de intermediación financiera.

Figura VIII-8. Crecimiento anual de la PTF por tamaño de empresa, en el sector servicios



Fuente: Supersociedades. Cálculos DEE-DNP.

* Se excluyen servicios prestados por el Gobierno nacional y servicios de intermediación financiera.

La baja productividad en el sector servicios, también tiene un comportamiento parecido cuando se analizan los establecimientos según su tamaño. Por ejemplo, el crecimiento promedio en empresas con 1-4 y 10-99 empleados fue de 0.1%, en tanto que empresas que contaban con 5-9 empleados presentaron un crecimiento de su productividad de 0.06%. Las empresas con más de 100 empleados incluso presentaron una contracción en su productividad de -0.07%. Al igual que en la desagregación regional, la desagregación por número de empleados presenta el mismo panorama de estancamiento y baja productividad en este sector.

A pesar de la recuperación de la productividad en los últimos años, ésta aun sigue siendo baja frente a la de muchas economías emergentes. Adicionalmente, se presentan grandes diferencias entre los sectores industriales y de servicios. Por ello el gran reto es elevar la inversión del Gobierno en el sector de innovación y educación lo cual tendría un gran impacto en estos sectores.

⁶²² Excluidos al sector Gobierno y Financiero.

5. Efectos macroeconómicos para el crecimiento y el empleo de la puesta en marcha de las “locomotoras”.

Los escenarios para evaluar la contribución de las locomotoras del crecimiento se hicieron con Modelos de Equilibrio General Computable. A partir de un escenario base de la economía ausente de choques o políticas y que corresponde al crecimiento potencial de la economía se calcularon los aportes adicionales de los sectores estratégicos⁶²³ (tabla VII-1).

Tabla VIII-1. Impacto macroeconómico de las locomotoras*

	Crecimiento de la PTF	Tasa de Desempleo***	Tasa de Inversión	Tasa de Crecimiento
Escenario base	0,7	10,5	27,0	4,5
Minería	0,9	10,3	28,0	4,8
Vivienda	1,1	9,8	29,0	5,2
Agropecuario	1,1	9,7	29,2	5,3
Infraestructura	1,2	9,4	29,5	5,6
Innovación	1,6	9,0	30,1	6,2

Fuente: DANE - DNP-DEE

* Los impactos de las locomotoras fueron calculados a partir del Modelo de Equilibrio General Computable MACEPES (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Social), y luego fueron simulados en una función de producción Cobb-Douglas, para establecer el comportamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF).

**Corresponde al crecimiento del PIB potencial

***Asume una tasa de crecimiento del empleo del 2,9% y un crecimiento de la PEA del 2,0%

Los resultados muestran el impacto positivo de las locomotoras al crecimiento de la economía, a la tasa de inversión y en la reducción del desempleo. Como se puede apreciar en la tabla VIII-2, la locomotora de la minería, aumenta el crecimiento de 4,5% a 4,8% en el período 2010-2014. Por su parte, la locomotora de vivienda lo eleva a 5,2%, la del sector agropecuario a 5,3%, la infraestructura a 5,6% y la de innovación a 6,2%. Este incremento en la tasa de crecimiento es resultado, en gran parte de las políticas de innovación y su efecto sobre la productividad de los factores.

Tabla VIII-2. Impacto sobre el empleo y la formalidad de las locomotoras

	Valor Escenario Base		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	2010	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
Tasa de desempleo*							
Total	11,2%	10,5%	10,3%	9,9%	9,7%	9,4%	9,0%
Calificado	10,4%	8,7%	8,5%	8,4%	8,2%	8,0%	7,6%
No Calificado	11,4%	10,3%	10,2%	9,8%	9,7%	9,5%	9,3%
Empleo (miles de personas)*							
Total	19.166	20.670	20.774	20.901	21.121	21.369	21.601

⁶²³ Dicho escenario está determinado para el periodo 2011-2014 por las proyecciones oficiales de crecimiento económico, así como las de agregados macroeconómicos como la inversión y los balances del gobierno y del sector externo, las cuales se toman del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno 2010.

	Valor Escenario Base		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	2010	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
Nuevo Empleo (miles de personas)*							
Total		1.504	1.608	1.735	1.955	2.203	2.435
Tasa de Informalidad*	64,6%	63,1%	62,7%	62,4%	61,9%	61,3%	59,9%

Fuente: DNP-DEE

Como resultado del incremento en la tasa de crecimiento, las puesta en marcha de las locomotoras permitirá la creación de 2.435 miles de empleos. La creación de estos nuevos empleos, le permitirá a la economía reducir la tasa de desempleo a 9.0% al finalizar el año 2014 y la tasa de informalidad al 59,9%⁶²⁴.

Tabla VIII-3. Impacto sobre la pobreza de las locomotoras

	Valor Escenario Base		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	2010	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
<i>Indigencia (línea nacional)</i>	15,1%	11,7%	11,5%	11,5%	11,4%	11,1%	10,8%
<i>Pobreza (línea nacional)</i>	45,0%	39,1%	38,8%	38,8%	38,6%	38,3%	37,7%
<i>Coefficiente de Gini (Ingreso per cápita)</i>	56,6%	54,5%	54,4%	54,5%	54,5%	54,4%	54,3%

Fuente: DNP-DEE

Así mismo, el impacto de las locomotoras generara un crecimiento en los ingresos de los hogares, lo cual se traduce en una reducción tanto de la pobreza como de la indigencia⁶²⁵. En efecto la pobreza se reduciría de 45.0% a 37.7%, en tanto que la pobreza extrema disminuiría de 15.1% a 10.8%. Sin embargo por efectos de las políticas de gasto público en mayor atención a la población desplazada y en general a la población en condiciones de extrema pobreza, la meta de ésta para el 2014 será del 9.0%. Estos resultados también señalan la necesidad de una mayor focalización y efectividad de los diferentes programas de subsidios.

La puesta en marcha de las locomotoras, en especial la minera, tendrá efectos sobre la tasa de cambio y hace necesario un manejo adecuado y responsable de los recursos extraordinarios que ingresen al país. En efecto, además de la creación del Fondo de Estabilización, se requiere fortalecer los otros elementos de la reforma a las regalías que promueven el aumento de la productividad y competitividad en las diferentes regiones. Así mismo, la adopción de la regla fiscal contribuirá a una mejor coordinación de la política económica como miras mejorar la respuesta a los choques externos de la economía.

6. Ahorro - inversión y consolidación macroeconómica

De acuerdo con los resultados anteriores, el crecimiento estimado de la economía para los próximos años estará influenciado por el desempeño de las locomotoras y por el comportamiento

⁶²⁴ De acuerdo con los estimativos de los diferentes modelos cerca del 74% de los nuevos empleos son formales.

⁶²⁵ La metodología determina los efectos en el mercado de trabajo en el MEGC tomando como referencia la generación de ingresos de los hogares del escenario base. De esta forma, se simulan los cambios en los salarios y en la categoría ocupacional, se recalculan los indicadores de incidencia de pobreza tomando como base las líneas de pobreza o indigencia, así como el valor del Gini.

de la economía internacional. Al computar los efectos de las locomotoras modelos de relaciones intersectoriales de equilibrio general - CGE, y de multiplicadores de insumo-producto, se prevé que la economía aumentaría su crecimiento frente al nivel potencial alrededor de 1,7%, en el período 2011-2014, lo cual, se traduce en un aumento de la tasa de crecimiento anual de 4,5% a 6,2%.

a) Crecimiento económico potencial

El crecimiento del PIB potencial es un concepto teórico usado para designar el comportamiento de la producción total de la economía en el largo plazo a diferencia de la producción observada, que es considerada un fenómeno de corto plazo. El nivel potencial se determina a partir de la disponibilidad de los factores de producción y la intensidad de su utilización en las diferentes actividades productivas, y dice cuál sería la capacidad óptima de generación de bienes y servicios alcanzable de manera sostenible sin generar presiones sobre los precios⁶²⁶.

La tabla VIII-4 muestra contabilidad del crecimiento económico colombiano en el período 1950-2009 y también por períodos decenales⁶²⁷. Allí se observa que sólo durante las tres primeras décadas, pero principalmente en la del 70 se presentaron de manera simultánea altas tasas en la contribución del capital, el trabajo y la productividad que permitieron alcanzar, en esa década, las tasas más altas de crecimiento promedio de la producción colombiana en la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente se observa una tendencia decreciente en la contribución de ambos factores, más acelerada en el caso del trabajo y en la contribución del progreso técnico, aunque en éste último la tendencia se revierte en los últimos años.

Tabla VIII-4. Explicación de la evolución del crecimiento en Colombia

	Crecimiento del PIB y los Factores (2005=100)			
	PIB	Crecimiento de los Factores		
		K	Ocupados	PTF
1950-2009	4,2%	4,2%	2,8%	0,8%
1951-1960	4,7%	4,6%	2,8%	1,2%
1961-1970	5,1%	4,4%	3,8%	1,1%
1971-1980	5,5%	5,1%	3,7%	1,3%
1981-1990	3,4%	4,2%	2,5%	0,2%
1991-1995	4,5%	5,4%	2,8%	0,7%
1996-2000	1,0%	1,8%	1,5%	-0,7%
1991-2000	2,7%	3,6%	2,1%	0,0%
2001-2009	3,9%	4,4%	1,9%	1,4%

Todas las cifras a precios constantes de 2005

Acervo de Capital Ajustado por Utilización de Capacidad

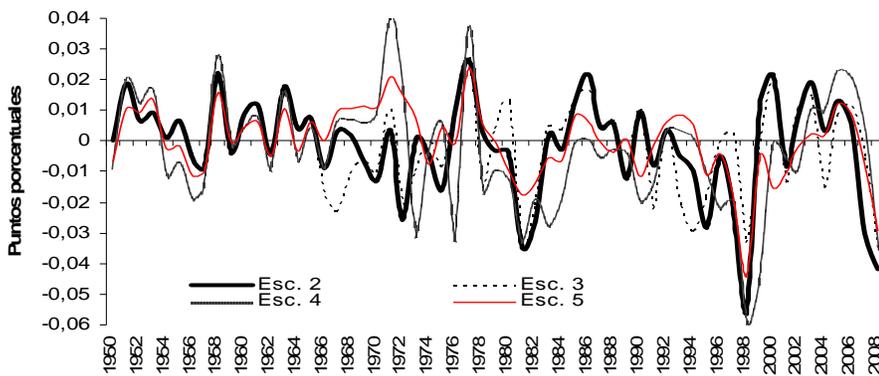
Fuente: DNP-DEE

⁶²⁶ La metodología más difundida para calcular el nivel potencial de la producción consiste en estimar a partir de algún método estadístico la contribución histórica de los factores capital y trabajo a la producción total (para Colombia las contribuciones son de 40% para el capital y de 60% para el trabajo). Estas contribuciones se emplean posteriormente para determinar, de una manera realista, cual habría sido dicha producción en caso de contar con una mayor dotación de los mismos factores o de haber hecho una utilización más intensiva de los mismos. Las diferencias estimadas entre este nivel potencial y la producción efectivamente alcanzada permiten determinar la llamada brecha del producto. Estos dos conceptos tienen entonces importantes implicaciones para el diseño de medidas de política económica que buscan corregir el efecto adverso propio del ciclo económico e influir sobre el crecimiento de la producción real de bienes y servicios sin generar, al mismo tiempo, un incremento de la inflación al consumidor.

⁶²⁷ Para obtener estos resultados se emplearon cifras de producción y capital físico (filtrado por Utilización de Capacidad Instalada) y sin incluir la inversión de los hogares en vivienda con fines residenciales) expresadas en precios constantes del año 2005. Por su parte, el factor trabajo se mide por el número de personas ocupadas.

La tabla VIII-4 ilustra la evolución de la brecha en el período 1950-2009. Allí se pueden observar claramente los períodos de desaceleración que corresponden a los años (1981-1983 y 1997-2000), en contraste a los períodos de mayor dinamismo que corresponden al período entre inicios del 50 y mediados del 70, así como 2004-2007, que se revirtió durante el 2008-2009 por efecto de la crisis internacional.

Figura VIII-9. Brecha del Producto



Fuente: Cálculos DNP-DEE

Teniendo en cuenta la evolución histórica del PIB potencial y sobre la base de los escenarios construidos se esperaría que el crecimiento de la economía colombiana en el período 2010-2014 oscile entre un mínimo de 4,5% y un máximo de 6,2%, teniendo en cuenta que las locomotoras podrían aportarle 1,7% de crecimiento adicional al crecimiento potencial de la economía. El crecimiento del período 2011-2014, está suponiendo un aumento en la tasa de inversión del 25% al 31% del PIB, lo cual es consistente con un crecimiento de la tasa de ocupación entre el 2,7% y el 2,9%. Así la tasa de desempleo se reduciría de 11,2% a 9,0%. El crecimiento estimado de la productividad será de 1,6% por año.

A pesar de que en los modelos de consistencia se estimó un crecimiento de 1,7% adicional al crecimiento potencial de la economía, para efectos de la programación macroeconómica se tuvo en cuenta el crecimiento potencial como una postura responsable en el manejo fiscal y consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente. Los compromisos adicionales de gasto deberán ser incorporados en los presupuestos anuales en la medida en que las metas de crecimiento económico, ingresos fiscales y el producto de las reformas presentadas al Congreso se hagan efectivos.

b) Crecimiento de la economía por el lado de la demanda

El crecimiento del consumo total durante este período 2011-2014, estará entre 3,6% y 3,8%, explicado por el crecimiento del consumo de los hogares que oscila entre 3,9% y 4,1%. Este desempeño del consumo es consistente con las mejoras en el ingreso y el empleo. El crecimiento del consumo público estará alrededor de 3,1%, el cual es consistente con una postura fiscal de reducción de la deuda producto de la adopción de la regla fiscal.

Por otra parte, el crecimiento de la inversión consistente con el crecimiento del PIB previsto para los próximos años se sitúa 10,7% del 14%. Con estos crecimientos la tasa de inversión de la economía llegaría a 30% del PIB en el 2014.

Finalmente, la demanda externa también será fundamental para complementar la demanda interna. La entrada en vigencia de los tratados de libre comercio con Chile, la Unión Europea, Centro América, y las posibilidades de que el Congreso de los Estados Unidos apruebe el TLC con Colombia, así como la firma de otros Tratados de Libre Comercio con algunos países de Asia, abren grandes posibilidades de crecimiento para las empresas y el sector agrícola colombiano.

La tabla VIII-5 presenta la dinámica conjunta del gasto (consumo e inversión), y muestra el desempeño esperado del gasto privado para el cuatrienio. El gasto privado crece entre 4.6% y 6.3%, en tanto que la demanda pública lo haría entre 3,3% y 4,5%. En tanto que el crecimiento de la absorción oscila entre 5.4% y 6.5%. Esta senda de crecimiento recoge los efectos de la ola invernal; el crecimiento de la economía es ascendente en la medida que avanza el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas.

Tabla VIII-5. Crecimiento por el lado de la demanda

	2008 (py)	2009 (py)	2010 (py)	2011 (py)	2012 (py)	2013 (py)	2014 (py)
Total consumo	2,9%	1,4%	4,3%	3,9%	3,6%	3,8%	3,9%
Consumo Hogares	3,0%	1,1%	4,1%	3,9%	3,7%	4,0%	4,1%
Consumo Admones Públicas	2,6%	2,8%	5,4%	3,9%	3,1%	3,0%	3,1%
Total inversión	5,4%	-7,0%	5,1%	10,7%	12,5%	12,4%	13,9%
Inversión privada	7,6%	-12,0%	6,3%	13,4%	13,4%	13,6%	15,8%
Inversión pública	-8,2%	11,7%	7,5%	14,1%	8,9%	7,4%	6,1%
Inversiones Plan Colombia	43,4%	31,7%	-31,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ABSORCION	3,5%	-0,5%	4,5%	5,4%	5,6%	5,9%	6,5%
Exportaciones	6,1%	-2,8%	2,5%	2,3%	2,2%	5,2%	3,9%
Importaciones	8,8%	-7,9%	2,9%	5,0%	3,3%	4,6%	6,0%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	2,7%	0,8%	4,5%	5,0%	5,5%	6,0%	6,2%

Fuente: DANE Cuentas Nacionales 2005 - Proyecciones DNP-DEE

7. Consistencia macroeconómica

Los balances de ahorro e inversión en el caso de la economía colombiana estarán afectados por el boom minero, el desempeño de los flujos de capital producto de la política monetaria expansionista adoptada por los Estados Unidos con miras a la recuperación de su economía y los efectos de la crisis en Europa.

El deterioro en la confianza de consumidores e inversionistas así como los riesgos de una deflación en las economías de Estados Unidos y Europa han promovido la adopción de una postura expansionista en las políticas monetaria y fiscal, la cual ha venido generado presiones revaluacionistas en muchas economías emergentes y se prevé que éstas pueden durar un largo período. A ello se suma que las economías asiáticas, principalmente China e India, muestran un gran dinamismo y por ende una gran demanda de materias primas, principalmente de recursos del sector de minería y petróleo, lo cual se ha traducido en aumentos de los precios relativos de estos bienes. De esta forma, la economía latinoamericana y concretamente la colombiana se verán enfrentadas a esta presión revaluacionista de sus monedas, lo cual demandará estrategias conjuntas entre grupos de países para mitigar los efectos de ésta sobre el aparato productivo.

De otro lado, la nueva dinámica de la economía mundial dará lugar a cambios estructurales en la oferta productiva de muchos países, incluida Colombia. Estos factores, ponen de presente la necesidad de adoptar políticas preventivas para evitar grandes aumentos en el crédito y aumentos en el gasto público que eleven el precio de los bienes no transables, y pongan en peligro la estabilidad financiera de las economías. Estos efectos, se reflejan en la dinámica de los flujos de ahorro e inversión de los próximos años.

La postura de política monetaria y fiscal que se adoptará por parte del Banco de la República y el Gobierno para contrarrestar los efectos de los flujos de capital se concentran en propender la adopción de instrumentos para ejecutar una política fiscal contracíclica, mediante la elevación del ahorro público en los momentos de auge (gracias a los procesos de racionalización de beneficios tributarios y la presentación del proyecto de regalías) y una mayor expansión del gasto en momentos en que la economía presente situaciones de desaceleración. Así mismo, se adoptarán mecanismos de optimización en el manejo de la deuda pública por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de hacer más fácil la coordinación entre la política monetaria y fiscal.

Finalmente, se mantendrá el modelo de inflación objetivo y el régimen de tipo de cambio flexible⁶²⁸ que se ha venido adoptando en la última década, pues ello ha permitido mitigar los efectos de las entradas y salidas de flujos de capital sobre la actividad real⁶²⁹, y ha generado una mayor certidumbre y confianza en las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos, así como grandes mejoras en la coordinación de las políticas monetaria y fiscal.

Teniendo en cuenta las anteriores condiciones, los balances de ahorro e inversión prevén un aumento en la tasa de inversión del 25% al 30% del PIB, la cual es consistente con una tasa de desempleo al final del período inferior al 9,0%.

⁶²⁸ Esta postura implica que la inflación estará anclada durante el período 2010 - 2014 en la meta de largo plazo que es 3.0%. De tal manera que la política de tasas de interés de intervención del Banco de la República será consistente con ese nivel de inflación.

⁶²⁹ El Banco de la República ha adoptado un marco el cual se ha ampliado el horizonte de política, el cual tiene como objetivo la prevención de futuras presiones en los mercados de vivienda y de capitales a partir de la regulación del crecimiento del crédito. En desarrollo el mismo, se ha mejorado la coordinación entre las entidades encargadas de la supervisión y la regulación, se ha adecuado la política de intervención de tasas de interés y de intervenciones en el mercado cambiario a las necesidades de crecimiento de la economía sin presiones inflacionarias y sin grandes costos para la misma.

Tabla VIII-6. Balance Ahorro - Inversión (% del PIB)*

	Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(A)	Saldo en cuenta corriente /1	-2,8	-2,1	-2,3	-2,7	-2,5	-2,3	-2,3
(B)	Inversión /2	24,5	22,6	24,3	25,3	26,6	27,7	30,0
	(1) Privada (B) - (2)	19,9	17,3	19,1	20,3	21,5	22,5	24,8
	(2.a) Pública /3	4,0	4,4	4,6	5,0	5,1	5,2	5,2
	(2.b) Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(C)	Ahorro (A) + (B)	21,7	20,5	21,9	22,6	24,1	25,4	27,7
	(3) Privado (C) - (4)	17,2	18,0	20,3	20,8	19,9	21,0	23,1
	(4.a) Público /3	3,9	1,6	1,0	1,8	4,2	4,4	4,5
	(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(D)	Financiamiento cuenta corriente	2,8	2,1	2,3	2,7	2,5	2,3	2,3
	(5) Cuenta de capital /1	3,9	2,7	3,4	2,9	2,6	2,5	2,5
	(6) Errores y Omisiones	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	(7) Cambio en Reservas (5) + (6) - (D)	1,1	0,6	1,1	0,2	0,1	0,2	0,2
Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)								
(E)	Balance Privado (1) - (3)	2,7	-0,7	-1,2	-0,5	1,5	1,5	1,7
	(8) Financiamiento externo /1	4,0	-0,3	1,0	1,3	2,1	2,1	2,0
	Inversión Extranjera Directa Neta	3,4	1,8	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5
	Endeudamiento Externo Neto	0,6	-2,2	-0,9	-0,5	0,5	0,5	0,5
	(9) Financiamiento interno (E) - (8)	-1,3	-0,3	-2,2	-1,8	-0,6	-0,5	-0,3
(F)	Balance sector GNC	2,3	4,1	4,3	4,1	2,9	2,8	2,4
	(10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	0,4	1,1	1,5	0,9	0,6	0,6	0,6
	(11) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	1,9	3,0	2,8	3,2	2,0	1,9	1,8
	(12) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0
(I)	Balance Público (Combinado)	0,1	2,8	3,6	3,2	0,9	0,8	0,6
	(16) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	-0,1	3,1	2,6	1,7	0,6	0,4	0,2
	(17) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	0,3	-0,3	0,9	1,5	0,1	0,1	0,4
	(18) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0

Fuente: Banco de la República, DANE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP

Este nivel de inversión es consistente con una inversión privada que aumenta de 19,1% a 24,8% del PIB. El ahorro doméstico por su parte, aumentaría de 21,9% y 27,7% del PIB, en tanto que el ahorro externo estará entre el 2,3% y 2,7% del PIB. Por su parte, el ahorro del sector privado ascenderá de 20,3% a 23,1% del PIB en el 2014. El financiamiento del sector privado estaría expresado principalmente en recursos de inversión extranjera directa (IED) –entre 1,9 y 1,5% del PIB–.

c) Política Fiscal - Balance del Sector Público Consolidado (SPC) y Gobierno Nacional Central

El balance del sector público refleja la adopción de la regla fiscal y el nuevo régimen de regalías, acciones de modernización de la DIAN para elevar el recaudo y reducir la evasión, el cambio en el régimen de regalías, y una mayor racionalización de los beneficios y costos del sistema tributario y de contribuciones para promover la formalización y la competitividad de la economía. De esta

forma, el balance del Sector Público Consolidado (SPC) presenta un déficit decreciente que pasa de 3.6% en 2011 a 0,6% del PIB en el año 2014. Este balance es consistente una reducción del déficit en el Gobierno Nacional Central (GNC) de 4.1% en el 2011 a 2.4% en el 2014. Ello, permitirá reducir la deuda neta del Gobierno nacional Central a 38.7% del PIB en 2014 y a 27.1% en el 2021.

La reducción del déficit del SPC de 3,5% a 0,6% del PIB, se explica por el ajuste en el GNC, por las mejoras en los balances de las empresas del nivel nacional central, cuyo superávit aumenta de -0.1% a 0.5% del PIB y el superávit del sector de seguridad social que se sitúa entre 0.7% y 0.9% del PIB (tabla VIII-7).

Tabla VIII-7. Balance del Sector Público Consolidado, 2010 - 2014

Balances por Período	Miles de millones de pesos						Como % del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Sector Público No Financiero	-12.866	-19.223	-19.723	-7.285	-7.315	-7.027	-2,6	-3,6	-3,4	-1,2	-1,1	-1,0
Gobierno Nacional Central	-20.716	-22.656	-23.461	-18.052	-18.625	-17.091	-4,1	-4,2	-4,0	-2,9	-2,8	-2,4
Sector Descentralizado	7.850	3.433	3.738	10.767	11.311	10.064	1,6	0,6	0,6	1,7	1,7	1,4
Seguridad Social	6.451	4.195	4.358	5.482	5.442	5.153	1,3	0,8	0,7	0,9	0,8	0,7
Empresas del nivel nacional	1.002	-687	629	3.247	3.734	3.840	0,2	-0,1	0,1	0,5	0,6	0,5
Empresas del nivel local	-382	-1.025	-417	426	238	359	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0
Gobiernos Regionales y Locales*	779	950	-832	1.612	1.896	712	0,2	0,2	-0,1	0,3	0,3	0,1
2. Balance cuasifiscal del Banrep.	599	-72	-359	287	686	1.021	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
3. Balance de Fogafín	926	927	1.022	1.106	1.222	1.354	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Costo de la Reestructuración Financiera	-1.117	-459	-246	-43	-39	-10	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Discrepancia Estadística	-1.237	0	0	0	0	0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-13.695	-18.827	-19.306	-5.936	-5.446	-4.663	-2,7	-3,5	-3,3	-0,9	-0,8	-0,6

Fuente: CONFIS

Tabla VIII-8. Balance del Gobierno Nacional Central, 2010 - 2014

CONCEPTO	Miles de millones de pesos corrientes					Como % del PIB				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	74.159	84.839	95.527	102.410	110.155	13,7	14,6	15,3	15,3	15,3
Tributarios	66.179	75.373	85.091	91.207	97.547	12,2	12,9	13,6	13,6	13,5
Rendimientos Financieros	544	460	733	787	847	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	6.484	7.627	7.729	8.354	9.604	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3
Otros ingresos	935	1.362	1.956	2.045	2.141	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Ingresos por Recuperar	17	17	17	17	17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos totales	96.815	108.300	113.578	121.035	127.246	17,9	18,6	18,2	18,1	17,7
Intereses + Indexaciones	14.872	18.041	19.584	21.128	22.828	2,7	3,1	3,1	3,2	3,2
Intereses	14.177	17.124	18.843	20.365	22.042	2,6	2,9	3,0	3,0	3,1
Intereses externos	3.643	4.584	4.214	5.198	5.731	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8
Intereses internos	10.534	12.540	14.629	15.167	16.311	1,9	2,2	2,3	2,3	2,3
Indexaciones	695	917	741	763	786	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Funcionamiento**	70.411	76.826	79.512	84.728	88.255	13,0	13,2	12,7	12,6	12,3
Servicios personales	11.775	12.753	13.420	13.984	14.571	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0
Transferencias	54.157	59.760	61.482	65.941	68.679	10,0	10,3	9,8	9,8	9,5
Pensiones	19.348	21.739	25.286	27.208	27.725	3,6	3,7	4,0	4,1	3,8
SGP	22.810	23.935	25.489	27.018	28.639	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0
Otras	11.999	14.086	10.708	11.714	12.315	2,2	2,4	1,7	1,7	1,7
Gastos Generales	4.479	4.313	4.610	4.803	5.005	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Inversión**	11.341	13.132	14.183	14.883	15.870	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2
Préstamo neto	191	301	299	296	293	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Déficit	-22.656	-23.461	-18.052	-18.625	-17.091	-4,2	-4,0	-2,9	-2,8	-2,4
CRSF	459	246	43	39	10	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Déficit a financiar	-23.115	-23.707	-18.095	-18.664	-17.101	-4,4	-4,1	-2,9	-2,8	-2,4
Balance primario	-7.784	-5.420	1.532	2.503	5.737	-1,4	-0,9	0,2	0,4	0,8

Fuente: CONFIS

** Gastos de funcionamiento, inversión y pensiones incluyen pagos y deuda flotante.

Las mejoras en el balance del GNC, se explican la mejora en 1,6% del PIB en los recaudos, fruto de las mejoras en 1,3% en el recaudo de ingresos tributarios, producto de las acciones de racionalización de trámites y procedimientos establecidos en la Ley 1430 de 2010 y la reducción de los beneficios tributarios del 30% por concepto de reinversión de utilidades y la mayor formalización de las empresas nuevas y la Ley de primer empleo, Ley 1429. Se descuenta de ello, el efecto de la reducción de la sobretasa que paga el sector industrial por concepto del consumo de energía eléctrica (tabla VIII-8).

De otro lado, el gasto total se reduce durante el período 2010-2014 en 0,2% del PIB, gracias a la disminución en los gastos de funcionamiento, que pasan de 13,0% del PIB a 12,3%. A su vez, la disminución en gastos de funcionamiento se explica por la reducción en los gastos de pensiones y en otras transferencias. El gasto de inversión se mantiene durante todo el período en 2,2% del PIB, en el cual se incluyen todos los programas y proyectos previstos en el Plan de Inversiones.

d) Efectos fiscales de la atención de la emergencia invernal

El balance del GNC está neto de los recursos y gastos que demandará la emergencia invernal, la cual demanda gastos e inversiones por \$16,3 billones, de los cuales, \$1,5 billones estarán dirigidos a acciones de atención humanitaria, \$4,8 billones en proyectos de rehabilitación y \$10 billones a proyectos de reconstrucción de infraestructura.

Las fuentes de recursos para atender estos compromisos corresponden a \$3.3 billones por concepto de impuesto al patrimonio (de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4825); diferimiento hasta el año 2018 del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) por \$2,0 billones; recursos del presupuesto nacional (incluyendo traslados presupuestales, fondos especiales y Fondo Nacional de Regalías) por \$1,7 billones, y el producto de la venta acciones Ecopetrol y otras fuentes por \$10.9 billones, los cuales se utilizarán en la medida en que se vayan demandando sobre la base de la presentación de proyectos al Fondo de Calamidades.

Los efectos fiscales por encima de la línea, serán contabilizados fiscalmente como un balance separado de las metas de déficit y de deuda presentadas anteriormente, de acuerdo con el tratamiento que hace el Fondo Monetario Internacional de este tipo de contingencias.

Así, la atención de la emergencia será atendida con la venta de activos, mayores impuestos y ajustes en el presupuesto nacional, de tal manera que las metas de deuda y de déficit al 2014 se mantendrán en los porcentajes previstos anteriormente.

Teniendo en cuenta la exposición anterior tanto fiscal como de ahorro e inversión, en el período 2010 - 2014, la postura de las políticas monetaria y fiscal estará acorde con las necesidades de financiamiento para los sectores privado y público, el crecimiento previsto y un tipo de cambio flexible.

8. Principales medidas que sustentan la política fiscal

La política fiscal tendrá como principio orientador la sostenibilidad de las finanzas públicas. El proyecto de Acto Legislativo en el cual se eleva la estabilidad macroeconómica y fiscal a rango constitucional, así como el Proyecto de Ley de la Regla Fiscal, sentarán los principios para guiar al Gobierno en la política fiscal de los próximos años. La adopción de estas propuestas facilitará el papel contracíclico de la política fiscal, el cual en los períodos de expansión hará que se eleven los niveles de ahorro público y en los períodos de contracción deberá contribuir con el crecimiento de la demanda y el empleo. Este marco aportará, como se mencionó anteriormente, a una mejor coordinación con la política monetaria y financiera del Banco de la República.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la deuda del GNC deberá reducirse a niveles del 27% en el año 2021, el cual será consistente con una mejoría en el superávit primario de -1,0% del PIB en el año 2011 a 1,7% en el 2021. En el SPNF, se espera que la deuda descienda a niveles del

14% del PIB. La reducción de la deuda pública está en línea con las metas de crecimiento de la economía señaladas anteriormente y el logro de las metas sociales y la reducción de la pobreza a niveles del 37,7% en el año 2014.

En la ejecución de la política de equidad, requiere continuar con el desarrollo de los instrumentos de protección previstos en la reforma a la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005 (incluyendo la reglamentación de los Beneficios Económicos Periódicos). El logro de estas iniciativas permite una mayor equidad dentro del sistema; una mayor cobertura de los beneficios de la protección a la vejez y una mayor solidaridad con aquellas personas que en su vida laboral enfrentan largos períodos en la informalidad y, por lo tanto, no alcanzan a construir una pensión debido a que sus ingresos no llegan en la mayoría de los casos al salario mínimo mensual. El logro de este objetivo deberá ser consistente con los principios de sostenibilidad fiscal y financiera del sistema pensional y protección a la vejez en general. Pues no es viable, ampliar las coberturas y dar más acceso a los beneficios a la vejez sin que las personas hagan un esfuerzo en contribuciones e impuestos para garantizar su financiación.

La mejoría de los balances fiscales, también va acompañada de medidas asociadas a reducción de la evasión y la corrupción en el reconocimiento de pensiones e impuestos. Para ello será importante, la adopción de instrumentos estandarizados y relativamente homogéneos para hacer compatible la información del sistema; la normalización de pensiones, de tal manera que se pueda cumplir con el pago de los derechos obtenidos con cargo a los recursos de las empresas públicas o privadas; la organización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGM); la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media y la corrección de contingencias que afectan el equilibrio del sistema. Son también necesarias, las estrategias para disuadir las prácticas de liquidación de las pensiones que incluyen factores sobre los cuales no se cotizó o parámetros que desequilibran la relación entre contribuciones y beneficios; si bien ello va en beneficio de algunos pensionados, al final terminan por afectar negativamente a la gran mayoría de afiliados y contribuyentes.

Otras medidas que serán la base para el cumplimiento de los objetivos de la estabilidad en los próximos años, tienen que ver con acciones de racionalización de beneficios y contribuciones del sistema tributario, algunos de ellos fueron aprobados por el Congreso de la República en la Ley 1430 de 2010. La puesta en marcha de incentivos para promover una mayor formalización de la economía, establecidos en la Ley 1429 de 2010, va a permitir, la ampliación de la base de contribuyentes hacia el futuro. Las Acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional. Finalmente, las mayores presiones de gasto derivadas de la atención de la emergencia invernal, serán atendidos con nuevas fuentes incluyendo recursos de la venta de acciones de Ecopetrol, y la reorientación de algunos recursos incorporados en los presupuestos de 2010 y 2011, lo cual permitirá atender esta contingencia sin comprometer las metas fiscales señaladas anteriormente.

A continuación se expondrán los objetivos de cada las principales iniciativas que permitirán el logro y la consistencia de la política fiscal en los próximos años.

a) Regla Fiscal

Si bien Colombia ha avanzado en su proceso de ajuste fiscal, lo cual ha sido reconocido por la comunidad financiera internacional, se hace necesario fijar parámetros y metas explícitas y cuantitativas para hacer más transparente la programación fiscal y facilitar su seguimiento.

En este contexto, el Gobierno presentó un proyecto de Ley de carácter orgánico, que tiene por objeto el establecimiento de una Regla Fiscal como un instrumento de política para consolidar la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, con el fin de lograr un mayor compromiso por parte de las autoridades económicas. El objetivo de la Regla es asegurar la sostenibilidad de la deuda del Gobierno nacional Central; permitir un manejo contracíclico de la política fiscal; y facilitar la coordinación macroeconómica entre el Gobierno y el Banco de la República. De esta forma, la propuesta de Ley pretende fijar las bases y los principios para que el Congreso en su proceso de aprobación del plan de desarrollo, o de los presupuestos plurianuales, considere el compromiso de la sostenibilidad fiscal⁶³⁰.

La adopción de una regla fiscal cobra relevancia en el marco de una expansión de la actividad minero energética, teniendo en cuenta que por cuenta del crecimiento de este sector, se pueden presentar choques macroeconómicos que pueden afectar el desarrollo de varios sectores de la economía. La regla en este caso va a contribuir a mejorar la coordinación macroeconómica para mitigar dichos efectos. De este modo, la acción contracíclica de la regla fiscal también apoya las decisiones de la autoridad monetaria, al moderar las fluctuaciones de la tasa de cambio derivadas de variaciones posibles choques en los precios internacionales de las materias primas, en particular del petróleo. El ahorro derivado del crecimiento de la minería ayudará a contener las presiones revaluacionistas. Del mismo modo, el desahorro en una caída del precio del petróleo modera la devaluación de la moneda.

b) Reforma al régimen de Regalías

El objetivo de la propuesta de regalías es hacer más equitativa la distribución de las regalías entre las entidades territoriales. Así mismo, se pretende fortalecer la inversión regional con miras a promover la competitividad; la inversión en ciencia y tecnología y fortalecer el ahorro pensional para cubrir las obligaciones futuras de pensiones a cargo de las entidades territoriales. De otra parte, se pretende contar con un fondo de ahorro que permita absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el fin de reducir la volatilidad en los recursos disponibles para la inversión regional.

c) Racionalización de beneficios tributarios y contribuciones

En Colombia cerca del 75% de las pequeñas empresas que se crean cada año desaparecen, debido a que inician con elevados costos, baja liquidez, a lo cual se suma la baja gestión y las escasas posibilidades de beneficiarse de los canales formales de crédito de la economía. Las obligaciones de cumplir con lo dispuesto en la legislación laboral, tributaria y regulatoria hacen que estas empresas tengan escasas posibilidades de subsistir y que más bien opten por desarrollarse en la informalidad. Por ello, el Gobierno ha preparado un proyecto de Ley, que busca promover la formalización de las pequeñas empresas, reduciendo las cargas tributarias y de pago de parafiscales en los primeros años de funcionamiento, que es donde se presenta la mayor tasa de mortalidad de estas empresas y simultáneamente promover el empleo de los jóvenes que son el grupo con mayor desempleo.

⁶³⁰ El proyecto de Ley de regla fiscal contiene el principio y el objetivo del proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho de los ciudadanos a la sostenibilidad fiscal como condición para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

En cumplimiento de este objetivo, las acciones de racionalización tributaria en los beneficios y contribuciones parafiscales buscan aliviar el flujo de liquidez de las estas empresas y mejorar sus condiciones de supervivencia en el mercado, mejorar su competitividad así como la de otras empresas más grandes, y facilitar las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas más jóvenes a través del otorgamiento de incentivos a la formalización. En esta dirección, el proyecto de formalización y primer empleo, permite descontar el pago de los aportes parafiscales del impuesto de renta y complementarios. En el mismo sentido, esta iniciativa es complementada con la eliminación progresiva del beneficio del 30% por concepto de reinversión de utilidades en activos fijos creados por la Ley 863 de 2003⁶³¹, la eliminación de la sobretasa que vienen pagando las industrias en el consumo de energía eléctrica y la simplificación de alguno trámites tributarios, como la de eximir de la presentación de la Declaración de Retenciones en la Fuente a los agentes retenedores que en el respectivo período gravable no hayan efectuado ningún tipo de retención en la fuente. En forma similar al caso de las retenciones en la fuente, el proyecto de Ley exime de la presentación de la Declaración de IVA a los responsables de dicho impuesto que en el respectivo periodo gravable no hayan efectuado ninguna venta. Lo anterior busca aliviar la carga administrativa que representa para el responsable la presentación de declaraciones tributarias en cero⁶³².

d) Sistema General de Pensiones, reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y medidas contra la evasión de recursos de financiación de la Protección Social

En el marco del Sistema General de Pensiones se debe avanzar con mecanismos que propendan por la revisión y verificación de criterios y procesos que puedan estar afectando el reconocimiento de prestaciones económicas y la defensa judicial del Sistema.

En lo que se refiere a la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, se debe continuar y consolidar la puesta en marcha de la operación de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). En este contexto, a través de esta reinstitucionalización se concreta uno de los propósitos iniciales de la Ley 100 de 1993, que era la centralización en entidades especializadas de la administración del tema pensional que en el sector público antes de la vigencia de esa Ley estaba en cabeza de más de mil entidades, y que desde entonces hasta hoy ha mantenido una dispersión que se ha buscado disminuir ostensiblemente con la mencionada reinstitucionalización y que debe continuar siendo un objetivo a cumplir.

Con esta consolidación se busca la estandarización de procesos eficientes y seguros, con el fin de lograr el mejoramiento en la atención al pensionado, mayor certeza en sus derechos con la consistencia, oportunidad y solidez en las decisiones administrativas en materia de reconocimiento, la erradicación de la corrupción y el fortalecimiento de la defensa judicial, contribuyendo con esto a una mayor transparencia fiscal.

⁶³¹ Extendido por la Ley 1111 de 2006 y ajustado por la Ley 1370 de 2009

⁶³² En efecto, la obligación de presentar declaraciones de IVA en ceros por los periodos en los cuales no se efectuó ninguna operación de compra o venta de bienes o prestación de servicios sometida al impuesto aumenta los costos del contribuyente y los costos de la administración que debe custodiar y administrar un gran volumen de documentos, sobre una base considerable de responsables.

En el marco del control a la evasión y elusión de aportes al Sistema de la Protección Social, que administra recursos de salud, pensiones, riesgos profesionales, atención a la niñez, la educación y la vivienda, debe consolidarse la operación de la UGPP, fortaleciendo la estandarización e integración de información y procedimientos, para facilitar el seguimiento a los procesos de determinación y cobro, mejorando así el control a la evasión y a la elusión.

Así mismo, deberá ahondarse en el diseño y ejecución de un marco jurídico que permita detectar, controlar y sancionar de manera adecuada y suficiente las conductas que se traducen en un menor recaudo.

Se espera que con la puesta en marcha de la UGPP y las políticas asociadas, se avance en el fortalecimiento financiero y fiscal del Sistema de la Protección Social, esto incluye los subsistemas como es el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como algunas entidades del sector como por ejemplo el SENA y el ICBF.

e) Acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la Nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional

- **Marco de Deuda de Mediano Plazo.** De conformidad con el Artículo 364 de la Constitución Política, la Nación debe propender por un manejo sostenible de la deuda pública, para lo cual se deberán establecer unos lineamientos de política contenidos en un Marco de Deuda de Mediano Plazo. Este marco deberá incorporar a la gestión, la evaluación integral de los ingresos y de Balance de la Nación. Lo anterior, requiere de una evaluación integral de activos y pasivos de la Nación, realizar un análisis de componentes y correlaciones de los ingresos de la nación, definición de una composición óptima del portafolio de deuda, definición y adopción de Instrumentos y herramientas para la gestión del Balance de la Nación y la construcción del marco legal que soporte dicha gestión
- **Administración de Activos de la Nación.** Estructurar una política que modernice la gestión de los activos de la Nación. Para ello será importante tener definir la estrategia de activos de la nación (Mantener, vender, consolidar, etc.); definición del rol de la Nación en la gestión de sus activos; definición de estándares de Gobierno Corporativo; definición de parámetros de seguimiento a la gestión y al desempeño de los activos; gestión de Cartera; lineamientos para los esquemas Participación Público- Privadas (APP, concesiones, etc.); optimización de la participación en los activos de propiedad de la Nación; definición de reglas y estándares de los Ingresos para la Nación por reducciones de emisiones de carbono
- **Administración de Riesgos.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propenderá por la administración eficiente de los riesgos derivados de las operaciones de crédito público, las de manejo de deuda pública, sus asimiladas y conexas de la Nación y de las entidades estatales, así como las derivados de la actividad contractual y de desastres naturales. Este propósito requiere la evaluación y optimización de los riesgos de mercado, liquidez, crediticio (garantías), operacionales, legales (contractuales y litigiosos) y otros riesgos contingentes (desastres naturales).
- **Administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación y los fondos administrados por la DGCPTN.** La Nación deberá asegurar la administración eficiente de los

recursos del Presupuesto General de la Nación a través de los mecanismos que se establezcan para tales efectos. Ello requerirá de la Implementación de la Cuenta Única Nacional, creada para tal fin y administrada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN y de la optimización de la administración de los fondos administrados por la DGCPTN.

f) Regla para la presupuestación del Plan Plurianual de Inversiones

- Los gastos adicionales incorporados en el PPI por efecto del mayor crecimiento del PIB (0.2% anual), sólo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior, en concordancia con el artículo 341 de la Constitución Política.
- De esta forma, la ejecución del Plan Plurianual de inversiones estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada una de las vigencias fiscales de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales del presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- La presupuestación de la emergencia invernal se efectuará en cada vigencia incorporando los gastos correspondientes de acuerdo con la disponibilidad de las fuentes. De esta forma, la atención de estos compromisos no deberán comprometer las metas fiscales propuestas en este Plan de Desarrollo.

g) Formalización para reducir la evasión en los impuestos nacionales

- Colombia a pesar de tener las tarifas de impuesto a la renta relativamente elevadas, las numerosas minoraciones a la renta –exenciones, deducciones antitécnicas, etc.–, hacen de su carga tributaria una de las menores entre países con similar nivel de desarrollo. Cuando se relaciona la carga total de impuestos con el nivel de PIB per cápita, se observa, que el país se encuentra por debajo del nivel que le correspondería. Los elevados índices de informalidad, evasión y elusión tributaria son quizá las principales causas del "drenaje" de los recaudos tributarios. A pesar de los esfuerzos de ampliación de la base tributaria, ésta sigue dejando grandes contingentes de personas y pequeñas empresas por fuera de los circuitos de la información tributaria. La evasión del impuesto a la renta, un 27%, representa unos 11,6 billones al año, la evasión en IVA otros 8,3 billones y por otra parte el contrabando se estima supera los 4.000 millones de dólares al año.
- En este orden de ideas, al Estado le corresponde crear las condiciones y procedimientos para que las empresas y personas que hoy operan en estas condiciones entren en los circuitos de información e identificación de las entidades del Estado. Para el éxito de este proceso alguna forma de gradualidad es necesaria para garantizar su éxito. Los enormes avances en llevar la presencia del Estado a todas las esquinas del país y la prevalencia del imperio de la Ley son procesos que van a cimentarse paulatinamente y las cargas tributarias deben ser coherentes con los ritmos de este vital proceso de consolidación territorial. En esta dirección, las acciones que se adelantarán para alcanzar este propósito son las siguientes:

- Mejorar los procedimientos y bases de identificación de las actividades de las personas y empresas, a partir de acciones de consolidación de la información existente en las cuales reposan los registros administrativos de personas naturales y jurídicas y las informaciones patrimoniales de los diferentes registros nacionales.
- Implementar mecanismos de información, señalización y trazabilidad de las mercancías sujetas a impuestos.
- Mejorar la vigilancia y control en los puntos primarios (puertos y aeropuertos), con el fin de enfrentar el contrabando y la evasión.
- Mejorar la coordinación entre la DIAN y las diferentes redes de información principalmente del sector financiero que administran los registros de las operaciones y transacciones económicas de las empresas y las personas naturales. Buscando que estos canales transparentes y confiables para las transacciones sean ágiles y poco costosos para que la ciudadanía opte por estos medios. El efectivo es hoy por hoy un 50% de los medios de pagos generando un gigantesco espacio a transacciones de imposible seguimiento y verificación. Esto favorece todas las actividades ilícitas que tanto daño le han hecho al país. Por lo cual la capacidad institucional para asfixiar este canal facilitando los canales virtuales más seguros, transparentes y confiables son el mejor mecanismo para la consolidación del imperio de la Ley.
- Mejorar los incentivos, costos y procedimientos para que las personas y empresas realicen sus actividades a través de las redes y canales de la economía formal.
- Estas acciones estarían complementando las iniciativas presentadas por el Gobierno sobre promoción de la formalización y el empleo, y la agenda de bancarización y desarrollo de mecanismos virtuales de transacción como el dinero electrónico.

Una mirada del Plan Nacional de Desarrollo desde la geografía económica

El Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” tiene un enfoque particular, y es el papel central que le asigna a la geografía económica y a las dinámicas regionales. Estas interactúan con las locomotoras y con la estrategia de igualdad de oportunidades, para construir un camino firme hacia el aumento en el empleo, la reducción de la pobreza y la consolidación de la paz.

El modelo de crecimiento del Plan Nacional de Desarrollo parte de reconocer la existencia de dos choques positivos sobre la economía colombiana: un choque de oferta, asociado con el auge minero-energético que se prevé para los próximos años y que es la base para la locomotora de la minería, y un choque de demanda asociado con la locomotora de la vivienda (ver **Diagrama**). Sin embargo, estos dos choques tienen efectos transitorios y acotados en el tiempo, por lo cual no son suficientes por sí mismos para generar un proceso sostenido de crecimiento económico. De aquí la necesidad de incorporar otros elementos que hacen parte de la visión de un desarrollo económico acelerado y sostenido, con mayor convergencia regional y mayor inclusión social.

El crecimiento sostenido que busca el Plan de Desarrollo va a ser el resultado de un conjunto de estrategias dirigidas a lograr una mayor integración económica del país y de sus regiones, a través de: (1) un mayor aprovechamiento de las economías externas asociadas a la concentración de las actividades económicas en las ciudades; (2) la reducción de las distancias entre éstas y las áreas rurales a través de una mejor infraestructura de transporte y (3) la eliminación de las barreras que por diversas razones, como la presencia de grupos armados ilegales, han mantenido algunas regiones del país aisladas de la economía nacional comprometiendo sus posibilidades de progreso

El primer eje del enfoque regional del Plan es aprovechar las potencialidades de la concentración de las actividades económicas (“densidad”). A ello contribuyen la estrategia de *consolidación del sistema de ciudades* y el *fortalecimiento de la ciudad-región*. Con el desarrollo de la infraestructura y el impulso a proyectos regionales estratégicos se busca articular corredores de desarrollo en las

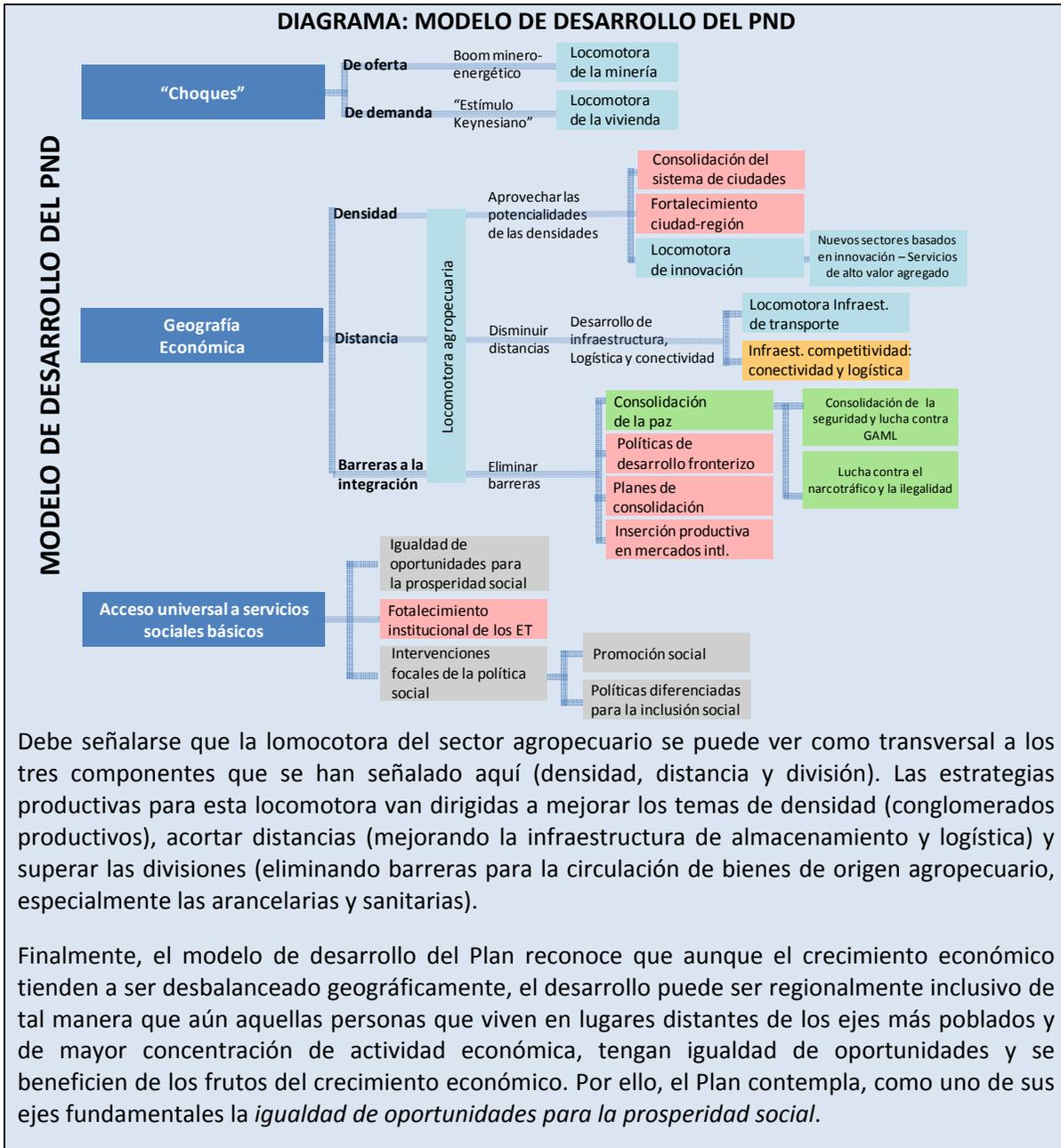
Regiones y entre las regiones, en torno a *clusters* y ciudades que actúen como polos de atracción.

Aunque la *locomotora de la innovación* no se circunscribe exclusivamente a los centros de mayor densidad, el desarrollo de *nuevos sectores basados en innovación*, y en particular de servicios de alto valor agregado está altamente correlacionado con la densidad de las actividades económicas y constituye el gran impulso necesario para potenciar aún más estas economías hacia el futuro.

El segundo eje central para la integración económica es el desarrollo de la infraestructura, la logística y la conectividad para reducir las distancias a través de menores costos de transporte. A ello contribuirán la *locomotora de la infraestructura de transporte* y la *política de conectividad y logística* como apoyos transversales a la competitividad, cuyos objetivos son reducir las distancias entre las diferentes regiones del país y los centros de producción y de consumo, y mejorar el acceso de los bienes a los mercados internacionales y domésticos.

El tercer eje, la eliminación de las divisiones, está directamente vinculado a la *consolidación de la paz* y, como parte de ésta, a la *consolidación de la seguridad y la lucha contra los grupos armados al margen de la ley (GAML)*. Un componente fundamental de este eje son los *Planes de Consolidación Territorial*.

DIAGRAMA: MODELO DE DESARROLLO DEL PND



Debe señalarse que la locomotora del sector agropecuario se puede ver como transversal a los tres componentes que se han señalado aquí (densidad, distancia y división). Las estrategias productivas para esta locomotora van dirigidas a mejorar los temas de densidad (conglomerados productivos), acortar distancias (mejorando la infraestructura de almacenamiento y logística) y superar las divisiones (eliminando barreras para la circulación de bienes de origen agropecuario, especialmente las arancelarias y sanitarias).

Finalmente, el modelo de desarrollo del Plan reconoce que aunque el crecimiento económico tienden a ser desbalanceado geográficamente, el desarrollo puede ser regionalmente inclusivo de tal manera que aún aquellas personas que viven en lugares distantes de los ejes más poblados y de mayor concentración de actividad económica, tengan igualdad de oportunidades y se beneficien de los frutos del crecimiento económico. Por ello, el Plan contempla, como uno de sus ejes fundamentales la *igualdad de oportunidades para la prosperidad social*.