

2665-6485 (En línea)

INFORME MENSUAL DE FEDESARROLLO

235

Tendencia Económica



Editorial. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026

Actualidad. Resultados del PIB 2022 y pronóstico 2023

TENDENCIA ECONÓMICA

235

FECHA PUBLICACIÓN

28 de febrero de 2023

ISSN: 2665-6485 (En línea)

EDITORES

Luis Fernando Mejía

Director Ejecutivo

César Pabón Camacho

*Director de Análisis Macroeconómico
y Sectorial*

OFICINA COMERCIAL

Teléfono: 601 325 9777 Ext: 340

comercial@fedesarrollo.org.co

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

David Russi Corredor

david.russi@gmail.com



Calle 78 No. 9-91

Bogotá, D.C. Colombia

Tel.: 601 325 9777

comercial@fedesarrollo.org.co

Contenido

1. Editorial:

Análisis del Plan Nacional de Desarrollo,
2022-2026 3

2. Actualidad:

Resultados del PIB 2022 y pronóstico 2023 12

3. Calendario Económico 20

Tendencia Económica se hace
posible gracias al apoyo de:



Editorial: Análisis del Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026

Por: Luis Fernando Mejía

**Con la colaboración de César Pabón, Alejandra González y Carolina Silva*

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es tal vez el documento más importante de un gobierno: es la carta de navegación que describe los programas y metas que se pretenden lograr durante el cuatrienio. Además, permite evaluar el progreso hacia objetivos clave, como el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades y brechas de oportunidades.

El PND para el período 2022-2026, “Colombia Potencial Mundial de la Vida”, se radicó recientemente en el Congreso de la República con cinco ejes: ordenamiento territorial en torno al agua, seguridad humana y justicia social, derecho humano a la alimentación, transformación productiva e internacionalización, y convergencia regional. El plan presenta acciones destacables, como la reforma rural integral, la aceleración del catastro multipropósito y el reconocimiento de la economía popular.

Sin embargo, es importante fortalecer el enfoque en algunos aspectos, como la inversión en infraestructura y el crecimiento económico, para asegurar que el plan promueva sus ejes transversales. Aunque el PND tiene un enfoque multisectorial, este enfoque dificulta la implementación del plan y la verificación en la ejecución de los recursos. Además, no refleja la requerida conexión entre las facultades y objetivos misionales de los ministerios y las metas sectoriales, lo que dificulta la coordinación interministerial.

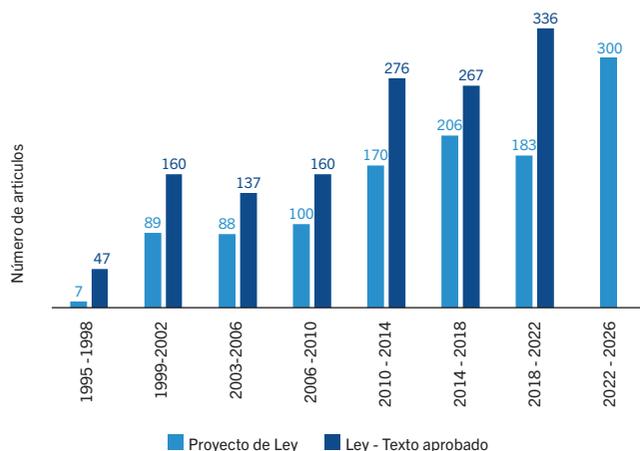
Este editorial examina el PND en el contexto actual y evalúa su relación con los ejes propuestos. Además, identifica las fortalezas, debilidades y desafíos que deben considerarse para lograr su implementación efectiva. A partir de esto, se busca contribuir a la discusión sobre aspectos que podrían ser revisados durante su proceso de discusión en el Congreso de la República.

Caracterización del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

El proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) consta de 300 artículos, lo que representa un aumento significativo en comparación con el promedio observado en los últimos cuatro planes de desarrollo, que fue de 165 artículos (Gráfico 1). Este incremento de la extensión del proyecto de ley dificulta la identificación clara de las prioridades en objetivos y políticas públicas del gobierno. Además, históricamente el número de artículos del texto aprobado ha sido mayor que el del proyecto de ley, lo que sugiere que la versión final del PND tendrá una extensión aún mayor. Este aumento en la extensión del proyecto de ley contrasta con la acertada reducción del contenido del documento “Bases del PND”, el documento técnico que sustenta el plan, que en la versión actual cuenta con 238 páginas, mientras que en versiones anteriores superaba las 1.100 páginas en promedio.

Gráfico 1.

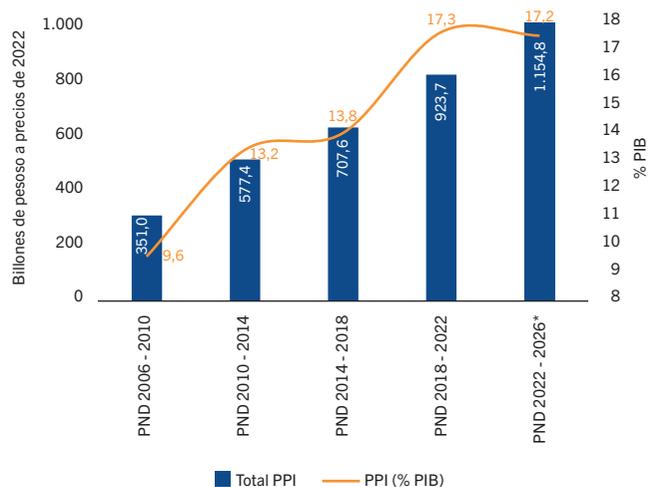
Proyecto de ley vs. Texto aprobado, extensión en número de artículos



Fuente: DNP (2023a) y Mejía et al. (2020). Cálculos Fedesarrollo.

Gráfico 2.

PPI en los PND al presentarse el proyecto de ley, total y % del PIB



Fuente: DNP (2023b) y Mejía et al. (2020). Cálculos Fedesarrollo.

*El PND 2022-2026 como porcentaje del PIB se hace bajo las estimaciones de crecimiento de Fedesarrollo.

*El gráfico excluye inversión privada.

Por otra parte, es esencial que el PND tenga un balance presupuestal que permita su operatividad y garantice la sostenibilidad fiscal del país. Para lograrlo, el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) incluye los proyectos de inversión y la proyección de los recursos financieros necesarios para alcanzar las metas trazadas dentro del marco de sostenibilidad fiscal del país. Es importante señalar que el PPI de este plan no incluye la inversión del sector privado, en línea con las recomendaciones de Mejía et al. (2020), que indicaron que la inclusión de esta fuente dificulta el seguimiento de la ejecución de la totalidad del PPI, ya que es ajena a la administración del Gobierno nacional. El Gráfico 2 presenta un cuadro comparativo de los PPI de los últimos años, excluyendo la inversión del sector privado, para facilitar su comparación. Se observa que el PND 2022-2026 sería de \$1.154,8 billones de pesos de 2022, equivalente al 17,2% del PIB, muy similar

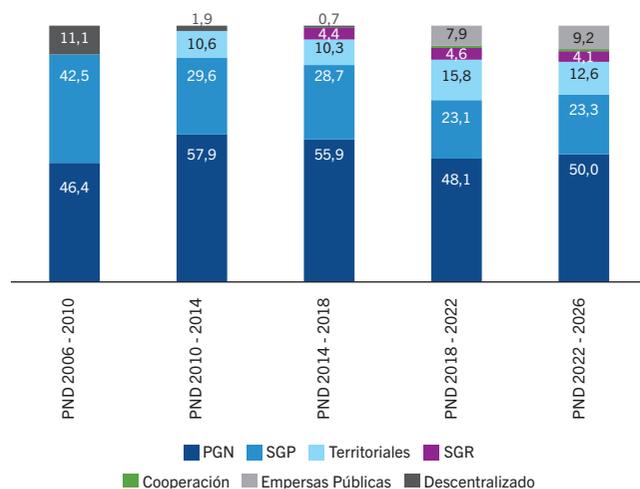
al PND 2018-2022 que consideraba un PPI de 17,3% del PIB (Gráfico 2).

Al examinar las fuentes de financiamiento del PND 2022-2026, se observa que el 50% de los recursos provendrán del Presupuesto General de la Nación, lo que representa un ligero aumento al registrado en el plan anterior (48,1%) y por debajo de lo registrado en los PND 2010-2014 y 2014-2018 (56,9% en promedio). Asimismo, se espera que el 23% del financiamiento provenga del Sistema General de Participaciones, cifra ligeramente superior al plan anterior y por debajo de los niveles registrados en los planes 2010-2014 y 2014-2018 (29,1% en promedio). En cuanto a las empresas públicas, su participación en el financiamiento aumentará del 7,9% al 9,2%.

Gráfico 3.

Fuentes de financiación del PPI (2006-2022) *

(% de participación en total presupuestado)



Fuente: DNP (2023b) y Mejía et al. (2020). Cálculos Fedesarrollo.

*El gráfico excluye inversión privada.

Es importante mencionar que el PND propuesto por el gobierno contempla la asignación de 14 facultades extraordinarias al presidente, una cifra significativamente mayor

que las solicitadas en los dos mandatos anteriores: 6 para el período 2018-2022 y 8 para el período 2014-2018. El propósito de estas facultades es agilizar procesos ineficientes dentro de la administración pública, siempre y cuando sean lo suficientemente específicas, según lo estipulado constitucionalmente (Mejía et al., 2020). Por ejemplo, el PND 2014-2018 solicitó facultades exclusivamente para el sector rural y agropecuario, con el propósito de acoger las recomendaciones de la misión de transformación del campo sobre reorganización institucional del sector (creación de la Agencia de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras, principalmente). En ese sentido, es muy probable que estas facultades extraordinarias sean acotadas sustancialmente durante su trámite en el Congreso de la República.

Por último, cabe destacar que este PND propone la creación o modificación de 14 nuevas instancias, como consejos y sistemas, lo que representa un incremento significativo en comparación con planes de desarrollo anteriores: 5 en el período 2018-2022, 12 en 2014-2018 y 7 en 2010-2014. Esta gran cantidad de nuevas instancias de decisión se suman a las ya existentes, lo que podría derivar en una menor eficacia en la ejecución de los programas y proyectos asociados al plan de desarrollo.

Los ejes del PND

Como se mencionó en la introducción, el plan contiene cinco ejes: (i) ordenamiento territorial en torno al agua, (ii) seguridad humana y justicia social, (iii) derecho humano a la alimentación, (iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática, y (v) convergencia regional. Además, el articulado contempla tres ejes transversales: (i) paz total, (ii) actores diferenciales para el cambio y (iii) estabilidad macroeconómica.

El eje de ordenamiento territorial en torno al agua tiene como objetivo central proteger los recursos naturales para garantizar la seguridad alimentaria, a través de una planificación funcional del territorio. Para ello, se contempla la implementación del catastro multipropósito y la creación del Sistema de Administración del Territorio (SAT), que permitirán recopilar información precisa para la toma de decisiones. Asimismo, se propone una reasignación de criterios para el ordenamiento territorial, dando prioridad a la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y la alimentación. En este marco, se crearán consejos territoriales de agua y se concederán derechos especiales a las comunidades étnicas para la actualización catastral.

El presupuesto destinado a este eje es de \$28 billones (2,5% del total). Las metas del gobierno al final del cuatrienio incluyen lograr que el 70% del área geográfica tenga un catastro actualizado (la línea base es del 9,4%), formalizar la propiedad de alrededor de 3,25 millones hectáreas de pequeña y mediana propiedad, y entregar 2,96 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras. Estas medidas buscan estimular el mercado de tierras, identificar las relaciones factoriales, disminuir los conflictos asociados a la tenencia de la tierra y facilitar la formulación e implementación de una reforma rural.

El segundo eje se enfoca en la seguridad humana y la justicia social, buscando transformar la política social para lograr el desarrollo integral del ser humano, abarcando la seguridad política, económica y social de la población. Para alcanzar este objetivo, se plantea la unificación de los programas sociales de transferencia monetaria bajo la 'Renta Ciudadana', que busca generar una renta mínima para la inclusión social de los hogares en situación de pobreza. Para mejorar la identificación de los beneficiarios de los subsidios y programas sociales, se

plantea la creación del Registro Único de Ingresos (RUI). Asimismo, se sugiere la creación del Consejo Nacional de la Economía Popular y el desarrollo de instrumentos para fomentar la inclusión financiera y crediticia. Por último, el PND propone la creación del Sistema Nacional de Igualdad y Equidad, para lograr la igualdad política, económica y social.

Este eje cuenta con el mayor presupuesto del PPI, con \$744,2 billones (64,4% de participación). Como meta al final del cuatrienio, se busca reducir la incidencia de la pobreza multidimensional a un rango de 9,5% a 11,5%, y la pobreza monetaria a 35,5%, con una línea base de 16% y 39,3%, respectivamente.

El eje del derecho humano a la alimentación busca garantizar que todas las personas tengan acceso a una alimentación adecuada, centrándose en tres pilares: la disponibilidad, el acceso y la adecuación de los alimentos. Para avanzar progresivamente hacia la soberanía alimentaria, se propone la creación del Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición (SNSM), que será administrado por el Ministerio de la Igualdad y Equidad. Este sistema permitirá identificar y monitorear la situación de malnutrición de la población. Además, el PND establece mecanismos para incrementar la financiación del sector agrario.

El PPI asigna \$47,4 billones (4,1% del total) a este eje y busca reducir la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (por cada 100.000 menores de 5 años) a un 9,6% al final del cuatrienio, frente a una línea base de 12,2% en 2021.

El cuarto eje del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se enfoca en la transformación productiva, la internacionalización y la acción climática, con el objetivo de lograr

un desarrollo sostenible a través de la diversificación de las actividades productivas, el uso del capital natural y las energías limpias, y la promoción de la reindustrialización. Concretamente, se prohíbe la minería a gran escala a cielo abierto para el carbón térmico y se establece la meta de reducir en 140.000 hectáreas la deforestación nacional y tener una capacidad de 2.000 MW en operación comercial a partir de fuentes no convencionales de energía renovable. Además, se propone un impuesto del 6% sobre las ventas brutas de las plantas de energía.

El PND presenta medidas con el objetivo de financiar o cofinanciar proyectos que utilicen gas combustible y que beneficien a los estratos 1 y 2. Además, busca fomentar la conservación y protección de los recursos naturales a través de Asociaciones Público-Privadas (APP). La fusión de Innpulsa y Colombia Productiva busca focalizar las iniciativas y proyectos destinados a aumentar la productividad, competitividad y encadenamientos productivos. Finalmente, se sugiere la implementación de aranceles inteligentes para garantizar una competencia justa entre la producción nacional y las importaciones.

El PPI asigna a este eje un presupuesto de \$114,3 billones (9,9% del total) y establece la meta de aumentar la inversión en investigación y desarrollo del 0,24% al 0,5% del PIB para el final del cuatrienio. En resumen, el eje de transformación productiva busca avanzar hacia un desarrollo sostenible, reducir la dependencia de actividades extractivas, y promover el uso de energías limpias y el capital natural.

El último eje se enfoca en la convergencia regional y busca reducir las brechas sociales y económicas entre las regiones del país. Estas brechas están estrechamente relacionadas con la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Para lograr esto, el PND es-

tablece diversas medidas, como la creación de un patrimonio autónomo para el Fondo Regional para los Pactos Territoriales, el fortalecimiento del programa “Todos somos Pazcífico” mediante inversiones multisectoriales y el establecimiento de la estratificación de barrios. Además, se propone la implementación anual del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para algunas entidades territoriales, lo que permitiría una mayor coordinación de las acciones a largo plazo.

El eje correspondiente al fortalecimiento de las cadenas de producción, la institucionalidad y la reducción de desigualdades socioeconómicas cuenta con un presupuesto de \$136,5 billones, lo que representa el 11,8% del presupuesto total. Entre las metas de este eje se encuentra la reducción del déficit habitacional de los hogares del 31% al 26% para el año 2021. Además, se pretende disminuir la brecha del índice de Pobreza Multidimensional entre los municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el promedio nacional de 12 a un rango entre 10 y 7,4 puntos porcentuales. En cuanto a la infraestructura, se busca intervenir 88.000 km de vías terciarias para mejorar la conectividad del territorio, partiendo de una línea base de 55.240 km en 2022.

Estos cinco ejes se relacionan con tres ejes transversales: la paz total, los actores diferenciales para el cambio y la estabilidad macroeconómica. La paz total busca que las políticas públicas estén centradas en promover una vida digna para los ciudadanos, respetar los ecosistemas y acabar con la violencia armada, sin importar su origen. Además, el PND se compromete a adoptar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y continuar con la sustitución de cultivos ilícitos. El presupuesto asignado para el componente de paz en el PPI es de \$50,4 billones de pesos, que se distribuyen entre los cinco ejes de

transformación y un rubro denominado “transversal a las transformaciones”.

El segundo eje transversal, los actores diferenciales para el cambio, tiene como objetivo promover la inclusión de toda la población colombiana como agentes de transformación. Se destaca el papel clave de las mujeres en el desarrollo económico, así como la importancia de incluir a todas las personas, independientemente de su raza, género, orientación sexual y estatus socioeconómico.

Por último, la estabilidad macroeconómica busca garantizar un uso eficiente de los recursos públicos para financiar el programa de gobierno. Este eje cuenta con un presupuesto de \$83,9 billones (7,3% del total) y se proponen acciones como la creación de una Unidad de Valor Básico (UVB) atada a la inflación sin alimentos ni regulados y la eliminación de la indexación de ciertas categorías. Además, se busca modernizar la DIAN, otorgando facultades extraordinarias al presidente para articular su estructura y se crea el fondo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” para financiar los proyectos del Ministerio de la Igualdad, consolidándolo como un patrimonio autónomo.

Comentarios sobre el plan de desarrollo

Las metas propuestas

Los objetivos son fundamentales en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) ya que reflejan las prioridades del gobierno en turno y permiten cuantificar los resultados, que luego son utilizados para presentar el informe de cumplimiento de metas del PND junto con las inversiones realizadas. En cuanto al crecimiento económico, el PND establece metas del 1,3% para 2023, del 2,8% para 2024 y del 3,6% para 2025 y 2026, lo cual luce bajo

en comparación con el crecimiento económico del país a lo largo del siglo XX, que alcanzó el 3,9%. Un plan de desarrollo también debe ser aspiracional, preguntándose a qué ritmo debería crecer el país y cuáles son las estrategias para acelerar el crecimiento de forma sostenida e incluyente (Mejía, 2023a).

En las Bases del PND, bajo el eje de seguridad humana y justicia social, se establece la meta de reducir la incidencia de la pobreza monetaria al 35,5% con una línea base del 39,3% para 2021. Además, en cuanto a la generación de empleo, se tiene como objetivo reducir la tasa de desempleo al 8,8% para el final del cuatrienio y aumentar la formalidad en 1,6 puntos porcentuales frente al 40,9% estimado para 2021. No obstante, el cumplimiento de estas metas es poco probable si el PND no plantea estrategias que permitan un mayor crecimiento económico, la fuente primordial para la disminución de la pobreza y del desempleo.

El PND busca fomentar la seguridad humana y la justicia social mediante la creación de un sistema y un fondo para la igualdad y la equidad. Sin embargo, sorprende que la reducción de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, no se considere como una meta en las Bases del plan. En todo el documento, solo se menciona el coeficiente de Gini una vez. La meta establecida para 2023 es reducir el coeficiente de Gini en 0,03, mientras que para 2024 y 2025 es de 0,01, y no se espera ninguna disminución en 2026. En un país tan desigual como Colombia, sería de esperar que el PND otorgara mayor importancia a la reducción de la desigualdad, a fin de garantizar un acceso equitativo a las oportunidades. La creación de fondos y sistemas no garantiza una mayor igualdad *per se*, por lo que es necesario incluir la reducción de la desigualdad como uno de los objetivos principales con metas cuantificables e instrumentos verificables.

Por otra parte, el PND no hace hincapié en las grandes inversiones en infraestructura, que son determinantes para mejorar el crecimiento económico. Resultaría útil poner en marcha el programa de obras 5G y ejecutar los recursos de regalías en proyectos de alto impacto, lo que tendría el beneficio adicional de aumentar el crecimiento potencial de la economía. Sin embargo, el PND solo incluye la intervención de 33.000 kilómetros de vías terciarias en materia de mantenimiento o mejoramiento como indicador de primer nivel en el eje de convergencia regional, sin incluir proyectos de quinta generación ni de alto impacto urbano. Esto podría generar una ampliación del rezago del país en términos de infraestructura.

El enfoque multisectorial del plan

El PND 2022-2026 tiene un enfoque multisectorial para ‘superar las dificultades encontradas en la planificación presupuestaria por sectores y departamentos’. Sin embargo, los planes nacionales de desarrollo deben tener una cobertura nacional en términos sectoriales y/o territoriales, con el fin de establecer objetivos nacionales y especificar estrategias y líneas de acción. Aunque las Bases del actual plan revelan las prioridades del gobierno y se han incluido metas y objetivos sectoriales, los planes anteriores han mostrado una mayor conexión entre las facultades y objetivos misionales de los ministerios y las metas sectoriales. En el plan actual, esta conexión no se establece claramente, lo que puede dificultar la coordinación entre los ministerios y sus entidades adscritas en la ejecución presupuestaria. En ese sentido, un enfoque exclusivamente multisectorial en el plan resulta poco práctico para la implementación del propio plan y para el adecuado seguimiento del uso de los recursos asignados.

Otros comentarios específicos

Al analizar cada uno de los ejes del PND, es posible identificar tanto propuestas valiosas como debilidades y desafíos que requieren ser discutidos. En particular, en lo que respecta al ordenamiento territorial, es importante resaltar la intención de consolidar el catastro multipropósito, una iniciativa del Conpes 3859 de 2016 que establece un plan de acción para la actualización catastral con el objetivo de identificar y caracterizar los predios en el país. La información catastral es crucial para proporcionar señales económicas adecuadas para el uso del suelo, un tema apremiante tanto en términos ambientales como agrícolas.

Otro aspecto destacable es el enfoque en la política social. El plan pretende continuar hacia la consolidación de un ‘Registro Universal de Ingresos’ y, eventualmente, migrar hacia un sistema de declaración universal de renta. Mientras se consolida ese sistema, el plan plantea la creación de una ‘renta ciudadana’ que unifique los diferentes programas sociales. Esto va en línea con la propuesta de Fedesarrollo (Mejía, 2022) de crear una renta mínima de inclusión social para los hogares en condición de pobreza. Además, el reconocimiento de la Economía Popular y su inclusión en las estadísticas nacionales facilitará su caracterización y permitirá la focalización de políticas públicas para esta población.

Asimismo, resulta importante destacar el esfuerzo por tener una economía basada en la agricultura y el turismo, que sea amigable con el medio ambiente y menos dependiente del sector minero-energético. Sin embargo, es necesario tener una hoja de ruta clara hacia la transición de una economía más sostenible, ya que una ejecución acelerada podría ser muy costosa debido a la relevancia del sector minero-energético en la actividad económica,

la canasta exportadora y los flujos de inversión del país (Benavides et al., 2022; Mejía, 2023b). Además, el impuesto del 6% sobre las ventas brutas de las plantas de energía desincentiva la competencia, pues hace menos atractiva la inversión y la entrada de nuevas empresas al sector. Los impuestos son uno de los componentes que más presionan el aumento de los costos del sector de la energía, lo que podría perjudicar a las empresas altamente intensivas en energía eléctrica (Santa María et al., 2009).

En cuanto a la propuesta de incluir aranceles inteligentes, esta medida podría resultar contraproducente para la competencia y la inserción de las empresas en la economía mundial. Según la Misión de Internacionalización (DNP, 2022), los aranceles en Colombia son más altos que los de sus pares regionales y su dispersión se ha mantenido en las últimas dos décadas. En una economía cada vez más integrada, los aranceles a las importaciones terminan afectando a las empresas exportadoras o potencialmente exportadoras en la medida en que se impongan sobre bienes de consumo intermedio que son más costosos de producir en el país. Cualquier decisión sobre un arancel debe estar despojado de consideraciones políticas y debe surtir un profundo análisis económico que incluya los impactos sobre los encadenamientos productivos, sobre la competencia y, especialmente, sobre los precios cobrados al consumidor final.

Finalmente, el PND crea o modifica 10 patrimonios autónomos que podrían ser reemplazados por otras entidades ya existentes del gobierno nacional. La creación de tantos sistemas y fondos dificulta la coordinación y la realización de una auditoría adecuada del uso de los recursos al interior de cada uno de los ministerios, lo que puede obstaculizar la coordinación de las acciones del plan a nivel sectorial.

Consideraciones finales

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencial Mundial de la Vida” reconoce la necesidad de avanzar hacia una sociedad más equitativa, con un énfasis en el cuidado medioambiental, el ordenamiento territorial y el bienestar de las personas. Sin embargo, el plan debe ser ajustado en varios frentes.

En primer lugar, es necesario fortalecer el enfoque sectorial para facilitar su implementación y la posterior verificación del uso de los recursos. Segundo, la creación excesiva de programas, fondos, consejos y sistemas puede dificultar la coordinación institucional, por lo que su uso debería ser limitado. Tercero, es importante incluir una meta de reducción de la desigualdad, en conjunto con estrategias claras que permitan alcanzar ese objetivo. Cuarto, el plan debe dar mayor relevancia a los proyectos de infraestructura del orden nacional para fomentar el crecimiento, que es la fuente primordial de generación de empleo y reducción de pobreza.

Finalmente, no sobre recordar que se discutirán al menos tres reformas estructurales, como la pensional, la laboral y la de salud, en paralelo con el debate del plan. Es crucial que estas reformas contengan un diagnóstico claro y unas propuestas consistentes con los problemas identificados que, al mismo tiempo, permitan preservar la estabilidad fiscal para mejorar de forma sostenible las condiciones de vida de todos los colombianos.

Referencias

- ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (ANIF) (2023). Informe semanal: Plan Nacional de Desarrollo: muchos “qués” y pocos “cómos”. No. 1567.
- BENAVIDES, J., CABRALES, S., & DELGADO-ROJAS, M. E. (2022). Transición energética en Colombia: política, costo de la carbono-neutralidad acelerada y papel del gas natural.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2022). Gobierno nacional presentó las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. DNP. (2022). DNP presentó los seis ejes temáticos que serán la base del Plan Nacional de Desarrollo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2022). Informe Final del Comité Directivo de la Misión de Internacionalización. Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2023a). Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Articulado).
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2023b). Bases para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2023c). Plan plurianual de inversiones 2023-2026 (CONPES).
- MEJÍA, L. F., REINA, M., OVIEDO, S., & RIVERA, A. (2020). Planes nacionales de desarrollo en Colombia: Análisis estructural y recomendaciones de Política. Bogotá: Fedesarrollo.
- MEJÍA, L. F. (COORD. Y ED.). (2022). ¿Qué hacer en políticas públicas? Bogotá: Fedesarrollo.
- MEJÍA, L. F. (2023a). Reflexiones sobre el plan de desarrollo. Bogotá: El Tiempo.
- MEJÍA, L. F. (2023b). Colombia's Growth Is Slowing, Imperiling Gustavo Petro's Agenda. Nueva York: Americas Quarterly.
- SANTA MARÍA, M., VON DER FEHR, N., MILLÁN, J., BENAVIDES, J., GRACIA, O. (2009). El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores. Los precios de la electricidad en Colombia: ¿cuáles son los verdaderos problemas? Bogotá: Fedesarrollo.

Actualidad: Resultados del PIB 2022 y pronóstico 2023

Por: Luis Fernando Mejía

**Con la colaboración de César Pabón, Paula Alejandra González y Sebastián Bernal*

En 2022, la economía colombiana se consolidó como una de las líderes en crecimiento entre las economías emergentes, con una variación anual del PIB del 7,5%. Esto se debió en gran parte a la fuerte demanda interna impulsada por términos de intercambio favorables y unas políticas monetarias y fiscales expansivas que fomentaron el crecimiento del consumo público y del consumo privado. No obstante, en ausencia de ajustes, esta situación también podría provocar desequilibrios macroeconómicos significativos en el mediano plazo. Por esta razón, es crucial que la economía colombiana se encamine hacia una senda de crecimiento más sostenible.

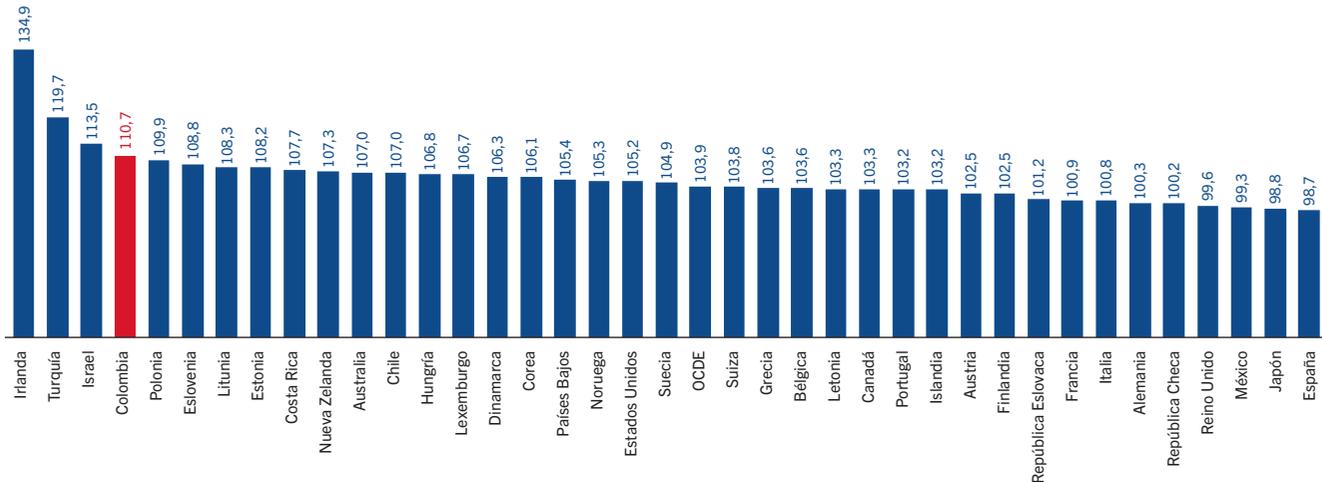
Ante este escenario, este artículo de *Actualidad* analiza los principales resultados del crecimiento del PIB en 2022 y presenta las proyecciones de Fedesarrollo para 2023. El mensaje central es que un aterrizaje suave permitiría reducir gradualmente las presiones inflacionarias y los desbalances externos, mientras que una marcada desaceleración podría tener efectos negativos en el aparato productivo y dificultar aún más la tarea de recuperación del empleo y la reducción de la pobreza.

Dinámica del crecimiento del PIB en 2022

Durante el año pasado, la economía colombiana registró un crecimiento del 7,5%, situándose como líder de la recuperación económica en la región y superando a países como Chile (7%), Perú (3,8%), Argentina (3,5%) y Brasil (3,4%). Además, en comparación con todos los países de la OCDE, Colombia se destaca como una de las economías con mayor crecimiento con relación a los niveles prepandemia, siendo superada únicamente por Israel, Turquía e Irlanda (Gráfico 1).

Gráfico 1.
Nivel del PIB países de la OCDE (2022 vs 2019)

2019 = 100



Fuente: OCDE (2023).

*Para los países sin información disponible en el cuarto trimestre se usó la información con corte al tercer trimestre de 2022.

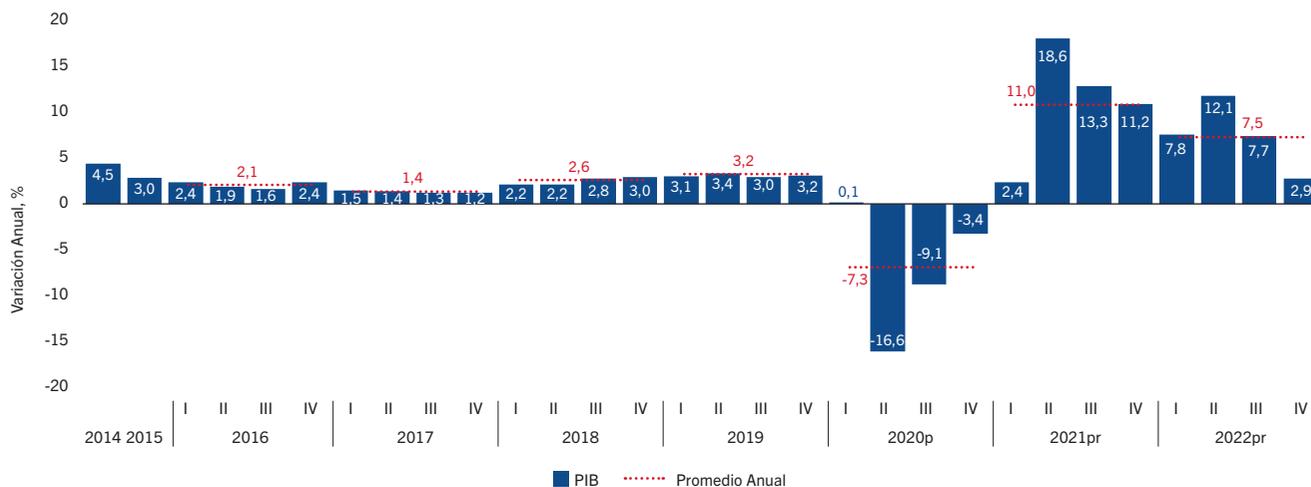
Al observar la variación anual de cada trimestre (Gráfico 2), se puede observar que el año pasado comenzó con un importante crecimiento del 7,8%, seguido por el punto más alto en el segundo trimestre, 12,1%, que se explica por un efecto estadístico de baja comparación a raíz del impacto económico de las protestas de mayo de 2021, que afectó negativamente el crecimiento del segundo trimestre de ese año. Posteriormente, en el tercer trimestre la economía retornó a tasas de crecimiento cercanas a las observadas en el primer trimestre, con un crecimiento de 7,7%. Finalmente, en el cuarto trimestre se registró una variación de apenas 2,9%, en línea con lo esperado por Fedesarrollo y evidenciando la desaceleración de la economía colombiana.

Al analizar detalladamente cada rama de actividad (Gráfico 3), se puede observar que en el 2022 todos los sectores del lado de la oferta, a excepción del sector agropecuario, contribuyeron de forma positiva al creci-

miento económico. Entre los sectores que más aportaron al crecimiento se encuentran las actividades artísticas y de entretenimiento, el comercio y las industrias manufactureras, los cuales en conjunto representaron más de la mitad del crecimiento económico (con una contribución de 4,5 puntos porcentuales a la variación anual del PIB).

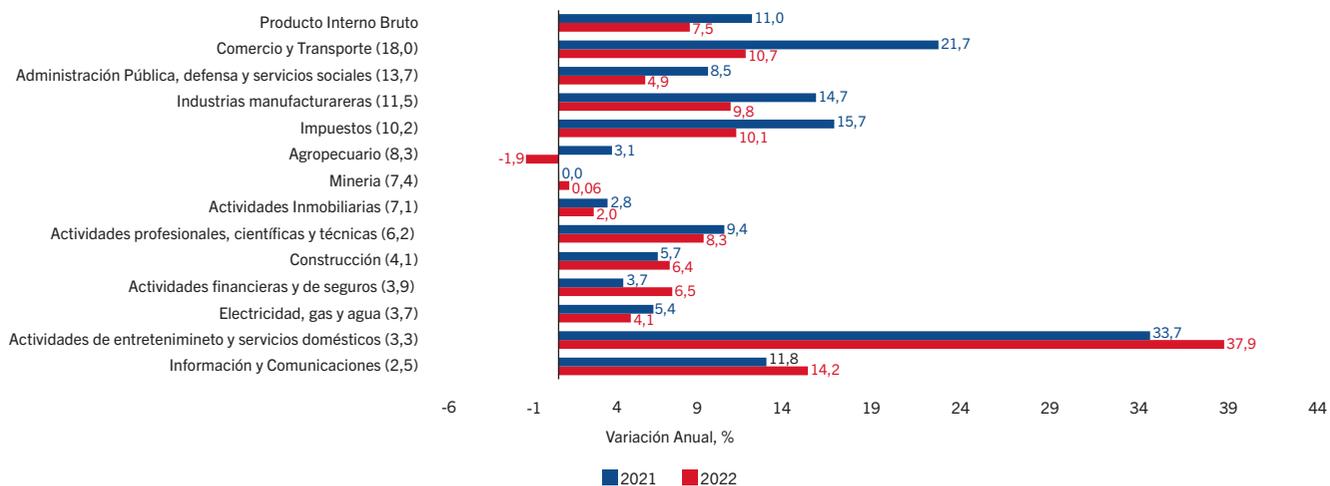
En el detalle de estos tres sectores, el sector de comercio y alojamiento encabezó el crecimiento económico con un aumento anual del 10,7% y una contribución de 2,1 puntos porcentuales a la variación total. Los tres subsectores que lo conforman presentaron resultados positivos: transporte (+17,5%), alojamiento y servicios de comida (+16,4%), y comercio y reparación de vehículos y motocicletas (+5,7%). Estos subsectores se beneficiaron de la eliminación de las restricciones de aforo y las políticas de apoyo al turismo, como la exención del pago del IVA del 19% para los servicios turísticos.

Gráfico 2.
Crecimiento del Producto Interno Bruto,
2014-2022



Fuente: DANE, serie desestacionalizada.

Gráfico 3.
Crecimiento económico sectorial 2021 y 2022



Fuente: DANE, serie desestacionalizada.

* Nota: Organizado de mayor a menor participación en el PIB nominal de 2022.

En segundo lugar, el sector de industrias manufactureras registró un crecimiento anual del 9,8% y aportó 1,2 puntos porcentuales a la variación total. Los seis subsectores que lo conforman presentaron una variación positiva, destacándose especialmente el subsector de fabricación de textiles (+17,0%), que se benefició de las temporadas de confecciones y el retorno a la presencialidad de eventos de moda masivos.

En tercer lugar, las actividades artísticas y de entretenimiento, aunque tienen una importancia relativa menor en el PIB (3,3%), presentaron un crecimiento anual del 37,9% en 2022 y contribuyeron con 1,2 puntos porcentuales a la variación total del PIB. Este resultado se debió a la reapertura definitiva en 2022 que permitió la realización de diversos eventos culturales, musicales y otros eventos masivos como ferias y carnavales a nivel nacional.

El sector agropecuario fue el único por el lado de la oferta que presentó una variación anual negativa, -1,9%, reduciendo en 0,1 puntos porcentuales el crecimiento del PIB. Los cultivos agrícolas transitorios y los cultivos permanentes de café cayeron un 15,3%, en parte por las malas condiciones climáticas derivadas del fenómeno de la Niña¹. Además, la ganadería cayó en un 0,4% debido a la menor producción de productos como la leche y el sacrificio de ganado bovino. Sin embargo, los subsectores de pesca y acuicultura y silvicultura y extracción de madera registraron un comportamiento favorable (18,2% y 17,9%, respectivamente).

En general, el buen desempeño de la actividad productiva se reflejó en un aumento del valor agregado secto-

rial, superando los registros prepandemia en 10 de las 12 principales ramas de actividad. Sin embargo, los sectores de extracción de minas y canteras y construcción continuaron por debajo de los niveles de 2019 en 2022.

En cuanto a la explotación de minas y canteras, se observó un crecimiento anual de 0,6% en 2022, donde 4 de los 5 subsectores registraron un incremento en comparación con los niveles de 2021. El único subsector que experimentó una contracción en su producción fue el relacionado con la producción de carbón. A pesar del *boom* exportador y los precios internacionales favorables, el sector sigue estando un 15,1% por debajo de los niveles del 2019.

Por su parte, el sector constructor presentó un crecimiento anual del 6,4% en 2022 (con un aporte de 0,3 puntos porcentuales en el agregado), aunque se mantuvo un 21,8% por debajo de los niveles de 2019. La construcción de edificaciones residenciales y no residenciales evidenció un buen ritmo durante el año, con un crecimiento anual del 11,8%. En cambio, la construcción de obras civiles registró una variación anual del -3,7% y aún no ha logrado recuperarse después del choque de la pandemia del COVID-19.

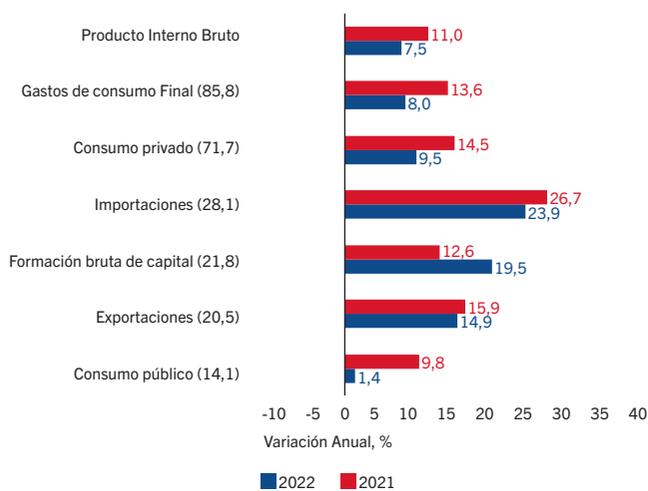
Al desglosar los resultados por el lado de la demanda, se puede observar que el consumo total tuvo un aumento anual del 8,0% en 2022 (ver Gráfico 4). Este incremento se debió principalmente al comportamiento del consumo privado (+9,5%), que se relaciona con la mayor disposición de gasto por parte de los hogares, la normalización de la actividad económica, el aumento en los términos de intercambio y el estímulo de las políticas monetaria y

¹ Según datos de la Federación Nacional de Cafeteros, la producción de café cayó un 8,1% en 2022. Los meses que experimentaron mayores afectaciones fueron septiembre (-31,0%) y diciembre (-29,2%).

fiscal. Por su parte, el consumo público registró un aumento anual del 1,4%, en parte por el efecto estadístico del año anterior en donde se había observado un crecimiento de casi el 10%.

Gráfico 4.

Crecimiento económico por componente de gasto 2021 y 2022*



Fuente: DANE, serie desestacionalizada.

* Nota: Organizado de mayor a menor participación en el PIB nominal de 2022.

En cuanto a la formación bruta de capital, ésta se incrementó en un 19,5% anual en 2022. Este aumento en la inversión estuvo principalmente impulsado por los rubros de maquinaria y equipo, con un crecimiento del 25,5%, acorde con las importaciones de maquinaria para usos especiales y fines productivos, así como los equipos de transporte. Además, la inversión en vivienda y otros edificios y estructuras experimentó un crecimiento del 4,5% y 0,3%, respectivamente, en línea con el comportamiento descrito anteriormente en el sector de edificaciones.

Por otro lado, las exportaciones registraron una variación anual del 14,9% en 2022. Este aumento se debe a un

contexto de altos precios de *commodities*, principalmente petróleo y carbón, al incremento en los servicios de transporte aéreo de pasajeros y a las compras directas de servicios en el territorio nacional por no residentes. En cuanto a las importaciones, estas registraron un crecimiento anual del 23,9% en 2022, resultado del incremento de compras externas de bienes y servicios, con un aumento del 24,4% y 15,3%, respectivamente.

Proyecciones de crecimiento económico para 2023

Desde Fedesarrollo estimamos que Colombia tendrá un crecimiento económico del 1,5% en el 2023, con un rango que oscila entre el 1,3% y el 2,0%. Este nivel se ubica ligeramente por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, que se sitúa en un 1,8% de acuerdo con las previsiones del Fondo Monetario Internacional para 2023.

Por el lado de la oferta, esperamos un crecimiento del sector agrícola del 2,3%, aunque persisten factores como los altos costos de los insumos y las condiciones climáticas que podrían afectar negativamente al sector. La inversión en infraestructura impulsará el crecimiento del sector de construcción en un 2,2%, pero el incremento en las tasas de interés y la tasa de cambio pueden afectar la rentabilidad de los proyectos. El sector de explotación de minas y canteras crecerá un 1,3%, sujeto a factores internos y externos. El sector de administración pública crecerá un 1,3%, mientras que el sector de electricidad, gas y agua crecerá un 1,8%. Se espera que otros sectores como el de actividades inmobiliarias crezcan a un ritmo del 1,9%, mientras que el sector de información y comunicaciones crecerá un 1,8%. Las proyecciones de crecimiento se reducen para las actividades artísticas y de entretenimiento (0,9%) y el sector de comercio y alo-

AMIENTO (0,7%), y estimamos que el sector de industrias manufactureras crezca en un 0,8%.

En el ámbito del gasto, esperamos que en 2023 el crecimiento del consumo de los hogares en Colombia disminuya a 1,1% debido al aumento de las tasas de interés y la tasa de cambio. En cambio, el consumo público aumentaría un 2,1% debido a las políticas gubernamentales dirigidas a mejorar la educación, la salud y otras áreas. Se pronostica una disminución en el crecimiento de la formación bruta de capital al 1,4%, debido al aumento del precio del dólar y el impacto de la reforma tributaria. El aumento de percepción de riesgo en el país también limita la capacidad de crecimiento de la inversión (Ver artículo de *Actualidad*, Fedesarrollo, 2023). Finalmente, las exportaciones aumentarían un 1,3%, mientras que las importaciones disminuirían un 1,1%, lo que resultaría en un menor déficit comercial en 2023.

Las proyecciones de crecimiento pueden variar en función de diversos choques y eventos que afecten la economía, ya sea de forma positiva o negativa (Tabla 1). En primer lugar, entre los factores externos que podrían representar un riesgo a la baja se encuentra el conflicto entre Rusia y Ucrania, el cual ha generado importantes costos y presiones inflacionarias en los precios de la energía, insumos y alimentos, además de interrumpir las cadenas de suministro globales.

En segundo lugar, aunque los riesgos de una recesión global han disminuido gracias al crecimiento mejor de lo esperado en la economía de Estados Unidos en el tercer y cuarto trimestre del 2022 (3,2% y 2,9%, respectivamente), Colombia sigue siendo vulnerable a las condicio-

nes financieras internacionales, en particular al aumento generalizado de las tasas de interés en la mayoría de los bancos centrales². Sin embargo, la reapertura de China tras tres años de políticas de “cero COVID-19” podría favorecer el crecimiento económico.

Además, existen incertidumbres locales debido a las reformas que se discutirán en el Congreso en el primer semestre del año, las cuales podrían afectar la formalidad y el crecimiento económico en el ámbito laboral, el ahorro privado y el déficit fiscal en el caso de las pensiones, y la calidad del servicio y el déficit fiscal en el caso de la salud. La presencia de importantes desequilibrios macroeconómicos refuerza la necesidad de coordinar los objetivos de estas reformas con las limitadas capacidades fiscales del Gobierno nacional.

A pesar de estos riesgos a la baja, desde Fedesarrollo mantenemos una perspectiva optimista sobre el ritmo de actividad productiva para 2023. Existen diversos factores que podrían impulsar el crecimiento económico, como la estabilización de los precios y un aterrizaje suave después de un año de exceso de demanda y sobrecalentamiento de la economía.

Otro aspecto alentador es el ajuste al alza en las proyecciones de crecimiento de nuestros principales socios comerciales. En la última edición de enero de 2023, el Fondo Monetario Internacional mejoró su perspectiva de crecimiento para la economía mundial al 2,9% (+0,2 puntos porcentuales), para Estados Unidos al 1,4% (+0,4 puntos porcentuales), para China al 5,2% (+0,8 puntos porcentuales) y para América Latina al 1,8% (+0,1 puntos porcentuales).

² Específicamente, en enero de 2023 la FED decidió aumentar la tasa de intervención en 25 pbs, luego de un aumento de 50 pbs en diciembre y situándose en el rango 4,25%-4,50%.

Además, la reapertura de la frontera con Venezuela impulsará las exportaciones hacia este país. De hecho, según información suministrada por el DANE, las exportaciones desde la aduana de Cúcuta aumentaron de 15 mil dólares en diciembre de 2021 a 3,8 millones de dólares en diciembre de 2022, cuatro meses después de la reapertura de la frontera.

Finalmente, es importante destacar el dividendo de paz que podría surgir de la estrategia de Paz Total, la cual tiene como objetivo cumplir con los acuerdos de paz y fomentar el crecimiento económico, las exportaciones, así como las inversiones productivas y sociales en las regiones más vulnerables del país.

Tabla 1.

Factores de riesgo para el crecimiento en 2023

Factores de riesgo	A la baja
Conflicto Rusia-Ucrania	El conflicto internacional incrementaría las presiones inflacionarias sobre los insumos productivos
Recesión económica mundial	La baja probabilidad de recesión en Europa y Estados Unidos y la reducción esperada en el crecimiento de los países de la región deteriorarían la demanda externa del país
Reforma laboral, pensional y de salud	Eventuales impactos en formalidad y crecimiento económico (laboral), en ahorro privado y déficit fiscal (pensiones) y en calidad del servicio y déficit fiscal (salud)
Factores de riesgo	Al alza
Aterrizaje suave	Estabilidad de precios y recuperación de la actividad económica
Restablecimiento relaciones con Venezuela	El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela representa una importante oportunidad comercial para ambos países
Ley de Paz Total	El dividendo de paz se materializaría en el aumento de la inversión y consumo de los hogares, una mayor inversión extranjera y una mejora en el comercio vía exportaciones

Fuente: Fedesarrollo.

Consideraciones finales

No está de más mencionar que en 2022 se produjo un desacoplamiento entre la recuperación económica y el empleo, lo que generó una tímida reducción de la tasa de desempleo. Es de esperar que el menor ritmo de crecimiento en la actividad económica en 2023 no sea suficiente para absorber la nueva oferta laboral, lo que ralentizará aún más la recuperación en las cifras de desempleo y pobreza.

Desde Fedesarrollo hemos mencionado en repetidas oportunidades que una de las estrategias para promover el crecimiento de forma sostenible es la inversión en in-

fraestructura, incluyendo la maduración de los proyectos viales 4G, la implementación de los proyectos 5G, y el impulso a la ejecución de los proyectos de regalías. En efecto, según Mejía & Delgado (2020), un aumento de la inversión en infraestructura en 0,5% del PIB genera un aumento del crecimiento de 0,8 puntos porcentuales, lo que implica una reducción en el desempleo y la pobreza. Ojalá el Gobierno pueda, a la par de su agenda social y ambiental, desarrollar también una ambiciosa agenda de crecimiento y empleo.

Referencias

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2023). Producto Interno Bruto. Cuarto trimestre de 2022.

FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA (2021). Estadísticas cafeteras: producción mensual de café.

FEDESARROLLO (2023). Tendencia Económica 234, Actualidad: Vulnerabilidad externa y fiscal en Colombia: el retorno de los déficits gemelos.

https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4374/TE_No_234_Enero_2023_En_I%c3%adnea.pdf?sequence=3&isAllowed=y

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2023). World Economic Outlook. Perspectivas económicas: pico de inflación y crecimiento bajo. Fondo Monetario Internacional. Edición enero 2023.

MEJÍA, L. F. & DELGADO, M. E. (2020). "Impacto macroeconómico y social de la inversión en infraestructura en Colombia, 2021-2030." Fedesarrollo.

https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3960/Repor_Mayo_2020_Mej%c3%ada_y_Delgado.pdf?sequence=4&isAllowed=y

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2023). Estadísticas de cuentas nacionales trimestrales para países miembros.

<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702>

CALENDARIO ECONÓMICO

Marzo 2023

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
		1 Balanza de pagos - Banrep IED por actividad - Banrep Posición de inversión internacional - Banrep Deuda externa - Banrep	2	3 IPP Remesas - Banrep Flujo de inversión extranjera de cartera - Banrep	4 IPC
6 Exportaciones	7	8 Indicadores Económicos Alrededor de la Construcción	9 Reservas internacionales - Banrep	10 GEIH - Varios Estadísticas de concreto premezclado IED - Banrep Tasas de colocación - Banrep Situación de empleo E.E.U.U - Bureau of Labor Statistics	11
13 Encuesta de Opinión del Consumidor febrero (EOC) - Fedesarrollo	14 Productividad Total de los Factores Encuesta de Gasto Interno en Turismo Balanza de pagos - Banrep IPC E.E.U.U - Bureau of Labor Statistics	15 Encuesta Mensual de Comercio Encuesta Mensual de Servicios Encuesta Mensual de Alojamiento Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial Índice de Producción Industrial Estadísticas de Licencias de Construcción Zonas Francas (ZF)	16	17 Indicador de Seguimiento a la Economía Encuesta Mensual de Servicios de Bogotá (EMSB)	18
20	21 Índice de Costos del Transporte por Carretera Encuesta de Gasto Interno en Turismo Encuesta de Opinión Financiera marzo (EOF) - Fedesarrollo	22 Encuesta de Opinión Empresarial febrero (EOE) - Fedesarrollo	23 PIB Bogotá D.C Informe de estadística sociodemográfica aplicada	24	25
27 Cuenta Satélite de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-(CSTIC)	28	29 Índice de Costos de Construcción de Obras Civiles Índice de Costos de Construcción de Edificaciones Encuesta de Gasto Interno en Turismo	30 PIB enfoque ingreso-Sequencia cuentas de sectores institucionales	31 GEIH - Mercado laboral Estadísticas de Cemento Gris PIB departamental Índice de términos de intercambio - Banrep Exportaciones e importaciones bs - Banrep	



INVESTIGACIÓN

Coyuntura y Proyecciones Económicas
Política Macro y Fiscal
Pobreza, Educación y Desigualdad
Educación, Salud y Pensiones
Mercado Laboral
Organización industrial, Comercio y Mercados financieros
Análisis sectoriales
Evaluaciones de impacto

ENCUESTAS

Opinión Empresarial
Opinión del Consumidor
Opinión Financiera

PUBLICACIONES

Coyuntura Económica y Social
Tendencia Económica
Economía Política
Cuadernos de Fedesarrollo
Prospectiva Económica

EVENTOS

Debates de Coyuntura
Conferencias
Seminarios

MAYOR INFORMACIÓN OFICINA COMERCIAL

Teléfono (601) 325 97 77 Ext.: 340

E-mail: mruiz@fedesarrollo.org.co

www.fedesarrollo.org.co

Bogotá | Colombia