

## La inversión privada: motor de crecimiento y equidad

A propósito de la política económica 2018 – 2022



**JOSÉ MANUEL  
RESTREPO  
ABONDANO**

**José Manuel Restrepo Abondano**  
**Rector de la Universidad EIA**  
**Exministro de Estado**  
**8 de mayo de 2024**

*Colaboración especial para la revista "Economía Colombiana" de la Contraloría General de la República de Colombia (Nro 371, enero – mayo de 2024), con ocasión de la conmemoración de los 70 años de su publicación continua.*

El 7 de agosto de 2018, Iván Duque asumió la presidencia de Colombia, en un contexto de recuperación económica tras la caída de los precios internacionales de los commodities. Aunque había señales de recuperación, la economía enfrentaba desafíos persistentes. Para el tercer trimestre de 2018, el crecimiento anual del PIB fue del 2.9%, la inflación se redujo a la meta del Banco de la República del 3.18%, y la tasa de desempleo se ubicó en el 9.7%. Las exportaciones, afectadas por la caída de precios de los commodities, se recuperaron a 41,832 millones de dólares en 2018.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, denominado "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", se estableció como una hoja de ruta para transformar el tejido productivo del país. Este plan se centró en tres pilares: legalidad, emprendimiento y equidad. Las metas incluían impulsar la inversión, aumentar el recaudo de impuestos, crear empleo y avanzar hacia una mayor inclusión social y productiva.

Inmediatamente después de asumir el cargo, el presidente Duque impulsó la primera reforma tributaria bajo la "Ley de Financiamiento" (Ley 1943) en diciembre de 2018, con el objetivo de reducir la carga fiscal para inversionistas internacionales y ofrecer rebajas y tarifas preferenciales a empresarios. Sin embargo, en octubre de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable esta ley. En diciembre de 2019, se aprobó la "Ley de Crecimiento Económico" (Ley 2010 de 2019), que incluyó modificaciones para promover el

crecimiento económico y reducir la desigualdad. Los aspectos centrales de esta ley fueron la devolución del IVA a familias de bajos recursos, la disminución del aporte a la salud para pensionados de bajos ingresos y estímulos para empresas que generaran empleo para jóvenes.

El gobierno definió cinco grandes objetivos para fortalecer la inversión privada: promover el emprendimiento y la formalización, impulsar la innovación, mejorar la productividad, extender instrumentos financieros para el desarrollo empresarial y remover obstáculos a la inversión. La estrategia "Estado simple, Colombia ágil" permitió identificar y remover barreras normativas, logrando la eliminación de 3,796 normas obsoletas.

El programa "Fábricas de Productividad" fue una iniciativa destacada, alcanzando 5,000 intervenciones en empresas con mentorías especializadas y logrando un cambio promedio del 32% en productividad en las empresas intervenidas. Los "Pactos sectoriales por el crecimiento y el empleo" abordaron fallas del gobierno y de coordinación en diversos sectores, con una ejecución del 75% de las acciones acordadas.

En cuanto al comercio internacional y las inversiones, se promulgó el decreto "Zonas Francas 4.0", que integró estas zonas con la política industrial y de internacionalización. Se redujeron costos de transacción y se extendió la figura de zonas francas a sectores agroindustriales y concesiones aeroportuarias y férreas. Además, se impulsaron las iniciativas clúster, fortaleciendo 100 iniciativas clúster en los 32 departamentos del país.

### **El cisne negro de la pandemia**

Durante la pandemia de COVID-19, el gobierno declaró el estado de emergencia sanitaria y económica, implementando un aislamiento preventivo obligatorio que restringió actividades productivas durante casi seis meses. Esto provocó una contracción económica del 16.5% en el segundo trimestre de 2020 y un aumento del desempleo al 16.3%. El gobierno respondió con medidas urgentes para garantizar la disponibilidad de bienes esenciales y apoyar la producción de productos sanitarios. Se implementaron aranceles cero a importaciones esenciales y restricciones a exportaciones críticas. Se apoyó a empresas productoras de tapabocas, máquinas respiradoras y geles antibacteriales para obtener registros del INVIMA y comenzar la producción rápidamente.

Para mitigar el desabastecimiento, se implementaron medidas como el Decreto 507 de abril de 2020, asegurando el acceso a productos básicos para familias vulnerables, y el Decreto 523, que facilitó la entrada de insumos para productos alimenticios básicos a costo reducido. Se implementaron estrategias para apoyar a las MiPymes, incluyendo protocolos de bioseguridad, medidas para proteger empleos, apoyo a la liquidez empresarial mediante soluciones financieras y garantías, y promoción de innovación y productividad empresarial a través de procesos digitales.

Como ministro de Hacienda, entre abril de 2021 y agosto de 2022, enfrenté el reto de dirigir una respuesta económica a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19. Ya desde el 2020, la situación nos había llevado, en un trabajo armónico con el entonces ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, a considerar medidas de emergencia frente al impacto económico provocado por los cierres y las medidas de aislamiento, entre ellas la capitalización más grande en la historia del Fondo Nacional de Garantías, para aumentar el aval de las empresas hasta en un 90% de sus créditos. De manera complementaria, se introdujeron alivios de pagos que se reflejaron en el aplazamiento del calendario tributario y los apoyos directos a las nóminas de las empresas.

Posteriormente, en mayo de 2021, tras la recepción adversa de la propuesta de reforma tributaria, que incluso desencadenó la renuncia de mi predecesor, nos propusimos desarrollar una nueva propuesta que culminó en la “Ley de Inversión Social”. Esta ley se diseñó con un triple enfoque: proveer estímulo económico y social a corto plazo; fomentar la reactivación económica y el empleo; y reforzar las finanzas públicas sin comprometer su sostenibilidad a futuro. El objetivo era claro: ordenar las finanzas públicas y reactivar la economía de manera que se tradujera en estímulos directos a la inversión privada –fuente fundamental de creación de riqueza y empleo– y en un bienestar tangible para la población colombiana.

Entre los principales componentes de la ley estaban los programas de reactivación económica que protegían y dinamizaban el mercado laboral; la instauración de días sin IVA que dinamizaron el comercio interno; se direccionaron apoyos específicos para el turismo; la eliminación de la renta presuntiva que se había convertido en un lastre para los emprendedores; y, en todo caso, el fortalecimiento de la inversión social.

La ley no solo reforzó las transferencias monetarias dirigidas a la población vulnerable, sino que también hizo una apuesta por la educación, al establecer la gratuidad de la matrícula

en instituciones públicas de educación superior para estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, conocida como "Matrícula Cero". Esta iniciativa ha beneficiado a cerca de 695 mil estudiantes.

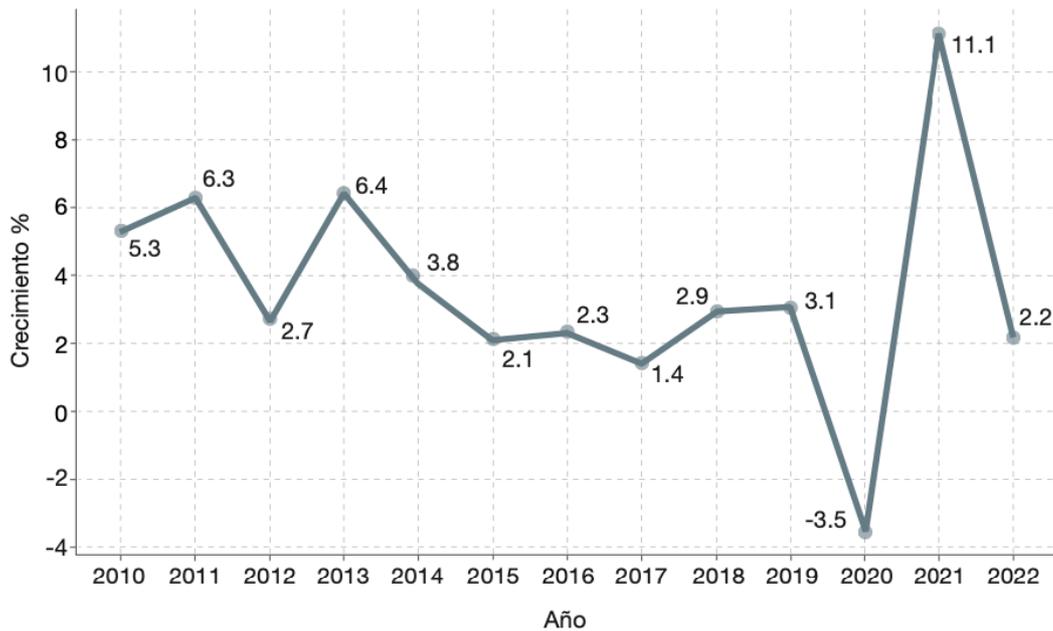
No menos importante fue la labor en el frente ambiental, donde se avanzó en la implementación de bonos verdes, la taxonomía verde y proyectos para la adaptación al cambio climático. Estas acciones subrayan el compromiso, no solo con la recuperación económica, sino también con el desarrollo sostenible y la responsabilidad ambiental.

Para fortalecer la sostenibilidad fiscal del país, se implementaron una serie de reformas clave orientadas a generar ingresos tributarios adicionales –con mecanismos de control a la evasión- y a fomentar la austeridad en el gasto público. Estas acciones se articulan en torno a la creación de una nueva Regla Fiscal y el fortalecimiento del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, cuyo propósito era robustecer nuestra institucionalidad fiscal.

Estos logros se complementaron con la optimización de los costos de la deuda pública, mediante la implementación de políticas de canjes y redención anticipada, que no solo mejoraron el perfil de vencimientos de nuestra deuda, sino que también extendieron estos plazos a casi diez años.

En 2021, la economía colombiana logró un impresionante crecimiento del 11%, superando ampliamente las expectativas del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2021 que proyectaba un 6.0%. Para el cierre de 2021, Colombia se consolidaba como el país que más aceleraba su crecimiento entre los miembros de la OCDE. El extraordinario avance obtenido fue resultado de una combinación de factores clave: los fundamentos sólidos de nuestra economía; un exitoso plan de vacunación; una estrategia de reactivación inclusiva; así como una política fiscal y monetaria expansiva.

**GRÁFICO 1.**  
**CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB (2010-2022)**



Fuente: DANE (2023)

## Resultados de la política económica

Como quedó plasmado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, el año 2021 marcó un periodo de crecimiento económico liderado por el sector comercial y la manufactura en términos de oferta, mientras que el consumo privado fue determinante desde el ángulo de la demanda. En este periodo, tanto la industria como el comercio vieron aumentos significativos del 16.4% y 20.9% respectivamente, sobrepasando los niveles previos a la pandemia y contribuyendo de manera importante al avance económico global. Por su parte, la fuerte devaluación del peso elevó el valor en dólares de las exportaciones, tanto no tradicionales (27.9%) como de servicios (32.2%). A contracorriente, la minería y la construcción no pudieron retornar a sus cifras previas a la crisis.

Por su parte, la demanda interna se expandió en un 13.6% durante 2021, estimulada por la mejora en el empleo, el incremento en la confianza, la realización de compras diferidas, y las medidas para fomentar la recuperación económica. La inversión experimentó un crecimiento del 12.2%, recuperándose de la disminución observada en el año previo, particularmente en los subsectores de la vivienda (22.6%) y maquinaria y equipo (19.1%).

En última instancia, el consumo público creció un 10.3%, principalmente debido a las acciones del Gobierno para atender la pandemia.

Durante 2022, en el contexto de recuperación económica que generaron las políticas del gobierno, se logró una nueva reducción de la tasa de desempleo en casi un punto porcentual respecto al año anterior, para situarla en el 11%. Adicionalmente, las acciones contracíclicas del gobierno contribuyeron a la reducción de la pobreza monetaria, que pasó de 42.5% en el 2020 al 36.6% en el 2022, aunque con desafíos persistentes en materia de equidad como resultado del choque de ingresos de la pandemia.

Por último, cabe destacar el importante repunte de la inversión privada y extranjera (IED) en los dos años siguientes a la crisis sanitaria y económica. La IED representó en el 2022 la principal fuente de financiamiento externo de la economía, con un crecimiento notable del 81.7%, después de haberlo hecho al 6.3% en el 2021. Entre tanto, la inversión privada tuvo crecimientos consecutivos de 16.7% en 2021 y del 11.5% en 2022, con lo cual se hizo visible, en la práctica, el resultado de un trabajo activo del gobierno con los inversionistas internacionales y los gremios sectoriales del país para generar confianza y activar las palancas de la recuperación empresarial.

La **lección** que nos dejó esta etapa de la acción colectiva de nuestro país es clara. La única fuente posible de un crecimiento sostenido es la inversión privada. El crecimiento es un detonante de mejoramiento de ingresos, recaudo fiscal e inversión productiva. Pero si, además, el crecimiento viene acompañado de estrategias centradas en lo social para resolver los desafíos aún existentes en la equidad, la pobreza y las oportunidades, entonces el repunte se vuelve imparable.