



AGENDA EMPRESARIAL PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Luis Fernando Mejía
David Forero
Martha Elena Delgado
Bárbara Silva

Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (571) 3259777

  @Fedesarrollo



AGENDA EMPRESARIAL PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA¹

Luis Fernando Mejía David Forero Martha Elena Delgado Bárbara Silva

Fedesarrollo

Octubre 19 de 2020

1 Introducción: Contexto macroeconómico

La economía colombiana está experimentando una recesión sin precedentes, producto de la pandemia del COVID-19 y de las medidas adoptadas para contener su propagación. La actividad económica, el empleo y el nivel de precios han tenido reducciones significativas que, aunque se han venido recuperando a partir de una paulatina relajación de las medidas de aislamiento por parte del Gobierno nacional, aún se mantienen en niveles considerablemente inferiores a los observados a inicios de año.

En el segundo trimestre de 2020 el Producto Interno Bruto (PIB) experimentó una disminución anual de 15,7%, explicada por una reducción del valor agregado en 9 de los 12 sectores económicos que la componen, con la mayor afectación en las actividades de comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida (-34,3%); la industria manufacturera (-25,4%) y la construcción (-31,7%). A nivel mensual, los resultados fueron menos negativos a medida que el proceso de reactivación económica se implementaba, considerando que el Índice de Seguimiento a la Economía (ISE) presentó una variación anual de -20,1% en abril, -16,2% en mayo y -11,1% en junio.

El menor ritmo en la actividad económica se ha manifestado a su vez en pérdidas sustanciales de empleo. La tasa de ocupación registró mínimos en su serie desestacionalizada, ubicándose en 41,2% para abril, 43,6% en mayo, 45,3% en junio y 46,0% en julio, mientras que en febrero el indicador estaba en 56,5% de la población en edad de trabajar (PET). A pesar de que entre mayo y julio se generaron 1 millón 902 mil empleos (977 mil en mayo, 780 mil en junio y 145 mil en julio), el ritmo de crecimiento en el nivel de ocupados se ha desacelerado desde junio y no alcanza a compensar los empleos que se perdieron en marzo (1 millón 625 mil) y abril (4 millones 434 mil). En consecuencia, para este año Fedesarrollo

¹ Agradecemos la asistencia de investigación de Andrés Gallego, David Lara y Sandra Díaz. Asimismo, agradecemos al Consejo Gremial Nacional por financiar la elaboración de este documento.

estima que la tasa de desempleo se ubicará en niveles cercanos a 18,2%, lo que tendría efectos negativos sobre la pobreza monetaria que alcanzaría niveles de al menos el 32%.

La economía mundial tampoco ha sido ajena a los efectos negativos de la propagación del COVID-19. El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta que el crecimiento de la economía global en 2020 será cercano a -4,9%, explicado tanto por una disminución del PIB de las economías avanzadas (-8%) como de las economías emergentes (-3%). Dentro de los efectos de esta contracción económica mundial se encuentra la caída en la demanda mundial de petróleo a causa de los confinamientos, pues el menor consumo se ha traducido en una reducción de los precios internacionales del petróleo, el cual pasó de una cotización promedio de \$64,2 dólares por barril en 2019, a niveles alrededor de \$43 dólares por barril en agosto de 2020. Para el caso colombiano, este choque no solo afecta las ventas al exterior y la cadena productiva asociada a la extracción de crudo, sino que también representa menores ingresos para el Gobierno nacional, en un momento en el que las finanzas públicas juegan un papel fundamental en la inversión contracíclica para hacer frente al choque en el sector productivo, los empleos y la mitigación de la pobreza.

En cuanto al nivel de precios, en lo corrido de 2020, la inflación pasó de ubicarse dentro del rango meta establecido por el Banco de la República (entre 2% y 4%) con una inflación anual de 3,62% en el mes de enero de 2020, a una inflación anual de 1,97% en julio. La reducción en la variación anual de la inflación es producto no solo de la baja demanda local causada por la contracción económica y las medidas de confinamiento, sino también de una serie de medidas transitorias adoptadas por el Gobierno nacional con el fin de mantener el poder adquisitivo de los hogares en el marco de la crisis. Entre estos se destacan el congelamiento de los cánones de arrendamiento, el subsidio en las tarifas de servicios públicos, la disminución del precio de los combustibles, y la reducción del IVA y del impuesto al consumo a un grupo de productos.

Para 2020 Fedesarrollo estima que el PIB tendrá una contracción entre 5,0% y 7,9%, sustentada principalmente en disminuciones del valor agregado en los sectores de comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida, la industria, la construcción, la minería y las actividades artísticas y de entretenimiento. Por tanto, el mayor reto que tiene la economía colombiana es la pronta reactivación de su actividad productiva. En este contexto el sector privado fungirá como un motor fundamental de la recuperación. Así, en los esfuerzos que se

lleven a cabo para esta labor se deberán priorizar los proyectos que tengan una amplia generación de valor agregado y altos niveles de encadenamientos productivos, que permitan recuperar los empleos y el bienestar de la población colombiana.

2 Propuestas de política pública desde el enfoque de la oferta

2.1 Propuestas con visión transversal

2.1.1 Infraestructura pública

La inversión en infraestructura ha sido ampliamente documentada como uno de los motores de crecimiento y una política para promover la reactivación después de la ocurrencia de crisis económicas (Lin & Doemeland, 2012; Margairaz, 2009). Éste fue el caso de la crisis asiática de los noventa, a partir de la cual varios países implementaron planes de infraestructura y proyectos públicos con el fin de estimular la demanda interna (Wang & Shao, 2014; Chen & Bih, 2014; Aziz et al., 2014). La infraestructura pública también fue uno de los canales de reactivación tras la crisis financiera de 2008, tanto en Estados Unidos (Goetz, 2011) como en las economías europeas (Inderst, 2013). Adicional a ser un sector que genera una gran cantidad de empleos directos e indirectos y que se caracteriza por un elevado multiplicador fiscal (Ilzetzki et al., 2013), tiene la capacidad de promover la productividad de otros sectores que dependen de la presencia de capital público, impulsando el crecimiento y el desarrollo económico a largo plazo (Fedderke & Bogetic, 2009; Subacchi, 2014).

Cifras del DANE indican que, durante el 2019, la infraestructura tuvo un crecimiento anual de 10,7%, siendo uno de los sectores motores del crecimiento económico del país, como consecuencia del avance en ejecución de varios de los proyectos de concesión vial 4G. En efecto, un estudio reciente de Fedesarrollo muestra el efecto multiplicador de la construcción de obras públicas sobre los demás sectores económicos: ante un incremento de \$1 en la demanda de obras civiles, la producción de todos los sectores de la economía se incrementa en \$2,7 (Salazar, Forero, Becerra, & Pinchao, 2017).

Si bien durante los últimos años ha habido un avance importante en infraestructura gracias a los proyectos 4G y algunas grandes obras por concesión, el país sigue rezagado en materia de intermodalidad de transporte, asignación de recursos para la construcción de vías terciarias y legislación de las Asociaciones Público-Privadas, entre otros aspectos (Consejo Gremial

Nacional, 2017). Estos temas representan grandes cuellos de botella para el transporte de mercancías y la competitividad sectorial, y resolverlos puede ser un motor importante para la agenda de reactivación económica.

En este sentido, resaltan algunas propuestas de los gremios empresariales para impulsar la infraestructura y con ello estimular el crecimiento en sectores económicos encadenados. En primer lugar, se encuentra la construcción y habilitación de vías terciarias, seguido por la aplicación de pliegos tipo para la construcción de obras públicas, la activación de líneas férreas y un modelo de garantías de aprovisionamiento para cubrir a toda la línea de proveedores de los grandes contratistas.

1. **Construcción y habilitación de vías terciarias.** Aunque las grandes inversiones se han enfocado principalmente en la construcción de vías primarias, es necesario reconocer la importancia de las vías secundarias y terciarias que representan 22% y 69,5% de las carreteras del país, respectivamente (DNP, 2016). Las vías terciarias conectan a los productores agropecuarios con los centros de acopio y distribución, y se complementan con las vías primarias para llevarlos a los nodos de transporte y de consumo. En este sentido, la propuesta de construir y habilitar vías terciarias cobra una relevancia que va más allá de la reactivación económica; es un factor estructural que aumentaría la productividad y competitividad del sector agropecuario. Al ser un tema que compete a las entidades locales y departamentales, una fuente esencial de financiamiento para este tipo de proyectos es el Sistema General de Regalías, el cual cuenta con un presupuesto de \$17,3 billones de pesos para la vigencia 2021-2022, por lo cual se hace un llamado a la acción de los alcaldes y gobernadores en la asignación de recursos para la construcción de vías. Esta fuente de recursos se puede complementar con el Fondo Nacional para el Desarrollo de Infraestructura (FONDES) modificado en la Ley 1955 de 2019, así como el presupuesto de inversión de la Agencia Nacional de Infraestructura, estimado en \$3,7 billones para el 2020 y \$4,2 billones para el 2021 y el presupuesto del Instituto Nacional de Vías, estimado en \$2,1 billones para 2020 y \$4,3 billones para el 2021, el cual además cuenta con un rubro de inversión de \$2,47 billones para el desarrollo del programa *Colombia Rural* que serán ejecutados entre 2020 y 2022.

2. **Pliegos tipo para construcción de obras públicas.** En la actualidad los pliegos tipo en obras públicas sólo son implementados en procesos de licitación de infraestructura de transporte. Bajo esta modalidad se evidencian logros en la simplificación de información, promoción de la competencia, mayor transparencia y selección objetiva, logros que podrían extenderse también a las obras públicas de edificaciones institucionales. Entre las iniciativas del gobierno se identificaron las acciones EC 5.1 y EC 5.2 del Pacto por el Crecimiento del sector de la construcción, que acuerdan evaluar la conveniencia de ajustar los pliegos tipo de licitación pública de infraestructura de transporte para asignar el puntaje de la industria nacional en función de la utilización de determinados bienes nacionales, y para promover la industria nacional en procesos de contratación. Además, el Decreto 342 de 2019 establece la implementación de pliegos tipo para los procesos contractuales de consultorías e interventorías en el sector de obras civiles. Aun así, no se ha avanzado en definir pliegos tipo para otras obras de infraestructura que no estén relacionadas con transporte.
3. **Reactivar el corredor férreo del Pacífico.** Este corredor se inició en el año 2000 y acorde a las proyecciones, debería movilizar 110.000 toneladas de carga al mes desde el puerto de Buenaventura hacia el Eje Cafetero, pero esto no ha sido posible debido a que el corredor ha estado inactivo desde el 2017 producto de ineficiencias en la rehabilitación, conservación y operación por parte del contratista, lo cual ha generado afectaciones sobre el comercio exterior y los costos de transporte de mercancías en diferentes cadenas de abastecimiento. Con relación a esto, el Pacto por el Crecimiento del sector Infraestructura en su acción F 1.1, estipula la presentación al Congreso de un proyecto de ley general ferroviario que favorezca la participación del sector privado en la consolidación de las operaciones ferroviarias, en las cuales se podría incluir el funcionamiento de este corredor. De acuerdo con información presentada por la Agencia Nacional de Infraestructura, este proyecto se encuentra en gestión contractual luego de que se declarara la caducidad del contrato por incumplimiento. Cabe resaltar que darle celeridad a este asunto puede tener un impacto positivo en materia de competitividad para el país, al conectar nuestro principal puerto en el océano Pacífico con el eje cafetero y la zona Andina.

4. **Activar líneas férreas existentes para transporte de carga.** El transporte férreo es uno de los más eficientes para movilizar carga pesada desde los puertos a los centros productivos y de distribución, en materia ambiental, logística y de costos. No obstante, la propuesta de activar líneas existentes para transporte de carga se enfrenta a grandes cuellos de botella de la red férrea colombiana, como la obsolescencia de los trazados existentes con respecto a los estándares internacionales², la falta de interconexión de las principales líneas y en general el mal estado de la red (Camara Colombiana de Infraestructura, 2012). En concordancia con este tema, el sector de infraestructura suscribió en el Pacto por el Crecimiento 4.1 la formulación de un Plan Maestro Férreo que contenga acciones para mejorar la competitividad, sostenibilidad, institucionalidad y gobernanza, con el cual se puede avanzar paulatinamente en la solución de los cuellos de botella que a largo plazo permitirían la activación de las líneas férreas.
5. **Diseñar un modelo de garantías de aprovisionamiento que sea extensible a la cadena de proveedores.** Bajo este modelo, el contratista que coordina la obra puede extender las garantías a su cadena de producción, es decir, a los proveedores de insumos y a los diferentes eslabones de la cadena de aprovisionamiento. El crédito de proveedores es un acuerdo entre un comprador y un proveedor, en el cual el comprador no paga inmediatamente y pacta un plazo con el proveedor. Se trata de un mecanismo importante para proveer un financiamiento puente que permita cubrir la brecha temporal entre la compra de insumos y los ingresos por el producto final, en este caso infraestructura de transporte terrestre. Este financiamiento crea además una relación importante entre compradores y vendedores, y es aceptado por el proveedor en la medida en que éste tiene interés en que se asegure la sobrevivencia de su comprador. Este modelo de crédito (B2B o *Business to Business*) cobra especial relevancia en proyectos de largo plazo, como es el caso de los de infraestructura, puesto que define la disponibilidad de capital de trabajo tanto por el contratista principal, como para sus proveedores y los proveedores de los proveedores.

² Por ejemplo, la distancia interna entre rieles en Colombia es de 1 metro, en lugar del estándar internacional de 1,435 metros.

2.1.2 Acceso al crédito

Las medidas sanitarias del Gobierno nacional y los gobiernos locales para contener la propagación del COVID-19 han impactado negativamente las cadenas de suministro, la operatividad de las empresas y la demanda agregada en diferentes niveles, lo cual ha tenido efectos económicos negativos que se han reflejado en la liquidez de las empresas y un impacto en el crédito. De acuerdo con el Banco de la República, si bien al principio de la emergencia se evidenció un aumento de 31,7% anual en la demanda de créditos por parte de las firmas, durante el segundo trimestre se evidenció una reducción al 5,6%, con mayor afectación en las micro y pequeñas empresas, las cuales tuvieron una reducción en la adquisición de créditos del 30% y el 10%, respectivamente; por su parte, las empresas medianas presentaron un incremento nulo y las empresas grandes un crecimiento del 10% (Banco de la República, 2020).

La literatura sobre recuperación económica indica que el repunte de la demanda interna está fuertemente correlacionado con el incremento en el flujo de crédito (Biggs, Mayer, & Pick, 2009). En el caso de la recuperación europea, tras la crisis financiera global de 2008, se evidenció una relación positiva, pero moderada, entre la expansión del crédito al sector privado y el crecimiento económico. De acuerdo con el FMI, un incremento del 10% en los créditos bancarios otorgados al sector privado generan un incremento cercano al 1% en el PIB real y del 2% al 2,5% en la inversión privada real (Fondo Monetario Internacional, 2017).

En el contexto colombiano, el mantenimiento de elevadas tasas de inversión privada fue uno de pilares fundamentales de la Agenda Empresarial formulada para el periodo 2018-2022, puesto que guarda una estrecha relación con la competitividad y tiene impactos positivos sobre la producción nacional y la generación de empleo. Sin embargo, esta inversión depende de un adecuado acceso al crédito y de un entorno económico favorable, por lo cual resulta imperativo adoptar políticas de choque que fortalezcan estos elementos.

Dada la importancia que puede tener el crédito en la reactivación económica posterior a la crisis ocasionada por el COVID-19, los gremios presentaron propuestas en torno a la dinamización del crédito como catalizador del aparato productivo. Estas propuestas van encaminadas a generar liquidez a través de una mayor capitalización del Fondo Nacional de Garantías, del mejoramiento y ampliación de las actuales líneas de crédito y de la activación de líneas crediticias de primer piso en bancos de segundo piso.

1. **Capitalización adicional del Fondo Nacional de Garantías.** Esta capitalización sería utilizada para capital de trabajo, pago de nóminas, reestructuración empresarial y créditos de salvamento para las empresas más golpeadas por la crisis. Desde el Gobierno nacional ya se han hecho algunos planteamientos en torno a este punto, como el Decreto 492 de 2020 del Ministerio de Hacienda, el cual estipula el fortalecimiento patrimonial del Fondo Nacional de Garantías (FNG) autorizando a la Nación para realizar aportes de capital a este fondo mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial, y el Programa de Garantía Especial *Unidos por Colombia*, a través del cual empresas de todos los tamaños y trabajadores independientes afectados por la pandemia pueden acceder al financiamiento requerido para suplir sus necesidades de liquidez. Cabe resaltar que para que esta política sea eficiente, la agilidad y la oportunidad del flujo de recursos es indispensable, puesto que en la medida en que las empresas de los sectores más afectados accedan a estas facilidades, podrán subsanar sus obligaciones financieras, pagar nóminas y reestructurar sus modelos productivos. Además, esta propuesta puede ir acompañada por un programa de educación financiera, particularmente en el sector agropecuario, para masificar el acceso al crédito y dar a conocer a los productores los instrumentos y alternativas existentes para su financiamiento.
2. **Mejoramiento de las actuales líneas de crédito, ampliándolas con un plazo hasta de 10 años con periodo muerto de 2 años.** El mejoramiento de las actuales líneas de crédito cuenta también con pactos por el crecimiento en los sectores de Software y TI y turismo, en los que el Gobierno nacional se compromete a desarrollar líneas de crédito especiales acorde con las necesidades empresariales de estos sectores. Por su lado, en el marco del CONPES 3999, las circulares 007 y 014 de la Superintendencia Financiera se impartieron algunas directrices para que los deudores afectados por la emergencia sanitaria pudieran acordar nuevas condiciones de pago con los establecimientos de crédito en materia de periodos de gracia, plazos y mantenimiento de las tasas de interés. No obstante, la norma vigente a este respecto corresponde a la Circular Externa 022 de 2020 de la Superfinanciera, que brinda los parámetros del Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD). La propuesta resulta pertinente, en cuanto a que, a pesar de que algunos sectores ya están

contemplados en las medidas de reactivación, otros que también han tenido un grado de afectación elevado por la pandemia aún no han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en materia de ampliación del crédito, como lo son el sector de transporte terrestre y algunas ramas de la actividad industrial, actividades que igual se han visto afectadas por la reducción de la demanda agregada y el menor dinamismo de los sectores encadenados. En el caso del sector agropecuario, se sugiere que se incorporen en el Presupuesto General de la Nación 2021 al menos \$300 mil millones para el crédito de redescuento y subsidio a la tasa de interés, que permita mitigar los impactos de la reducción del consumo de los hogares y de los sectores encadenados.

3. **Activación de líneas de crédito de primer piso en bancos de segundo piso.** El decreto 468 del 2020 avala a Findeter, Bancóldex para otorgar créditos directos dirigidos a financiar proyectos de sectores elegibles para solventar la crisis en el territorio nacional hasta el 31 de diciembre del 2020. A Findeter y Bancoldex se les puede sumar Finagro, que puede beneficiar la promoción de actividades agropecuarias por medio de la banca de fomento, como sucedió exitosamente en India con la experiencia del NABARD (*National Bank for Agriculture and Rural Development*). En concordancia con esto, Bancóldex por medio de la circular 005 de 2020, habilitó la línea de crédito para los sectores de turismo y aviación, por medio del programa *Colombia Responde* y un programa para brindar alivio financiero a las empresas relacionadas con la Economía Naranja. Un elemento que podría entrar en discusión es la duración de la medida estipulada por el CONPES 3999, puesto que la activación de las líneas de crédito sólo está prevista hasta el 31 de diciembre de 2020, lo que podría reducir el impacto deseado sobre la reactivación económica, especialmente si se tiene en cuenta que Colombia sigue siendo uno de los países más afectados por el COVID-19 y existe una alta incertidumbre con respecto al escenario económico de final de año y comienzos del 2021.
4. **Habilitar líneas de crédito con enfoque diferencial para mujeres y jóvenes.** Tal como lo afirma el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), es imprescindible que mujeres y jóvenes tengan acceso al mercado financiero para que amplíen sus posibilidades productivas y personales (CAF, 2017). Este elemento cobra relevancia en la coyuntura actual, en la que jóvenes y especialmente las mujeres se han

convertido las poblaciones más afectadas por la pandemia del COVID-19: de acuerdo con cifras del DANE, en tanto los hombres presentaron un desempleo del 17% durante el mes de julio, para las mujeres esta cifra se elevó hasta 25,5% (DANE, 2020). En el caso de los jóvenes, el desempleo se incrementó hasta un 29,7% en julio. Estos efectos también se evidencian en el acceso al crédito, dado que entre marzo y mayo las solicitudes de crédito hechas por mujeres se redujeron en un 53,7% y en jóvenes alcanzó una caída del 63%, de acuerdo con cifras de Datacrédito (Forbes, 2020). En este sentido, habilitar nuevas líneas de crédito que se acomoden a las necesidades de financiamiento y sea focalizadas específicamente en mujeres y jóvenes se presenta como una necesidad para fomentar el desarrollo productivo de estos segmentos poblacionales.

2.1.3 Subsidios y exenciones

Tal como se ha mencionado, la emergencia sanitaria ha generado fuertes problemas de liquidez en las empresas colombianas, un elemento que ha tenido un impacto negativo importante sobre la capacidad de generar empleo y el ritmo de producción. Las empresas con mayor vulnerabilidad en el actual escenario económico son las MiPymes, que representan más del 90% del sector productivo nacional, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo, dado que tienen menor colchón financiero, reducida capacidad de manejar su capital de trabajo y dependen de la continuidad de sus ingresos para subsistir.

En este sentido, un mecanismo alternativo para promover la actividad de las MiPymes se encuentra en la asignación de subsidios y exenciones tributarias como mecanismos de salvamento y de respuesta ante la crisis. Estas herramientas ya han sido aplicadas en otras crisis con efectos positivos para la recuperación económica en el corto plazo. Por ejemplo, durante la crisis financiera de 2008 varios gobiernos, como es el caso de Francia y Alemania, ofrecieron subsidios al empleo para que las empresas mantuvieran y ampliaran su planta laboral, adoptaron reducciones temporales en los aportes a seguridad social, e incluso algunos países europeos, entre los que se incluyen los Países Bajos y Reino Unido, implementaron subsidios para las jornadas reducidas de trabajo, con el fin de impedir el incremento del desempleo y compensar la pérdida de ingresos (Keeley & Love, 2011).

Un ejemplo más cercano se encuentra en las medidas de salvamento adoptadas en Colombia durante la crisis estructural del UPAC en 1999, las cuales fueron dirigidas a

rescatar a la banca pública, a las cooperativas financieras y brindar alivios para los deudores del sistema UPAC para estabilizar la economía. Para tal propósito, el Gobierno adquirió participaciones en los bancos insolventes y emitió documentos de deuda pública para la capitalización de las entidades bancarias. Una vez cumplidas las condiciones de saneamiento de las instituciones financieras, se abrieron unas líneas especiales de crédito para que éstas se capitalizaran hasta alcanzar un nivel de solvencia adecuado (Clavijo, 2015).

A continuación, se relacionan las propuestas de los gremios para la reactivación económica en lo referente a subsidios y exenciones:

1. **Programa de salvamento a empresas.** Esta propuesta puede tener un gran impacto a corto plazo, en la medida en que facilitaría la reapertura de firmas que suspendieron actividades a partir de la pandemia, lo cual implicó una afectación del tejido empresarial. Tiene como desventaja que se debe buscar la asignación más eficiente posible de los escasos recursos públicos en tiempos de crisis, por lo que destinar recursos del presupuesto a empresas formales puede reducir el margen de maniobra del Estado para mejorar las condiciones de la población más vulnerable o de buscar a través de incentivos pecuniarios la formalización de empresas antes informales. Lo innovativo de la propuesta se encuentra en la segmentación de las empresas de acuerdo con el problema que enfrenten, diferenciando entre las empresas insolventes, las que pertenecen a un sector inactivo por largo periodo de tiempo, las que han visto reducida drásticamente su demanda y aquellas que son de interés público; para cada uno de estos casos se pueden buscar alternativas de financiamiento con diferentes condiciones y tiempos de pago. Adicionalmente, se propone dar una prelación a los sectores turístico, hotelero, restaurantes y bares, entretenimiento, centros de convenciones, aerolíneas y cultura, que han sido los más afectados por la pandemia. El Gobierno Nacional a través de los Decretos 560 y 772 de 2020 establece algunos mecanismos extraordinarios de salvamento para empresas insolventes y empresas en estado de liquidación inminente, por medio del acceso a mecanismos de reorganización, flexibilización en los pagos a deudores, pactos de deuda, entre otros. Si bien estas medidas han mitigado el efecto que ha tenido la emergencia sanitaria en algunas empresas, no visibiliza a aquellas que pertenecen a sectores que han estado inactivos por largos periodos de tiempo.

2. **Considerar los alivios para pagos de nómina como ingresos no constitutivos de renta.** En el Decreto 639 del 2020, por medio del cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), no se señala si los alivios a la nómina corresponden o no a ingresos constitutivos de renta. Sin embargo, la DIAN señaló que estos ingresos sí constituyen un ingreso gravable por renta, pero no están sujetos a retención en la fuente. Dado que los recursos girados en el marco del PAEF fueron pensados en tiempos extraordinarios para no dejar reducir el empleo de manera tan drástica, en momentos de recuperación y reactivación sería útil reducir la carga impositiva de las empresas para garantizar que los empleos que se salvaron en el periodo más difícil puedan tener continuidad en los meses posteriores, por lo cual se propone que estos subsidios sean considerados como ingresos no constitutivos de renta.

2.1.4 Operativo y procedimental

A través de los años, en Colombia se han comenzado a acumular trámites y procesos que debe cumplir el sector privado para estar al día en sus obligaciones con el Estado. Este alto número de trámites le implica al sector productivo una serie de costos, que en muchos casos podrían ser reducidos de manera sustancial para generar ganancias en eficiencia sin detrimento del control que debe ejercer el Estado. De acuerdo con el último reporte del Índice de Competitividad Global, Colombia ocupa el puesto número 92 de 141 en el componente *Costos de comenzar nuevos negocios* y el puesto 82 en *Adaptabilidad del marco legal a los modelos de negocio digitales*, lo cual evidencia un rezago en la competitividad del país en materia operativa y procedimental.

La actual crisis se presenta como una oportunidad para simplificar y automatizar trámites estatales, lo que coadyuvaría en el proceso de reactivación de la actividad productiva al reducir sustancialmente los costos administrativos, tanto en términos de tiempo como monetarios. Según las propuestas recopiladas en el presente ejercicio, esto se puede lograr a través del fortalecimiento de los canales virtuales, muchos de los cuales se han adoptado de manera forzada debido a la coyuntura epidemiológica, la dinamización de los procesos productivos, los tiempos de ejecución de trámites para legalizar proyectos, y en general el relacionamiento eficiente de las oficinas del Estado de atención a la ciudadanía.

Las propuestas gremiales con respecto a este tema se relacionan son:

1. **Implementar estrategia para la simplificación de trámites.** Esta estrategia puede volverse instrumental para reducir los costos operativos de algunos sectores económicos. Un ejemplo es el sector de la construcción, que se enfrenta a 50 trámites distintos para viabilizar un proyecto de construcción de edificaciones, con costos totales que se han estimado pueden ascender hasta \$2,5 billones al año. El empresariado colombiano se desenvuelve en un entorno de hiperregulación que afecta su competitividad: según cifras del Departamento Nacional de Planeación, entre 2000 y 2016 se expidieron 94.748 normas desde el Ejecutivo, lo cual genera inestabilidad jurídica por los constantes cambios normativos, dificultando la inversión interna y externa en el país. En este sentido, propender por la simplificación de trámites estatales sería apostarle a la eficiencia operativa de los sectores productivos del país. Entre las iniciativas específicas del Gobierno se encuentran dos pactos por el crecimiento, uno con el sector de la construcción, donde en su acción EC 16.1 se suscribe la articulación con la función pública para identificar trámites y procesos susceptibles a simplificación, eliminación o reforma, y el otro con el sector de Software y Tecnologías de la Información en la acción EC 6.1, en la que se acuerda revisar experiencias internacionales y proponer mecanismos de simplificación de trámites del Estado a través de medios digitales. Adicionalmente, se identifican avances importantes tanto por medio del Decreto 2106 de 2020, por el cual se simplifican, reforman y suprimen trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública, como por la Ley 2052 de 2020, que crea las condiciones para racionalizar, automatizar y digitalizar trámites con el Estado.
2. **Operación eficiente de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.** Esta iniciativa guarda una estrecha relación con la propuesta anterior, en la medida en que también tiene efectos sobre la optimización de los procesos administrativos de las empresas y su legalización frente al Estado. Durante la emergencia ocasionada por el COVID-19 se ha hecho latente la necesidad de hacer más eficientes estas oficinas, con medidas como el acceso a documentos en línea y validación de trámites con firma digital, lo que podría descongestionar los puntos físicos y agilizar la prestación del servicio con efectos positivos sobre el aparato productivo, en particular los proyectos de construcción privada.

3. **Reducir costos y agilizar trámites de acreditación ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC).** El ONAC tiene como objetivo acreditar la competencia técnica de los Organismos de Evaluación de Conformidad (organismos de certificación, inspección y laboratorios), además de ejercer como autoridad de monitoreo de buenas prácticas de laboratorio de la OCDE. El avance institucional que se ha obtenido desde 2007, momento en el que se creó el ONAC, puede verse limitado por la lentitud de los procesos técnicos y operativos en la certificación por parte de esta institución, por lo que una simplificación de los trámites y una aceleración del proceso puede incidir positivamente en la actividad industrial en momentos de reactivación económica.
4. **Facilitar trámites estatales y tributarios a través de la articulación con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).** Esta constituye una medida cuyos beneficios, además de reflejarse en tiempos de pandemia, se mantendrían en el largo plazo con efectos sobre la competitividad y la facilidad de hacer empresa en el país. La necesidad de facilitar los trámites a través de las TIC es tan latente que ya los sectores de turismo, software y TI, químicos, economía naranja, minería y construcción, suscribieron Pactos de Crecimiento al respecto. El Gobierno nacional actualmente lidera 17 iniciativas de transformación digital para la recuperación que, con una inversión estimada de USD \$800 millones, buscan automatizar y unificar tramites estatales. Cabe resaltar que la automatización debe llevarse a cabo a través de la Ventanilla Única Empresarial, puesto que es una plataforma tecnológica funcional con la que cuenta el Gobierno Nacional que puede seguirse consolidando.

2.1.5 Mercado laboral y formalización

Dentro de la literatura económica sobre crecimiento y desarrollo, se ha identificado que la gran barrera a la que se enfrentan las economías latinoamericanas es el bajo crecimiento de su productividad en el largo plazo. Si bien esto se explica por diversas razones, como las bajas tasas de inversión o la volatilidad de los precios de las materias primas y de los ciclos financieros internacionales, la barrera estructural a la que se enfrentan Colombia y América Latina ha sido la gran incidencia de la informalidad en sus economías. Históricamente, la informalidad laboral es consecuencia del modelo de seguridad social adoptado, que es

financiado a partir de contribuciones salariales³. La alta segmentación del mercado laboral colombiano ha llevado a que cerca de la mitad de los trabajadores pertenezcan al sector informal (47% en las áreas urbanas, y hasta 83% en las rurales), lo que reduce sus posibilidades de acumular capital humano y las de la economía de aumentar su productividad global.

La informalidad laboral se ha visto complementada y reforzada por la informalidad empresarial, que consiste en que las firmas prefieren mantenerse por debajo del radar del Estado con el fin de no tener que pagar las contribuciones correspondientes, debido también a una baja percepción de los beneficios que arroja ser formal. Esto tiene consecuencias muy importantes sobre la productividad en el mediano plazo, dado que las firmas informales no tienen igual acceso al mercado de crédito, deben mantenerse en un tamaño pequeño lo que les impide alcanzar economías de escala, y no tienen acceso a los beneficios tributarios y de otra clase que otorga eventualmente el Estado, como ha quedado patente en la actual coyuntura. Según la Encuesta de Micronegocios de 2019, en el país hay cerca de 5,9 millones de micronegocios, de los cuales el 81,8% no cumple con las condiciones para ser considerado formal (CONPES 3956 de 2019), mientras que 34,8% de ellos fueron creados como única alternativa de ingresos.

La alta incidencia de la informalidad en la economía colombiana es un problema estructural, que ha terminado reduciendo el crecimiento potencial de la economía colombiana durante décadas. Si bien se han adoptado medidas tendientes a reducir los costos salariales (como la Ley 1607 de 2012), hacen falta políticas estructurales que busquen incentivar la formalización tanto de trabajadores como de empresas. En este sentido, la pandemia y las medidas de salvamento ya adoptadas por el gobierno han servido para hacer visibles las ventajas de pertenecer a la formalidad, por lo que puede ser una coyuntura adecuada para implementar una política de impulso decidido a la formalidad.

Las propuestas en este campo se presentan a continuación:

³ En contraste con el modelo socialdemócrata, que busca universalizar el acceso a la protección social, y con el modelo liberal, que busca otorgarlos a través del mercado, América Latina adoptó un modelo corporativo (o Bismarckiano), en donde el acceso se otorga a los trabajadores que obtienen un empleo formal, que genera beneficios de seguridad social extensibles a los demás miembros del hogar. La ventaja de este último modelo es que es fácilmente fiscalizable, la desventaja es que segmenta el mercado laboral.

1. **Implementación de una ruta de formalización laboral.** Un programa de aceleración de la formalización empresarial puede ser un catalizador importante del dinamismo de la productividad que tanto le hace falta a la economía colombiana. La propuesta contempla la implementación de una ruta de formalización que articule la oferta pública con la capacidad instalada en el sector privado, y sea complementada con servicios de desarrollo empresarial, financiamiento, cofinanciación y subsidios sociales. Estas ayudas a las empresas que se formalicen estarían condicionadas a la obtención de metas en términos de normas técnicas, formalización fiscal, inclusión financiera, transformación digital y generación de empleo. El programa estaría operado por los gremios bajo mecanismos de redes de cooperación, en donde se aprovecharía la experticia ya formada en cada sector para fortalecer las empresas recién formalizadas.

El programa estaría basado en tres mecanismos. El primero es el fortalecimiento del Régimen Simple de Tributación (RST), un nuevo régimen tributario vigente desde 2019 que reduce y simplifica la carga tributaria para personas tanto jurídicas como naturales, al unificar los pagos del impuesto de Renta, ICA, avisos y tableros y sobretasa bomberil; aquellas empresas que se registren en el RST (hasta ahora van cerca de 16.000 firmas) acceden a los beneficios de la formalidad de manera expedita. El segundo es la formalización del trabajo autónomo o por cuenta propia, para lo cual un avance importante es la reglamentación del ‘piso mínimo de protección social’, mediante el Decreto 1174 de 2020, el cual aprovecha la flexibilidad de los BEPS para crear un mecanismo de protección económica a la vejez, complementado con un paralelo a los riesgos laborales en la forma del seguro inclusivo. La tercera herramienta es la implementación de subsidios sociales condicionados, con los cuales se podría cofinanciar la nómina de empresas que hagan el salto de la informalidad a la formalidad.

2. **Crear registros públicos de información de casos y gestión de incapacidades en las EPS y ARL.** En Colombia se presentan anualmente 61 incapacidades laborales por cada 100 trabajadores de entre uno y dos días, 48,2 de entre tres y ciento ochenta días, y 0,5 casos de más de ciento ochenta días. Para controlar el abuso de incapacidades laborales por parte de los trabajadores, que son difíciles de controlar,

se propone crear registros públicos de información de casos y gestión de incapacidades en las EPS y ARL, con el fin de manejar información transparente y completa en el sistema y evitar el abuso por parte de trabajadores o la venta ilegal de incapacidades. Esto se podría ver complementado con medidas como cursos en las EPS a médicos laborales sobre la legislación laboral colombiana, y el fortalecimiento de mesas laborales entre empresas, EPS, ARL, AFP, gobierno y sindicatos.

3. **Establecer límites y condiciones a la estabilidad laboral reforzada.** La estabilidad ocupacional reforzada es una protección especial a las condiciones laborales de aquellos que ostentan fuero sindical, y que impide a la empresa o firma tomar decisiones en contra de su vinculación laboral. Esto ha llevado a inflexibilizar las relaciones contractuales, por lo que se propone establecer límites y condiciones a esta protección laboral especial. En particular, otorgar esta protección solo a quienes tengan una discapacidad debidamente comprobada.
4. **Implementar una estrategia de comunicación y sensibilización que promueva la formalización.** Existen muchos mitos en torno a la formalización que impiden que las empresas actúen en el marco de la legalidad y accedan a los beneficios dispuestos por el Gobierno. De acuerdo con el DANE, el 68,45% de los empleadores en Colombia no tienen RUT ni Registro Mercantil y tampoco aportan a seguridad social (DANE, 2019). En este orden de ideas, una estrategia de comunicación difundida por medios masivos podría servir para concientizar a los empleadores de la importancia colectiva de la formalización y de los beneficios que existen para propiciar el crecimiento de las empresas formales, lo que podría fortalecerse con una oferta de subsidios y/o alivios tributarios específicos para aquellas empresas que hagan el salto a la formalidad.
5. **Crear una estrategia de formación dual para el fortalecimiento productivo.** A pesar de los avances en garantizar el acceso de los jóvenes del país a la educación terciaria, aún existe una brecha entre las habilidades y conocimientos que requiere el sector empresarial, y los contenidos de los programas educativos para cubrir esta brecha. Se han creado esfuerzos desde diferentes entidades, como el SENA y las Cámaras de Comercio, para conciliar los saberes académicos con las necesidades del entorno productivo, ampliando los espacios de formación y disponiendo de cursos y

talleres. Sin embargo, los esfuerzos no son suficientes para cubrir la demanda a nivel nacional, por lo cual se requiere una mayor articulación entre el componente teórico y el práctico en los programas ofertados por las instituciones de educación para el trabajo y universidades. En este sentido, a través de programas de formación dual es posible presentar un esquema donde los estudiantes desde las primeras etapas se relacionen con el entorno productivo y que al finalizar su proceso puedan ser reclutados con mayor facilidad por las empresas, logrando una mayor articulación con el mercado laboral. Para lograrlo, cobran un rol fundamental las Cajas de Compensación y el SENA, que pueden servir de articuladores entre las necesidades del sector productivo y las instituciones de oferta educativa, tanto de técnicos y tecnólogos titulados como de formación para el trabajo y desarrollo humano.

2.1.6 Institucional

En los estudios de desarrollo económico, la calidad de las instituciones se ha identificado como uno de los pilares para garantizar el crecimiento económico y la competitividad. Aunque representan un concepto amplio, en general las instituciones se pueden definir como las reglas de juego que definen los incentivos en las interacciones económicas, sociales y políticas de un país, que guardan relación con las causas por las cuales para algunas sociedades es más fácil innovar y administrar los recursos que otras. Se ha identificado que las instituciones además tienen un impacto decisivo en la formación y fortalecimiento de empresas, dado que son las que definen el respeto a los derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos, la atracción de la inversión, reducen los costos de transacción y resuelven las asimetrías de información y los problemas de coordinación y acción colectiva.

Un estudio sobre la relación entre institucionalidad y crecimiento económico en Europa indica que una mejora del 10% en las regulaciones sobre el crédito, el mercado laboral y los negocios genera un crecimiento económico adicional de 1,1 puntos porcentuales (Bosma, Content, Sanders, & Stam, 2018). Por su lado, un estudio de las instituciones en América Latina revela que es una región con exceso de regulaciones: mientras que en el resto de países el promedio de procedimientos para crear empresa es de 9,6 en América Latina es de 13,5, y mientras que en otros países el tiempo necesario para completar los procesos es de 57,9 días, en América Latina es de 92,7. El estudio concluye que el control de la corrupción y la mejora de la calidad regulatoria de los gobiernos para implementar políticas que faciliten el

funcionamiento de los mercados tendrían una incidencia positiva sobre la competitividad y por tanto sobre el crecimiento económico (Chanes & Nuñez, 2018).

Las propuestas gremiales con respecto a las instituciones son las siguientes:

1. **Potenciar la transformación digital en los sectores productivos.** Este podría ser un mecanismo para apalancar los procesos de innovación y con ello mejorar la productividad y competitividad del país. La transformación digital ha sido un tema recurrente de los últimos Gobiernos, que han buscado una expansión paulatina de la digitalización. Sin embargo, la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 ha acelerado esta transformación al interior de las organizaciones, con la implementación de modelos como el *home office*, la adopción de canales de comercialización electrónica y la adaptación a las nuevas condiciones del mercado. Con respecto a este tema se encuentran tres pactos por el crecimiento del sector Software y TI, en los que se acuerda aumentar la cobertura de los centros de transformación digital empresarial, crear el programa de Laboratorios Digitales Sectoriales para brindar soluciones a las necesidades estructurales de los sectores a través del uso de tecnología, y generar espacios de concientización en las empresas sobre el programa ‘Fábricas de Productividad’, para ampliar su participación y alcance.
2. **Crear mecanismos de operación para salvar las trabas de las consultas previas.** Agilizar los procesos de las consultas previas beneficiaría sin duda los proyectos de algunos sectores económicos como lo son minería, los hidrocarburos y la infraestructura. Estas actividades sufren retrasos debido a la debilidad institucional y a la inestabilidad de las reglas en materia de licenciamiento ambiental y consultas con las comunidades (Fedesarrollo, 2017). Sin embargo, no se debe perder de vista que la consulta previa constituye un derecho fundamental para los pueblos indígenas y otras colectividades, por lo cual, cualquier política en torno a este tema adquiere un trasfondo social importante. El Gobierno nacional tiene suscritos dos pactos por el crecimiento relacionados con las consultas previas, uno con el sector minero y otro con el sector de hidrocarburos, donde se acuerda reglamentar el artículo 161 del PND y la presentación del Proyecto de Ley de Consulta Previa ante el Congreso.

3. **Conformar Unidades de Gestión Pública para consolidar trámites requeridos para desarrollar grandes proyectos de infraestructura.** La centralización de las decisiones en cuerpos colegiados potenciaría la interacción y coordinación interinstitucional, al mismo tiempo que centralizaría la información, la toma de decisiones y los intereses alrededor de proyectos de infraestructura. La conformación de estas unidades sería relevante en términos de fortalecimiento institucional, al unificar en una sola instancia al sector público, al sector privado y a la sociedad civil para la toma de decisiones de forma articulada. También serviría como instancia para que el gobierno pueda delegar las conversaciones con partes interesadas y actores que se vean afectados o beneficiados por las obras de infraestructura, lo que generaría una capa institucional intermedia entre las acciones sobre el terreno y las decisiones del gobierno a nivel nacional.
4. **Consolidar el análisis del impacto normativo de las diferentes regulaciones.** Incorporar análisis concienzudos sobre el impacto potencial de las diferentes regulaciones se convertiría en un paso importante con miras a la eficiencia normativa y regulatoria que se vuelve un objetivo esencial a la hora de mejorar la institucionalidad colombiana. Éste es un ejercicio valioso en el sentido que fortalece la capacidad del Estado para identificar si las regulaciones que se están aplicando al sector productivo realmente están fortaleciendo la producción y la eficiencia del país o si, por el contrario, esas regulaciones están debilitando el aparato productivo y el tejido empresarial. La Dirección de Regulación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ha estado trabajando en el análisis de impacto normativo de algunos segmentos productivos del sector automotriz, del sector de químicos y de otras industrias manufactureras. Aun así, hay mucho campo por mejorar en este tema. En este sentido, es importante mantener las medidas de flexibilidad regulatoria desarrolladas durante la emergencia económica que han demostrado efectividad y propender por la adopción de buenas prácticas regulatorias en conformidad con las recomendaciones de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria, que incluye establecer metas de la política regulatoria, fortalecer la efectividad de los sistemas para asegurar la legalidad y justicia en las regulaciones, y publicar informes periódicos sobre el desempeño de la política, entre otros (OCDE, 2012).

5. **Desarrollar un programa en pro de la igualdad de género.** El COVID-19 ha tenido un impacto negativo significativo sobre las brechas de género a nivel nacional. De acuerdo con CoreWoman, los trabajos de las mujeres son 1,8 veces más vulnerables a la crisis que los de los hombres y los sectores altamente feminizados, como servicios domésticos, hoteles y restaurantes y comercio al por menor, entre otros, han sido más afectados por la crisis (Martinez, Ramírez, & Cortés, 2020). La razón fundamental tiene que ver con que las mujeres son quienes más dedican tiempo al cuidado del hogar, lo que afecta su productividad, su posibilidad de buscar trabajo y de formarse para adquirir competencias demandadas por el mercado laboral. Adicionalmente, se han incrementado las violencias basadas en género en un 100,3% con respecto a 2019, las mujeres han incrementado su probabilidad de estar desempleadas en 6,4 puntos porcentuales y sus ingresos son un 41% más bajos. Teniendo en cuenta que los sectores feminizados han sido los más afectados en términos de expulsión de empleo, no sería deseable plantear una recuperación que se enfoque en sectores que son más masculinizados, como los son el de construcción de edificaciones y de infraestructura pública, puesto que esto llevaría a aumentar las brechas de género durante el proceso de reactivación económica. Por esto es necesario que el gobierno asuma una posición activa a la hora de buscar mecanismos de reconversión laboral para las mujeres, que les permita adquirir las competencias necesarias para integrarse a los sectores en los que se concentrarán las políticas públicas de reactivación. Esto incluiría programas acelerados de capacitación para la inclusión y alfabetización digital, cursos de marketing y ventas a través de medios virtuales, formación en codificación enfocada en mujeres y asistencia técnica para repensar los planes de negocio y los sistemas de ventas para pequeños negocios liderados por mujeres. Esto se puede complementar además con iniciativas con enfoque de género que promuevan la inserción de mujeres en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en educación superior, unido a programas de educación continua y dual dirigidos a mujeres, lo que llevaría a un crecimiento económico más competitivo, participativo y sostenible en el tiempo.

2.1.7 Encadenamientos y desarrollo empresarial

Dentro de la evolución de los paradigmas de desarrollo económico, en las décadas de los 50s y 60s Hirschman y Rosenstein-Rodan impulsaron la idea de una política proactiva del Estado

para el desarrollo de industrias estratégicas, en donde la interacción entre diferentes industrias a través de los encadenamientos productivos cobraba un rol fundamental dentro de las políticas que pretendían industrializar las economías a través de intervenciones estatales para impulsar sectores estratégicos. Este paradigma se vio luego reemplazado por la corriente principal neoclásica, que ponderaba la competencia perfecta y el rol de los mercados como el mejor camino para el desarrollo económico, y que se convirtió en la guía del proceso de apertura comercial de América Latina en los 90s, implementado en Colombia por el gobierno de César Gaviria.

A pesar del amplio espectro de beneficios que trajo la apertura en Colombia, también ha profundizado la especialización productiva, que se ha concentrado más en productos primarios que en bienes de valor agregado, como lo refleja el alto índice de concentración de las exportaciones nacionales. La coyuntura económica generada por la pandemia, en la que las cadenas de valor transnacionales se han visto afectadas, se puede convertir en una oportunidad para impulsar el desarrollo empresarial, fomentar la producción de bienes de alto valor agregado e insertarse en las cadenas productivas a partir de la exportación de bienes intermedios y de capital. Para lograrlo, el Estado no debe convertirse en un productor más que compita con los privados, pero sí asumir una actitud proactiva para la solución de las fallas del mercado y la provisión de información completa y simétrica entre los diferentes actores del tejido productivo.

Entre las propuestas gremiales que se recibieron en esta dimensión se encuentran:

1. **Establecer una política activa de desarrollo productivo que reconozca especificidades de la cadena productiva de cada sector.** Para que una política industrial logre ser efectiva, tiene que adaptarse a las condiciones específicas de la cadena productiva de cada sector. Al reconocer las especificidades de la cadena laboral, se pueden plantear medidas que ayuden a que cada cadena productiva solucione sus cuellos de botella y genere un desarrollo empresarial más sostenible. Esto incluye el tiempo total de producción, la interacción con los proveedores directos y de estos con sus propios proveedores, la necesidad específica de capital de trabajo de cada uno de los eslabones de la cadena productiva, y los requerimientos de transporte tanto de insumos como de productos finales. En Colombia se han hecho avances sustanciales en este campo a través de la identificación de clústers

productivos a lo largo y ancho del territorio nacional, los cuales se han venido identificando de forma paulatina a través de ejercicios como los de identificación y cierre de las brechas de capital humano llevados a cabo por las Cámaras de Comercio, el Programa de Transformación Productiva (PTP), el Atlas de Bancóldex e incluso ejercicios de identificación de potencialidades regionales más específicos, apoyados ya sea por el sector privado o por entidades públicas como el SENA. Toda esta recopilación de información, específica para cada región, puede traducirse en políticas de desarrollo productivo que potencien estas cadenas y mejoren su productividad, llevándolas incluso a adquirir la competitividad necesaria para ser comercializadas a nivel internacional.

- 2. Establecer una plataforma para el fortalecimiento de encadenamientos locales a través de ruedas de negocios y talleres de trabajo que vinculen a proveedores con compradores.** De acuerdo con la ANDI, Colombia tiene una oportunidad de desarrollar su capacidad productiva en todos los sectores económicos a través del fomento de los encadenamientos locales, regionales e internacionales (ANDI, 2016), para lo cual es necesario implementar estrategias eficientes que vinculen a proveedores y compradores, consolidando redes productivas que dinamicen la actividad económica. El Estado puede solucionar los problemas de información incompleta o imperfecta en la interacción entre eslabones de producción, comercializadores y compradores mediante la implementación de una plataforma centralizada de manejo de información, que facilite de esta forma la interacción productiva y comercial y fortalezca las cadenas de valor nacionales y su potencial de vincularse a las cadenas de valor de la región latinoamericana. Entre las iniciativas del gobierno con respecto a esta propuesta se encuentran los pactos por el crecimiento de los sectores de alimentos procesados, moda, movimiento, software y TI e infraestructura, en los cuales el Gobierno nacional se compromete a implementar programas de desarrollo de proveedores en las cadenas de valor, a desarrollar encuentros comerciales para promover los negocios entre proveedores y compradores y a desarrollar planes piloto de una plataforma digital que permita el encuentro entre las empresas oferentes y las demandantes.

3. **Acelerar la digitalización empresarial en las MiPymes.** De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ante la emergencia sanitaria por el COVID-19 en América Latina y el Caribe sólo el 37% de las MiPymes y *startups* ha logrado implementar modalidades de trabajo a distancia. La baja capacidad de sustitución del trabajo presencial se debe principalmente a los siguientes aspectos: la estructura organizacional de labores que no estaban pensadas para el teletrabajo, los compromisos y situaciones del hogar que dificultan la concentración de los trabajadores, el acceso a internet de alta calidad que es limitado y con insuficientes dispositivos tecnológicos, y la ausencia de software adecuado y personal capacitado (BID, 2020). Esto evidencia la necesidad de generar soluciones digitales para que las empresas logren superar la crisis y para que implementen modelos a distancia que les permitan formular nuevas estructuras organizacionales en el mediano plazo. Si bien ya existen iniciativas para la transformación digital, resulta necesario fortalecer y acelerar las acciones, particularmente en la Mipymes que se han visto fuertemente afectadas por la emergencia sanitaria. Esto se puede lograr ampliando la difusión de los programas para la generación de capacidades tecnológicas, asistencia técnica y brindar cofinanciación para la adopción de aplicaciones, plataformas, software y hardware que faciliten el despliegue digital de las empresas de todas las regiones del país, lo cual requiere mejorar la conectividad regional. El Gobierno nacional por medio del MinTIC ha estado brindando asesorías para que las empresas implementen el teletrabajo, y junto con el Ministerio del Trabajo se ha coordinado la estrategia *Pacto por el Teletrabajo* que busca masificar esta modalidad en el país, brindando capacitaciones y acompañamiento técnico a las empresas vinculadas. Así mismo, se han adelantado acciones para el desarrollo del mercadeo virtual a través de los Centros de Transformación Digital Empresarial con colaboración de las Cámaras de Comercio.
4. **Fomentar la innovación colaborativa como proyecto estratégico.** Algunas experiencias internacionales muestran que las agencias públicas de fomento a la innovación juegan un rol fundamental en jalonar los procesos productivos. Este es el caso de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) de Uruguay, que vincula los esfuerzos gubernamentales con los emprendimientos en lo referente a

beneficios, proyectos de innovación e investigación aplicada. Colombia ha avanzado en esfuerzos nacionales en procesos colaborativos, lo que se evidencia en la existencia de plataformas como Econexia, que promueve las conexiones entre empresas a través de la creación de oportunidades y la generación de eventos. No obstante, estas conexiones son hacia adelante, es decir que vinculan a la oferta y la demanda de bienes finales, cuando también se requiere un instrumento que vincule a las empresas hacia atrás, conectando desafíos y necesidades del proceso productivo con empresas que tengan la capacidad de solucionarlos. En este sentido, es necesario que las iniciativas públicas promuevan la innovación colaborativa, que conecten los desafíos y necesidades para el desarrollo colaborativo de productos y servicios que sean ágiles en su implementación, escalables en el mercado y cuenten con crecimiento sostenible. Para esto, se podría implementar una plataforma nacional que profile a los empresarios por sectores y tipo de negocio, facilitando actividades de co-creación y colaboración de alto impacto.

2.2 Propuestas con visión sectorial

2.2.1 Construcción

El sector de la construcción es una actividad instrumental para la formación de capital fijo en la economía, que depende a su vez tanto de la disponibilidad de ahorro y del precio del capital (la tasa de interés), como de la perspectiva futura en términos de demanda. Por esta razón, es de esperar que sectores como el de la construcción se contraigan fuertemente en contextos de desaceleración económica como el ocasionado por la pandemia del COVID-19.

Esto fue lo que se observó en la economía colombiana durante 2020. El sector de la construcción tuvo un comportamiento positivo durante el primer trimestre del año, con un crecimiento del 1,1% con respecto al mismo periodo del 2019; sin embargo, durante el segundo trimestre presentó un decrecimiento del 15,7%, explicado por variaciones negativas tanto en el valor agregado de las edificaciones como en el de las obras civiles (DANE, 2020). Esto hace que el sector de construcción sea el tercer sector con mayor afectación en su nivel de actividad a causa de la pandemia. La construcción se vio afectada como consecuencia de la inactividad sectorial y por las medidas de contención del COVID-19 que comenzaron desde abril, aun cuando este fue uno de los primeros sectores en reactivarse.

Adicionalmente, la construcción cuenta con un alto número de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, por lo que una crisis del sector resulta muy perjudicial para la economía nacional, y reactivarlo generaría efectos positivos sobre el empleo y el crecimiento en el corto y mediano plazo. El efecto multiplicador de este sector es de 2,29 en la cadena productiva y 2,56 en el producto total; esto significa que una inversión de \$1 en construcción genera \$2,29 en los sectores encadenados y \$2,56 en el PIB.

Multiplicadores del sector de la construcción

| Multiplicador sobre la cadena productiva | Multiplicador sobre el producto total | Multiplicador sobre el empleo |
|--|---------------------------------------|-------------------------------|
| 2,29 | 2,56 | 2,57 |

Fuente: cálculos de los autores a partir de la matriz de contabilidad social de 2015.

Por otro lado, la importancia macroeconómica de la construcción radica en su gran capacidad de absorción de trabajadores (1,5 millones) en particular no calificados⁴, por lo que una desaceleración de este sector genera una expulsión neta de trabajadores que, al pertenecer en su mayoría a población vulnerable, tienen una alta probabilidad de terminar ya sea en la informalidad o en el desempleo. El multiplicador de empleo arroja que, por cada empleo generado en construcción, se generan 2,57 empleos en el resto de la economía.

A continuación, se relacionan las propuestas gremiales para el sector de la construcción:

1. **Reactivación de los instrumentos de gestión para que las autoridades territoriales incorporen nuevo suelo urbanizable.** Teniendo en cuenta que la tierra es el principal insumo para el desarrollo de infraestructura urbana, esta propuesta es crucial para que el sector de la construcción pueda cubrir las nuevas necesidades de demanda de vivienda. El crecimiento demográfico se viene presentando con mayor fuerza en las aglomeraciones urbanas alrededor de las grandes capitales y en los municipios entre 20 mil y 100 mil habitantes, por lo que es en estas áreas donde se debería concentrar la búsqueda de suelo urbanizable para la construcción de nuevas viviendas. Dentro de las iniciativas del Gobierno para reactivar y mejorar los instrumentos de gestión del suelo, se encuentra el Proyecto de Ley de Vivienda y Hábitat que busca una simplificación normativa para profundizar el acceso a vivienda y mejorar la gestión del suelo urbanizable. Adicionalmente, en el pacto por el

⁴ Según Tendencias de la Construcción de CAMACOL, un 83% de los trabajadores del sector tienen bachillerato o menos, mientras que un 40% gana menos del salario mínimo y 50% entre 1 y 2 salarios mínimos. Al mismo tiempo, la fuerza laboral es predominantemente masculina: 94,2% son hombres, y solo 5,8% son mujeres.

crecimiento del sector de la construcción se encuentra un acuerdo para crear una mesa permanente que permita generar diálogo entre el sector privado y las entidades públicas para concertar sobre diversas problemáticas ambientales y jurídicas.

2. **Promover la inversión en infraestructura urbana, equipamientos y servicios públicos.** Aunque la construcción de viviendas busca suplir el componente cuantitativo del déficit habitacional, donde el país tiene mayores problemas es en el aspecto cualitativo del déficit, que incluye la calidad de materiales de la vivienda (v.g., pisos, paredes, cocina), así como en el acceso a servicios básicos como acueducto y alcantarillado. Esta es una propuesta que, al mismo tiempo que se enfoca en mejorar las condiciones de vida de los hogares con déficit cualitativo, podría tener un impacto positivo importante sobre el empleo a corto y mediano plazo. Con la reciente reforma al Sistema General de Regalías, la cual incrementó los recursos disponibles para inversión social y amplió la autonomía de las unidades territoriales, sería posible incorporar estos programas dentro de los planes de inversión de las entidades territoriales, y con esto mejorar el acceso a la vivienda y a los servicios públicos en los municipios del país.

2.2.2 Pecuario

El sector pecuario es uno de los pocos sectores que no interrumpió su actividad durante los primeros meses de la emergencia sanitaria. A pesar de esto, ha venido sufriendo efectos negativos por cuenta de la caída en los ingresos de los hogares, así como por las dificultades del transporte interno y una reducción de la demanda debido a la inactividad de los sectores de comercio y turismo. Cifras del DANE indican que en el primer trimestre del año la ganadería creció 7,1% con respecto al mismo periodo del 2019, pero para el segundo trimestre experimentó una caída del 3,3%.

El sector pecuario representa el 1,6% del PIB, y registra un multiplicador total del producto de 2,25. La ganadería aporta cerca del 6% del empleo nacional (810 mil empleos directos e indirectos), en tanto que el sector avícola aporta el 3,7% al empleo nacional (400 mil empleos), con un multiplicador del empleo de 1,25.

Multiplicadores del sector pecuario

| Multiplicador sobre la cadena productiva | Multiplicador sobre el producto total | Multiplicador sobre el empleo |
|--|---------------------------------------|-------------------------------|
|--|---------------------------------------|-------------------------------|

2,03

2,25

1,25

Fuente: cálculos de los autores a partir de la matriz de contabilidad social de 2015.

Las propuestas gremiales de este sector son las siguientes:

1. **Fortalecimiento del sistema tecnológico de identificación bovina y trazabilidad de productos derivados.** Si bien en Colombia ya existe una plataforma llamada “Identiflca” que hace trazabilidad a los bovinos y bufalinos de los predios formalmente registrados a nivel nacional, no se ha tenido el efecto esperado en materia de cobertura, puesto que de los 28,2 millones de bovinos censados por el ICA para 2019, sólo 4,8 millones se encuentran identificados en el programa (ICA, 2020). El fortalecimiento del sistema de identificación bovina se vería reflejado en la implementación de políticas y programas de salud animal, en una mejora de las actividades de inspección sanitaria, en mayor calidad de los productos pecuarios y en un mejor acceso a mercados externos, al facilitarse el control sobre estándares fitosanitarios internacionales. En este aspecto, el pacto por el crecimiento suscrito entre el sector cárnico y el Gobierno señala el fortalecimiento del ICA a través de un plan de mejoramiento institucional para los programas de control y erradicación de enfermedades y de interés productivo, lo cual puede canalizarse a través de un programa de expansión y modernización del sistema de identificación y trazabilidad bovina.
2. **Desarrollar proyectos integradores para evitar que pequeños y medianos productores asuman los riesgos de mercado.** El sector agropecuario enfrenta una serie de riesgos de mercado con el potencial de generar fuertes afectaciones socioeconómicas, como eventos climáticos, caídas de precios y problemas de sanidad e inocuidad animal, los cuales de no manejarse correctamente pueden afectar a los eslabones más débiles de la cadena productiva, esto es, a los pequeños y medianos productores. En este contexto, desarrollar proyectos integradores que distribuyan los riesgos entre las diferentes etapas de la producción puede ser una medida instrumental para mejorar el bienestar de quienes trabajan el campo. De esta forma, mientras unos productores se encargarían de los servicios de engorde de animales, cuidado de aves ponedoras y cuidado de cultivos, se asociarían para la comercialización de los productos, distribuyendo de mejor forma los riesgos de mercado, lo que tendría un alto potencial de generar mejoras en materia de equidad. El Ministerio de Agricultura

diseñó una estrategia de política pública para la gestión de integral de riesgos agropecuarios en el cual se establecen medidas técnicas e institucionales que ayudarían a impulsar la competitividad y productividad del sector; sin embargo, no se evidencian medidas específicas en relación con los encadenamientos y a la integración entre diferentes eslabones de la cadena productiva.

3. **Créditos DTF-1 para inversión de pequeños y medianos empresarios.** Esta sería una medida que estimularía las inversiones de capital en el campo, con lo cual se podría mitigar el impacto económico de la pandemia sobre los proyectos de inversión de productores pecuarios, asegurar el abastecimiento de alimentos en el corto y mediano plazo y proteger el empleo rural. Recientemente, el Ministerio de Agricultura anunció un programa de créditos para capital de trabajo, inversión y reactivación económica del sector agropecuario. Estos créditos tendrán tasas de interés de entre DTF-1 y DTF+3 y tendrán plazo de hasta 5 años. Aun así, el programa no cuenta con un enfoque diferencial para los pequeños y medianos productores, lo cual puede ser necesario, teniendo en cuenta que son estos últimos quienes más dificultades tienen en el acceso al crédito.
4. **Capital de trabajo para integradores a DTF+0 para insumos de producción de pequeños y medianos productores.** Para evitar que la interrupción que ocasionó la pandemia sobre las cadenas de producción y comercialización de productos alimenticios genere un impacto negativo de carácter permanente sobre la oferta pecuaria, es necesario ofrecer facilidades a los productores para financiar el capital de trabajo sin afectar sus finanzas en el largo plazo. Para esto, se propone un programa de crédito a una tasa de DTF+0, con el objetivo de que los integradores de la cadena productiva puedan mantener la continuidad en el capital de trabajo y la demanda de producción de los pequeños y medianos productores, haciendo viable este modelo de negocio.

2.2.3 Industria

Históricamente, la industrialización ha sido vista como el motor principal del crecimiento económico y uno de los principales impulsores de la difusión tecnológica a través del aparato productivo. Esto se debe a la capacidad que tiene para transformar la estructura productiva de los países a través de la captura del *know-how*, y la cualidad de convergencia tecnológica

que ha exhibido históricamente. Así, se ha descubierto que uno de los hechos estilizados del desarrollo económico es que la distinción más importante entre economías avanzadas y países en desarrollo es que las primeras cuentan con mayor capacidad para producir bienes de valor agregado a través de la industria manufacturera, alcanzando mayores niveles de productividad laboral que las economías primarias que se basan en la venta de bienes básicos (Palomino, 2017).

De acuerdo con cifras del DANE, en Colombia la industria manufacturera aporta cerca del 12% del PIB nacional, y genera el 12% del empleo nacional. Sin embargo, durante los dos primeros trimestres del año, el sector experimentó caídas del 0,6% y 25,4% respectivamente, explicadas por una caída en la demanda de los sectores encadenados y un menor consumo de bienes manufacturados, tanto bienes de consumo finales para los hogares como bienes intermedios y de capital para las empresas. Cabe resaltar que este fue el segundo sector que más contribuyó a la caída de la producción nacional durante el segundo trimestre del año, con un aporte de -3,1 puntos porcentuales a la caída total del 15,7%.

Basándose en la participación del sector en la producción nacional, es de esperarse que la reactivación de la industria impulsará la recuperación del crecimiento económico, en la medida en que se dé la reapertura de los sectores con los que tiene encadenamientos y se genere una recuperación de la demanda interna. Hay que resaltar los encadenamientos del sector de la industria con múltiples sectores, lo que se refleja en un efecto multiplicador de \$2,34 en la cadena productiva y de \$2,62 en el producto total por cada peso invertido en la actividad industrial. El impacto sobre empleo es considerablemente mayor: por cada empleo que se genera en el sector industrial, se terminan generando 7,55 empleos en la economía.

Multiplicadores del sector industrial

| Multiplicador sobre la cadena productiva | Multiplicador sobre el producto total | Multiplicador sobre el empleo |
|---|--|----------------------------------|
| 2,34 | 2,62 | 7,55 |

Fuente: cálculos de los autores a partir de la matriz de contabilidad social de 2015.

A continuación, se presentan las propuestas de reactivación económica desde el sector industrial:

1. **Eliminar la carga de subsidios a las tarifas de energía para la industria.** La carga por restricciones a las tarifas de energía incrementa los costos de operación para la industria y afecta a la competitividad del sector. De acuerdo con la Encuesta Anual

Manufacturera, una sobretasa de \$4 por cada kilovatio consumido para un sector productivo que consume más de 16 mil millones de KWH al año representa un sobre costo cercano a los \$65 mil millones⁵, que distribuido en los 8.836 establecimientos incluidos por el DANE, equivaldría a \$7,7 millones pagados por establecimiento en sobre costos. Con base en esto, la eliminación de la sobretasa sería un estímulo para la reactivación económica y la recuperación del sector industrial, en particular en tiempos de crisis.

2. **Devolución automática del IVA bimestral en la industria de alimentos.** La devolución automática del IVA bimestral a las empresas del sector agro y a la industria de alimentos brindaría un alivio al flujo de carga para seguir garantizando la producción de alimentos en el país. El Decreto 855 del Estatuto tributario establece que la DIAN debe dar respuesta a la solicitud de devolución del IVA dentro de los 50 días siguientes a la solicitud. Sin embargo, ante la situación actual que enfrentan muchas empresas de alimentos, una devolución tan demorada tiene efectos perjudiciales en materia operativa. En este sentido, la extensión de las políticas del gobierno en materia de devolución automática del IVA, estipulada en el artículo 807 de 2020, a los productores de alimentos, generaría alivios de liquidez que contribuirían a la reactivación de subsector.

2.2.4 Turismo

El turismo se ha constituido como uno de los sectores más dinámicos del mundo en los últimos años, con una alta capacidad de impulsar el crecimiento en servicios dinamizadores del empleo. El turismo genera además externalidades positivas a nivel macroeconómico, que se reflejan en la provisión de divisas, en el estímulo que genera sobre las inversiones en infraestructura, y en incentivos para la formación de capital humano en servicios conexos (Brida, Pereyra, Pulina, & Devesa, 2013). De acuerdo con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, durante el 2019 Colombia recibió 4,5 millones de visitantes no residentes, lo cual implica un crecimiento de 220% en los últimos 10 años, con respecto a los 1,4 millones de turistas que visitaron Colombia en 2009.

⁵ Cálculos propios con base en la Encuesta Anual Manufacturera 2018.

Según el DANE, el sector turístico contribuye con 2,15% en el valor agregado nacional, presentando un crecimiento anual del 12,1% en 2019 (DANE, 2020). Su transversalidad se refleja en que los servicios conexos se distribuyen en múltiples sectores, como lo son los servicios de alojamiento y suministro de comidas, el transporte terrestre y aéreo, y los servicios de esparcimiento, culturales y deportivos. Un estudio sobre el impacto del turismo en el crecimiento económico de Colombia señala que el 37,7% del crecimiento en el PIB per cápita del año 2013 estuvo vinculado directamente al crecimiento de las actividades turísticas, especialmente por medio de los encadenamientos con el suministro de comidas y bebidas y con los servicios de transporte (Brida, Rodríguez-Brindis, Mejía-Alzate, & Zapata-Aguirre, 2017).

Los efectos multiplicadores del sector turístico indican que \$1 invertido en turismo genera \$2,47 en los sectores a los que está encadenado y \$2,79 al producto total. Así mismo, un incremento de un puesto de trabajo en el sector turismo genera 3,9 empleos en la economía nacional.

Multiplicadores del sector turismo

| Multiplicador sobre la cadena productiva | Multiplicador sobre el producto total | Multiplicador sobre el empleo |
|--|---------------------------------------|-------------------------------|
| 2,47 | 2,79 | 3,89 |

Fuente: cálculos de los autores a partir de la matriz de contabilidad social de 2015.

No obstante, el crecimiento económico ocasionado por el sector turismo está sujeto a que exista una demanda turística suficiente que permita cubrir los costos operativos, garantice continuidad y genere excedentes en las empresas oferentes. Ante la emergencia ocasionada por el COVID-19 y el cierre de las fronteras marítimas y terrestres, junto con la suspensión en el ingreso de extranjeros al territorio nacional, uno de los sectores más afectados sin duda ha sido el turismo, tanto nacional como internacional. Así, la demanda de estas actividades sufrió una caída estimada del 40% entre enero y mayo, lo que generó que la oferta en servicios de alojamiento y comida presentara un decrecimiento del 38,2%, que la de transporte cayera 18,4% y la de actividades artísticas y de entretenimiento en 19,6% (DANE, 2020).

Para paliar el escenario económico adverso y acelerar el proceso de reactivación económica del sector turismo, se proponen las siguientes políticas:

1. **Adelantar la reducción en el impuesto de renta para el sector turismo.** La reducción del impuesto a la renta para las empresas del sector turístico desde el 2020

o 2021 busca acelerar las medidas ya establecidas por la Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019). Con esto, se pretende aumentar el margen operativo y estimular los incentivos a la inversión en un sector con perspectivas negativas en el corto y mediano plazo. Entre las iniciativas del gobierno se encuentra la acción EC 5.1 del Pacto por el Crecimiento de las industrias del movimiento, en la que el Gobierno nacional se compromete a optimizar los tiempos de respuesta para acceder a beneficios tributarios y optar por el incentivo de deducción a la renta, el cual a corte de junio de 2020 tenía un avance en su implementación del 93%.

2. **Extender un año más el subsidio a la nómina del Programa de Apoyo al Empleo Formal y el subsidio a la prima del Programa de Apoyo Pago de la Prima de Servicios.** Esto podría representar un alivio en los costos laborales de las empresas del sector turístico, y ayudaría a que no se expulsara la fuerza laboral empleada en el sector. Al igual que en construcción, los empleados por el sector turismo están concentrados en población vulnerable y trabajadores no cualificados, por lo que proteger los trabajadores de este sector tendría un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso. Si bien no se ha decretado el aumento por un año de estos subsidios, recientemente el Senado de la República aprobó la ampliación del subsidio a la nómina hasta marzo del 2021, con un factor diferencial para el sector turismo, hotelero y gastronómico, el cual recibirá un subsidio del 50% del salario mínimo, comparado con 40% para los demás sectores.
3. **Extender la exención del IVA a contratos de arriendo para turismo y a servicios de hotelería y turismo hasta 2021.** El Decreto 789 de 2020 oficializa la exclusión del IVA a todos los servicios de hotelería y turismo hasta el 31 de diciembre de 2020. No obstante, se solicita la exención en vez de la exclusión del IVA, ya que, la figura de exclusión no permite que se pueda descontar el IVA pagado por los bienes y servicios adquiridos, haciendo que este costo sea transferido a la tarifa, obstaculizando el estímulo al turismo doméstico. Cabe resaltar que esta propuesta puede estar basada en una visión optimista con respecto a la situación actual de la demanda por servicios turísticos, especialmente si se tiene en cuenta que la demanda turística esperada para el 2020 sigue siendo incierta.

4. **Extender la exclusión de imponible para bares y restaurantes hasta 2021.** Al igual que la propuesta anterior, la exclusión de imponible para bares y restaurantes como medida para generar liquidez al sector de servicios de comidas y bebidas, ha sido implementada por el Gobierno nacional mediante el Decreto 682 de 2020, que establece una reducción de las tarifas del impuesto nacional al consumo al 0% hasta el 31 de diciembre del 2020. No obstante, tal como la exclusión de IVA para sectores turísticos, puede que el plazo estimado por el gobierno no se ajuste a las expectativas de recuperación, aunque habría que estimar el impacto en recaudo tributario que tendría la extensión de esta medida para la vigencia fiscal 2021.
5. **Extender la reducción del 5% del IVA al transporte aéreo, la gasolina de avión y la tarifa administrativa hasta 2021.** La decisión de reducir el IVA por estos conceptos al 5% fue adoptada por el Decreto 575 de 2020 como medida transitoria para aliviar las obligaciones de las empresas de transporte aéreo y brindarles liquidez para sobrellevar la crisis. Podría ser beneficioso extender esta medida a 2021 para acompañar el proceso de recuperación del tráfico aéreo.
6. **Mantener el anticipo de renta del sector de transporte y turismo al 0% hasta 2021.** La reducción del anticipo de renta a 0% es una medida que adoptó el Gobierno nacional para el año gravable 2020 en el Decreto 766 de 2020, la cual incluye el beneficio para las actividades de transporte aéreo de pasajeros, alojamiento, servicios de comidas y bebidas, actividades de agencias de viajes y operadores turísticos y actividades creativas, deportivas y de entretenimiento. Mantener el anticipo hasta 2021 podría ser adecuado teniendo en cuenta que la reactivación del sector probablemente no se alcance a consolidar en el 2020 y esta medida contribuiría a sostener la incipiente recuperación de la actividad turística.

2.2.5 Transporte

Los servicios de transporte, más que un sector económico, representan una actividad transversal que incide en la productividad de los demás sectores y en el precio final que obtienen los consumidores. El transporte es un factor determinante en la formación del mercado interno y la vinculación de regiones aisladas. Este sector está a cargo de incentivar la movilidad e integración de las personas, facilitar las actividades de intercambio de mercancías y el posicionamiento de los productos nacionales en los mercados finales, tanto

domésticos como internacionales. Las interrelaciones entre los diferentes integrantes de la cadena de transporte dependen de tres factores principales: los costos que se generan para la prestación del servicio; los fletes y las tarifas que se deciden en los escenarios de negociación entre remitentes, empresas de transporte y propietarios de vehículos; y la utilidad que cada uno de los integrantes de la cadena espera obtener por la actividad económica que desempeña (MinTransporte, 2005).

La competitividad de los productos nacionales se ve afectada o impulsada según la eficiencia del servicio de transporte, que a su vez depende de la calidad de la infraestructura pública existente. Por esto, a medida que Colombia se integra con el mercado global, crece la necesidad de buscar que los servicios de transporte funcionen de manera eficiente y económica. De acuerdo con la OCDE, un efecto destacable de sistemas de transporte más eficientes es que al reducir sus costos operativos, una mayor proporción del precio al consumidor puede ser retornada a los productores, generando un impacto positivo sobre los ingresos, especialmente de los pequeños empresarios (OCDE, 2013).

Según cifras del DANE, en Colombia el sector transporte aporta el 5% del PIB y genera el 7,3% del empleo nacional. Durante el 2019 el sector tuvo un crecimiento promedio de 4,2%, ubicándose por encima del crecimiento total de la economía durante ese año que fue del 3,3% (DANE, 2020). Adicionalmente, gracias a sus encadenamientos con los demás sectores productivos una inversión de \$1 en el sector transporte genera \$2,5 en el resto de la cadena productiva y \$2,80 en la producción total. En cuanto al empleo, por cada nuevo puesto de trabajo del sector transporte, se generan 3 en el resto de la economía.

Multiplicadores del sector transporte

| Multiplicador sobre la cadena productiva | Multiplicador sobre el producto total | Multiplicador sobre el empleo |
|---|--|----------------------------------|
| 2,51 | 2,80 | 2,99 |

Fuente: cálculos de los autores a partir de la matriz de contabilidad social de 2015.

A pesar del buen comportamiento del sector durante 2019, el transporte sufrió una caída sin precedentes de 36,9% debido al choque generado por la emergencia sanitaria, a causa de la disminución en el comercio mundial, a los cierres de fronteras internacionales y a las restricciones de movilidad a nivel nacional. Hay que recordar que el transporte funciona como un insumo tanto dentro del proceso de producción de los sectores económicos como para la comercialización de bienes a los consumidores. Esto hace que el transporte dependa

fuertemente tanto del ritmo de oferta de los demás sectores económicos como del dinamismo de la demanda; en una crisis que golpea a ambas partes de la economía, como la generada por la pandemia del COVID-19, el transporte se ve afectado por partida doble.

Ante esta situación, los gremios plantearon las siguientes propuestas:

1. **Reactivar el transporte intermunicipal para sectores activos.** A través del Decreto 569 de 2020 el Gobierno nacional autorizó la circulación de transporte terrestre de pasajeros, para personas del sector de la salud y personas autorizadas, y del transporte de carga, a empresas autorizadas que cumplieran con la documentación requerida y los protocolos de bioseguridad. Con la reactivación de la mayoría de los sectores económicos en septiembre según el Decreto 1168 de 2020, el Ministerio de Salud emitió la Resolución 1537 de 2020 que permite a los municipios aumentar la capacidad de sus sistemas integrados de transporte público siguiendo todas las medidas de bioseguridad. La reactivación económica decretada por las autoridades debe ir a la par de la recuperación de la actividad de los servicios de transporte, para evitar el surgimiento de transporte informal que no tenga el mismo compromiso con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad.
2. **Eliminar el IVA y algunos aranceles para vehículos de carga, con el propósito de renovar el parque automotor.** Ésta, más que una política de reactivación económica sería una medida que tendría efectos en el mediano y largo plazo. El Gobierno nacional ya ha avanzado en este sentido por medio del Programa de Modernización de Vehículos de Carga (PMVC), una iniciativa que ha sido adelantada por el gobierno desde 2019, con la cual se espera renovar el 47% de los vehículos de carga en 5 años. Para tal efecto, el Gobierno creó el IVA CREI que exime del pago del IVA a pequeños propietarios de transporte de servicio público y de carga para incentivarlos a modernizar sus vehículos. Adicionalmente, se encuentran tres acciones suscritas en el Pacto por el Crecimiento de las industrias del movimiento, la EC 11.4 que acuerda la revisión de las condiciones de cobertura, plazos y tasas para el transporte de carga en el marco del programa de reposición del parque automotor; la EC 11.5 para evaluar si el mecanismo de leasing puede ser utilizado en el programa de reposición con beneficio de exención del IVA; y la EC 11.6 que acuerda dar

celeridad a la expedición del decreto sobre exención de IVA a pequeños propietarios de vehículos de servicio público.

3. **Reducir la tasa de vigilancia de la Supertransporte.** La tasa de vigilancia es un cobro dirigido a los sujetos de inspección y control por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte para la recuperación de los costos de los servicios de vigilancia y control que presta esta superintendencia. Esta tasa está entre el 0,05% y el 0,17% de los ingresos brutos percibidos en la vigencia anterior, y representan un costo en funcionamiento importante para el sector transporte. Reducir la tasa de vigilancia tendría un impacto positivo para las empresas transportadoras, puesto que brindaría mayor liquidez para manejar las operaciones tras el impacto generado por la emergencia sanitaria, abriendo paso a una recuperación más acelerada.
4. **Actualizar el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga (SICE-TAC).** De esta forma, los gastos adicionales que genera la adopción de protocolos de bioseguridad en cada uno de los viajes podrán ser incorporados dentro del índice de costos del transporte, para que se visibilicen y se le asigne a los diferentes servicios su adecuada remuneración económica.

2.2.6 Agrícola

Luego de que el sector agrícola fuese durante buena parte del siglo pasado la principal fuente del crecimiento y el desarrollo en Colombia, en los últimos 30 años ha venido perdiendo importancia de manera acelerada, y su crecimiento se ha ubicado por debajo del observado en el promedio de América Latina y el Caribe. Esto implica que la agricultura colombiana aún no saca completamente provecho de las potencialidades con las que cuenta y de las oportunidades de crecimiento que ofrecen los mercados domésticos e internacionales. Según Junguito, Perfetti y Becerra (2014), el desarrollo del sector agropecuario y rural en Colombia se ha enfrentado dos grandes problemas. El primero es que las políticas económicas y sociales han discriminado a favor de las actividades urbanas, sin construir una estrategia de largo plazo para el desarrollo de las zonas rurales, que se enfoque en aprovechar la vocación agrícola de la tierra y haga uso de tecnologías de frontera para la producción. El segundo problema es que las políticas de incentivos al sector se han concentrado prioritariamente en apoyos y subsidios directos en lugar de la provisión de bienes e infraestructura públicos,

desincentivando las mejoras en productividad y competitividad para lograr un alto ritmo de crecimiento y un desarrollo de base amplia.

El BID (2013) demuestra la efectividad del crecimiento agropecuario en términos de reducción de pobreza: si el crecimiento agregado de la economía colombiana estuviera basado enteramente en la agricultura, sería 2,7 veces más efectivo en la reducción de la pobreza, siendo la contribución de la agricultura al aumento de los ingresos de los más pobres al menos 2,5 veces mayor que la generada por el sector no agropecuario. Para fomentar el dinamismo de esta actividad, es necesaria la adopción de un conjunto de acciones que garanticen las condiciones de competitividad de la agricultura colombiana, como el gasto público en infraestructura y servicios de apoyo, la provisión eficaz de asistencia técnica, una adecuada política de tierras y de manejo de los recursos naturales, y en particular los incentivos a las actividades de investigación, tecnología e innovación (CT+I) con enfoque aplicado en los procesos productivos agrícolas.

El sector agrícola tiene una participación del 4,2% en el PIB nacional y genera el 16,3% del empleo nacional (DANE, 2020). En cuanto al efecto multiplicador, cada peso invertido en el sector agrícola genera \$2,18 en la cadena productiva y \$2,73 en el producto total, mientras que por cada empleo agrícola se crean 1,85 empleos en la economía.

Multiplicadores del sector agrícola

| Multiplicador sobre la cadena productiva | Multiplicador sobre el producto total | Multiplicador sobre el empleo |
|--|---------------------------------------|-------------------------------|
| 2,18 | 2,73 | 1,85 |

Fuente: cálculos de los autores a partir de la matriz de contabilidad social de 2015.

El sector agrícola ha sido uno de los menos golpeados durante la emergencia sanitaria, puesto que al haberse mantenido activo de manera continua y proveer productos de primera necesidad, no ha sido sujeto de las medidas de confinamiento ni ha sufrido un impacto tan marcado como los demás sectores. Esto se evidencia en el crecimiento del sector durante el primer trimestre del año, donde fue uno de los sectores más dinámicos, con un crecimiento de 10,1%, impulsado en parte por la aceleración de las compras de los hogares previo a la implementación de la cuarentena a nivel nacional. Sin embargo, durante el segundo trimestre el sector presentó un decrecimiento del 0,7%, apalancado por los efectos económicos adversos en la demanda de consumo privado.

1. **Promulgar la Ley de Impulso al Sector Agropecuario.** Esta ley podría contener cinco puntos principales. El primero, establecer el sector agropecuario y agroindustrial como una actividad de interés público y social, para promover y facilitar el desarrollo de programas de inversión y desarrollo, que abarquen temas de innovación, desarrollo tecnológico, competitividad y seguridad alimentaria. El segundo, establecer un régimen general de actividades urbanísticas a ser desarrolladas en suelo rural, con el fin de dar claridad sobre el alcance del ordenamiento territorial del campo. El tercero, reglamentar las Asociaciones Público-Privadas (APP) para el desarrollo de bienes públicos rurales y agropecuarios, incluyendo las inversiones en infraestructura agropecuaria dentro de las vigencias futuras excepcionales y estableciendo un monto mínimo para la inversión pública en este tipo de proyectos. El cuarto, ajustar el régimen de rentas exentas para que incluya no solo la producción agropecuaria primaria sino también las actividades agroindustriales. Por último, crear un régimen especial de estabilidad jurídica aplicable a inversionistas en el sector agropecuario y agroindustrial, con el fin de dar claridad sobre el alcance del ordenamiento territorial del campo y priorizar la producción de alimentos. No obstante, sobre los dos últimos puntos, conviene hacer un análisis previo con respecto a su viabilidad fiscal en el contexto de la revisión integral a las exenciones tributarias.
2. **Impulsar la asociatividad solidaria y las redes de proveeduría con empresas ancla.** Para fomentar el desarrollo empresarial rural, se propone la implementación de políticas y programas que, a través de la asociatividad, faciliten a los productores rurales el acceso a tecnologías e insumos apropiados a su actividad, así como nuevas oportunidades para comercializar sus productos. Estas políticas podrían incluir aspectos como las alianzas productivas, la promoción del consumo local, y la apertura de mercados internacionales. Esto se llevaría a cabo a través de redes de proveeduría con empresas ancla, que garantizan un pago justo y a tiempo por los productos, generando la rentabilidad y capacidad adquisitiva que se requiere para hacer de las empresas rurales, de todos los tamaños, un buen negocio.
3. **Formalización de la mano de obra en el campo.** Se plantea lograr este objetivo a través de la creación del Contrato Agropecuario, una figura de relación laboral que recoja las particularidades y especificidades del trabajo en el sector agropecuario, y

la creación del concepto de Jornal Rural Integral, que permitirá reconocer y liquidar diariamente la totalidad de prestaciones sociales y beneficios legales a los que tenga derecho el trabajador agropecuario, transformándolos en una erogación monetaria que se recibiría junto con el salario. Además, se propone que los aportes a la seguridad social se puedan particionar y pagar proporcionales a la unidad de tiempo acordada entre las partes (ya sean horas, días o semanas)⁶.

4. **Aprovechamiento de mercados internacionales.** En la actualidad Colombia cuenta con 16 acuerdos comerciales, la mayoría de estos acuerdos con países de la región por medio de organismos de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercosur y la Alianza pacífico; además, tiene acuerdos con el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y Salvador), Estados Unidos, EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), la Unión Europea y Corea. De estos acuerdos, cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo indican que los que más se aprovechan son los acuerdos suscritos con otros países latinoamericanos, con participación en las exportaciones de bienes no minero-energéticos de entre el 25% y el 62%, y con algunos países del EFTA, con una participación de entre el 70% y el 100%. No obstante, las exportaciones no minero energéticas a mercados con mayor potencial como Estados Unidos, la Unión Europea y Corea tienen una participación del 19,1%, 11,9% y 22,4% respectivamente (Ministerio de Industria, comercio y Turismo, 2017). Entre los cuellos de botella para la exportación de productos agropecuarios colombianos se identifican problemas en materia sanitaria, normas técnicas y problemas logísticos. En este sentido, para el impulso de las exportaciones es importante llevar a cabo una revisión detallada de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, con el fin de sacar provecho de las ventajas comerciales, y continuar con el despliegue de la Agenda de Diplomacia Sanitaria, que agilice los procesos fitosanitarios para cumplir con los estándares internacionales de calidad. En los Pactos por el Crecimiento suscritos con el Gobierno nacional se encuentran varias acciones de los diferentes subsectores referentes al aprovechamiento de los acuerdos internacionales. En primer lugar, el subsector de palma de aceite en la acción CO 2.3

⁶ Se podría explorar si el concepto de Jornal Rural Integral y la propuesta sobre cotizaciones parciales se pueden complementar con lo avanzado en la reglamentación del Piso Mínimo de Protección Social del Decreto 1174 de 2020.

solicita el desarrollo de una estrategia de defensa comercial para el aceite de palma en el marco de los acuerdos comerciales. El subsector de caña de azúcar, en sus acciones CO 1.1, CO 1.3 y CO 1.4, acuerda la evaluación de la situación del comercio de azúcar con la CAN, tomar medidas oportunas para evitar distorsiones del mercado y diseñar una estrategia de aprovechamiento de acuerdos comerciales y apertura de nuevos mercados. Finalmente, el subsector frutícola en su acción CO 4.1 solicita apoyar la renovación del protocolo sanitario para las exportaciones a China y así poder ampliar las ventas desde La Guajira y Magdalena.

5. **Consolidar la seguridad jurídica para la propiedad rural.** La seguridad jurídica es necesaria para el desarrollo agrícola del país, puesto que una de las principales dificultades para la intervención del Estado en la promoción agrícola es la tenencia informal, desordenada e insegura de la tierra. De acuerdo con el Informe de la Misión para la Transformación del Campo del DNP, del total de los municipios del país sólo 6% tiene un alto grado de formalidad en la tenencia de la tierra (DNP, 2015). En este orden de ideas, la Ley de tierras resulta fundamental para la garantía de la seguridad jurídica de la propiedad rural en Colombia. En este aspecto, la reglamentación en lo referente al artículo 3° de la Ley 160 de 1994, por el cual el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural adjudicará tierras al campesinado colombiano, generaría un impacto estructural en el desarrollo social y económico de la población rural. Adicionalmente, la reglamentación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES), que promueve el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra y la implementación del catastro multipropósito como mecanismo para la titularización y formalización de predios, generarían beneficios en la seguridad jurídica rural.
6. **Actualización del sistema de crédito para el sector rural.** El actual sistema nacional de crédito para el sector rural se rige bajo la Ley 16 de 1990 y ha tenido pocas modificaciones desde su conformación. El problema con este sistema es que fue creado bajo las condiciones rurales que tenía el país en la década de los 90, una baja apertura comercial, una mayor cantidad de bancos y fondos enfocados al sector agropecuario y una configuración diferente de la oferta productiva del sector. En la actualidad, el sector rural enfrenta otros retos para ser competitivo, como la calidad

sanitaria, la adopción de tecnologías de la información y la adecuación a las cadenas logísticas, para lo cual se requiere de un sistema de crédito que se adapte a las necesidades tanto del sector como del mercado en su totalidad. Existen algunas iniciativas desde el Gobierno Nacional para garantizar el acceso al crédito de los productores agrícolas, entre ellos, los Pactos por el Crecimiento del Sector cacao en las acciones FGR 1.2 y FGR 1.3, donde el gobierno se compromete a poner en marcha el Sistema Integral de Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA) e implementar seguros ante las condiciones climáticas; el pacto con el subsector de la caña de azúcar en la acción CO 4.1, que busca promover instrumentos y líneas de crédito para programas tecnológicos, y la acción FGR 1.3, que impulsa la profundización de los seguros agropecuarios; y finalmente, el subsector frutícola, solicita por medio de las acciones FGR 1.3 y CO 1.3 habilitar líneas de crédito para productores con fines exportadores y cofinanciar las iniciativas en predios con potencial para aumentar la productividad agrícola. Adicionalmente, en el Conpes 3999 de reacción inmediata ante la emergencia sanitaria, se reglamentó la consolidación del financiamiento agropecuario por medio de la línea de crédito Colombia Agro Produce que beneficia a los pequeños productores, se amplió el acceso al Fondo Agropecuario de Garantías y la revisión del Fondo de Solidaridad Agropecuaria, a través de periodos de gracia y ajustes de plazos de los créditos extendidos por el Banco Agrario.

7. **Creación de una Mesa Técnica para la Conectividad Rural.** La pandemia y la transición forzada hacia la virtualidad ha puesto de relieve las patentes diferencias entre la conectividad existente en las áreas urbanas y las rurales en Colombia: según MinTIC, solo 1 de cada 6 hogares rurales cuenta con la posibilidad de usar el servicio de internet, a lo que se suma que el acceso a 4G no supera el 10% de cobertura en la ruralidad. Para solucionar esto, se propone la creación de una Mesa Técnica para la Conectividad Rural entre el gobierno y el sector privado, con el objetivo de coordinar y apoyar la ejecución de estrategias para el acceso físico a internet, la alfabetización digital y la capacitación en servicios para el desarrollo rural, y de esta forma acelerar los procesos de apropiación digital en la ruralidad.
8. **Aumentar la inversión en ciencia y tecnología para el sector agrícola.** La adopción de ciencia y tecnología en el sector agrícola es clave para la innovación en

el sector y su eficiencia productiva. Internacionalmente, se ha venido hablando de la importancia de los arreglos institucionales en torno a sistemas de innovación agrícola como mecanismo para mejorar la competitividad y sostenibilidad (DNP, 2015). La inversión pública en actividades de ciencia, tecnología e innovación para el sector agropecuario tiene un comportamiento muy rezagado con respecto a otros países. En los países más avanzados, la inversión en ciencia y tecnología en el agro es de cerca del 4% del PIB sectorial, en los países emergentes es de 1%, en Colombia entre el 2002 y el 2012, la inversión fue de 0,6% (DNP, 2015). Con respecto a esta propuesta, se encuentran el Pacto por el crecimiento del cacao, que en la acción P3 2.3 acuerda el desarrollo de investigación en tecnificación de los modelos productivos sostenibles y retomar investigaciones con ayuda de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, y el Pacto del sector frutícola, que en la acción SI 1.10 pide una mayor articulación con el sector privado para mejorar los sistemas de información para el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios. Una medida que puede contribuir a la consolidación de esta propuesta es fortalecer el esquema de recursos de cofinanciación para la investigación y extensión que se realiza por parte de los Centros de Investigación privados afines al sector agropecuario complementaría los esfuerzos que se vienen haciendo desde el Estado y desde los fondos parafiscales, de esta forma se contribuiría a hacer economías a escala y multiplicar la capacidad de investigación, generando beneficios tangibles para la competitividad sectorial

9. **Construcción de distritos de riego.** Los distritos de riego son fundamentales para solucionar los problemas de estacionalidad de la producción agrícola. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Colombia cuenta con 731 distritos de riego de los cuales sólo 18 son de gran escala y de estos, solo 2 tienen estudios detallados de suelo (IGAC, 2017). En este sentido, para propender por la productividad del sector es necesario adelantar proyectos de infraestructura en de riego. En este aspecto, se encuentra el Pacto por el Crecimiento del sector de palma de aceite, que acordó con el Gobierno elaborar un diagnóstico de las necesidades de riego del sector palmero y definir mecanismos para atender tales necesidades, lo cual podría articularse con el esquema de Obras por Impuestos.

3 Propuestas de política pública desde el enfoque de demanda

3.1 Consumo privado

El rubro más representativo de la demanda agregada es el consumo de los hogares, que representa 65% del PIB en Colombia. Por el tamaño de su contribución macroeconómica, sin la recuperación del consumo privado será muy difícil lograr un proceso exitoso de reactivación económica. En la teoría económica, el consumo depende en especial del ingreso disponible de los hogares y la propensión marginal a consumir, a lo que se unen otros determinantes como las tasas de interés (que definen los precios relativos con respecto al ahorro y la inversión), el comportamiento del índice de precios, las perspectivas de ingreso y crecimiento futuros y las tasas impositivas y arancelarias sobre los bienes de consumo.

En términos del ingreso disponible de los hogares, uno de los aspectos más perjudiciales de la crisis generada por la pandemia ha sido la afectación sobre el empleo y el mercado laboral. El cierre generalizado de empresas de diferente índole ha llevado a la expulsión de trabajadores que dependían de su salario para generar ingreso. En efecto, la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus efectos sobre el aparato productivo han generado niveles de desempleo alarmantes en Colombia, alcanzando niveles de 20,5% durante el trimestre móvil de mayo a julio, cuando durante el 2019 esta cifra fue de 11,2% en promedio. Si bien éste ha sido un proceso relativamente generalizado, la experiencia internacional demuestra que las crisis económicas impactan el empleo de manera heterogénea a nivel sectorial. Por ejemplo, históricamente se ha evidenciado que el sector de la construcción y la industria de bienes durables son 70% y 44% más sensibles que el promedio de los demás sectores, en tanto que la agricultura parece ser insensible a los efectos cíclicos debido a que la probabilidad de que se inactive en momentos de crisis es baja (Keeley & Love, 2011).

Esta caída del empleo, junto con la desaceleración general de la actividad económica, ha llevado a una contracción del consumo de los hogares, que alcanzó el 15,9% anual para el segundo trimestre de 2020 (DANE, 2020). En momentos de crisis los hogares, al ver reducidas o suspendidas sus fuentes de ingreso, recurren al ahorro para mantener un nivel mínimo de consumo, lo que también puede llegar a afectar los recursos disponibles para la inversión a nivel agregado.

Sin embargo, la reducción de ingresos genera un efecto secundario que puede aprovecharse al momento de la reactivación. En los hogares que reciben un choque transitorio negativo en el ingreso, se tiende a incrementar la preferencia por consumir, dado que el ahorro, y su consumo futuro asociado, pierden atractivo frente a la opción de gastar hoy para reducir la pérdida de bienestar en el presente (Gross, Notowidigdo, & Wang, 2020). Este aumento de la propensión marginal a consumir de los hogares hace que el consumo privado se vuelva especialmente sensible ante estímulos positivos, ya sea tributarios o a manera de subsidios directos a los hogares vulnerables.

Esta rápida respuesta del consumo privado resalta la importancia de adoptar políticas públicas que amplíen el margen de maniobra de los hogares para aumentar su consumo, revitalizar la demanda, y en últimas dinamizar la reactivación productiva de las empresas colombianas.

1. **Programa para estimular al consumidor a ‘comprar colombiano’.** La implementación de un programa que lleve al mercado local a apoyar productos cultivados y fabricados en Colombia puede ser una opción pertinente para reactivar la demanda de las empresas nacionales. Hay que resaltar, sin embargo, que el programa debe enfocarse en buscar dirigir las preferencias de los colombianos a través de un consumo consciente, que resalte el rol que pueden asumir los hogares para reactivar la actividad económica nacional. Este programa no debe interpretarse como una forma de cambiar los precios relativos entre productos nacionales e importados, y pensarse como un mecanismo para incrementar los aranceles con el fin de redirigir la actual demanda de productos importados al mercado interno. Adoptar medidas proteccionistas en momentos en donde se ha presentado un detrimento de los ingresos de los colombianos, puede llegar a afectar de manera sustancial el bienestar de los hogares, teniendo en cuenta además que más del 47% de la población tiene un ingreso mensual igual o menor al salario mínimo (La República, 2019). Entre las iniciativas del Gobierno nacional en este sentido, se encuentra el Pacto por el Crecimiento del sector de Moda, que en su acción PR 3.1 acuerda facilitar la comercialización de productos nacionales a través del portal “Compra lo Nuestro”, con lo que se busca conectar a los proveedores nacionales con los consumidores colombianos.

2. **Entregar un subsidio a los trabajadores que han perdido su empleo durante la pandemia.** Como se ha visto, la pérdida de empleo es el principal causante de la fuerte caída en el consumo privado registrada en la economía colombiana. En países con sistemas de protección de tipo socialdemócrata, el seguro de desempleo actúa como un estabilizador macroeconómico, al garantizar cierta estabilidad en los ingresos de hogares vulnerables con alta dependencia de la remuneración salarial. Esto es lo que ha sucedido por ejemplo en Alemania y Dinamarca, donde como medida de reactivación luego de la crisis financiera de 2008 se crearon seguros por desempleo que cubrían el 90% y el 60% del salario respectivamente (OCDE, 2010). Si Colombia hace un esfuerzo fiscal por otorgar subsidios temporales a trabajadores vulnerables que han perdido el empleo, esta política con seguridad reducirá el impacto negativo de la pandemia sobre el rubro del consumo privado, facilitando el camino para una recuperación rápida. En el CONPES 3999 de activación económica, el Gobierno detalla algunas políticas que buscan garantizar los ingresos de los hogares con el fin de atenuar el impacto de la crisis. Entre estas políticas se encuentran subsidios a los cesantes por medio de las cajas de compensación familiar y la cobertura de la protección social por parte del Estado, consagradas en el Decreto 770 de 2020. Por otro lado, el decreto 488 de 2020 autoriza la disponibilidad de las cesantías a trabajadores que hayan visto disminuidos sus ingresos y beneficios por valor de 2 SMMLV mientras dure la emergencia.

3.2 Consumo público

El consumo público, entendido como el gasto en que incurre el Estado para garantizar su propio funcionamiento y proveer bienes y servicios a la sociedad, es una importante fuente de demanda de productos, servicios y fuerza laboral en la economía. Tanto el tamaño del Estado como la distribución del gasto son fundamentales para la promoción del crecimiento económico, pero además se requiere de cierto nivel de dinamismo en la configuración del gasto para que la promoción económica se mantenga en el tiempo y se adapte a las necesidades de la economía (Rodríguez, Aguilera, & Granados, 2013).

Cabe resaltar que el gasto público tiene un nivel óptimo en el cual contribuye positivamente a la tasa de crecimiento de la economía, pero una expansión más allá de ese punto entorpece

el crecimiento, debido a que la carga del gasto supera la capacidad de la economía para mantenerlo. En los últimos años ha tomado fuerza el concepto de “calidad de las finanzas públicas” como un concepto integral que hace referencia a los aspectos de la política fiscal que favorecen la consolidación de los objetivos macroeconómicos, y especialmente a los que conducen a un mayor crecimiento de largo plazo. Estos factores son cinco: el tamaño del gobierno; la posición fiscal y la sostenibilidad; la composición, eficiencia y efectividad del gasto; la estructura y eficiencia de los sistemas de ingresos, y la gobernanza fiscal (Armijo & Espada, 2014).

A pesar de que el componente de gasto público que más se asocia con el crecimiento en el largo plazo es la inversión pública, existen teorías que reivindican el papel de las transferencias para estimular el consumo, y la necesidad y la relevancia de una constante intervención del Estado para promover la demanda en tiempos de crisis (Salazar, 2020). Es importante tener en consideración, sin embargo, que un aumento en el consumo público puede hacer que el Estado incurra en una mayor deuda pública, que, de no contrarrestarse con un incremento de los impuestos en momentos de exceso de demanda, generaría afectaciones negativas sobre el crecimiento de largo plazo.

Las principales acciones por medio de las cuales el consumo público interviene en la economía son la construcción de instituciones sólidas, que salvaguarden los ingresos y los derechos de propiedad de los ciudadanos; la atención de desigualdades en el ingreso a través de transferencias y subvenciones, y el incentivo a la apertura de nuevas actividades económicas que vinculen a las empresas y los hogares (Torres, Ochoa, & Torres, 2019).

En Colombia, el consumo público representa cerca del 15% del PIB y su dinámica explica cerca del 24% del crecimiento económico del país, cifra que refleja las remuneraciones salariales del sector público, el consumo intermedio y el consumo de capital fijo del Gobierno nacional, los gobiernos departamentales y los municipales⁷ (Banco de la República, 2019). El consumo público se distribuye en actividades de administración pública, defensa, seguridad, asuntos económicos, protección del medio ambiente, vivienda, salud, cultura y deporte, educación y protección social (DANE, 2019).

⁷ Según cifras del DANE, durante el 2019 el gasto del gobierno en consumo intermedio fue de \$59,4 billones de pesos, en remuneración salarial fue de \$65,2 billones y en formación bruta de capital fijo fue de \$39,2 billones de pesos.

Entre las propuestas gremiales que guardan relación con el consumo público se encuentran las siguientes:

1. **Implementar un programa de compras estatales con un porcentaje mínimo de participación de productos nacionales.** Al igual que sucede con el consumo privado, en tiempos de reactivación es pertinente buscar una redirección de las fuentes de demanda pública hacia productos nacionales, con el fin de contribuir a la recuperación de la demanda de las empresas colombianas. En este sentido, las compras nacionales pueden alinearse con el Plan de Acción de compras públicas nacionales en la medida en que se asegura que la retribución por adquirir bienes y servicios locales genera encadenamientos positivos que terminan acelerando el crecimiento de la economía en su totalidad, por medio de la generación de empleo y el estímulo a la producción nacional. No obstante, es importante que las empresas nacionales cumplan con los estándares de sostenibilidad ambiental y que la relación costo beneficio de sus productos sean competitivos con respecto al mercado internacional, de lo contrario el efecto sobre el crecimiento podría ser contraproducente, en la medida en que el costo de financiamiento del Estado podría incrementarse de manera insostenible. Para evitar esto se requiere un marco normativo más influyente, armonizar adecuadamente la oferta y la demanda a nivel regional, tener un sistema de inclusión financiera claro que genere confianza en los productores y consolidar los estímulos tributarios para propender a una producción amigable con el medio ambiente. Para avanzar en este tema, es pertinente reglamentar el artículo 229 del Plan de Desarrollo 2018-2022 que indica que las entidades públicas contratantes deberán adquirir hasta el cuarenta por ciento (40%) de alimentos procesados o sin procesar, en donde los insumos y los productos hayan sido adquiridos de productores agropecuarios locales. Recientemente, el Gobierno nacional sancionó la Ley 2046 del 2020, que busca generar las condiciones para que los programas de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores agropecuarios locales, lo cual, si se tiene en cuenta que anualmente el Estado colombiano invierte cerca de \$2,6 billones en compra de alimentos, permitirá generar una mayor inclusión e ingresos estables a los pequeños productores y reduciría las fluctuaciones en los precios al brindar mayor certeza a los

productores sobre la comercialización de sus productos (ONU, 2020). Por otro lado, los sectores no relacionados con la producción de alimentos quedan excluidos de la iniciativa anteriormente expuesta. Para otras ramas de la economía, se encuentra que el Gobierno nacional tiene un Pacto por el Crecimiento con el sector moda, que en su acción EF 1.4 se compromete a realizar capacitaciones a la industria de la moda sobre el actual régimen de contratación y así promover su participación como proveedor de compras locales; también se llevó a cabo un pacto con el sector Software y TI en la acción EC 3.3, donde se acuerda crear una mesa de trabajo para construir un piloto enfocado en compra pública innovadora con la Agencia Nacional de Contratación.

- 2. Incrementar los recursos públicos destinados a obras por impuestos.** El mecanismo de Obras por Impuestos permite a los contribuyentes reducir hasta el 50% del impuesto a la renta si ejecuta obras en municipios afectados por el conflicto armado, con proyectos que pueden ser en agua potable y alcantarillado, energía, infraestructura vial, educación y salud públicas. A 2019, dos años después de su implementación, las obras por impuestos vincularon a 62 empresas y se ejecutaron 65 proyectos sociales con una inversión de \$467.935 millones (Agencia de Renovación del Territorio, 2020). Si bien un incremento de los incentivos públicos destinados a obras por impuestos puede verse reflejado en más proyectos de inversión en zonas de conflicto, el recaudo por impuestos puede verse afectado negativamente en el mediano plazo. A pesar de que el incentivo no ha cambiado, recientemente, por medio del Decreto 1147 de 2020, el Gobierno nacional amplió el alcance del mecanismo de obras por impuestos, al incluir proyectos para bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC), lo cual genera importantes oportunidades económicas, teniendo en cuenta que se generará empleo en estos sectores y que ayudará a consolidar la seguridad energética. Entre los compromisos del gobierno con los sectores productivos referentes a este tema, se encuentran el pacto para el crecimiento del sector de químicos, donde se suscribe el apoyo a las empresas del sector en proyectos de obras por impuestos en economía, ecodiseño y eficiencia energética y el pacto para el crecimiento del sector forestal que pide ser beneficiado por las obras por impuestos, enfocando recursos de inversionistas privados a infraestructura del sector.

3. **Establecer sistemas de recolección selectiva en municipios de más de 200 mil habitantes.** La gestión integral de residuos cobra relevancia en la estrategia de crecimiento verde que se fundamenta en el mejoramiento de los servicios públicos y en la sostenibilidad ambiental. De acuerdo con información consignada en el CONPES 3874 de 2016, desde el año 2005 Colombia ha mejorado en materia de disposición adecuada de residuos, al pasar de una cobertura de recolección de 75,8% a nivel nacional en 2005 a 80% en 2014. Sin embargo, la prestación del servicio público de aseo en la mayoría de los municipios del país se limita a la recolección de los residuos y no se cuenta con un marco institucional para el aprovechamiento, tratamiento biológico y la recuperación energética de los residuos sólidos. En este sentido, la implementación de sistemas de recolección selectiva en los 32 municipios del país que tienen más de 200 mil habitantes significaría un paso muy importante en materia medioambiental para el país. No obstante, este es un proyecto de mediano y largo plazo, puesto que en la actualidad sólo las principales ciudades del país cuentan con sistemas de recolección selectiva. Se espera que esta medida, además de poder contar con un marco legal adecuado, comience en pequeñas regiones piloto que ayuden a identificar las oportunidades de mejora.
4. **Instalar plantas de separación de residuos en municipios de más de 500 mil habitantes.** La construcción de plantas de tratamiento y recuperación de residuos sólidos tiene importancia tanto en materia ambiental como de salud pública, puesto que a través de su funcionamiento se lleva a cabo la transformación de los residuos sólidos aprovechables. La instalación de plantas de separación de residuos en municipios de más de 500 mil habitantes resulta pertinente teniendo en cuenta que en los departamentos más poblados se produce entre 1,3 y 6,3 millones de toneladas diarias de residuos (Superservicios, 2018). Colombia cuenta con cerca de 131 plantas de tratamiento orgánico, 3 plantas de combustión de biogás y una planta de aprovechamiento energético de biogás, las cuales están distribuidas en su gran mayoría en la región Andina (DNP, 2016). De acuerdo con el DNP, para efectos del cumplimiento de la política de residuos sólidos, las entidades territoriales deberán gestionar recursos para priorizar la gestión de residuos sólidos que incluyen la construcción de más plantas de aprovechamiento con inversiones por \$67,6 mil

millones en el periodo 2016-2020 y de \$72,5 mil millones en el periodo 2021-2025 (DNP, 2016).

5. **Consolidar procesos de consumo e inversiones verdes bajo parámetros FERNC (Fuentes de Energías Renovables No Convencionales).** Las FERNC se presentan como oportunidades de eficiencia energética que han tomado fuerza en numerosos países en las últimas dos décadas, por medio de subsidios estatales para la instalación de paneles y producción de energía eólica. Se espera que en la medida que avancen las economías a escala, se afiancen las cadenas de suministro y se fortalezca el proceso de cambio tecnológico (Benavides, Cadena, González, Hidalgo, & Piñeros, 2018). En el caso de Colombia, se cuenta con un gran potencial en FERNC en términos de energía eólica, solar y de biomasa proveniente del sector agrícola, lo que se ha reflejado en un aumento del interés de los inversionistas privados en este tipo de energías en los últimos años⁸ (Benavides, Cadena, González, Hidalgo, & Piñeros, 2018). Bajo este orden de ideas, consolidar procesos de inversiones verdes en Colombia, además de contribuir con la sostenibilidad ambiental, reduciría los costos de la electricidad a largo plazo y tendría efectos positivos en la competitividad nacional, siempre y cuando exista una correcta articulación entre las instituciones públicas involucradas para que no se obstaculice el desarrollo energético. Entre las medidas tomadas por el gobierno en este tema, se encontraron tres pactos por el crecimiento: uno en el sector turismo, donde se acuerda desarrollar líneas de crédito para que los empresarios implementen procesos de eficiencia energética y economía circular; otro en el sector de químicos, para apoyar a las empresas en la estructuración de proyectos de conversión de residuos en energía y economía circular, y uno final en el sector de alimentos procesados, con el fin de apoyar la estructuración de proyectos de economía circular y ecodiseño. Además, Colombia está incentivando el Plan de Gestión Integral de Cambio Climático, que incluye proyectos amigables con el medio ambiente, cuyo propósito es disminuir las emisiones al año 2050.

⁸ Cabe mencionar que para un país como Colombia la inversión en un parque de generación no debería estar únicamente enfocada en las Fuentes de Energía Renovable No Convencional (FERNC), es fundamental buscar un equilibrio en la matriz energética, basándose en criterios de confiabilidad para el sistema.

6. **Facilitar el pago directo por parte de las entidades territoriales a los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.** En conformidad con el artículo 367 de la Constitución, que indica que el régimen tarifario aplicable a la prestación de servicios públicos debe tener en cuenta, además de los costos derivados de su prestación, los criterios de solidaridad y distribución de los ingresos, se otorgan subsidios a la población más vulnerable para la cobertura de necesidades básicas. La manera en que se otorgan los subsidios es a través del cobro de las contribuciones de solidaridad, que para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo son cubiertos por un impuesto territorial, en cambio los subsidios a energía y gas son cubiertos por el orden nacional. Actualmente los recursos de los subsidios a servicios públicos se canalizan por medio de los fondos de solidaridad y distribución de ingresos, pero los pagos a las entidades prestadoras del servicio pueden demorarse por los trámites administrativos. La idea de la propuesta es facilitar la atención de los subsidios en servicios públicos a los más vulnerables, a través de la dinamización de la cadena de valor y el pago directo de las entidades territoriales a las empresas encargadas de la prestación de estos servicios.

3.3 Inversión pública

Ante una recesión económica y sus efectos negativos sobre la confianza de los hogares, la reducción del consumo y la caída de la producción privada, urge tomar medidas que permitan reactivar la demanda agregada. Dado que el consumo de los hogares se ha frenado por la pérdida de empleos, la inversión privada tiene pocos incentivos para reaccionar dada la perspectiva negativa en el corto plazo. Aunado a que las exportaciones dependen de la demanda externa, afectada igualmente por la suspensión del transporte y la recesión global, resulta necesario generar un estímulo estatal a la demanda que actúe de forma contracíclica. De esta forma, en momentos de recesión la adopción de políticas expansivas por medio de programas de inversión pública se constituye en el único motor de la demanda agregada que está a total discreción del gobierno. A diferencia del consumo público, que es en su gran mayoría incremental y cuenta con barreras administrativas y fiscales para ser modificado, la inversión pública permite ser más flexible y tomar medidas de corto plazo para la reasignación del presupuesto público.

Los proyectos de inversión pública se caracterizan por usualmente contar con un componente importante social, atendiendo necesidades en materia de vivienda, educación, salud, seguridad alimentaria, provisión de servicios públicos, entre otros. Permiten ofrecer bienes y servicios que cuentan con consumidores dispuestos a pagar por ellos, pero que no tienen la rentabilidad adecuada para ser provistos por agentes privados (Tibana & Duarte, 2015). Además, los instrumentos de política fiscal cuentan con un multiplicador macroeconómico a través de la iteración de diferentes rondas de gasto en la economía. Cruz (2012) estima que el efecto multiplicador inmediato de la inversión pública se ubica entre 0,7 y 2,7, y un multiplicador acumulado a dos años de entre 0,7 y 3,9.

Entre las experiencias internacionales que evidencian el impacto de la inversión pública en la recuperación económica, destaca el Plan de Recuperación y Reinversión Estadounidense (2009), en el cual el Gobierno invirtió cerca de US \$830 mil millones para salvar los empleos existentes y crear empleos nuevos durante la crisis financiera de 2008. Para lograr tal objetivo, se destinaron los recursos a inversiones sustanciales en infraestructura, educación, salud y energía (Joint Economic Committee, 2009). Se ha estimado que esta política generó una expansión del PIB per cápita a partir del tercer trimestre de 2009, logrando una recuperación del PIB real de entre 2% y 2,5% entre 2009 y 2011. Adicionalmente, entre 2010 y 2014 se generaron cerca de 2 millones de empleos en el sector público y privado al año, llevando a que la tasa de desempleo se redujera a tasas similares a las que tenía el país antes de la crisis (HUD, 2014).

Un elemento que destaca en las políticas de reactivación que han aplicado los gobiernos en países como Brasil, China y Estados Unidos, es la inversión pública en energías renovables, lo cual se debe a que estas inversiones han mostrado tener efectos positivos en el empleo. Los empleos se encuentran distribuidos a lo largo de la cadena de valor del sector energético, en los eslabones de producción, distribución de equipos, desarrollo de proyectos, construcción e instalación y mantenimiento (OIT, 2011). Por otro lado, las inversiones en eficiencia energética tienen beneficios en materia ambiental que se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), amplían el suministro de energía eléctrica a zonas que no están conectadas a una red central, brindan la oportunidad a algunos países en desarrollo de aprovechar su potencial energético y estimulan la competencia de mercado (OIT, 2011).

De acuerdo con la OCDE, Colombia presentó avances importantes en materia fiscal que crearon un ambiente favorable para la inversión pública a partir del 2010, llegando a representar el 3,74% del PIB en la actualidad, cifra que supera ligeramente al nivel de inversión promedio de la OCDE (3,15%) (OCDE, 2016). El mismo reporte de la OCDE indica que en Colombia se evidencian fuertes rezagos en materia de infraestructura y servicios públicos con respecto a otros países de América Latina, especialmente en el sector rural, lo que demuestra la pertinencia de impulsar proyectos de inversión pública que permitan solucionar estas falencias en la economía colombiana (OCDE, 2016).

1. **Enfocar la inversión pública en sectores con encadenamientos productivos más fuertes y diversificados.** Dado que es importante aprovechar al máximo el efecto de unos recursos fiscales escasos, es necesario evaluar el impacto macroeconómico generado por las distintas alternativas de inversión pública. Para esto, es esencial tener en cuenta los encadenamientos de los diferentes sectores, dado que hay actividades productivas que tienen un mayor efecto impulsador sobre los demás sectores que otras, como se mostró en la primera parte del documento. Entre estos sectores resalta la construcción de infraestructura, dado que además de expandir la capacidad productiva y tener una alta capacidad de generación de empleo, también trae externalidades positivas sobre la competitividad y productividad de sectores que dependen de la existencia de capital público, como es el caso de infraestructura adecuada en materia vial, habitacional, de servicios y saneamiento básico y conectividad. Así, por ejemplo, un estudio reciente de Fedesarrollo sobre el impacto macroeconómico de la inversión en infraestructura en Colombia indica que una inversión promedio de 0,5% del PIB por año en infraestructura, durante los próximos 10 años, generaría un crecimiento adicional promedio de 0,8 puntos porcentuales por año (Mejía & Delgado, 2020). En contraste, el gasto público dirigido a servicios sociales y personales no genera tantos encadenamientos productivos, llegando incluso a afectar las exportaciones dado que genera una apreciación real al recomponer la relación entre precios de bienes transables y no transables. En este sentido, es relevante mencionar la inversión del programa de quinta generación de concesiones (5G), el cual, de acuerdo con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), tendrá un presupuesto asignado por el Gobierno de \$23 billones en la adjudicación de la

primera ola de proyectos (ANI, 2020). Adicionalmente, se encuentra el programa *Compromiso por Colombia*, a través del cual el Instituto Nacional de Vías (Invias) asignará cerca de \$3,4 billones entre 2021 y 2022 para desarrollar proyectos viales en siete regiones del país. Estas inversiones jugarán un papel fundamental en la reactivación económica.

- 2. Consolidar la Agenda 2030 de Sostenibilidad, con programas que apunten a la movilidad sostenible.** El enfoque de crecimiento verde y sostenibilidad en la inversión pública se ha fortalecido a nivel global, con el propósito de garantizar seguridad energética en el largo plazo y adoptar sistemas de energía limpia cuyo efecto medioambiental sea mucho menor al generado con energía a base de combustibles fósiles. En 2015 los jefes de Estado y las Naciones Unidas acordaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030, entre los cuales se encuentra “garantizar modalidades de consumo y producción sostenible” que como meta específica indica que “los gobiernos deben propender a asegurar prácticas de compras públicas que sean sostenibles y alineadas con las políticas y prioridades nacionales” (Ministerio de Ambiente, 2017). Entendiendo la sostenibilidad como un concepto amplio, para cumplir con los ODS las compras públicas deben regirse por la adquisición de bienes y servicios ambientalmente sostenibles (menor impacto ambiental, eficiencia energética, mínima utilización de recursos no renovables), con compromiso social (producto de trabajo justo, contribución a la paz e inclusión social, apoyo a MiPymes, apoyo al comercio justo) y con criterios de economía y conveniencia, entendidos como eficiencia presupuestal, buena relación costo-beneficio, y consideración de las externalidades (Ministerio de Ambiente, 2017). El interés de las economías por hacer la transición energética ha suscitado diversos estudios que destacan la relevancia económica de este tipo de proyectos. Se estima que entre 2019 y 2050 se crearán 19 millones de empleos nuevos en el desarrollo de energías renovables a nivel mundial, los cuales compensarían la pérdida de 7,4 millones de empleos en el sector de hidrocarburos (IRENA, 2018). Colombia es un país que por sus condiciones geográficas cuenta con un alto potencial para desarrollar fuentes alternativas de energía, tomando como eje los ODS. Este tema ha tenido un despliegue importante desde la inversión privada, sin embargo, es

necesario reivindicar el papel del Estado en proyectos de energía renovable, bajo la percepción de que son servicios de interés público. Así, por ejemplo, áreas de la Costa Caribe y La Guajira se pueden aprovechar a través de la instalación de proyectos de energía solar y eólica. Por su parte, la transición energética se puede impulsar a través de incentivos tributarios a la adquisición de vehículos con sistemas de gas y eléctrico y del desarrollo de toda la cadena de producción y servicios alrededor de la movilidad sostenible. Esto potenciaría el crecimiento de la industria nacional y mejoraría la calidad del aire, proporcionando externalidades positivas sobre la salud y el medio ambiente.

3. **Promover la inversión en maquinaria y equipos para el compostaje y la recuperación energética de residuos.** Otro tema que ha tomado relevancia a la hora de pensar en medidas para un crecimiento más sostenible es el aprovechamiento de residuos sólidos para la recuperación energética. En este aspecto, se ha popularizado la implementación de alivios tributarios a las empresas que mitiguen su impacto ambiental a través del tratamiento adecuado de residuos, así como la aplicación de prácticas empresariales dirigidas a mejorar la eficiencia energética. Más allá de los incentivos tributarios, el Estado puede asumir un papel más activo a través de inversiones para el aprovechamiento energético en las empresas de propiedad estatal.
4. **Fortalecer con los recursos necesarios los fondos de Tecnologías de Información y las Comunicaciones (FONTIC y FUTIC) y los fondos especiales del sector eléctrico.** En la actual coyuntura, la disponibilidad de luz eléctrica y conectividad digital se vuelve un habilitador esencial para dar continuidad al servicio educativo y a las actividades laborales con la menor afectación posible. En las zonas donde hay suministro intermitente de electricidad y donde no hay conectividad digital, es de esperar que el efecto negativo de la pandemia sea mucho mayor, con un impacto particularmente fuerte sobre los niños y jóvenes en edad de estudiar; por esto, es probable que la pandemia deje al país incluso más desigual de lo que estaba inicialmente. En este contexto, canalizar recursos públicos con el fin de expandir la conectividad eléctrica y de comunicaciones es una acción urgente y esencial para facilitar la incorporación estudiantil y laboral de zonas vulnerables. Además, es necesario seguir consolidando la eficiencia energética, la medición inteligente y la

innovación en estos servicios públicos. Esto se puede lograr a partir de los instrumentos ya existentes, como los fondos especiales para las TIC y el sector eléctrico, por lo que fortalecerlos financieramente expande el margen de maniobra para invertir en la expansión de las redes por el territorio colombiano.

5. **Acelerar la ejecución de programas de saneamiento básico que tengan asignación presupuestal para 2021.** Acelerar la ejecución de inversiones planificadas en el corto y mediano plazo puede ayudar a impulsar la dinámica de la demanda pública en tiempos de recuperación. En este sentido, inversiones en saneamiento básico pueden ser instrumentales para reducir los riesgos epidemiológicos, y deben asumir un rol prioritario dentro de la canasta de gasto del Estado. De acuerdo con el último Censo Nacional, para el año 2018 el 14,6% de los hogares colombianos no contaban con servicio de acueducto y el 24,4% no contaban con alcantarillado; un estudio de la OCDE indica que, para alcanzar la meta de saneamiento establecida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia requiere una inversión aproximada de US \$1.700 millones (OCDE, 2014). De esta forma, darle celeridad a los programas de saneamiento que ya cuentan con planeación presupuestal es imperativo, para ofrecer una solución pertinente a la población de riesgo frente a la pandemia.

3.4 Inversión privada

La inversión privada es uno de los principales componentes del crecimiento económico de largo plazo, al estimular la formación bruta de capital (uno de los factores de la función de producción nacional), que da cuenta de la cantidad de bienes duraderos que tiene el país. Khan & Reinhart (1990) en su estudio empírico aplicado a 25 economías emergentes, muestran que los países con una alta tasa de inversión privada tienen también mayores niveles de crecimiento económico, y que la inversión privada contribuye en promedio a cerca del 43% del crecimiento total de las economías estudiadas.

Cabe resaltar acá que el efecto de la inversión privada en el crecimiento se debe en parte a su articulación con la inversión pública, con la cual genera complementariedades a través de una productividad cruzada positiva. Así, para aumentar la productividad marginal del capital, es necesaria la existencia de infraestructura, seguridad, un estándar educativo, sistemas de

saneamiento y otros elementos propios de la inversión pública, puesto que la existencia de estos reduce el costo de la formación de capital y la puesta en marcha de nuevas empresas privadas (Makuyana, 2016).

Al hacer un análisis desagregado de la Inversión Extranjera Directa (IED) como parte de la inversión privada, se encuentra que ésta sí tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico, pero que la magnitud del impacto depende en gran medida del stock de capital humano disponible en la economía receptora. Así, en países donde el capital humano es más alto, un incremento en la IED tendrá un mayor impacto en el crecimiento que en aquellos que tengan mano de obra de baja cualificación (Borensztein, Gregorio, & Lee, 1998). Los estudios empíricos para países en desarrollo indican además que la IED juega un rol importante en el progreso tecnológico, lo cual hace que exista un efecto positivo de la IED en la inversión doméstica (Borensztein, Gregorio, & Lee, 1998).

De acuerdo con la CEPAL, a pesar de haberse reducido la brecha de inversión con relación a los países desarrollados y otros países en desarrollo entre 1990 y 2013, la formación bruta de capital fijo en América Latina y el Caribe sigue estando por debajo de las otras regiones. Mientras que en 1990 y 2013 la inversión privada en América Latina fue de 16,7% y 21,9% respectivamente, en Asia Oriental y el Pacífico fue de 30,2% y 26,5%, en Asia Meridional fue de 21,8% y 23,3% y en Europa y Asia Central fue de 26,7% y 23,7%, lo que demuestra no solo que los países latinoamericanos tienen un problema de baja inversión, sino que éste se ha mantenido constante en el largo plazo (Brito-Gaona & Iglesias, 2017). Entre los países de la región que han mostrado mayor dinamismo en la formación bruta de capital entre 1990 y 2014 se encuentran Bolivia, Ecuador, Haití, Nicaragua, Panamá y Perú. Colombia también ha mostrado un buen dinamismo en el crecimiento de la inversión, que pasó del 16,8% al 26,3% del PIB en este periodo.

En América Latina la formación bruta de capital se concentra en minería y energía (42%), electricidad (14%), comunicaciones (7%), construcción (7%) y en manufacturas de alimentos (5%). Por otro lado, la inversión extranjera directa en la región se ha concentrado en proyectos del sector automotor y autopartes (13,5%), energías renovables (12,7%), telecomunicaciones (11,3%), minería (9,9%) y energía (8,4%) (CEPAL, 2019).

En Colombia, la formación bruta de capital fijo representó el 22,2% de la demanda agregada para el 2019 (DANE, 2020). El buen dinamismo de este rubro de demanda en las

últimas dos décadas ha hecho que se constituya como uno de los pilares en la generación de valor agregado de corto plazo y en el desarrollo económico en el largo plazo, al impulsar un crecimiento en la productividad, la acumulación de capital y la competitividad (Fedesarrollo, 2019). Durante el 2019, la formación de capital tuvo un crecimiento del 4,3%, mostrando un mayor dinamismo que el observado en 2018 (2,1%) y 2017 (3,2%). No obstante, ante la emergencia sanitaria del COVID-19 y su impacto sobre la incertidumbre de los mercados y la inactividad de algunos sectores económicos, la formación bruta de capital fijo presentó una caída de 7,4% durante el primer trimestre del 2020 y de 32,2% durante el segundo trimestre (Banco de la República, 2020).

Por su parte, durante el 2019 la IED en Colombia fue de US\$14.314 millones, equivalente a un crecimiento anual del 24% con respecto al 2018. Los sectores que más atrajeron inversión fueron servicios privados y empresariales (21,4%), el sector petrolero (19,3%) y comercio, restaurantes y hoteles (14,8%). Las inversiones fueron provenientes principalmente de Estados Unidos (18,2%), España (17,5%) y Suiza (8,4%). Ante la emergencia sanitaria y el detrimento del funcionamiento de los sectores que más inversión atraen, durante el primer trimestre de 2020 la IED tuvo un ligero incremento anual de 1,9%, para posteriormente presentar una fuerte caída, de 67,7%, durante el segundo trimestre (Banco de la República, 2020).

Las propuestas gremiales en inversión privada son las siguientes:

1. **Atraer la inversión en la relocalización de las cadenas globales de valor.** La guerra comercial entre Estados Unidos y China y la pandemia del COVID-19 han tenido efectos negativos en la configuración de las cadenas globales de valor, dada la imposición de medidas proteccionistas y la ruptura de los canales de suministro debido a la interrupción del transporte y al cierre temporal o definitivo de firmas a nivel global, lo que ha llevado a un incremento en la regionalización de las cadenas de valor (Arbache, 2020). En este sentido, la reivindicación de aspectos como la cercanía geográfica, la confianza comercial y las buenas relaciones internacionales, jugarán un rol fundamental en la nueva configuración. Bajo este escenario, si bien la crisis mantendrá un efecto negativo en la inversión, es también una oportunidad para que Colombia irrumpa en el escenario latinoamericano, buscando llenar aquellos vacíos en las cadenas de valor a través de productos nacionales. Para esto, es

necesario evaluar las relaciones internacionales, promover los grandes proyectos de inversión en el extranjero, diversificar los rubros de inversión hacia sectores potenciales y generar condiciones normativas que incentiven la llegada de capitales extranjeros. Entre las iniciativas del gobierno se encuentra el Pacto por el crecimiento del sector economía naranja, que en su acción I 1.2.2 se compromete a establecer condiciones habilitantes para la atracción de IED a las industrias creativas y culturales colombianas.

2. **Atraer la inversión extranjera directa a las empresas colombianas.** La inversión extranjera es un dinamizador del crecimiento económico, puesto que genera empleos, recauda impuestos e incrementa la inversión privada, fortaleciendo la competitividad y el flujo de divisas en la economía. Por tal motivo, atraer IED puede ser una estrategia muy efectiva por parte del gobierno para generar crecimiento a corto y mediano plazo y aumentar la oferta de divisas. Para cumplir tal objetivo, previo a la pandemia ProColombia venía promoviendo una estrategia para incrementar el potencial de Colombia como destino de inversión. Las iniciativas planteadas tenían relación con establecer incentivos tributarios para atraer mega-inversiones, mejorar los canales de comunicación con los inversionistas potenciales, crear un banco de proveedores, crear portafolios que muestren los proyectos estructurados que buscan financiamiento y aprovechar los incentivos existentes para nuevas inversiones (PROCOLOMBIA, 2019). Bajo el escenario actual, es fundamental retomar y ampliar la estrategia para atraer inversión extranjera al país, para lo cual es necesario mantener, ampliar y transformar las empresas localizadas en Colombia que tienen proyectos productivos con potencial para ser financiados por agentes externos. Por medio del pacto por el Crecimiento del sector de la economía naranja, el Gobierno nacional acuerda continuar desarrollando la estrategia de promoción de la inversión y la promoción del sello “Colombia Crea”, así como la articulación internacional de “Marca País”. Por su parte, el Pacto por el Crecimiento del sector forestal acordó presentar un documento para evaluar la estrategia de inversión extranjera en el sector de transformación de maderas.
3. **Crear institutos sectoriales de investigación y capacitación, siguiendo las recomendaciones de Misión de Sabios.** La Misión de Sabios, conformada por un

grupo de expertos de diversas áreas del conocimiento, indicó que el país tiene que trabajar en la creación de riqueza asociada al conocimiento científico y que el crecimiento de la economía tiene que ir de la mano con el desarrollo de capacidades científicas y adopción de nuevas tecnologías. Sin embargo, la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) representa apenas el 0,24% del PIB en Colombia, lo que se evidencia en el rezago de la productividad, la calidad ambiental y el progreso social. En este sentido, una de las propuestas de la Misión es fortalecer y optimizar la red de institutos de investigación e innovación. Estos centros son piedras angulares de la transferencia tecnológica y generan iniciativas bilaterales entre los investigadores y las industrias, rompiendo la brecha entre el conocimiento teórico y el aplicado. Para tal propósito se requiere incrementar la financiación en ciencia tecnología e innovación, mezclando fuentes de inversión públicas y privadas que trabajen en cuatro ejes: investigación de excelencia, colaboración entre la industria y los investigadores y creadores, innovación en I+D empresarial y adopción de emprendimientos innovadores (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2019). Desde la perspectiva privada, la evidencia muestra que los incentivos tributarios a las empresas no han surtido el efecto deseado en la inversión en I+D, para lo cual la Misión propone que las grandes empresas reciban incentivos sólo si invierten en investigación, centros de conocimiento y proyectos desarrollados por universidades, mientras que los incentivos tributarios por innovación se entreguen únicamente a MiPymes. Así mismo, que se abran líneas de crédito especiales con garantías para MiPymes y que desde la inversión pública se cofinancie la I+D con grandes empresas para proyectos de investigación a largo plazo (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2019). La aplicación de estas propuestas, además de aportar a la reactivación económica y al fortalecimiento del aparato productivo colombiano, generaría un aporte estructural al mejoramiento de la productividad del país en el largo plazo.

4. **Ampliar proyectos de eficiencia energética e hídrica para la reducción del consumo de agua y medición de huella de carbono.** La eficiencia energética se ha convertido en un aspecto relevante en el debate de política pública reciente, puesto que está relacionada con la gestión y promoción de buenas prácticas en el uso de la

energía, la optimización del aprovechamiento de los recursos, y la respuesta a las demandas globales en materia energética y de sostenibilidad. Desde esta perspectiva, la inversión en proyectos de eficiencia energética constituye una necesidad para el país y también una oportunidad para garantizar la seguridad energética a largo plazo. En el mismo sentido, es de vital importancia que los recursos pagados por el sector energético a los municipios y corporaciones autónomas regionales para la conservación del medio ambiente, sean invertidos en programas y proyectos que incentiven la contratación formal. Como medida de reactivación, el Gobierno Nacional anunció la inversión de \$16 billones por parte del sector privado para desarrollar 27 proyectos de energía renovable a lo largo del territorio nacional (La República, 2020). Adicionalmente, existen incentivos de cooperación internacional, como el programa ESI (*Energy Systems Integration*) desarrollado entre el gobierno danés y los Bancos de Desarrollo de América Latina, entre ellos Bancóldex, para superar las barreras de la inversión en eficiencia energética (ICONTEC, 2020). Con respecto a las acciones del gobierno, se encuentran suscritos dos Pactos por el Crecimiento, uno con el sector de químicos, que busca generar espacios de concientización sobre la línea de eficiencia energética del programa ‘Fábricas de Productividad’, y otro con el sector turismo, para desarrollar líneas de crédito acordes con las necesidades de los empresarios en materia de eficiencia energética.

5. **Generar incentivos para la instalación de paneles fotovoltaicos y fuentes alternativas de energía en plantas de producción.** En Colombia, al igual que en el resto del mundo, el uso de energía solar se ha convertido en una alternativa sostenible para la generación de energía. Sin embargo, según información de la Unidad de Planeación Minero-Energética, éste sigue siendo un mercado incipiente en el país: del total de la energía generada en Colombia durante el 2017, sólo el 0,01% fue por radiación solar (UPME, 2018). Además, de acuerdo al Informe de integración de Energías Renovables, la razón de los bajos niveles de desarrollo en las fuentes renovables de energía se debe a los altos costos de inversión inicial de los proyectos, a un contexto energético fuertemente ligado con los recursos convencionales, y a las dificultades políticas para trazar una ruta de transformación (UPME, 2015). Lo anterior resalta que incentivos para que agentes privados inviertan en fuentes

alternativas de energía podrían tener impactos positivos en la transformación energética de Colombia, en particular en regiones con un alto potencial y necesidades energéticas, como es el caso de la península de La Guajira. Según cifras de ANDESCO, la subasta de energía realizada en el segundo semestre de 2019, permitió una asignación de 1.298 MW con 5 proyectos eólicos y 3 solares que entrarán a ofertar en 2022. Se espera que para el 2030 el 15% de la energía en Colombia provenga de fuentes de energía renovables no convencionales; no obstante, para lograrlo se debe revisar el esquema de Generación Distribuida en Colombia para incentivar el desarrollo de este tipo de proyectos sin que se afecte el balance del sistema nacional (transmisión y generación principalmente).

6. **Eliminar coexistencia de gastos por donaciones e inversiones en I+D para efecto de los beneficios tributarios.** La imperiosa necesidad de aumentar el gasto en investigación en Colombia, que apenas alcanza el 0,25% del PIB, resalta la importancia de potenciar el rol del sector privado para impulsar el financiamiento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación, adicional al rol preponderante del Estado en impulsar este tipo de inversión. Para esto, un mecanismo que puede ser efectivo es el de los alivios tributarios, dentro de los cuales es necesario pensar en instrumentos innovadores que otorguen un rol especial a la inversión en I+D con respecto a los demás rubros de gasto. Una forma de incentivar este tipo de gasto es generar un trato diferenciado entre las donaciones y las inversiones en I+D por parte de las empresas para efecto de los beneficios establecidos en el Estatuto Tributario, con el fin de estimular las decisiones de las empresas sobre inversión en proyectos sociales y de innovación. De esta forma, no tratar como sustitutas las donaciones y elevar el tope del descuento por inversiones en investigación pueden ser incentivos efectivos, aunque hay que ser muy claros en la definición y exclusiones para evitar que se pasen otros rubros de gasto como inversión en investigación.
7. **Estimular la inversión privada que se realice entre 2020 y 2022 a través de la expedición de bonos procrecimiento económico (BPC) que permitan deducciones tributarias.** La actual coyuntura y la crisis generada por la pandemia puede ser un buen momento para el diseño e implementación de instrumentos audaces de promoción de la inversión, con el fin de reactivar la demanda agregada en el corto

plazo. Una idea en este sentido es la expedición de bonos procrecimiento económico (BPC), unos instrumentos tributarios que servirían para descontar de los impuestos de renta, retención en la fuente o aranceles, una proporción de las inversiones realizadas por las empresas en un periodo determinado, por ejemplo, hasta junio de 2021. Así, se acelera el dinamismo de la inversión privada en el corto plazo, generando un alivio tributario que sería equivalente al 5%, 10% o 15% de las inversiones realizadas para la siguiente vigencia fiscal. Esto se podría complementar con un incremento en el valor de las depreciaciones de los activos, y la reducción consecuente de la carga tributaria de las empresas. El impacto fiscal de esta propuesta se podría mitigar estableciendo un cupo máximo global, como sucede para el caso de las obras por impuestos.

8. **Creación de un mercado funcional de Bonos de Carbono para incentivar el crecimiento verde.** A partir de la firma en 2015 del Acuerdo de París para reducir la emisión de gases con efecto invernadero, cada país se comprometió con una meta de reducción de emisión de gases de efecto invernadero, lo que se conoce como ‘contribuciones determinadas a nivel nacional’ (NDC, por sus siglas en inglés). Dado que Colombia fue uno de los países firmantes del acuerdo, se encuentra en la obligación de informar periódicamente de la evolución de las emisiones. En virtud a estos compromisos, el país ha venido adelantando una serie de acciones para hacer una correcta medición de los esfuerzos por reducir sus emisiones, entre las cuales resalta la construcción del Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero (RENARE), una estructura sistematizada de identificación y registro de las emisiones de carbono, que se convierte en la columna vertebral de los instrumentos de política diseñados para la reducción de emisiones. Al registro de las emisiones se han sumado otras medidas, como la instauración de un impuesto al carbono en la distribución mayorista de combustible, y la creación de un mecanismo de no causación de este impuesto. Este último consiste en un mercado de bonos de reducción de carbono (por ejemplo, mediante proyectos de reforestación) que las empresas pueden adquirir con el fin de evitar pagar el impuesto al carbono. Dado que los avances en este frente en Colombia han sido sustanciales, en virtud a que solo otros cuatro países en América Latina han implementado el impuesto y el desarrollo

de registros únicos de emisiones es aún más incipiente, es importante seguir adoptando medidas para facilitar las interacciones económicas en este mercado, brindar confianza y fiabilidad a la emisión de bonos, y facilitar el uso del recaudo para el financiamiento de proyectos de eficiencia energética, lo que se ha visto frenado en el último año por barreras de tipo administrativo.

- 9. Diversificar opciones de mercado habitacional mediante ajustes regulatorios y un marco de incentivos para promover la inversión.** En Colombia, el mercado de los servicios inmobiliarios no se ha aprovechado como un canal de política pública para impulsar el ingreso de los hogares arrendadores y mejorar el bienestar de las familias arrendatarias. Esto a pesar del peso tan importante que ha adquirido este mercado en la economía nacional: mientras cerca del 44% de los hogares colombianos viven en renta, estos servicios han llegado a representar cerca del 3% del PIB anual en el país. Sin embargo, solo 25% de estos servicios se prestan de manera formal, lo que resalta la importancia de intervenciones estatales para formalizar este mercado, para lo cual la generación de un marco de incentivos para promover la inversión en construcción de nuevas soluciones de vivienda con destino al arrendamiento puede convertirse en una solución efectiva. Por otro lado, si bien los esfuerzos en construcción de edificaciones en los últimos 15 años se han reflejado en una reducción importante del déficit cuantitativo de vivienda, que se redujo de 12% a 8% entre los censos de 2005 y 2018, esto mismo no ha pasado con el déficit cualitativo, que experimentó un aumento de 24% a 27% en el mismo periodo⁹. Por esta razón, las políticas de construcción de nuevas unidades se pueden complementar con medidas para promover actividades de mejoramiento de las actuales viviendas, entre las cuales se encuentran facilitar la provisión de microcréditos para mejoras estructurales y locativas, y apoyar programas de expansión de las actuales viviendas para el subalquiler de espacios en viviendas existentes. En este campo resalta el programa gubernamental de Casa Digna–Vida Digna, una iniciativa para la mejora de viviendas y de barrios a partir del fomento a las actividades de mejoramiento de casas en sectores vulnerables, enfocándose en cocinas, baños, pisos, techos y

⁹ Mientras el déficit cuantitativo se refiere a la disponibilidad total de viviendas por hogar, y a las soluciones de hacinamiento y cohabitación, el déficit cualitativo se refiere a las condiciones de la vivienda, como la calidad de los materiales y del piso, las características de la cocina y el acceso a servicios de acueducto y alcantarillado.

habitaciones. Este programa va en la dirección correcta, pero necesita ser fortalecido administrativa y financieramente para tener un impacto sustancial sobre los niveles de déficit cualitativo en Colombia.

3.5 Exportaciones

Las exportaciones son el rubro de demanda que está conectado más estrechamente con los niveles de productividad y competitividad de la economía nacional. Entre los beneficios ligados a una mayor apertura económica se identifican el uso eficiente de los recursos, mayores niveles de competencia, un aumento en el flujo del conocimiento, mayor productividad, mayores tasas de acumulación de capital y progreso técnico, así como variedad en los bienes disponibles en la economía (Feal, 2007). Mediante el acceso a mercados externos competitivos, los productores nacionales no solo comienzan a aprender sobre especificaciones de los compradores, requisitos fitosanitarios, condiciones de entrega y procedimientos de control de calidad, sino que también se ven expuestos a las tecnologías de producción internacionales, lo que lleva a una transmisión más rápida y eficiente de tecnología a los productores domésticos (Chuang, 1998).

Si bien la ortodoxia económica indica que los países deben apuntar hacia la especialización en aquellos bienes en los que cuentan con ventajas comparativas, se ha demostrado que en la medida en que los países buscan la diversificación productiva se mitigan los riesgos de la volatilidad de los mercados internacionales y las fluctuaciones en los términos de intercambio, incidiendo en una mayor estabilidad macroeconómica (Edwards, 2009). Incluso, la diversificación exportadora puede actuar como un catalizador de una mejor distribución del ingreso, al canalizar factores de producción y recursos desde unos cuantos productores de materias primas y explotadores de bienes minero-energéticos hacia una mayor diversidad de productores de bienes con valor agregado, fortaleciendo los pilares para un influjo estable de recursos a la economía (Mau, 2014). Esto ocurre porque existe un “efecto cartera” que evidencia que, a mayor grado de diversificación, menor es la volatilidad de los ingresos, y esto lleva a un ritmo más estable de crecimiento. También existen efectos dinámicos de la diversificación, al alargar la escalera de calidad de los productos y el potencial de aprendizaje de las empresas nacionales (Schott, 2004), lo cual a su vez proviene

de procesos de inversión debido a la necesidad de adquirir nuevos bienes de capital (Agosin, 2009).

Lo anterior cobra relevancia en contextos de crisis como el actual, en donde economías con exportaciones menos diversificadas son más sensibles a crisis provenientes de choques externos; un claro ejemplo reciente es la caída de los ingresos fiscales en tiempos de pandemia debido al desplome de los precios internacionales del petróleo y otros bienes básicos en la primera mitad del 2020. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tras la crisis de precios del petróleo en 2015 las exportaciones de la región cayeron un 14% anual, lo que ocasionó que el crecimiento económico de América Latina fuera 0,09% en 2015 y de -0,3% en 2016, debido en gran parte a que la participación de los productos básicos sobre las exportaciones era del 77% (BID, 2016).

En este sentido, el BID indica que ante una economía mundial en desaceleración, América Latina debe incrementar sus exportaciones no tradicionales, particularmente hacia servicios con alto valor agregado. Esta recomendación toma relevancia en el contexto geopolítico actual, en el que ha habido una desaceleración de las economías avanzadas, un incremento de medidas proteccionistas por la tensión comercial entre Estados Unidos y China y un detrimento de los precios internacionales de bienes primarios. Para aumentar la diversificación se requiere reformas e inversiones que impulsen el desarrollo de sectores estratégicos y profundicen en la integración regional (BID, 2019).

En el caso de Colombia, el estudio de Rodríguez (2013) señala que la dinámica de las exportaciones entre 1994 y 2010 no fue particularmente satisfactoria, dado que en este periodo el crecimiento promedio de las exportaciones fue de 6,4%, cifra que está por debajo de las registradas en la década de los ochenta. Adicionalmente, se evidencia que, en vez de reducirse las exportaciones tradicionales, éstas se incrementaron al pasar de 46% en 1994 a 54% en 2009, lo que da cuenta de la baja diversificación en el periodo de referencia.

Para el 2019, las exportaciones colombianas fueron de US \$39,5 mil millones, equivalente a una caída del 5,8% anual con respecto al 2018. Del total de las exportaciones, 61,9% corresponden a productos tradicionales (café, carbón, petróleo y ferróníquel, principalmente) y el 38,1% restante a exportaciones no tradicionales. Como es de esperarse, durante el año 2020 las exportaciones han tenido un comportamiento negativo, presentando un

decrecimiento anual promedio de 23% entre enero y julio, con abril siendo el mes más crítico con un decrecimiento anual del 52% (DANE, 2020).

Las propuestas gremiales en materia de exportaciones son:

1. **Crear un Registro Único de Producción Nacional que unifique fuentes de información y sirva como base para decisiones de política industrial.** La creación de un Registro Único sería un mecanismo de sistematización de la información del sistema productivo colombiano, que unificaría las bases de datos del DANE, la DIAN, las Cámaras de Comercio, la SuperSociedades y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta plataforma única proveería entonces información mercantil, arancelaria, normativa y de contratación de las empresas colombianas, tanto para los entes de control como para los usuarios privados con intereses productivos y comerciales. La unificación de la información tendría dos objetivos principales. Para los usuarios privados, este Registro Único serviría para llenar vacíos de información en el mercado, lo que catalizaría la apertura de nuevas interacciones comerciales y de cadenas nacionales y regionales de valor. Para los entes de control, este registro podría servir como base para decisiones de medidas de política comercial, la negociación de acuerdos comerciales, procesos de vigilancia y control sobre reglamentos técnicos y las compras públicas, entre otros. En la actualidad, las autoridades deben remitirse a cada una de las instituciones competentes para hacer seguimiento al funcionamiento de los sectores productivos, lo que implica una alta ineficiencia en términos administrativos y operacionales. Adicionalmente, el aprovechamiento de la tecnología para este fin podría ayudar a agilizar trámites y procesos de consulta, descongestionando las demás líneas de atención de los diferentes sistemas. En la actualidad, para temas de comercio exterior existe la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), donde se puede acceder al Formulario Único de Comercio Exterior (FUCE), registrar solicitudes de registro de productores de bienes nacionales, registrar solicitudes de certificación de existencia de producción nacional y realizar solicitudes de registro de productores de bienes nacionales (VUCE, 2020). No obstante, el sistema actual no contempla información sobre normatividad, aranceles y otros elementos de interés para los exportadores.

2. **Eliminar el cobro a las empresas por inspecciones en puerto para las exportaciones, y que este cobro sea asumido por el Estado.** La Ley 1ª de 1991 en su artículo 19 señala que las sociedades portuarias pueden establecer las tarifas por el uso de infraestructura portuaria en conformidad con el plan de expansión portuaria establecido por el Gobierno nacional. El cobro a las empresas en puerto tiene varios conceptos: muellaje, uso de instalaciones portuarias para carga, uso de instalaciones al operador marítimo, uso de instalaciones al operador portuario terrestre, uso de instalaciones a remolcadores, almacenaje, almacenaje de carga transbordo, y una tarifa por el suministro de electricidad a contenedores refrigerados (SuperTransporte, 2020). Bajo este escenario, el valor que se paga para financiar las inspecciones en puerto puede considerarse un impuesto directo a las empresas exportadoras. Esto no sería correcto, dado que las inspecciones son en realidad una actividad de vigilancia y control y deben estar financiadas ya sea por el Estado o por la sociedad portuaria. El hecho de cobrar este servicio a los productores colombianos genera un sobre costo en el proceso de exportación, lo que puede incidir fuertemente en la competitividad de los productos nacionales. Ante la situación ocasionada por el COVID-19, una eliminación o disminución transitoria de estos cobros podría funcionar como un incentivo efectivo a las exportaciones nacionales.
3. **Agilizar los trámites para calificación de empresas como Operadores Económicos Autorizados (OEA).** Los Operadores Económicos Autorizados son certificados en los que las autoridades económicas y órganos de control otorgan un estatus de confianza a productores específicos, avalándolos dentro de toda la cadena de suministro. Actualmente, según lo consignado en la Resolución 15 de 2016 de la DIAN, para recibir la calificación como OEA cada empresa debe cumplir con cerca de cien requisitos en temas como gestión de riesgo financiero, seguridad (personal, física, tecnológica), entrenamiento en seguridad, requisitos fitosanitarios, entre otros. De acuerdo con la norma, la calificación para empresas como OEA depende de si el operador es un exportador, importador o un agente aduanero. Adicionalmente, se asigna unos tiempos de referencia para que la DIAN reciba la solicitud, para hacer devoluciones por documentación incompleta (10 días hábiles), verificación de las condiciones (20 días), para comunicar el incumplimiento de la solicitud (5 días) y

para que las entidades de control consoliden la información (15 días) (DIAN, 2016). En este sentido, bajo la premisa de eficiencia estatal, algunos de los requisitos pueden eliminarse, sustituirse y transformarse para agilizar el trámite. Se pueden involucrar tecnologías de la información para los procesos de validación y proceso de la solicitud, y de esta manera alcanzar una mayor eficiencia en tiempo de respuesta para que más empresas puedan acceder a los beneficios de OEA. Asimismo, se deben revisar los procedimientos que lleven a la descertificación de empresas que cuentan con dicha condición, pero que demuestran no tener las condiciones para otorgarles las ventajitas en términos de confianza que reciben los OEA.

4. **Mantener las medidas de digitalización de documentos, pues los puertos tienen ahora procesos hasta 100% virtuales.** El salto que ha dado el país en materia tecnológica en materia de digitalización de trámites, muchas veces de forma forzada, es un efecto positivo de la pandemia que ningún sector económico había calculado. De acuerdo con Víctor Muñoz, alto consejero para la transformación digital, el país pasó de 340 mil operaciones de trámites digital al día a más de 1,2 millones, con un recaudo aproximado de \$20 mil millones (Blu Radio, 2020). De esta forma, a partir de la pandemia se comenzaron a aceptar de manera digital una cantidad de procesos que previamente exigían el trámite presencial, lo que ha generado como beneficio colateral una mayor eficiencia administrativa. En este sentido, no se debería pensar en volver a la situación previa a la pandemia en términos de los requisitos para los trámites de exportación. La mantención de las medidas tomadas durante la pandemia permitirá entonces la transformación a la virtualidad de muchos trámites que previamente se hacían en físico, facilitando a la descongestión de las oficinas y optimizando los tiempos de los ciudadanos. Aun así, es necesario seguir trabajando en la validez de los documentos y la implementación de la firma digital para robustecer los sistemas digitales.
5. **Reactivación de las exportaciones y búsqueda de nuevos mercados.** Tal como se menciona al inicio de esta sección, la diversificación de las exportaciones es fundamental para garantizar una menor volatilidad en la economía, entendiéndose diversificación no sólo como la ampliación de los productos, sino también el acceso a más mercados potenciales de destino. Esto tiene relevancia en la inserción de los

productos colombianos en las cadenas globales de valor (ver sección 3.4), y en la necesidad de que Colombia se articule productivamente con otros países para ampliar sus oportunidades exportadoras. En este sentido, entidades como ProColombia tienen el reto de poner a disposición de los exportadores información relevante sobre los mercados potenciales con los que cuenta su producto, evaluando los beneficios y los posibles cuellos de botella que pueden implicar ampliar el proyecto exportador. En este contexto, la emergencia sanitaria se podría convertir en una oportunidad para que los productores colombianos posicionen sus productos en economías no exploradas.

6. **Profundizar la cooperación económica con países de América Latina y el Caribe, fortaleciendo las instancias supranacionales de cooperación política y económica.** La cooperación internacional ha jugado un rol importante en la mitigación del impacto del COVID-19, por medio del suministro de insumos médicos para la atención de la emergencia, materializadas en transferencias monetarias y en donaciones en especie por parte de Estados Unidos, Corea, Japón, Alemania, Suiza, Turquía, Canadá y Francia (Agencia Presidencial de Cooperación internacional, 2020). No obstante, la cooperación con otras economías de América Latina se ha visto rezagada, aun cuando se cuenta con un gran potencial de desarrollo de las cadenas de suministro a nivel regional. La regionalización de las relaciones comerciales puede tener efectos positivos sobre la diversificación de las exportaciones, al promover la producción de bienes de valor agregado que pueden venderse en los demás mercados latinoamericanos. Tal como lo indica el Informe para la Cooperación Sur-Sur, la cooperación con otros países de América Latina promueve la generación de agendas positivas, la solidaridad y el beneficio mutuo y pone a prueba la capacidad de Colombia para crear nuevas alianzas y generar mejores instrumentos de inserción en las estrategias económicas regionales (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2014).
7. **Implementar una política de comercio electrónico transfronterizo para solucionar cuellos de botella y armonizar con la normatividad internacional.** De acuerdo con el primer Informe sobre el impacto del Covid-19 sobre el comercio electrónico en Colombia, la pandemia transformó en muy corto tiempo la relación entre las personas y las plataformas de *e-commerce*. Durante los meses de aislamiento

obligatorio, este mecanismo se convirtió en el canal predilecto para mantener el abastecimiento de los hogares, lo cual se evidencia en un incremento de compras por medio del comercio electrónico de elementos deportivos (86,5%), comercio al por menor (52,9%), salud (38,2%) y tecnología (26,9%) (MinTIC, 2020). Estas cifras dan cuenta de la capacidad de las empresas colombianas para adaptarse a las necesidades de los consumidores nacionales, y llevan en últimas a un fortalecimiento de la profundización financiera y la bancarización en Colombia. Esto visibiliza la posibilidad de ampliar el comercio electrónico a otros mercados y el potencial que genera para abrir la puerta a productos colombianos en mercados internacionales. Para esto, se requiere implementar una política que reglamente este tipo de exportaciones e identifique los costos logísticos y otros cuellos de botella a los que podrían enfrentarse los exportadores.

8. **Construir un sistema de perfilamiento de riesgo integrado para optimizar los procedimientos de inspección para la salida de mercancías.** Bajo el Decreto 390 de 2016, atendiendo la necesidad de fortalecer los criterios de gestión del riesgo para el control de riesgo aduanero en materia de contrabando, lavado de activos y en general de la seguridad de la cadena logística, se establece que la DIAN, con base en su sistema de gestión de riesgo, podrá autorizar o calificar a los importadores y exportadores con miras a otorgar tratamientos especiales. Este sistema contará con información cruzada de bases de datos para el perfilamiento de los operadores de comercio exterior. Sin embargo, para que el perfilamiento sea integral se requiere vincular a otros organismos involucrados en la gestión del riesgo, como lo son la Aeronáutica Civil, la Policía Aduanera, las entidades sanitarias entre otras, de modo que se brinde un concepto más amplio y que recopile información de diversas fuentes para poder generar calificaciones de riesgo más objetivas (Legis, 2017). La construcción de un esquema sistematizado para la identificación de riesgos es un paso esencial para optimizar los procesos de inspección y control en aduanas y puertos, lo que llevaría a mejores resultados en la identificación de actividades de contrabando y narcotráfico, y a una reducción importante de los costos de los sistemas logísticos en el país. Entre las iniciativas adelantadas por el gobierno encontramos el Pacto por el Crecimiento del sector moda, en el que se acuerda incorporar la metodología de

perfilamiento de aspectos relacionados con contrabando técnico, e incluir fuentes modernas de información que permitirían aumentar los niveles de detección de mercancía ilegal. Asimismo, se firmó el Pacto con el sector cárnico, para mejorar el trabajo de inspección en Puertos y fortalecer el perfilamiento de riesgos de productos cárnicos importados.

9. **Actualizar MUISCA para migrar hacia sistemas electrónicos en puertos y aduanas.** Los organismos internacionales han planteado la necesidad de implementar medidas para facilitar el comercio. Una de ellas es la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, la cual debe estandarizar la declaración de mercancías, hacer mayor uso de tecnología de la información y generar un intercambio óptimo de la información (BID, 2018). El Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado (MUISCA) es el sistema de información por medio del cual la DIAN busca gestionar las operaciones aduaneras. Aunque este sistema se creó en 2004, desde entonces no ha tenido ninguna actualización, lo cual hace que para el 2020 el MUISCA sea un sistema desactualizado desde el punto de vista operativo. Desde esta perspectiva, la actualización del MUISCA representaría un avance en temas logísticos para Colombia, alinearía al país con los estándares manejados internacionalmente y facilitaría las operaciones de comercio exterior al articular la información con puertos y aduanas.
10. **Buscar posicionar productos colombianos en cadenas regionales de valor.** Las cadenas regionales de valor, entendidas como el proceso de encadenamiento productivo en donde participan países con afinidad productiva, cercanía geográfica y articulación comercial (Oddone, 2018), han cobrado relevancia en las últimas décadas dentro de la dinámica de la configuración comercial internacional. Suramérica cuenta con un rezago en materia de articulación productiva, debido a que la mayoría de los países de la región tienen como principal abastecedor de valor a Estados Unidos y a que la inserción internacional ha estado basada en la exportación de materias primas, que son transformadas en los países receptores (Amar & Landau, 2019). El 62% de las cadenas regionales de valor en Suramérica tienen origen en algún país del Mercosur, siendo Brasil y Argentina los principales catalizadores, y el 26% en alguno de los países de la Alianza del Pacífico (Amar & Landau, 2019). En el caso de

Colombia, el país sólo tiene exportaciones regionales relativamente significativas con Venezuela y con la Alianza Pacífico, lo cual pone en evidencia la necesidad que existe de que el país posicione sus productos finales e intermedios en las cadenas regionales de valor, particularmente en la coyuntura actual en que el comercio exterior con países cercanos geográficamente constituye una oportunidad de reactivación de las exportaciones y reducción de costos logísticos. Entre las iniciativas del gobierno con los sectores productivos en lo referente a este tema, se encuentra el Pacto por el Crecimiento de las industrias del movimiento, en el cual se acuerdan acciones para posicionar la industria astillero colombiana en el mercado regional.

11. **Focalizar acciones estratégicas del ICA y el INVIMA con el fin de aprovechar acuerdos comerciales suscritos por Colombia y diversificar la canasta exportadora.** Una de las funciones del ICA y del INVIMA es apoyar la competitividad del país a través de la apertura de mercados en materia sanitaria y fitosanitaria, y aprovechar desde sus competencias los acuerdos comerciales suscritos por el país. En este orden de ideas, la focalización de estrategias desde estos dos organismos puede tener efectos positivos en la exportación de productos de origen animal, vegetal y de la industria farmacéutica. Para esto se requiere, además, que se brinde apoyo interno a los exportadores, de modo que se gestionen los obstáculos técnicos y sanitarios que impiden el acceso de los productores a nuevos mercados internacionales y el aprovechamiento óptimo de los acuerdos comerciales. En este sentido, existen compromisos por parte del Gobierno con el sector agropecuario y de alimentos procesados, donde se acuerda conformar una mesa técnica que permita alinear y fortalecer las competencias del INVIMA, el ICA y las secretarías de salud en sus actividades de inspección, vigilancia y control en la industria alimenticia. Para esto se requiere que estos organismos cuenten con personal idóneo y con equipos que incrementen su productividad.
12. **Fortalecer los clústeres empresariales y de conocimiento a través de la aprobación de acuerdos existentes para la cooperación técnica y científica con la Alianza del Pacífico y la CAN.** Los clústeres empresariales son importantes en materia de competitividad porque generan una red de apoyo entre empresas, conducen a un mayor aprovechamiento de las cadenas de valor y propenden por el

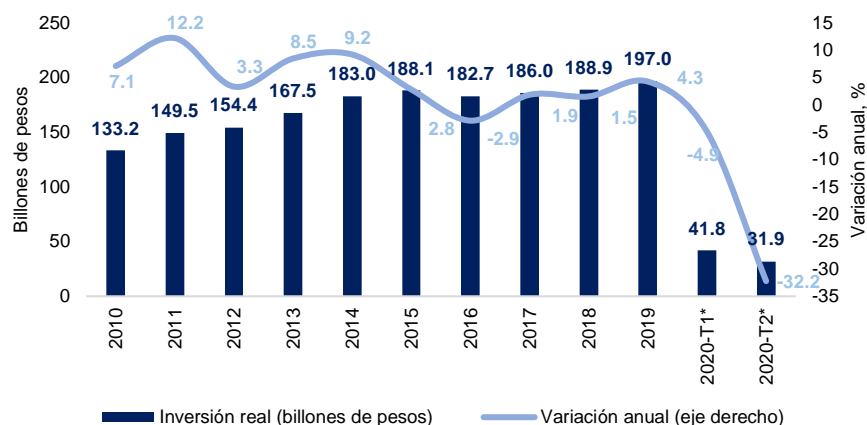
desarrollo regional alrededor de productos y servicios estratégicos. En Colombia, los clústeres regionales han tomado fuerza en los últimos años: de acuerdo con información de las cámaras de comercio, a corte de 2018 cerca de 10 mil empresas nacionales participaron de este tipo de proyectos, articulando a pequeños y grandes productores en la cadena productiva (La República, 2018). En este sentido, la cooperación técnica y científica con la Alianza del Pacífico y la CAN contribuiría a que los clústeres empresariales mejoraran sus procesos y productos, se fortalecieran en materia de tecnología y conocimiento, entablaran vínculos con proveedores externos, y sobre todo expandieran su acceso a otros mercados de acuerdo con sus capacidades productivas y tecnológicas. Alrededor de este tema, el Pacto por el crecimiento del sector moda acordó con el Gobierno nacional implementar un programa de fortalecimiento del clúster de textiles y confección que permita, a través de proyectos de innovación, promover la adopción del diseño en las empresas colombianas, para sofisticar o diversificar sus servicios y acceder a nuevos mercados.

4 Impacto macroeconómico de los proyectos de inversión

Una parte fundamental de la agenda de reactivación es la dinamización de los planes de inversión del sector privado, aunado a nuevos montos que pueden derivarse de las estrategias adoptadas tanto por el Gobierno nacional como por las empresas para priorizar o expandir los procesos productivos en el corto plazo. Estos recursos serían destinados a la creación de nuevas capacidades productivas en empresas, así como a la construcción de infraestructura pública relevante para el país.

La inversión real en Colombia, medida como la formación bruta de capital fijo, ha crecido a un ritmo promedio de 4,8% entre 2009 y 2019. Mientras en el periodo 2011-2013 la inversión real creció 8,0%, en los últimos años este ritmo se ha venido desacelerando: en el periodo 2014-2016 creció 3,0% y en el periodo 2017-2019 se ubicó en 2,6%. Esta desaceleración generalizada en la inversión tocó fondo en el contexto de la pandemia del COVID-19. La inversión registró su mayor caída en el último siglo, con una contracción anual de -32% en el segundo trimestre de 2020 frente al mismo periodo del año anterior. Allí, la inversión en vivienda y maquinaria y equipo fueron los componentes más afectados.

Gráfico 1. Evolución de la inversión real en Colombia (2010-2020T2)



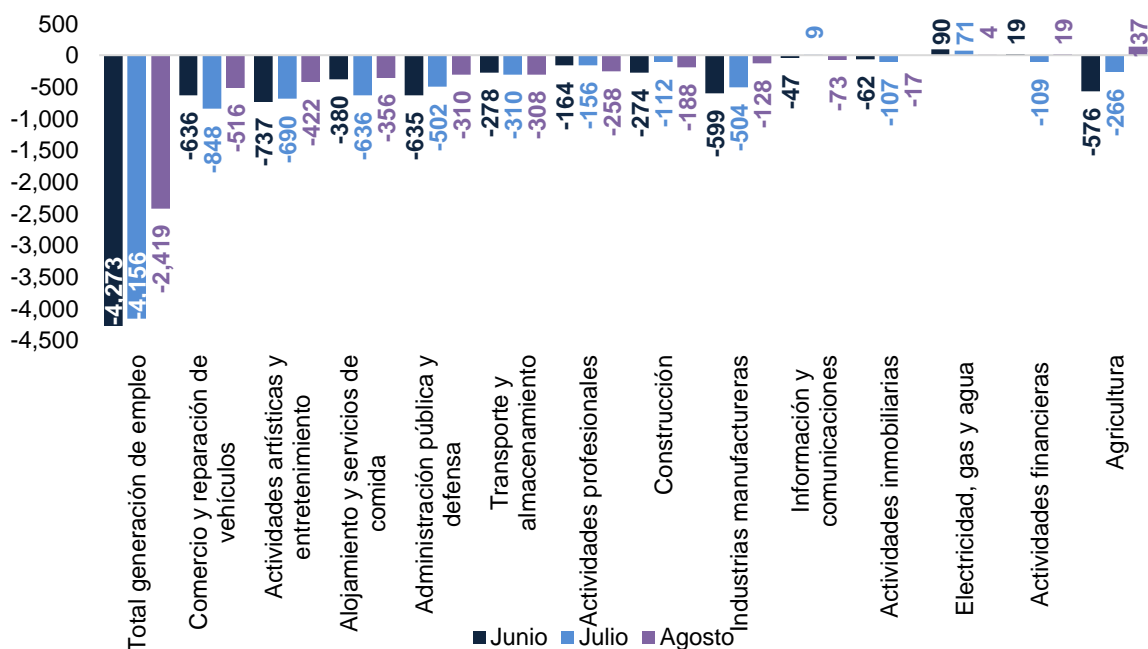
Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo.

*Variación anual respecto al trimestre del año anterior.

La dinámica negativa de la inversión real durante la crisis es consistente con el mal desempeño en el crecimiento económico sectorial. Los sectores más afectados por el choque fueron la construcción, el comercio, la industria y la minería. Por otro lado, dentro de los sectores perjudicados pero en menor medida que los anteriores, se encuentran el sector agropecuario, el suministro de energía, gas y agua y las comunicaciones. Este impacto sobre la oferta ha llevado al desempleo a aumentar a tasas no registradas desde que se cuenta con un registro estadístico moderno¹⁰. El número de empleos perdidos entre junio y agosto del presente año asciende a 3,6 millones frente al mismo periodo de 2019. Los sectores más golpeados por el choque negativo derivado de la crisis han sido precisamente los que más han contribuido a la destrucción de empleos en el país; de esta forma, los sectores de comercio, industria y construcción han contribuido a la destrucción del empleo en 667 mil, 457 mil y 192 mil puestos de trabajo, respectivamente (Gráfico 2).

¹⁰ En mayo de 2020 la tasa de desempleo se ubicó en 21,4%, siendo esta la tasa de desempleo más elevada desde que el DANE publica las series de empleo y desempleo.

Gráfico 2. Variación absoluta en el número de ocupados (junio-agosto 2020)



Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo.

Aun cuando el impacto del choque diverge entre ramas de actividad, la dinámica sectorial se interrelaciona entre sí. La caída en la demanda de un sector no sólo afecta su producción, sino que las estructuras de interdependencia entre los sectores, por medio de los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, terminan afectando la dinámica del resto de la economía. A manera de ejemplo, Martínez & Aguilar (2013) utilizan la metodología insumo-producto con el fin de describir los comportamientos sectoriales de la economía y la interacción entre ellos, y encuentran que un aumento de la producción minera de 1 peso genera aumentos en la producción bruta nacional de 2,44 pesos. Por su parte, un aumento en 1 peso en la producción minera induce un aumento del valor agregado nacional de 1,3 pesos. Por otro lado, las interacciones entre sectores no sólo afectan la dinámica productiva total, sino que también involucran el nivel de empleo. Nuñez *et al.* (2018) encuentran que, en el proceso de producción del sector agroindustrial de la caña de azúcar, por cada empleo contratado en la fase agrícola, se estarían generando 0,71 empleos extra en la economía. Por su parte, por cada empleo contratado en la fase industrial, se estarían generando 4,33 empleos en los demás sectores de la economía.

Respecto a otros sectores importantes por sus encadenamientos, la inversión en infraestructura de transporte involucra un incremento en la productividad del resto de sectores económicos, que utilizan estas redes de transporte de manera directa o indirecta. Además, al disminuir los costos de transacción se promueve un mayor grado de especialización y se desarrollan ventajas competitivas en las diferentes regiones (Mejía & Delgado, 2020). De hecho, de acuerdo con los autores, por cada 0,5% del PIB de inversión en infraestructura, el PIB aumenta en 0,8% adicionales por cuenta de los encadenamientos del sector construcción con otras actividades, como el comercio, la industria y los servicios profesionales. De manera similar, se ha encontrado que la demanda por edificaciones impulsa el crecimiento económico por medio de los multiplicadores. En un estudio realizado por Fedesarrollo (2011) se encontró que un aumento de un peso en la demanda por edificaciones tiene, después de todos los efectos hacia atrás (directos, indirectos e inducidos), un impacto de 3,06 pesos en el producto de la economía. Asimismo, la inversión en sectores como el de las tecnologías de la información y la comunicación generan aumentos adicionales en el PIB a través de este mecanismo.

4.1 Planes de inversión e impactos de la inversión adicional sobre el PIB

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, Colombia presenta grandes retos en materia económica que pueden enfrentarse a través de aumentos en la inversión productiva en diferentes sectores, generando efectos indirectos positivos sobre el crecimiento de la economía colombiana. Para ello, no sólo es necesario recuperar los niveles de inversión pre-pandemia, sino buscar reformas y estrategias públicas y privadas que le den un impulso adicional a la inversión productiva, y por esa vía a múltiples sectores de la economía afectados actualmente por la emergencia sanitaria.

Con el fin de observar el potencial de inversión que realizaría el sector privado en la próxima década, se recogió información de los gremios sobre el *capex* necesario para llevar a cabo proyectos de inversión tendientes a mejorar y fortalecer su actividad productiva, donde se contó con la participación de los sectores de extracción de petróleo, minería, servicios públicos, construcción de obras civiles, edificaciones, comercio y tecnología y comunicaciones. Es importante tener en cuenta que si bien una parte de la inversión se realiza de forma autónoma por las empresas, un segmento no despreciable hace parte de proyectos

que dependerán de la aprobación de Alianzas Público-Privadas (APP)¹¹ en cada uno de los sectores.

En el Gráfico 3 se muestra la senda de inversión potencial asociada con 378 proyectos productivos documentados por los gremios, cuya inversión se divide entre: i) proyectos con recursos completamente privados (inversión privada); ii) recursos para APP provenientes del sector privado, ya sean de iniciativa privada en los cuales el sector participa mínimo con el 70% de la financiación¹², o de iniciativa pública donde los recursos dependen de la estructuración de los proyectos; y iii) recursos públicos para APP, que comprenden máximo el 30% de lo requerido en los proyectos de iniciativa privada y donde la participación en los proyectos de infraestructura pública depende de la estructuración de los proyectos.

Dos supuestos importantes deben tenerse en cuenta. Primero, si bien algunos proyectos APP documentados por los gremios tenían especificado el porcentaje de participación de recursos públicos y privados, en la mayoría de ellos fue necesario plantear supuestos sobre esta participación con base en la información disponible. Segundo, la distribución anual de la inversión no está disponible para todos los proyectos, por lo que se asumió una distribución hipotética para aquellos que no cuentan con información, tomando como referente iniciativas públicas y privadas similares para las cuales existieran datos. De esta forma, tanto la distribución de recursos públicos y privados de APP como la ejecución de los recursos en el tiempo deben tomarse como una aproximación y, por lo tanto, podría variar según la estructuración que se le dé a cada uno de los proyectos de materializarse en un futuro.

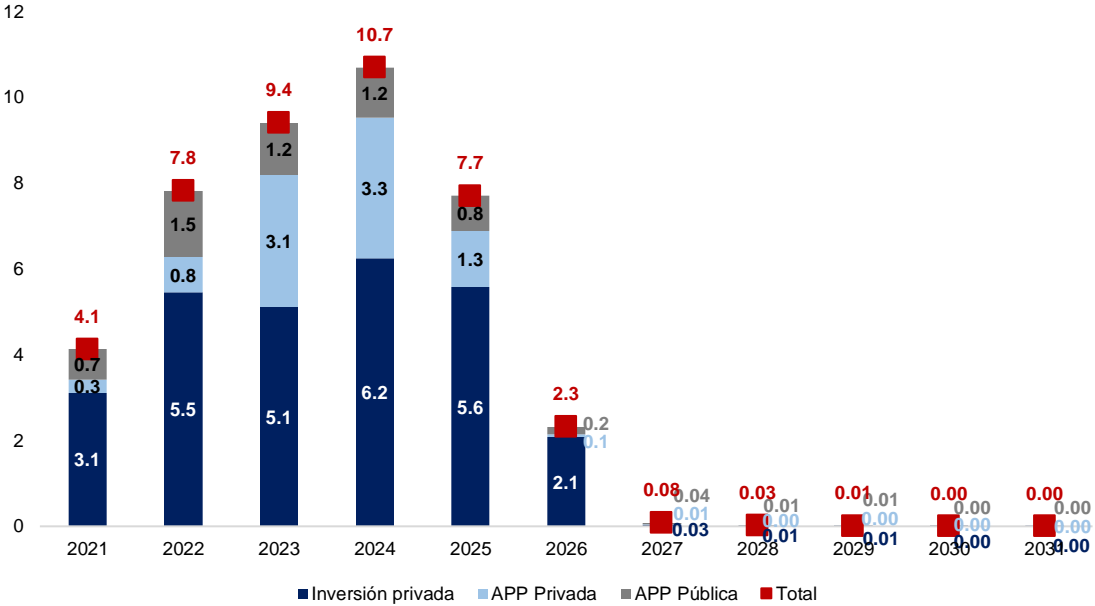
De acuerdo con los resultados, para el periodo 2020-2031 la inversión anual promedio sería de 3,6% del PIB, donde la inversión netamente privada alcanzaría 2,3% y el 1,3% restante correspondería a proyectos APP. Por año y siguiendo la distribución calculada, la inversión potencial total sumaría 0,7% del PIB en 2021, de donde 0,5% del PIB provendría de iniciativa privada. Los proyectos alcanzarían su mayor valor en 2024 con un monto considerable de 10,7% del PIB, en donde la inversión privada alcanzaría 6,2% del PIB y las APP sumarían 4,5%. Para 2026 la inversión sería de 2,3% del PIB, en su mayoría de iniciativa privada, y en adelante se observa una senda decreciente ante la finalización del calendario estimado para

¹¹ En la información remitida por los gremios algunos proyectos que requieren recursos públicos no especifican el tipo de contratación con el sector privado, por lo que por simplicidad se asume que todos ellos son APP. Aún cuando no lo sean, la magnitud del choque de los recursos públicos no se altera.

¹² Para más información, consultar la Ley 1508 de 2012.

adelantar buena parte de las obras e iniciativas. En niveles, el monto de la inversión asciende a \$384,4 billones de pesos de 2019 para el periodo 2021-2031, lo que implica en promedio una inversión de \$32 billones de pesos anuales. Es importante destacar que, de seguir la distribución formulada, la inversión acumulada en el periodo 2021-2025 alcanzaría 355 billones de pesos de 2019, lo que reitera la importancia de la agenda de reactivación e inversión productiva.

Gráfico 3. Inversión potencial del sector privado en 378 proyectos (% del PIB)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en datos del Consejo Gremial Nacional.

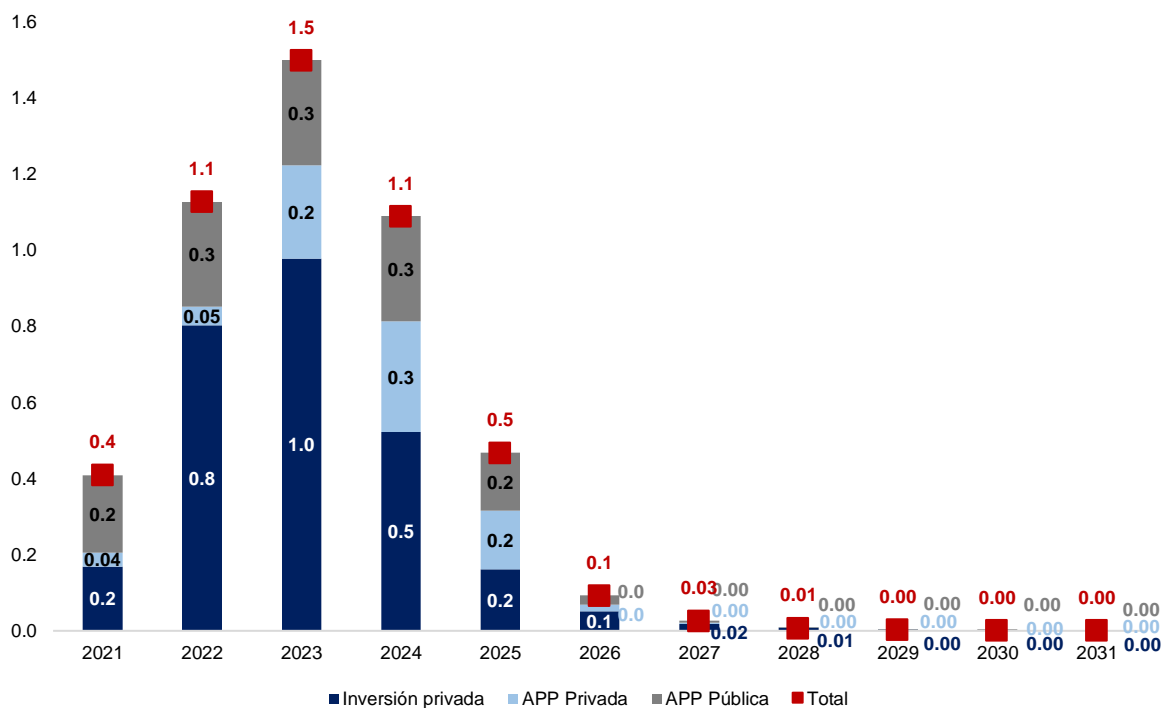
Es importante tener en cuenta que la inversión potencial del sector privado puede dividirse en dos grandes componentes: i) los planes de inversión que las empresas estipularon aún antes de la pandemia del COVID-19 y hacen parte de sus estrategias corporativas de crecimiento y ii) posibles inversiones que actualmente se encuentran restringidas por cuellos de botella y por ende es probable que no hagan parte de los planes de inversión anual efectiva del sector privado, un rubro que en adelante denominaremos *inversión adicional*. Este tipo de iniciativas son las que harían parte de una estrategia de reactivación, en tanto supondrían la priorización en la ejecución de más recursos por parte del sector privado o la toma de decisiones por parte del Gobierno nacional que faciliten la implementación y ejecución de los proyectos. De esta forma, será la *inversión adicional* la que se cuantificará para observar su efecto en el PIB y el empleo colombiano en la próxima década.

Para contabilizar esta inversión adicional de acuerdo con la información suministrada por los gremios, se tienen en cuenta solamente los proyectos, ya sean de iniciativa privada o APP, que no reportan ningún tipo de adelanto metodológico o presupuestal ya que probablemente están asociados a proyectos que el sector privado ha propuesto y desea adelantar, pero aún no ha incorporado en sus cuentas y además tienen una probabilidad alta de ejecutarse ya que no requieren ningún cambio normativo. Además, se incorporan los proyectos cuyo adelanto no ha sido posible por cuenta de cuellos de botella de orden regulatorio o normativo y que, de tener las condiciones adecuadas, significarían una nueva inversión a la previamente presupuestada por parte del sector privado. En este rubro se incluyen solamente los proyectos en donde los cuellos de botella tienen una complejidad baja.

De acuerdo con lo anterior, se revisaron cada uno de los 378 proyectos para establecer cuáles cumplen las condiciones descritas anteriormente. Los resultados indican que existen máximo 187 proyectos asociados al choque de *inversión adicional*, de los cuales 45 corresponden a proyectos APP y 142 a proyectos netamente privados. Esta inversión sumaría \$41,4 billones de pesos de 2019 para el periodo 2021-2031, es decir, aproximadamente \$3,8 billones de pesos anuales. De estos, \$10,6 billones corresponderían a APP financiadas con recursos públicos, \$7,1 billones a APP financiadas con recursos privados y \$23,7 billones a proyectos netamente privados. Nuevamente, es importante destacar que, tan solo en el periodo 2021-2025, la inversión exógena ascendería a 40,1 billones de pesos de 2019, es decir un choque adicional promedio de 8 billones anuales para promover la agenda de reactivación.

En el Gráfico 4 se muestra la distribución de los recursos como porcentaje del PIB para cada año. En términos de porcentaje del PIB, la inversión anual promedio sería 0,4% del PIB, donde el privado participaría con 0,3% y el público con 0,1%. En términos anuales y de acuerdo con nuestros supuestos, para 2021 la inversión adicional sería de 0,4% del PIB, donde el sector público y privado participarían en la misma cuantía. La ejecución de los recursos alcanzaría su máximo en 2023, cuando sería 1,5% del PIB, de donde 1% sería privado y 0,5% sería público. Para el 2025 esta inversión se habría reducido a 0,5% del PIB, con una participación privada de 0,3% y pública de 0,2%.

Gráfico 4. Choque macroeconómico de la *inversión adicional* (% del PIB)



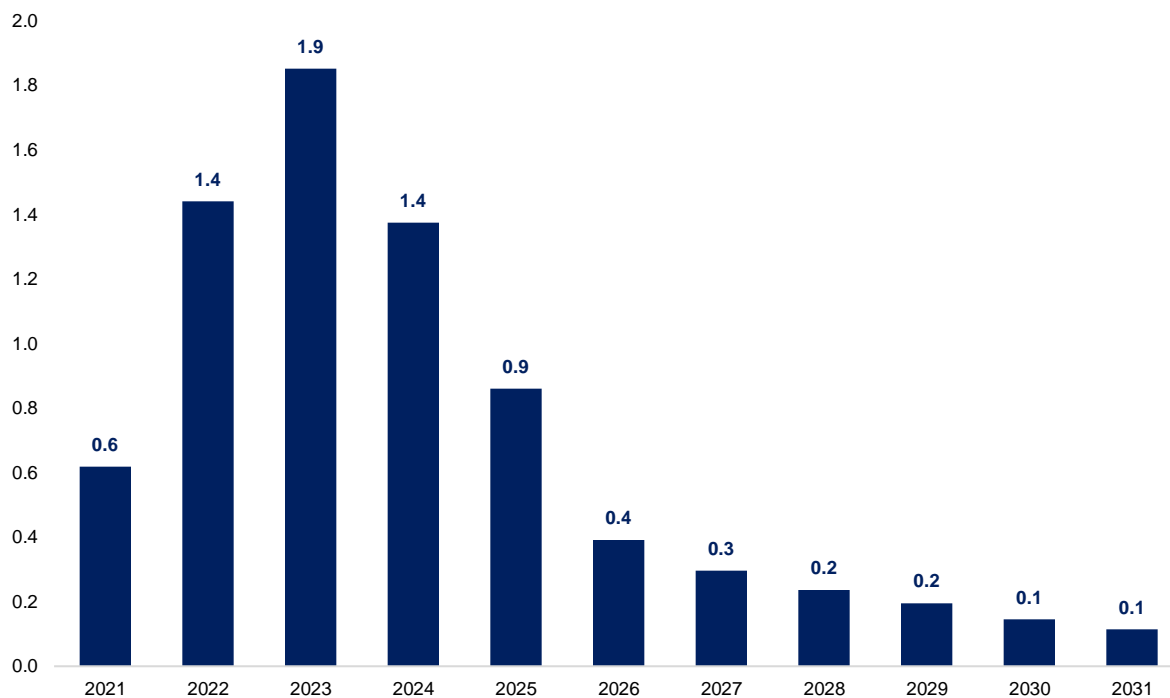
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en datos del Consejo Gremial Nacional.

Para calcular el impacto de este choque de inversión adicional sobre el PIB para el periodo 2020-2031, se calibró el modelo de equilibrio general computable de Fedesarrollo (ECoFede). El ECoFede es un modelo que soluciona un sistema de ecuaciones para igualar la oferta y la demanda agregada de bienes, servicios y factores productivos en diferentes mercados de forma simultánea. El comportamiento de los diferentes agentes del modelo se basa en el supuesto de racionalidad económica: optimizan su utilidad sujetos a restricciones tecnológicas y presupuestales. La economía del modelo está conformada por cuatro agentes: hogares, firmas, gobierno y resto del mundo. A su vez, se compone de cuatro sectores transables (agropecuario, minería, industria alimenticia y otras industrias) y seis sectores no transables (servicios públicos, edificaciones, obras civiles, sectores privados, transporte y servicios sociales) que pueden estar ubicados en áreas urbanas o rurales. La economía cuenta con capital y trabajo como sus dos factores de producción, que se combinan en una tecnología con rendimientos constantes a escala.

Los resultados del modelo se presentan en el Gráfico 5. Se observa que el crecimiento adicional promedio anual por cuenta de la inversión adicional sería de 0,7% para el periodo 2020-2031. Por año, dado el choque exógeno de inversión, el crecimiento de la economía colombiana sería mayor en 0,6 puntos porcentuales en 2021 frente a un escenario sin

inversión adicional y alcanzaría su máximo en 2023, cuando sería 1,9 puntos porcentuales superior. El choque se diluye en los siguientes años, y el aporte adicional al PIB sería de 0,9 puntos porcentuales en 2025.

Gráfico 5. Efectos de la *inversión adicional* sobre el PIB
(Puntos porcentuales adicionales sobre el escenario sin inversión adicional)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en datos del Consejo Gremial Nacional.

Teniendo en cuenta los resultados observados en los Gráficos 4 y 5 se tiene que por un choque de inversión adicional de 0,4% del PIB anual en la próxima década, el PIB colombiano crecería 0,7 puntos porcentuales adicionales cada año. Esto quiere decir que por cada 1% del PIB en inversión anual en los próximos 10 años, el PIB crece 1,5 puntos porcentuales adicionales cada año. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la mayor parte de los recursos se invertiría en los próximos cinco años, dado que el objetivo es tener un escenario donde el sector privado contribuya significativamente a la reactivación. De esta forma, para el periodo 2021-2025 la inversión adicional anual sería en promedio de 0,9% del PIB, lo que generaría un crecimiento adicional promedio de 1,2 puntos porcentuales cada año para este periodo.

4.2 Impactos de la *inversión adicional* sobre el empleo

Para conocer las potenciales ganancias de la inversión adicional en empleo se utiliza un modelo econométrico de Fedesarrollo que relaciona el crecimiento económico con la tasa de desempleo. Los resultados se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Reducción en la tasa de desempleo y empleos generados producto del choque de *inversión adicional*

| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | Promedio |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| Reducción en la tasa de desempleo (pps) | 0,4 | 1,0 | 1,3 | 1,0 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,5 |
| Empleos (miles de personas) | 111 | 263 | 349 | 261 | 164 | 75 | 57 | 46 | 38 | 29 | 22 | 129 |

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en datos del Consejo Gremial Nacional.

Los resultados muestran que, ante el choque de inversión adicional, la tasa de desempleo se reduce en promedio en 0,5 puntos porcentuales (pps) cada año en el periodo 2021-2031. Esto implica que anualmente 129 mil personas saldrían del desempleo. Por año, se observa que en 2021 la tasa de desempleo caería 0,4 pps y se generarían cerca de 111 mil empleos, mientras que 2022 y 2023 serían los años en los cuales se registra una mayor caída en la tasa de desempleo, con una reducción de 1,0 pps y 1,3 pps respectivamente, correspondiente a la creación de 263 mil y 349 mil puestos de trabajo. Para el periodo 2021-2025 se tendría una disminución anual promedio de 0,9 pps en la tasa de desempleo y la creación de 1,1 millones de empleos en el transcurso de estos años.

5 Cuellos de botella

De realizarse los proyectos de inversión identificados en la sección anterior, el crecimiento de la economía colombiana recibiría un impulso importante, tanto en términos de producción como de generación de empleo. No obstante, es claro que para alcanzar el resultado estimado por el modelo ECoFede el Gobierno debe adoptar medidas de política pública que remuevan los obstáculos existentes para llevar estos proyectos a buen término. En esta sección se presentan estos cuellos de botella, identificados por los gremios, que retrasarían o en últimas impedirían la realización de los grandes proyectos de inversión, y en los que el gobierno debería enfocarse para impulsar la economía colombiana hacia las cifras estimadas por Fedesarrollo. También se detallan esos obstáculos en algunos de los proyectos más importantes en la agenda de reactivación.

5.1 Aceleración de procesos administrativos.

Entre las problemáticas identificadas se encuentran barreras de tipo administrativo, desde dificultades para la adopción de protocolos de bioseguridad hasta problemas de contratación y licenciamiento ambiental. Algunos de estos cuellos de botella se han agudizado por las medidas tomadas para mitigar la propagación del COVID-19, como la suspensión de obras, demoras en el inicio de contratos y las dificultades para gestionar trámites ante las entidades ambientales. Aun así, en general este tipo de obstáculos son los de solución más sencilla, y dependen directamente de directrices gubernamentales.

| Cuello de botella | Dificultad de solución |
|--|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">• Aprobación por parte de las entidades regulatorias encargadas de modificación a los proyectos piloto de sectores que quieren iniciar nuevos procesos productivos.• Validación de protocolos de bioseguridad para visita de inversionistas.• Aprobar los actos administrativos y licencias ambientales que ya habían sido otorgados antes de la validación del Consejo de Estado de las tutelas de las comunidades. | Baja |
| <ul style="list-style-type: none">• Demoras en la suscripción e inicio contratos.• Ejecución de obras en las vías que impide la movilización de equipos para otros procesos.• Dificultades en la gestión predial. | Media |

5.2 Articulación institucional

Entre los cuellos de botella en materia institucional identificados por los gremios, destacan la falta de coordinación entre las acciones de diferentes entidades estatales, cuyas actuaciones frecuentemente están desarticuladas, así giren alrededor del mismo proyecto. Asimismo, se identifican problemas de gestión por parte de la administración local y departamental de los lugares donde serán ejecutados los proyectos, lo cual genera una pérdida de oportunidad y retrasos en la ejecución de las obras, ocasionando costos adicionales a los contratistas y en

general perjudicando el desempeño de los proyectos. Aunque las interacciones institucionales son complejas, este tipo de cuellos de botella también se puede resolver con decisiones de política pública que entran en el campo de acción del Gobierno Nacional.

| Cuello de botella | Dificultad de solución |
|---|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza de las comunidades en proyectos de despliegue de infraestructuras por desconocimiento técnico. • Falta de oportunidad en el otorgamiento de licencias ambientales de exploración. • Falta de mayor seguridad jurídica a contratistas. • Dificultades logísticas para la ejecución de los proyectos. • Altos costos e incertidumbre por demoras en trámites aduaneros. • Articulación entre diferentes estamentos en torno a la gestión de los recursos del Gobierno Nacional. | Alta |
| <ul style="list-style-type: none"> • Lenta gestión territorial, especialmente a nivel de departamentos y municipios. | Media |

5.3 Requerimientos sanitarios

Los proyectos que estaban en ejecución antes del inicio de la pandemia del COVID-19 han presentado dificultades para dar continuidad a las obras por el establecimiento de protocolos de bioseguridad en los diferentes municipios, lo cual ha restringido la operación y podría verse reflejado en el retraso de los contratos. En este caso, las medidas a tomar por parte del Gobierno se limitan a establecer los protocolos de bioseguridad y asegurar su implementación, medidas relativamente sencillas.

| Cuello de botella | Dificultad de solución |
|--|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de protocolos de bioseguridad para ingresar a las operaciones. | Baja |

5.4 Cambios en la normatividad

Los cambios en la normatividad afectan fundamentalmente a los proyectos de despliegue de infraestructura. Se encuentran dificultades en la reglamentación de los proyectos piloto de nuevas formas de explotación de recursos, por lo cual aún no cuentan con un marco institucional y regulatorio claro para ponerse en marcha. De otro lado, existen sectores con intención de participar en el despliegue de infraestructura territorial con proyectos de bajo monto, por lo cual no son cubiertos por la normatividad de APPs o encuentran amplios cuellos de botella para realizarlos con cargo a regalías. Los cambios en la regulación y normatividad pueden en algunos casos requerir del concurso del Congreso, por lo que se pueden considerar de mayor dificultad que los primeros tres tipos de cuellos de botella.

| Cuello de botella | Dificultad de solución |
|--|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley 1507 de 2012 impide viabilizar APP de montos pequeños y flexibilizar los requisitos de aplicación. | Media |
| <ul style="list-style-type: none"> • Coherencia en la reglamentación de los proyectos piloto. • No hay claridad en los derechos de los contratistas de los proyectos piloto para brindar seguridad jurídica en caso de que se avance a etapas de exploración y producción. | Media/Baja |

5.5 Restricciones legales

Algunos proyectos presentan restricciones legales en materia contractual que han impedido la continuidad de los contratos. Entre éstas se encuentran problemas de licenciamiento ambiental, asuntos de normatividad legal para invertir en el archipiélago de San Andrés y Providencia y suspensiones de contratos por parte del Consejo de Estado. Al igual que los cambios en la normatividad, la solución de estos cuellos de botella puede llegar a necesitar el concurso del legislativo o de otras instancias, lo que puede dificultar su gestión.

| Cuello de botella | Dificultad de solución |
|---|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Gestión ante autoridades competentes para obtener la aprobación de la ampliación del tiempo de concesiones. | Baja |
| <ul style="list-style-type: none"> • No aprobación de cambios menores en el licenciamiento ambiental que retrasa los proyectos. | Media |

| | |
|---|------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Contratos y resoluciones suspendidos por decisión del Consejo de Estado. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Normatividad ambiental y legal para inversión en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. | Alta |

5.6 Consultas previas

Las consultas previas se constituyen como un derecho de las comunidades, que les permite participar en la decisión sobre los proyectos y obras que se realicen en sus territorios. Este proceso juega un rol importante en la adjudicación de licencias ambientales y en la ejecución del proyecto como tal. Si bien la posición de las comunidades es importante a la hora de implementar grandes proyectos de inversión, algunos gremios han identificado la falta de agilidad de las consultas previas como un cuello de botella relevante en la estructuración y ejecución de proyectos.

Algunos sectores señalan que se requiere una estrategia de pedagogía fuerte que busque la apropiación social del conocimiento técnico. En éste y otros casos se solicita apoyo del Gobierno para que brinde confianza a las comunidades, un elemento clave que puede afectar de manera importante el desempeño de los proyectos actuales.

| Cuello de botella | Dificultad de solución |
|---|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Gestión del proceso de consulta previa con las comunidades. • Falta de oportunidad en la obtención de la licencia ambiental. | Alta |

5.7 Consecución de recursos

La liberación de fondos por parte de las entidades del Estado, el incumplimiento de condiciones por parte de los consorcios y el desvío de recursos de inversión por parte de las entidades territoriales para atender la emergencia sanitaria, son algunas de las causas de los problemas que han surgido en materia de consecución de recursos para los proyectos de inversión. Algunos proyectos que tenían avances en conseguir inversionistas presentaron dificultades en las propuestas técnicas, por lo cual deben reiniciar el proceso de selección y contratación, lo cual puede representar retraso en la ejecución de los proyectos. Otras obras no han logrado encontrar fuentes de financiamiento o no han logrado el aval fiscal del Ministerio

de Hacienda, lo cual genera incertidumbre sobre el tiempo de ejecución. Dado que en el contexto actual los recursos son escasos, la solución de las dificultades financieras presenta mayores dificultades que los cuellos de botella mencionados previamente.

| Cuello de botella | Dificultad de solución |
|---|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Cierre financiero y obtención de recursos según solicitud de concesiones. • Retraso en la formalización de los contratos con agentes privados que estaban interesados en los proyectos antes de la emergencia sanitaria. | Media |
| <ul style="list-style-type: none"> • Demoras en la apropiación de los recursos por parte de las entidades públicas que participan en los proyectos. • Liberación de recursos públicos para financiar obras de infraestructura. • Dificultad para encontrar nuevos socios inversionistas de carácter privado. | Alta |

5.8 Comienzo del proceso de estructuración

Por último, se encuentran aquellos proyectos que, aunque pueden ser muy necesarios en el contexto regional y sectorial, aún no cuentan con una estructuración definitiva del proyecto y por tanto se encuentran en una fase preliminar del proceso de ejecución. Un elemento clave para la estructuración de proyectos es contar con los recursos necesarios para identificar los requerimientos operativos y técnicos que le dan viabilidad. En este segmento entran los estudios previos del proyecto y las disposiciones territoriales, contractuales y demás que darían lugar a la ejecución eficiente del mismo. De acuerdo con la información reportada por los gremios, algunos proyectos programados requieren tanto de recursos como de estudios detallados para su estructuración. Por su naturaleza, estos cuellos de botella son los de más difícil solución, y su ejecución sería la que más se demoraría en el tiempo.

| Cuello de botella | Dificultad de solución |
|--|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Requiere recursos para la estructuración. • Al desconocer el monto e impacto del proyecto, existe dificultad para planear | Alta |

| | |
|---|--|
| estratégicamente el despliegue de la infraestructura | |
|---|--|



Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (571) 3259777

  @Fedesarrollo
