

Retos y reformas económicas del Congreso y gobierno en Colombia para el cuatrienio 2022-2026

DANIEL ALEJANDRO MONROY¹
Editor

En el año 2022, el resultado de las elecciones, tanto del nuevo Congreso de la República como de la nueva Presidencia de la República en Colombia, supusieron una ruptura y un cambio de perspectiva en la política del país. Entre los cambios que sugiere esta nueva perspectiva, se encuentra la necesidad de adelantar una compleja agenda de reforma en materia económica que sea coherente con dicho cambio, lo anterior supone importantes retos para el Congreso y gobierno durante el próximo cuatrienio. En esta nota destacamos solo tres, quizás las más importantes, de estas reformas.

Anticipadamente, vale decir, al momento de escribir esta nota (octubre de 2022) aún no se ha presentado el proyecto del Plan de Desarrollo del nuevo gobierno, el cual, ciertamente marcará la hoja de ruta en materia social y económica del país durante el próximo cuatrienio. Evidentemente, quizá, algunos de los puntos que a continuación se presentan quedarán incluidos o delineados en dicho Plan; sin embargo, otros, ya sea porque requerirán leyes especiales en el Congreso o sea que por su especificidad podrán ser objeto de regulación por parte del propio Ejecutivo, no quedarán incluidos en el Plan de Desarrollo.

En primer lugar, tal vez, el reto legislativo económico más apremiante, pero más complejo, es la aplazada reforma pensional. Sobre este particular, el último informe económico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el panorama de Colombia (OECD, 2022) menciona que solo el 37% de quienes llegan a la edad de pensionarse, obtienen algún tipo de pensión. Por otro lado,

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n58.01>

1 Abogado Universidad de Los Andes, Especialista en Derecho Contractual de la Universidad Externado de Colombia, Maestría en Derecho Económico de la Universidad de Chile (2004) y Doctorado en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Docente Investigador del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia en Análisis Económico del Derecho, Regulación económica y Behavioral Law and Economics. daniel.monroy@uexternado.edu.co

también se indica que la focalización del gasto público, en general, es deficiente en el sentido que una parte importante de este gasto beneficia a hogares que no se consideran pobres. Particularmente, en el caso concreto de las pensiones, el gasto público está incluso peor focalizado en la medida que, por ejemplo, el 54% de los subsidios pensionales los están recibiendo hogares del quintil de más altos ingresos del país, mientras que solo el 5% de los mismos subsidios se está dirigiendo a los hogares del quintil de más bajos ingresos.

En segundo lugar, parte de las razones por las cuales se presentan las mencionadas distorsiones en materia pensional en Colombia están asociadas o son consecuencia de la estructura del mercado laboral, lo cual supone un reto adicional en materia de reformas económicas para el Congreso y gobierno entrante. Sobre este particular, vale destacar que según la información reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a corte de junio de 2022, la tasa de empleo informal asciende al 58% de la población ocupada, lo cual es incluso un retroceso si se compara con la tasa de empleo informal de hace veinte años, la cual se encontraba alrededor del 50% (DANE, 2022). Si bien esta alta informalidad tiene múltiples causas, una de las más importantes son las rigideces que introduce la regulación sobre el salario mínimo en el país. Al respecto, aunque en la opinión pública se percibe que el salario mínimo en Colombia es muy bajo, lo cierto es que al compararse con los demás países de la OCDE se encuentra que este es relativamente alto en el sentido que representa el 90% del salario medio. Esto significa que en la medida que el valor del salario mínimo se acerque más al salario medio, esto tendrá un efecto regresivo pues una mayor cantidad de trabajadores tenderán a ser desplazados al empleo informal (Pérez, 2020). Por otro lado, a corte de 2019, el 49% de todos los trabajadores del país ganaba menos de un salario mínimo, los cuales a su vez son trabajadores que no cotizaban al sistema de pensiones (OECD, 2022, p. 91) lo cual corrobora la estrecha vinculación y la inaplazable reforma legislativa –o incluso constitucional– que requiere Colombia en materia pensional y laboral.

En tercer lugar, y no menos importante, respecto de los retos legislativos económicos actuales, vale mencionar que en el contexto de la pandemia del COVID-19, el gobierno anterior creó el programa de "Ingreso Solidario" mediante el cual se giraban \$160.000 pesos mensuales a tres millones de hogares más vulnerables del país. Si bien este programa se creó específicamente para mitigar los efectos de la pandemia, lo cierto es que lejos de ser algo temporal, hoy día es un programa que se mantiene luego de dos años, e incluso se ha ampliado a más de cuatro millones de hogares. Si bien a la fecha está pendiente la decisión definitiva del gobierno sobre la continuidad o transformación del programa de "Ingreso Solidario", más importante aún es que este ha puesto sobre la mesa, la discusión sobre la necesidad de una reforma que establezca un programa social de transferencias monetarias o asistencia económica permanente en Colombia.

Así, sin perjuicio de la decisión política de mantener o no el programa de "Ingreso Solidario", lo cierto es que, este no es la única alternativa de programa social de ayudas económicas. En efecto, alrededor del mundo, estos tipos de programas ya se han

ensayado y poseen múltiples alternativas con diversos alcances y objetivos. Sobre este particular, de acuerdo a un informe auspiciado por el Banco Mundial (Gentilini & Grosh, 2020) en el que se revisan diferentes tipos de programas de renta básica, se destacan diferentes alternativas de programas de beneficios económicos como los programas que no están basados en el empleo, en donde encajaría por ejemplo, el actual programa de "Ingreso Solidario" en Colombia; igualmente, se destacan programas de beneficios directos basados en el empleo como los subsidios directos a los salarios. Por otro lado, además de estos programas de beneficios económicos directos, existen también alternativas basadas en el sistema tributario. Por ejemplo, a partir de un conocido artículo de Milton Friedman (1967) hoy se sigue discutiendo la alternativa de un 'impuesto de renta de negativo', en el cual las personas que ganan por encima de cierto umbral pagan impuestos, pero los que ganan por debajo de ese umbral reciben dinero. Finalmente, otra alternativa basada en el sistema tributario son los 'créditos tributarios por ingreso' mediante los cuales, por ejemplo, el gobierno gira dinero reembolsable a trabajadores vulnerables dirigidos al pago de impuestos o cotizaciones al sistema de seguridad social.

Con todo, evidentemente, las reformas económicas pendientes de las que se espera una respuesta, tanto del Congreso como del gobierno entrante, son un catálogo mucho más amplio que las tres reformas destacadas en esta nota. Sin embargo, incluso si estas fuesen las únicas, el reto por enfrentar no es menor, no solo por los efectos presupuestales que incluso cada una de estas reformas representa, sino porque cada una de estas supone realizar profundos cambios incluso a nivel constitucional y respecto de la institucionalidad del propio Estado colombiano.

REFERENCIAS

- DANE. (11 de agosto de 2022). "Empleo informal y seguridad social - Históricos". Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>
- Friedman, M. (1967). "The Case for a Negative Income Tax". *National Review*(7), 239–241.
- Gentilini, U., & Grosh, M. (2020). "UBI as Social Assistance: Comparative Models and Instruments". En VV.AA., *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. World Bank (73-98).
- OECD. (2022). *OECD Economic Surveys: Colombia 2022*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-colombia-2022_04bf9377-en
- Pérez, J. (2020). "The Minimum Wage in Formal and Informal Sectors: Evidence from an Inflation Shock". *World Bank*, 133, 1-19.