

COLOMBIA

1. Rasgos generales de la evolución reciente

Colombia superó las estimaciones de crecimiento de la economía para 2010, alcanzando un 4,3%, con señales claras de que el repunte registrado en el último trimestre del año se mantendrá a lo largo de 2011. La estrategia económica del gobierno del presidente Santos, que asumió en agosto de 2010, está basada en el impulso a cinco sectores líderes: innovación, agricultura, infraestructura de transporte, minería y vivienda, denominados “locomotoras” del crecimiento económico. La fuerte ola invernal que vive el país desde el segundo semestre de 2010 no ha afectado el buen desempeño del comercio y la industria en lo que va del año, ni tampoco los índices de confianza empresarial y del consumidor, que se han mantenido en los primeros meses de 2011 por encima de los niveles registrados el año anterior. Sin embargo, la superación de la emergencia y el desafío que representa la reconstrucción de la infraestructura económica y social, gravemente afectada, exigirán un cuidadoso manejo que no comprometa los propósitos de mantener una sana postura fiscal. En este contexto, la CEPAL prevé un crecimiento cercano al 5,3% en 2011.

En 2011 las firmas Fitch Ratings, Standard & Poor's y Moody's otorgaron grado de inversión al país. Las razones aducidas para la calificación fueron la estabilidad macroeconómica, las favorables perspectivas de crecimiento a mediano plazo y el manejo de la deuda pública, así como el fortalecimiento del marco legislativo para lograr una adecuada gestión fiscal.

2. La política económica

a) La política fiscal

En 2010 el gobierno redujo el gasto un 2,8% con respecto a 2009, con la intención de lograr una mayor sostenibilidad de las finanzas públicas sin comprometer sus programas sociales. Esta baja fue el resultado de la disminución del 5,1% de los pagos de intereses de la deuda externa y del nuevo esquema de pagos de subsidios a los combustibles, que ampliaron el espacio fiscal para programas de superación de la pobreza como Familias en Acción, cuya apropiación presupuestal se incrementó un 33%. Pese a que las lluvias obligaron al gobierno a reorientar el gasto y generaron obligaciones adicionales para la etapa de emergencia, los balances fiscales presentaron una mejoría en comparación con 2009.

La incertidumbre económica de 2009 hizo prever para 2010 bajas en los ingresos tributarios y en los recursos de capital, que no se confirmaron. Se estimaba un déficit del 4,4% del PIB, pero al cierre del año el gobierno nacional central registró un déficit del 3,8% del PIB, 0,3 puntos inferior al de 2009, lo que incluye los gastos imprevistos causados por la emergencia invernal. Este mejor resultado del balance fiscal obedece a una contracción del gasto del 2,8%, acompañada de una mayor recaudación tributaria generada por el repunte de la actividad económica. En cuanto a los ingresos tributarios, resalta el crecimiento de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) y del gravamen arancelario (un 12,5% y un 16,3%, respectivamente), en este último caso, gracias al mayor dinamismo de las importaciones. Por su parte, el déficit del sector público no financiero se ubicó en un 3,1% del PIB, comparado con el 2,4% registrado en 2009. Este resultado se debe a la marcada reducción del superávit del sector descentralizado, que pasó del 1,7% al 0,7% a causa, fundamentalmente, del mayor gasto de las administraciones locales, el incremento de los reembolsos de gastos de medicamentos y servicios médicos no contemplados en el plan de beneficios en materia de salud y el deterioro del balance del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC).

La deuda neta del gobierno central alcanzó un 37,4% del producto (un 36,8% en 2009), como resultado principalmente de un incremento de la deuda interna del 11,6%.

Con el objetivo de impedir el deterioro de las finanzas públicas y garantizar su papel contracíclico, así como impulsar la economía y mejorar la recaudación, el gobierno ha propuesto nuevas medidas orientadas a promover la competitividad y definir reglas claras para fortalecer la responsabilidad fiscal. Entre estas, cabe resaltar el propósito de que el balance estructural total del gobierno nacional central no supere un déficit anual del 1,5% del PIB, como también la reforma constitucional que incorpora, como criterio de administración del Estado la consulta de la capacidad fiscal para lograr el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a toda la población. Además, se aprobó la ley tributaria y de competitividad (ley 1430 de 2010), mediante la cual se simplifica la estructura arancelaria y se eliminan distorsiones tributarias y sobrecostos no salariales de las empresas, siendo el más importante de ellos la sobretasa a la energía eléctrica. De igual modo, se aprobó la ley de reforma del sistema general de seguridad social en materia de salud, que define las fuentes y los usos del sistema, lo que genera un marco de sostenibilidad fiscal. El efecto buscado es un aumento en la recaudación del 1,5% del PIB en los próximos cuatro años.

Para 2011 el gobierno estima que el déficit del sector público consolidado, sin considerar la emergencia invernal, será del 3,0%, y el del gobierno central, del 3,6% del PIB, similares al resultado obtenido en 2010. Esta estabilidad obedece a un crecimiento esperado de 0,4 puntos del PIB en la recaudación tributaria, gracias al buen desempeño económico y al conjunto de reformas promovidas por el gobierno. Tanto el mayor volumen de producción petrolera como sus altos precios de exportación contribuirán al incremento de los ingresos del gobierno provenientes del impuesto sobre la renta y los dividendos. Por otra parte, se espera que el gasto del gobierno central aumente en una proporción ligeramente inferior que los ingresos. De ellos, el 0,3% del PIB se destinará a fortalecer los cinco sectores líderes.

El reto de las autoridades fiscales para 2011 es lograr la sostenibilidad fiscal a pesar del incremento del gasto con motivo de la emergencia invernal y los planes de reconstrucción y adaptación. Las medidas tomadas por el gobierno para atender esta situación incluyen el fortalecimiento del fondo de adaptación, responsable de la estructuración de proyectos de reconstrucción y de la transferencia de recursos. El fondo tendrá un presupuesto inicial cercano a 260.000 millones de pesos colombianos provenientes de una reasignación de recursos, principalmente de fondos especiales de vivienda y regalías.

b) La política monetaria

En 2010 se sostuvo la política monetaria expansiva que se había adoptado en 2009. Esta postura se vio favorecida por el mantenimiento de la inflación dentro del rango definido como meta y la recuperación económica que, aunque importante, no alcanzó el producto potencial.

La tasa de intervención del Banco de la República fue del 3,5% a inicios de 2010 y se redujo 50 puntos básicos en abril, para mantenerse en un 3,0% durante todo el año. Esta política se tradujo en niveles bajos de las tasas de interés pasiva y activa nominal, que se redujeron 60 y 115 puntos básicos, respectivamente, entre diciembre de 2009 y diciembre de 2010. Las tasas de interés de los créditos destinados a los hogares siguieron la misma tendencia: la tasa de la cartera de consumo pasó del 20,2% al 16,8%; la de tarjetas de crédito, del 25,2% al 21,0%, y la del crédito hipotecario, del 13,9% al 13,0%.

Como resultado de la reducción de las tasas de interés, se observó un crecimiento de las carteras de consumo, comercial e hipotecaria del 16,4%, el 19,1% y el 6,8%, respectivamente, que se reflejó en la recuperación del consumo de los hogares, la inversión privada y la compra de viviendas. La demanda de créditos para la adquisición de viviendas se vio estimulada por el subsidio a las tasas, uno de los pilares de la política anticíclica.

La junta del banco central anunció para 2011 un cambio gradual en la política de impulso monetario, debido a la nueva dinámica de la economía nacional y mundial, y al crecimiento de las expectativas de inflación a largo plazo. Para ello, en el primer semestre se incrementó 25 puntos básicos la tasa de interés de intervención en cinco oportunidades hasta situarla en un 4,25%.

En cuanto a los agregados monetarios, la principal fuente de liquidez primaria en 2010 fue la adquisición de divisas por parte del Banco de la República mediante subastas de compra directa. Entre diciembre de 2009 y diciembre de 2010 la base monetaria presentó un crecimiento nominal anual del 13,5%, en tanto que el M1, el M2 y el M3 se incrementaron un 17,7%, un 10,2% y un 11,4%, respectivamente.

c) La política cambiaria

Como otros países de América Latina, Colombia enfrenta fuertes presiones hacia la revaluación de su moneda debido a los flujos de capital y a los altos precios de los productos básicos. Ante el descenso de la aversión al riesgo internacional, el país aumentó en 2010 los ingresos provenientes de la inversión extranjera directa (IED) y de cartera, alcanzando 11.834 millones de dólares. Específicamente las mayores entradas de capital de cartera y la financiación con crédito externo de la inversión colombiana en el exterior incidieron en una revaluación del 7,0% del tipo de cambio nominal en los dos primeros meses del año. Como respuesta a estos choques, el banco central inició en marzo de 2010 la compra de reservas mediante subastas diarias (que estaban suspendidas desde octubre de 2008) de 20 millones de dólares, y acumuló a lo largo del año 3.060 millones de dólares. Con las subastas realizadas entre marzo y junio se logró una devaluación del 0,9% del tipo de cambio, mientras que las realizadas entre septiembre y diciembre provocaron una baja del 7,0%. Sin embargo, no se pudo evitar que el año cerrara con una apreciación nominal del peso del 6,4%. Por su parte, la tasa de cambio real efectiva confirma este proceso al pasar de una devaluación del 5,6% en 2009 a una apreciación del 13,1% en 2010.

En 2011 el banco continuó con las intervenciones en el mercado cambiario mediante subastas diarias, pero la tendencia a la revaluación se mantiene. Colombia enfrenta este año el dilema de contener la apreciación de la moneda para fomentar la competitividad del país sin acelerar con este mecanismo la inflación.

d) La política comercial

El gobierno ha planteado el posicionamiento del país en los escenarios internacionales como uno de los pilares del crecimiento, manteniendo una política exterior integral que trasciende los ámbitos económicos y comerciales.

Con el fin de alcanzar una mejor inserción productiva y la diversificación de los mercados, el Plan Nacional de Desarrollo plantea reforzar la política de negociación de acuerdos comerciales internacionales, como los tratados de libre comercio con el Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), los Estados Unidos y la Unión Europea. Además, se propone fortalecer las relaciones con la región y con Asia y el Pacífico, y promover el ingreso del país a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Desde esta nueva perspectiva, se restablecieron las relaciones diplomáticas con Venezuela (República Bolivariana de) y se reactivaron los vínculos comerciales. La cancelación de la deuda del gobierno venezolano con empresarios colombianos constituyó el primer paso de esta nueva etapa.

En junio de 2011 se ratificó el tratado de libre comercio con el Canadá y en lo que resta del año se espera la ratificación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos por parte del Congreso de dicho país y podrán verse los primeros efectos del acuerdo de integración entre las bolsas de valores de Chile, Colombia y el Perú.

3. Evolución de las principales variables

a) La actividad económica

Según los datos oficiales preliminares, la economía colombiana creció un 4,3% en 2010¹. Todos los sectores presentaron comportamientos positivos, con excepción de la agricultura, que no creció. El buen desempeño de la economía obedece principalmente a la explotación de minas y canteras (11,1%), el comercio (6,0%), la industria (4,9%) y el transporte (4,8%). El notable dinamismo del sector minero-energético tiene su origen en el incremento del 16,9% del valor agregado del petróleo crudo, el gas natural y los minerales. Este resultado ratifica la relevancia que ha adquirido este sector en el crecimiento económico del país, dados los precios internacionales y el mayor volumen de producción de petróleo crudo (17,6%), gas natural (6,4%) y carbón (2,0%).

Los componentes de la demanda confirman el buen desempeño económico de 2010. El incremento del 5,9% de la demanda interna compensó el deterioro neto de la actividad externa. Tanto el consumo privado como el del gobierno presentaron una expansión sostenida a lo largo del año, y alcanzaron un crecimiento del 4,3% y el 4,7%, respectivamente, a fines de 2010. Por su parte, tanto el fortalecimiento del sector de maquinaria y equipos de transporte como el dinamismo de las obras civiles contribuyeron al aumento del 11% de la inversión. Las importaciones se expandieron un 14,7% debido a los altos volúmenes de inversión y de consumo, y a la apreciación de la moneda. Las exportaciones crecieron un 2,2% y superaron la reducción que presentaron un año atrás.

En 2011 se prolonga el dinamismo de fines del año pasado con un crecimiento del PIB del 5,1% en el primer trimestre. Las buenas expectativas sobre el gasto de los hogares se confirmaron con el crecimiento de la industria, impulsado, entre otros factores, por el aumento de las ventas de vehículos. Los indicadores de inversión también presentan un buen desempeño, que se refleja en las importaciones de maquinaria y equipo y las licencias de construcción, indicador anticipado de la construcción, que alcanzó una variación histórica del 66,4%. El consumo y la inversión continúan favorecidos por las bajas tasas de interés y una amplia disponibilidad de crédito. Al 30 de abril de 2011, la cartera que mostró mayor dinamismo fue la de consumo, seguida por la hipotecaria y la comercial, todas con incrementos reales anuales. Además, este año el país debe iniciar los procesos de reparación de los daños causados por la ola invernal en las viviendas y la infraestructura vial, lo que inducirá un mayor gasto en estos sectores.

¹ El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizó una corrección inusual del dato de crecimiento del PIB para 2009 al elevarlo del 0,8% al 1,5%.

b) Los precios, las remuneraciones y el empleo

La presión sobre los precios de los alimentos por la temporada de lluvias intensas y el incremento de los precios internacionales de algunos productos agrícolas en 2010 no impidieron que se cumpliera la meta de inflación. En 2010 se logró una tasa del 3,2%, que se ubicó en el rango de entre el 2% y el 4% establecido como meta. Los rubros que más contribuyeron a este crecimiento fueron los alimentos y la vivienda, que en conjunto son responsables de más del 70% de la variación total. Los componentes que presentaron las mayores variaciones de precios fueron la salud, los alimentos, la educación y la vivienda. Por el contrario, en las comunicaciones y el vestuario se presentaron variaciones negativas. Al cierre del año, la inflación, sin incluir los alimentos, tuvo una variación del 2,8%, dato estable con respecto a 2009.

El Banco de la República mantuvo para 2011 la meta de inflación entre el 2% y el 4%. A mayo, la inflación interanual se ubicó en un 3,0%, lo que obedece principalmente a los incrementos en los precios de los alimentos observados a fines de 2010 y comienzos de 2011, tendencia que se revirtió desde marzo, con disminuciones sobre todo en los precios de los productos perecederos. Con la inflación básica por debajo del 3%, la entidad considera que los choques de oferta de fines de 2010 son temporales; sin embargo, para disminuir la presión, la junta directiva del Banco de la República estableció una política monetaria menos expansiva, buscando mantener las expectativas de inflación dentro de la meta, sin afectar el crecimiento de corto plazo del producto y el empleo.

El mercado laboral reaccionó favorablemente a la mayor actividad económica de 2010. De este modo, la tasa de desempleo se redujo del 12,0% en 2009 al 11,8% en 2010, a pesar del crecimiento en la tasa de participación, que pasó del 61,3% al 62,7%. El desempleo urbano fue el indicador que tuvo el mejor comportamiento (del 13,0% al 12,4%); por el contrario, la tasa de desempleo rural aumentó del 7,9% al 8,5%, situación que se consolidó durante el segundo semestre del año como efecto de la temporada invernal. A pesar de los buenos resultados, preocupa la calidad del empleo, pues la mayor creación de empleo se concentra en el trabajo por cuenta propia, que se califica mayoritariamente como informal. La tasa de informalidad no ha bajado del 51% desde 2008, y la tasa de desempleo de los jóvenes de 14 a 26 años se ubicó en torno del 20% a lo largo del año, una cifra persistentemente más elevada que la del desempleo general. Para enfrentar esta problemática del mercado laboral, se promovió la Ley de Formalización y Generación de Empleo (ley 1429 de diciembre de 2010), que otorga incentivos tributarios a la formalización empresarial y a la contratación de jóvenes menores de 28 años, mediante la facultad de las empresas de deducir los impuestos a la nómina del pago del impuesto a la renta.

En el primer trimestre de 2011 la tasa de desempleo tiene una tendencia a la baja, consistente con la recuperación económica, pasando del 13,0% al 12,4% en el total nacional. Esta tendencia parece confirmarse al comparar los datos de abril de 2010 (12,2%) con el mismo mes de 2011 (11,2%). Por áreas, la tasa de desempleo urbana pasó en el primer trimestre de 2011 del 13,7% al 13,4%, y se observa una recuperación en las zonas rurales (del 9,0% al 7,9%). Sin embargo, el empleo por cuenta propia es la categoría con mayor participación en la recuperación del empleo.

c) El sector externo

En 2010, Colombia presentó un incremento cercano a un punto porcentual del déficit de la cuenta corriente, que alcanzó el 3,1% del PIB, principalmente a causa del mayor dinamismo de las compras externas, el incremento de los egresos debido al aumento de utilidades de las empresas multinacionales del sector minero y a la disminución del 2,9% de las remesas de trabajadores. El valor en dólares de las importaciones presentó un crecimiento del 23,7%, impulsado por los rubros vehículos y partes, y aparatos y material eléctrico de grabación o imagen (35,3%). Por su parte, el valor en dólares de las ventas

externas en 2010 se elevó un 21,2% con respecto a 2009, gracias al dinamismo de las exportaciones tradicionales que aumentaron un 41,2%. Se destaca la expansión de las ventas de petróleo y sus derivados, que crecieron tanto en valor (60,6%) como en volumen (27,1%). En cuanto a las exportaciones no tradicionales, se redujeron un 2,9%, en particular por las menores ventas de animales vivos y sus productos (-75,6%) y textiles (-38,7%). El mercado con Venezuela (República Bolivariana de) continuó deteriorándose, con una caída de las exportaciones del 64,9%, debido en parte al cierre total de exportaciones de carnes que condujo a un descenso del 99,5% en la venta de animales vivos y sus productos. Esta situación se compensó con el incremento del 28,8% de las exportaciones no tradicionales con destino a la Comunidad Andina.

Se estima que este año el sector externo continuará en expansión. Al mes de abril el valor de las exportaciones aumentó un 37,2% debido a los altos precios de los productos básicos. Las ventas de petróleo y sus derivados crecieron un 60,9% en valor y un 23,8% en volumen. Por su parte, el valor de las importaciones se elevó un 36,7% como resultado principalmente del incremento del valor de las compras externas de vehículos y partes, calderas, máquinas y partes, y combustibles y aceites minerales.

En 2010 la cuenta financiera presentó un superávit de 11.878 millones de dólares, 4.744 millones de dólares más que en 2009. Este resultado positivo se debe a las entradas de capital, producto de un mayor endeudamiento externo neto en su mayoría del sector privado. Cabe resaltar la salida de 6.504 millones de dólares de inversión colombiana directa en el exterior dirigida a participaciones accionarias en actividades de explotación de minas y canteras, intermediación financiera e industria. El flujo de IED se mantuvo elevado, aunque pasó de 7.137 millones de dólares en 2009 a 6.760 millones de dólares (un 2,4% del PIB). Los ingresos con destino al sector petrolero aumentaron un 17,8% y la actividad petrolera y minera recibió el 72,7% de los ingresos netos registrados. En 2011 se espera un mayor impulso de la IED.