

# Desafíos del desarrollo en Colombia

Leandro Gastón Andrián

Departamento de Países  
Andinos

RESUMEN DE  
POLÍTICAS N°  
IDB-PB-293

# Desafíos del desarrollo en Colombia

Leandro Gastón Andrián

Junio 2018

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Andrián, Leandro.

Desafíos del desarrollo en Colombia / Leandro Andrián.  
p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 293)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development-Colombia. 2. Fiscal policy-Colombia. 3. Investments-Colombia. 4. Colombia-Economic conditions. 5. Colombia-Social conditions. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino. II. Título. III. Serie.  
IDB-PB-293

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



landrian@iadb.org

---

## Resumen

Este resumen de política presenta una síntesis de los desafíos de desarrollo que enfrenta Colombia.

**Palabras clave:** Crecimiento Económico, Productividad y Crecimiento, Infraestructura, Instituciones Públicas y Movilidad Social

**Códigos JEL:** H30, H50, H60, I00, I1, I2, I3, J00, O1



## Desafíos del desarrollo en Colombia

Leandro Andrián

### Tendencias económicas y sociales a mediano plazo

**Una gestión prudente de la política monetaria y fiscal a lo largo de la última década ha permitido un crecimiento sostenido y un contexto favorable para la inversión privada.** En finanzas públicas, la regla fiscal establecida en 2012 ha contribuido a reducir el comportamiento procíclico, moderar el gasto y limitar los déficits fiscales para generar un perfil de deuda sostenible y una política fiscal que tienda a ser acíclica. En política monetaria, desde 2001, el Banco de la República ha implementado un esquema de metas de inflación que ha logrado tasas de inflación bajas y estables. A pesar de la volatilidad de los precios del petróleo, las condiciones externas contribuyeron a impulsar la inversión y el crecimiento. Los términos de intercambio mejoraron en un 50% entre 2006 y 2014, impulsados por el aumento de los precios del petróleo y los minerales. Los flujos de capital (inversión externa directa y cartera) aumentaron considerablemente, de USD 3900 millones en 2000 a USD 35.000 millones en 2014. Al mismo tiempo, mejoró la seguridad urbana y rural. La combinación de estos elementos convirtió al aumento de la inversión en uno de los principales motores del crecimiento.

**Antes de la caída de los precios del petróleo, la economía colombiana creció a una tasa promedio de 4,2% entre 2008 y 2014.** Por el lado de la oferta, exceptuando las industrias extractivas, fue el sector de bienes no transables el que sustentó el crecimiento del PIB. La construcción, la actividad financiera y el comercio destacan como los principales motores. Por el lado de la demanda, el consumo de los hogares y la inversión mostraron el mayor crecimiento.

**Después del shock de los precios del petróleo, la economía colombiana está gravitando hacia un nuevo equilibrio macroeconómico.** En 2015, el déficit fiscal comenzó a aumentar (aunque el gasto también comenzó a ajustarse y mejoró la recaudación tributaria) a la vez que se produjo una considerable depreciación del tipo de cambio. Esto último, junto con los shocks de los precios de los alimentos, generó un aumento en la tasa de inflación que obligó al Banco de la República a adoptar una política monetaria más estricta. Las políticas contractivas junto con los shocks externos tuvieron un impacto en el nivel de la actividad económica, y el crecimiento del PIB disminuyó gradualmente de 4,6% al año en 2014 a 1,8% en 2017. A su vez, la depreciación real entre 2014 y 2016 y el desempeño de la demanda doméstica impactaron favorablemente en las cuentas externas desde 2016. En este contexto, el mercado laboral y el sistema financiero se han mostrado resilientes ante el deterioro de la actividad económica, el aumento de la inflación y la depreciación del tipo de cambio.

**Los indicadores sociales también mostraron un progreso positivo a lo largo de los últimos 10 años.** Colombia tradicionalmente ha sido un país con una movilidad social baja. Sin embargo, a lo largo de la última década se ha producido una importante disminución de la pobreza a favor de un marcado aumento de la clase media. En el período 2008-2017, el desempleo disminuyó de 11,3% a un 9,4%. La desigualdad, medida por el coeficiente Gini, mejoró marginalmente de 0,57 a 0,52 en el periodo 2008-2016. Al mismo tiempo, la pobreza disminuyó del 42% en 2008 al 28% en 2016, mientras que la pobreza extrema se redujo a la mitad en ese periodo, hasta llegar al 8,5% en 2016. Según las estimaciones del BID, la clase media aumentó del 44% al 67% entre 2006 y 2016, aunque cerca del 60% de la clase media todavía se encuentra en una situación vulnerable.



La mayoría de estos avances tuvieron lugar durante el período del aumento de los precios del petróleo.<sup>1</sup> Los retos actualmente son la falta de empleo formal, las deficiencias en la educación y una insuficiente cobertura del sistema de pensiones.

## **Panorama económico y social a mediano plazo**

**El panorama a mediano plazo es positivo para Colombia, aunque con tasas de crecimiento más moderadas que las observadas entre 2008 y 2014.** En un escenario de paz, las proyecciones privadas y oficiales prevén una recuperación económica, con un crecimiento del PIB de 2,6% en 2018 y que aumentará progresivamente al 3,5% en 2022. Los principales motores de esta recuperación son la demanda interna mediante la expansión de la inversión privada, un mayor consumo de los hogares y la construcción de infraestructura. En este sentido, la implementación del Programa de cuarta generación de concesiones viales (4G) basado en APPs juega un rol particularmente importante. Los precios del petróleo de aproximadamente USD 60 por barril contribuirán a mantener el ritmo del crecimiento y a cerrar los déficit fiscales y externos. A su vez, se prevé que la inflación se sitúe en el rango de la meta de inflación (2%-4%) dándole al Banco de la República espacio para apoyar el crecimiento.

**Bajo el escenario base, se prevé que los desequilibrios externos y fiscales se cierren a mediano plazo.** En el frente fiscal, el gobierno proyecta cumplir con el objetivo a mediano plazo impuesto por la regla fiscal mediante la reducción gradual del déficit del 3,1% del PIB en 2018 al 1% del PIB en 2022. En el frente externo, el déficit de cuenta corriente convergería hacia 2022 a su promedio histórico de 3% del PIB, donde la reducción de las importaciones, el aumento de las exportaciones y las remesas de los trabajadores serán los factores determinantes.

**Sin reformas o medidas que permitan abordar las vulnerabilidades que afectan a los ciudadanos colombianos, el ritmo de mejora de los indicadores sociales seguirá fundamentalmente las fluctuaciones macroeconómicas.** Por ejemplo, Obando Rozo y Andrián (2016) muestran que más del 90% de la reducción de la pobreza entre 2002 y 2013 se explica por el crecimiento económico. Sin políticas públicas que mejoren la red de protección social (pensiones, seguro de desempleo y educación, entre otros), la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la clase media seguirá dependiendo de un buen desempeño económico.

## **Factores de riesgo**

**El contexto externo y el panorama fiscal son las principales fuentes de incertidumbre.** En el corto y mediano plazo, los factores de riesgo de Colombia son i) la crisis social y económica en Venezuela; ii) la inestabilidad de los precios del petróleo que afecta a las cuentas fiscales y externas y el deterioro de las condiciones financieras externas; y iii) la incertidumbre relacionada con el proceso electoral en el primer semestre de 2018. En primer lugar, a diciembre de 2017, la crisis de Venezuela ha llevado a aproximadamente 550.000 ciudadanos venezolanos a emigrar a Colombia, según *Migración Colombia*, el organismo de migración de Colombia. Debido a esto, el gobierno colombiano adoptó una serie de medidas para controlar el movimiento excesivo de personas hacia Colombia. Además, las migraciones en masa pueden significar una carga para el

---

<sup>1</sup> Obando Rozo y Andrián (2016) muestran que el efecto del ingreso representa más del 90% de la disminución de la pobreza moderada y extrema en el período 2002-2013.



sistema público de salud. En segundo lugar, la incertidumbre en relación con los precios del petróleo significa que se deben tomar medidas para mitigar los potenciales efectos adversos. La brusca caída de los precios del petróleo en 2014 afectó a Colombia más que a países similares en la región. Fue necesario adoptar medidas que incluían una reforma tributaria estructural con el fin de corregir el desequilibrio fiscal provocado por la pérdida de los ingresos del petróleo. Además, un aumento del costo de financiamiento externo puede socavar la senda de ajuste de los déficits fiscal y externo, obligando a la economía a realizar ajustes severos. Por último, es importante subrayar que los cambios en las políticas en el corto plazo serán fundamentales para la estabilidad del financiamiento, puesto que determinan en gran medida si las calificadoras de crédito mantendrán el estatus de grado de inversión del país. La posición del nuevo gobierno sobre la regla fiscal y la reforma de las pensiones tendrá una gran relevancia en estos temas.

## **Retos de desarrollo**

**Los retos de desarrollo más importantes en Colombia son i) cómo mejorar la productividad; ii) cómo fortalecer las instituciones públicas; y iii) cómo fortalecer la movilidad social.**<sup>2</sup>

**Durante la última década, la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento del PIB ha sido casi nula.** Varios factores relacionados con la baja productividad están relacionados con las características de la fuerza laboral, el nivel de desarrollo y la profundidad del sector financiero y la informalidad. Otras causas subyacentes de este fenómeno son la exclusión social y la desigualdad (que afectan directamente al desarrollo de capital humano), la infraestructura, el cambio climático, los marcos institucionales y de las políticas y la inseguridad en algunas regiones. Las medidas para abordar estos problemas pueden comprender lo siguiente: i) estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola; ii) mejorar la calidad de la educación y dar prioridad a la población más vulnerable; y iii) aumentar la calidad de la infraestructura para reducir los costos de transacción y de transporte en la economía.

**Las instituciones públicas presentan retos en términos de la eficiencia del gasto y los escasos recursos para financiar los bienes públicos.** Colombia tiene una capacidad relativamente baja en la ejecución del gasto público así como retos para asegurar la alta calidad de la inversión y la provisión de servicios públicos. En el índice de eficiencia de gobierno del Foro Económico Mundial (Foro Económico Mundial, 2017) Colombia se sitúa por debajo del promedio de ALC-5<sup>3</sup> y de otros países en vías de desarrollo. Los factores que explican esta baja eficiencia son: i) las debilidades institucionales; ii) los problemas de gestión del servicio civil; y iii) los mecanismos de rendición de cuentas limitados. Los impuestos recaudados por el gobierno central de Colombia en los últimos años como porcentaje del PIB representan el 15% y los recaudados por los gobiernos subnacionales representan un 2% a 3% adicional. En 2015, Colombia tuvo 13,5 puntos porcentuales menos del PIB en recaudación tributaria que el promedio de la OCDE (34,3% del PIB). La evasión tributaria es uno de los principales problemas del sistema tributario colombiano, y se estima en el 4% del PIB cuando se tiene en cuenta el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado (IVA). La reforma tributaria estructural de 2016 propone aumentar la recaudación tributaria y alcanzar las metas de déficit de la regla fiscal. El gobierno aumentó la tasa del IVA y gravó los dividendos para aumentar la recaudación, y permitió un descuento parcial del IVA sobre la compra de bienes de capital y una reducción del impuesto a la renta de sociedades

<sup>2</sup> Esta sección se basa en BID (2015).

<sup>3</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.



con el fin de estimular la inversión. Sin embargo, el impuesto de transacción financiera se mantuvo y no se han reducido ni eliminado las exenciones del impuesto sobre la renta y el IVA, lo cual mantiene alto el gasto tributario.

**Por último, la movilidad social es un factor principal para apuntalar el desarrollo.** Los principales retos sociales son: i) la reducción de la pobreza moderada y la eliminación de la extrema pobreza; ii) los altos niveles de informalidad empresarial y laboral; iii) la consolidación del sistema de pensiones sostenible e incluyente; y iv) el acceso a servicios básicos de calidad. Si bien Colombia ha progresado en la reducción de la pobreza y de la indigencia, hay una alta incidencia de la pobreza extrema en la población rural. La pobreza extrema es del 8,5%. Cerca del 16% de las personas extremadamente pobres viven en las 13 áreas metropolitanas, el 35% vive en zonas urbanas no metropolitanas y el 49% vive en zonas rurales. La brecha entre las zonas urbanas y rurales parece incluso más profunda si se tienen en cuenta otros indicadores de la calidad de vida. Por ejemplo, en 2016, las conexiones de agua potable de los hogares eran sólo del 17% en las zonas rurales, comparado con el 94% en zonas urbanas.

## Conclusión

**Colombia ha logrado un importante progreso social a lo largo de la última década, pero todavía queda un largo camino por delante.** Colombia ha aumentado significativamente el tamaño de su clase media, aumentando la demanda interna, mientras que la población vulnerable ha disminuido y se han logrado mejoras considerables del bienestar y la calidad de vida. Entre 2010 y 2016, 4,3 millones de colombianos salieron de la pobreza. Las mejoras en el empleo formal y los sistemas de seguridad social son una señal importante de progreso económico y social, dado que el empleo ha aumentado y mostrado resiliencia ante la desaceleración económica. La participación de las mujeres en el mercado laboral también ha aumentado.

**Se prevé que la inversión en infraestructura será un motor del crecimiento económico en el corto y mediano plazo.** El crecimiento sostenido está estrechamente relacionado con el estado de la infraestructura, la conectividad física y los servicios logísticos, y los esfuerzos del gobierno serán fundamentales para aumentar la dotación pública de infraestructura, servicios y logística. Con una inversión estimada de USD 23.000 millones, el Programa 4G prevé la ejecución de más de 30 proyectos de concesiones, con la construcción de casi 7000 km de caminos, de los cuales 1800 km serían carreteras de doble vía.

**La solvencia del sistema financiero y el compromiso de las instituciones y el gobierno con la política fiscal y monetaria ha sido efectiva.** El sistema financiero ha demostrado su resiliencia ante la depreciación de la moneda y la desaceleración de la actividad. Un mayor esfuerzo para aumentar la profundidad financiera proporcionará un mayor ímpetu económico. El compromiso con la regla fiscal ha sido una señal de credibilidad y el control del gasto ha contribuido a orientar los ajustes del déficit fiscal hacia la meta del 1% del PIB en 2022. Por el lado de la política monetaria, se ha respetado la independencia del Banco de la República, y la gestión de la política monetaria ha servido para controlar la inflación y anclar las expectativas en el rango meta a lo largo de los últimos dos años. El régimen del tipo de cambio flexible ha funcionado como estabilizador automático contra los shocks externos. El mismo, ha permitido un ajuste de las cuentas externas disminuyendo las importaciones y promoviendo el sector industrial.

**Por último, la perspectiva de una paz sostenible ofrece una oportunidad para cosechar dividendos sociales y económicos.** El final del enfrentamiento armado con las FARC promete





mejorar la seguridad y los derechos humanos en Colombia. También se espera que contribuya a disminuir el tráfico de drogas. Un estudio del gobierno de Colombia estimó que el logro de la paz podría aumentar el crecimiento anual del PIB hasta en un 0,3% a lo largo de los próximos 10 años, gracias a aumentos relacionados con la inversión externa e interna, el consumo y la redistribución de los recursos del gasto militar a otros sectores. Diversos sectores empresariales podrían ampliarse en regiones remotas, lo cual generaría una creación de empleos rurales muy necesaria, un desarrollo de la infraestructura y un impulso al turismo.



## Referencias bibliográficas

- Foro Económico Mundial. 2017. *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. Ginebra, Suiza: Foro Económico Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. Documento “Colombia.” Country Development Challenges (CDC). BID, Washington, DC.
- Obando Rozo, N. y L. G. Andrián. 2016. “Measuring Changes in Poverty in Colombia: The 2000s.” Nota técnica del BID no. 1074. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

