



EL MAYOR RETO DEL NUEVO GOBIERNO, E INCLUSO LA RAZÓN DE SER DE SU APOYO POLÍTICO, ES LA SUPERACIÓN DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES.

Análisis

La economía colombiana bajo la administración Petro

EL PAÍS CONCENTRA una multitud de retos económicos en materia fiscal, productiva y ambiental. Uno de los principales es la enorme desigualdad social, que genera grietas en temas como pobreza y desarrollo regional. Análisis a fondo de qué caminos podrá tomar la nueva administración nacional.

Por **JOSÉ ANTONIO OCAMPO** Fotos: **GUSTAVO TORRIJOS**.

La victoria de Gustavo Petro y Francia Márquez en las elecciones presidenciales marca un hito en la historia política del país. Se inserta en una tendencia latinoamericana, incluso más marcada que la que tuvo lugar a la vuelta del siglo. Responde, además, a las movilizaciones sociales y la inconformidad juvenil, que han sido también notorias en Colombia como en otros países de nuestra región.

La agenda social

Si hay que buscar una causa básica es, sin duda, la enorme desigualdad social que caracteriza a América Latina y a Colombia en particular. Somos uno de los países más desiguales del mundo. Si se mide por el coeficiente de Gini —el indicador más conocido en este ámbito—, la tendencia a la disminución de la desigualdad que tuvimos entre 2010 y 2017 se revirtió en gran medida en los tres años siguientes.

Hay, además, problemas de calidad de muchos de los servicios, especialmente para los hogares más pobres y en la zona rural dispersa, y un gran vacío en materia de informalidad laboral, así como de indicadores que no se incluyen en el índice de pobreza multidimensional, entre los que sobresale el limitado acceso a pensiones. No menos importantes son las desigualdades entre mujeres y hombres, especialmente por la distribución altamente inequitativa de las tareas de cuidado no remunerado y la oferta insuficiente de servicios públicos de cuidado, que permitan además una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Las desigualdades regionales también son notorias e incluso crecientes. Basta ver el mapa de resultados electorales para darse cuenta de que dichas desigualdades importan, e incluso sus dimensiones étnicas, en particular los problemas que presentan las zonas del país como mayor población de afrodescendientes e indígenas.

El mayor reto del nuevo gobierno, e incluso la razón de ser de su apoyo político, es la superación de las desigualdades sociales. Los retos son esencialmente de

largo plazo y exigen lograr mayor gasto público social y mayor eficiencia en todos los ámbitos de gobierno, así como un aumento de los ingresos tributarios, un tema al cual me abocaré más adelante.

La priorización de los gastos es, por supuesto, un elemento esencial, dadas la inmensas demandas y promesas de campaña. A ello se agregan, además, los retos de corto plazo, asociados a la inflación, especialmente de alimentos, que exigen aumentar el apoyo de ingresos a los hogares pobres y vulnerables.

Actividad productiva, inflación y sector externo

Después de revertir la caída experimentada en el 2020, la economía ha seguido creciendo en forma vigorosa: 8,5 % en el primer trimestre de 2022, 11,8 % en abril según el indicador de seguimiento a la economía del DANE y resultados positivos en los últimos meses en las encuestas de opinión de Davivienda y Fedesarrollo.

Gracias a esta fuerte recuperación, se ha revertido la inmensa pérdida de empleos que tuvo lugar durante la pandemia, pero la tasa de desempleo, de poco más del 11 % en los últimos meses, continúa siendo una de las más altas de América Latina y está por encima de los niveles de un dígito alcanzados entre 2013 y 2018.

Las incertidumbres más inmediatas provienen del contexto internacional, tanto en materia de actividad económica como de inflación. La inflación comenzó a repuntar en Colombia como en el mundo entero a fines del año pasado, pero fue agudizada por la invasión de Rusia a Ucrania, que generó precios muy elevados de petróleo, gas, fertilizantes y varios productos agrícolas.

Más allá de ello, el crecimiento económico desde la apertura económica ha sido lento: 3,5 % por año en 1990-2019 (para excluir la pandemia). La expectativa es que volveremos a un ritmo de crecimiento similar en los próximos años. Este resultado mediocre ha estado acompañado de un estancamiento o retroceso de la



LAS INCERTIDUMBRES MÁS INMEDIATAS PROVIENEN DEL CONTEXTO INTERNACIONAL, TANTO EN MATERIA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA COMO DE INFLACIÓN.

productividad, una fuerte desindustrialización (“prematura”, como se dice hoy en los debates internacionales) y el retroceso de varios renglones agropecuarios. La lenta productividad es también síntoma de un bajísimo grado de inversión en investigación y desarrollo: 0,24 % del PIB según la Unesco, el décimo de América Latina y una décima parte del porcentaje promedio de la OCDE, a la cual ahora pertenecemos.

La necesidad de políticas de desarrollo productivo más activas ha sido reconocida por los últimos gobiernos, pero las que se han puesto en marcha son todavía modestas y con una fuerte apropiación regional apoyada por los gobiernos locales. Eso resalta la necesidad de adoptarlas en forma más firme, y dar un salto en materia de investigación y

desarrollo, y un impulso decidido a la banca de desarrollo, para avanzar hacia actividades con mayor contenido tecnológico, productividad en todos los sectores y lograr diversificar significativamente nuestro sector exportador, que sigue dependiendo excesivamente de las exportaciones de petróleo y carbón.

El aumento en la productividad es también crítico en materia de comercio exterior. El aumento y la diversificación de las exportaciones debe ser una de las principales prioridades de la política económica, dado el altísimo déficit en cuenta corriente del país: 5,7 % del PIB en 2021, según los datos del Banco de la República, nuevamente uno de los más altos de América Latina. Esto exige revisar por qué hemos logrado tan poco con los tratados de libre comercio y quizá renegociar algunas de sus normas, pero hay que ser



LA NECESIDAD DE POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO MÁS ACTIVAS HA SIDO RECONOCIDA POR LOS ÚLTIMOS GOBIERNOS, PERO LAS QUE SE HAN PUESTO EN MARCHA SON TODAVÍA MODESTAS Y CON UNA FUERTE APROPIACIÓN REGIONAL.



Gustavo Petro y Antanas Mockus, durante la jornada en la que el presidente electo dio su parte de victoria. Entre otros tantos asuntos, Petro asumirá su cargo con un aumento de los recaudos tributarios en los últimos meses.

cuidadoso en este frente. Por ejemplo, si aumentamos unilateralmente la protección para la agricultura, ¿qué pasará con nuestras exportaciones de café, banano y flores? Además, muchos de los productos que importamos provienen de países latinoamericanos: ¿estamos decididos a romper también nuestros tratados de integración regional? Lo que necesitamos son políticas de desarrollo productivo más ambiciosas y efectivas.

Sector agropecuario y sostenibilidad ambiental

Un tema de desarrollo productivo crítico es el del sector agropecuario, y en particular la agricultura familiar y la producción en zonas rurales apartadas.

En los territorios esto implica garantizar el diseño y la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en los municipios donde se concentró el conflicto, en todos los casos con amplia participación ciudadana. Además, este tipo de programas debe extenderse a todas las zonas rurales del país, como lo propuso la Misión Rural (Misión para la Transformación del Campo) hace

unos años.

En cuanto a la agricultura familiar se necesita acceso a tecnología, mejorando notablemente el sistema de asistencia directa que, según el último censo agropecuario, llegaba a menos de la décima parte de los productores. En este sentido, es esencial poner en marcha el Fondo de Extensión Agropecuaria creado por la Ley 1876 de 2017 y producto del Acuerdo de Paz.

Debe también darse un impulso a la investigación, tanto de Agrosavia como de los gremios sectoriales, en particular en productos donde la agricultura familiar es importante, así como en aquellos para los cuales la exportación es una oportunidad (frutas y legumbres) y los que pueden sustituir las importaciones masivas de alimentos que hoy tienen lugar.

La sostenibilidad ambiental debe ser obviamente otra prioridad de la investigación, incluyendo el uso de insumos orgánicos y la articulación con el medio ambiente (incluyendo el apoyo a prácticas silvopastoriles en la ganadería).

La política de tierras debe jugar también un papel fundamental. Debe incor-

porar claramente el compromiso del Acuerdo de Paz de redistribuir tres millones de hectáreas e incluir la culminación del catastro multipropósito, la formalización de pequeñas propiedades sin títulos firmes y la resolución de los conflictos correspondientes (incluyendo la ocupación de parques nacionales y zonas de especial interés ambiental).

La contribución de Colombia a la agenda ambiental internacional debe ser también parte esencial de la agenda de desarrollo productivo y, en ese sentido, no solo de la política ambiental. Nuestra prioridad para mitigar y adaptar al país al cambio climático debe ser a través de cambios en las formas de producción y el uso de energía. En materia de promoción de nuevas fuentes de energía, el país muestra avances, pero debe acelerarse e involucrar el uso decreciente de combustibles fósiles, aunque también el uso creciente del gas como combustible de transición.

Dado que la principal contribución al cambio climático que hace país es en la deforestación y algunas prácticas agropecuarias, es necesario frenar por completo la deforestación, otorgar bonos carbono de conservación y, como lo he señalado, incluir los objetivos ambientales claramente en la agenda del desarrollo rural. Por otra parte, como el país es uno de los más megadiversos del mundo, la protección de la biodiversidad debe ser parte esencial de la agenda. La protección de nuestros bosques nativos, especialmente en la Amazonia y el Pacífico, es crítica en este aspecto. Y lo es también jugar un papel esencial en la agenda mundial sobre estos temas en cabeza de las Naciones Unidas, pero también, como lo ha señalado el presidente electo, en la agenda hemisférica.

Las finanzas públicas

Algunos de los retos más complejos del próximo gobierno son los asociados con las finanzas públicas. Dados los elevados déficits del Gobierno Nacional y de la deuda pública, que continúan estando entre los más altos de la historia, será necesario hacer un ajuste fiscal de unos tres puntos del PIB, de acuerdo con la regla fiscal. Pero, por otra parte, dadas las inmensas demandas sociales, es necesario financiar en forma permanente un mayor gasto público social. Esto significa que el grueso del ajuste deberá hacerse con una reforma tributaria estructural.

En materia fiscal ha habido noticias positivas. Gracias a la fuerte reactivación de la economía, los recaudos tributarios aumentaron más de lo esperado en 2021 y lo harán igualmente en 2022. A ello se agregan las mayores utilidades de **Ecopetrol** por la coyuntura de altos precios de petróleo.

Pero también hay noticias negativas. La más importante es que el endeudamiento se está volviendo más costoso a escala internacional, tanto por el aumento en las tasas de interés de los países desarrollados como por los mayores márgenes de riesgo que hoy tiene el país debido a la

pérdida del grado de inversión.

Otro problema de gran magnitud es el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, que ha arrojado desequilibrios casi estructurales, pero con la explosión de los precios internacionales de productos energéticos, el déficit podría alcanzar cerca del 3 % del PIB en 2022, según estimaciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). Ello exige ajustar, al menos parcialmente, los precios de los combustibles, y revisar en forma estructural la política que se aplica a estos precios, tareas que el actual Gobierno le dejó a la próxima administración.

Hay que recordar que los recaudos tributarios en el país son inferiores al promedio de América Latina y muy inferiores a los de un país de la OCDE. En muchos casos las tasas son altas, pero los beneficios tributarios también lo son, lo que significa que la carga tributaria está mal distribuida. Los principales problemas están en el impuesto a la renta de las personas naturales, pero también a múltiples beneficios a sectores empresariales y, por supuesto, la elevada evasión tributaria.

El informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios que coordinó la OCDE el año pasado dejó claro que los niveles efectivos de tributación de Colombia son bajos: 19,3 % del PIB vs. un promedio de 33,8 % para los países de la OCDE. La gran disparidad es en el impuesto de renta a las personas naturales, donde en el país se paga el 1,2 % del PIB contra 8,1 % en la OCDE. El problema principal es la tributación efectiva de las rentas y ganancias de capital, por lo cual la tasa efectiva de tributación tiende a disminuir para el 5 % y aún más en el 1 % más rico de la población.

En el caso de la renta a las personas jurídicas, será necesario eliminar o reducir beneficios sectoriales, y racionalizar los de las zonas francas para concentrarlos en actividades exportadoras. Y se debe restablecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales, elevar los impuestos a las emisiones de carbono y crear otros impuestos ambientales.

Hay muchos informes importantes sobre la mesa que deben ser la base de un acuerdo nacional: aparte del de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, ya mencionada, se encuentra la Propuesta de Reforma Tributaria Progresiva que hizo un grupo de profesores de varias universidades bajo coordinación de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (Fescol), varios informes del Observatorio de Política Fiscal de la Universidad Javeriana y Fedesarrollo, entre otras entidades, y otros de analistas individuales,

El presidente electo debe convocar, por lo tanto, a un grupo de expertos que presente las ideas básicas de una reforma, que después tendrá que ser concertada con múltiples sectores. Es una tarea absolutamente necesaria.