

# **Alta inflación, desaceleración económica, desempleo y pauperización. Necesidad de un plan de choque de emergencia en el inmediato plazo**

*Por: Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora  
Octubre 21 de 2022*

## **Introducción**

En medio de la actual crisis económica internacional se viene agudizando una grave crisis social en el país al punto que en los próximos meses se podría estar registrando un retroceso en la disminución de la pobreza monetaria de más de dos décadas, y no menos acuciante en términos de la aún precaria reducción de la desigualdad.

De ahí la necesidad inaplazable de implantar un eficaz plan de choque inmediato de políticas públicas sociales con una perspectiva de corto y mediano plazos en el propósito no solo de evitar la profundización de la crisis social, sino también de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de amplios grupos poblacionales en el país.

Este documento presenta una visión panorámica de la grave situación colombiana en el contexto de la crisis internacional, plantea una propuesta del plan de choque inmediato con la especificación de un conjunto de políticas sociales realizables en tiempo real y propone algunas de las fuentes potenciales de financiación con cargo a recursos públicos no ejecutados del Presupuesto General de la Nación de la actual vigencia (PGN-2022), como en mejoras en la eficiencia y calidad del gasto que se realiza a finales de cada año fiscal.

## **Inflación**

La inflación continúa su ascenso a nivel mundial. En el caso de Colombia el Dane registra a septiembre una variación anual del índice de precios al consumidor de 11.44%, 6.93 puntos porcentuales más que en 2021. La inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas, la cual va a marcar la línea de pobreza para el año 2022, alcanzó hasta el 26.62% a septiembre, por lo

que la inflación total de los hogares en situación de pobreza resultó aún superior en 1.95 puntos porcentuales, al ubicarse en 13.39%.

Entre los bienes de alimentos y bebidas no alcohólicas con una inflación anual de tres dígitos a septiembre de 2022, se encuentran la yuca, cebolla, arracacha, plátano, legumbres, naranja y café, con tasas anuales superiores al 40% (Cuadro 1).

<b>Cuadro 1. Inflación anual a septiembre 2022 de algunos bienes de la subclase de alimentos y bebidas no alcohólicas</b>					
<b>Subclase</b>	<b>Anual</b>	<b>Subclase</b>	<b>Anual</b>	<b>Subclase</b>	<b>Anual</b>
Yuca	121.41	Mantequilla de Vaca	35.27	Quesos y Productos Afines	27.47
Cebolla	105.72	Frituras: papas fritas, chitos, maizitos, patacones, besitos, etc.	35.12	Sal	25.24
Arracacha, ñame y otros tubérculos	80.27	Tomate de árbol	34.45	Carne de Res y Derivados	25.17
Plátanos	52.95	Arroz	33.60	Moras	24.86
Legumbres Secas	49.06	Pan	31.48	Aceites Comestibles	23.85
Naranjas	44.72	Huevos	30.91	Pastas Alimenticias	23.25
Café y Productos a Base de Café	44.33	Tomate	29.91	Prod. Derivados de los Tubérculos, Raíces y Plátanos	23.23
Azúcar y Otros Endulzantes	39.25	Hortalizas y legumbres frescas	29.23	Otros Productos de Panadería	22.49
Trigo y sus Derivados	37.33	Frutas frescas	28.87	Legumbres y Hortalizas en Conserva y Deshidratadas	22.26
Leche	36.77	Maíz y Sus Derivados	28.23	Gaseosas y maltas para consumo en el hogar	21.40

**Fuente:** Dane. Cálculos propios.

Claramente hay diferencias entre las principales ciudades. Mientras en Neiva la inflación anual de alimentos y bebidas no alcohólicas se ubicó en el 31.07%, seguida por Ibagué (30.16%), hasta observar el menor nivel del 24.54% en Santa Marta. Por supuesto, estos niveles van a cambiar de manera significativa las líneas de pobreza en cada uno de estos dominios geográficos (Cuadro 2).

Y un factor que llama la atención ya que puede dar indicios de lo que puede suceder hacia adelante, es el comportamiento del Índice de Precios al Productor (IPP), destacándose que el índice de inflación anual de bienes de consumo final e intermedio asciende, en promedio, a más del 23.5% a septiembre y el de bienes finales de la oferta interna final a cerca del 20% (Cuadro 3).

<b>Cuadro 2. Inflación anual a septiembre 2022 de alimentos y bebidas no alcohólicas según ciudades (%)</b>					
<b>Ciudades</b>	<b>Alimentos y Bebidas No Alcohólicas</b>	<b>Ciudades</b>	<b>Alimentos y Bebidas No Alcohólicas</b>	<b>Ciudades</b>	<b>Alimentos y Bebidas No Alcohólicas</b>
Neiva	31.07	Villavicencio	28.27	Pasto	26.48
Ibagué	30.16	Sincelejo	27.94	Manizales	26.46
Riohacha	29.38	Armenia	27.43	Medellín	26.14
Cúcuta	29.15	Valledupar	27.14	Montería	26.08
Tunja	28.82	Pereira	27.00	Bogotá, D.C.	25.91
Cali	28.65	<b>Total IPC</b>	<b>26.62</b>	Barranquilla	25.35
Florencia	28.47	Bucaramanga	26.51	Otras Areas Urbanas	25.00
Popayán	28.33	Cartagena	26.48	Santa Marta	24.54

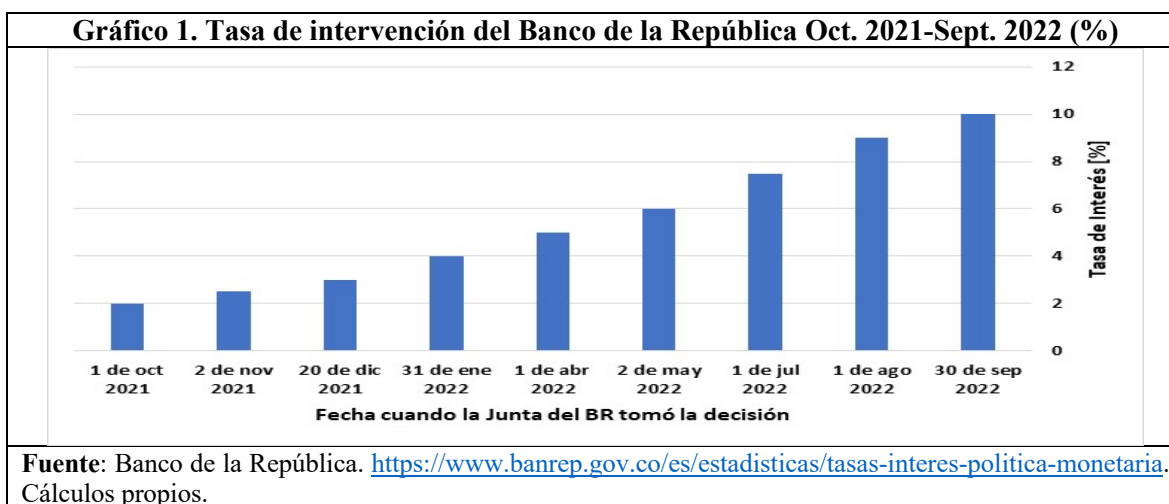
Fuente: Dane. Cálculos propios.

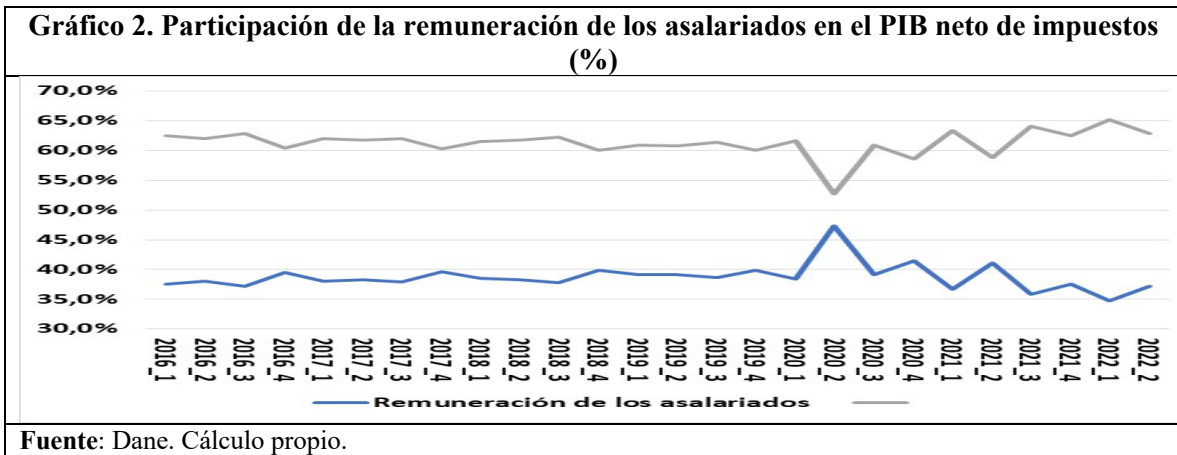
<b>Cuadro 3. Variación anual a septiembre 2022 del IPP (%)</b>		
<b>CODIGO</b>	<b>DESCRIPTIVA</b>	<b>ANUAL (pr)*</b>
		<b>VARIACIÓN</b>
<b>T</b>	<b>13.2 Variaciones Demanda Final (DF)</b>	<b>30.34</b>
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	51.27
B	Explotación de minas y canteras	61.87
C	Industrias manufactureras	17.11
<b>T</b>	<b>12.2 Variaciones Materiales de Construcción (MC)</b>	<b>14.67</b>
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	10.27
B	Explotación de minas y canteras	25.77
C	Industrias manufactureras	14.69
<b>T</b>	<b>11.2 Variaciones Bienes de Capital (BK)</b>	<b>10.08</b>
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.56
B	Explotación de minas y canteras	21.79
C	Industrias manufactureras	9.90
<b>T</b>	<b>10.2 Variaciones Consumo Final (CF)</b>	<b>24.53</b>
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	61.45
C	Industrias manufactureras	16.50
<b>T</b>	<b>9.2 Variaciones Consumo Intermedio (CI)</b>	<b>23.45</b>
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	30.92
B	Explotación de minas y canteras	36.08
C	Industrias manufactureras	19.52
<b>T</b>	<b>6.2 Variaciones Bienes Finales de la Oferta Interna (BFOI)</b>	<b>19.79</b>
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	56.94
B	Explotación de minas y canteras	23.75
C	Industrias manufactureras	14.53

## Las subidas de la tasa de interés

La subida de las tasas de interés es una tendencia mundial. En Estados Unidos la tasa de interés pasó de 0.25% en marzo de 2022 a 3.0% en septiembre de 2022, en tanto que en la zona Euro pasó de 0.0% a 1.25% en este mismo periodo. Y Colombia no ha sido la excepción, al haber aumentado progresivamente del 2% en octubre de 2021 a un 10% en septiembre de 2022 (Gráfico 1).

El capital y la fuerza de trabajo son factores necesarios en el proceso productivo. Existe un estrecho vínculo entre el mercado laboral y el financiero, en la medida en que el aumento de tasas de interés (Gráfico 1) no sólo afecta la adquisición del capital, pues el tipo de interés se corresponde con el precio del capital, sino que también la tasa de interés afecta el costo de financiación de la educación y, por lo tanto, de la mano de obra calificada. Ese aumento lleva a que la “prima salarial” –la brecha entre el salario de la mano de obra calificada y la no calificada– se profundice. Con lo cual se tiende a amplificar la desigualdad tanto entre el pago total al capital y la remuneración total a los asalariados (Gráfico 2), como entre la remuneración al trabajo calificado respecto al trabajo no calificado.





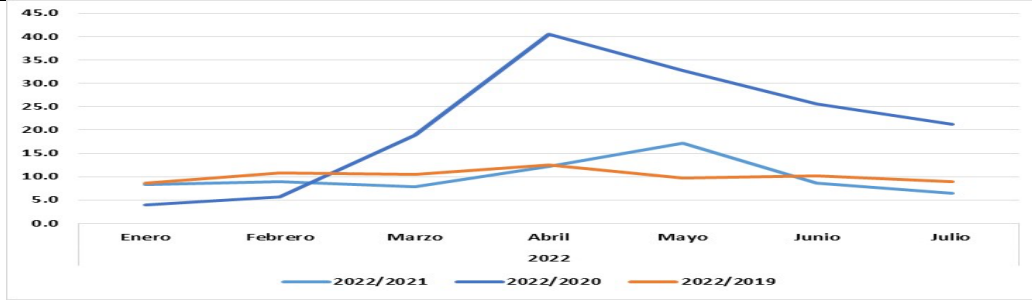
### La desaceleración económica

Con el agravante de que siendo la inflación actual a nivel mundial, así como a nivel interno, esencialmente un fenómeno primigenio de oferta y no de demanda, el alza de tasas de interés no tiene mayor efectividad directa sobre la evolución de precios, sino indirecta a través de la ralentización de la demanda interna y la desactivación económica, con la consecuente subida en el desempleo y caída de salarios reales. Sin embargo, ante la imposición de esa política por parte de los bancos centrales de los países del Norte global no le queda mayor margen de maniobra a las autoridades del resto del país en medio de la globalización del mercado de capitales, entre otras razones.

Ello contribuirá a agudizar aún más la desaceleración económica (Gráfico 3), el aumento del desempleo (Gráfico 4), como se ha observado especialmente entre mayo y julio de 2022, aunado con el incremento persistente de los precios a lo largo de 2022 (Gráfico 5 y Cuadro 1). En este contexto, el estancamiento y la inflación acentuarían la pobreza y la desigualdad social, en la medida en que la pobreza monetaria podría haberse incrementado de un 39% a finales de 2021 a más de un 43-44% hacia agosto-septiembre de 2022.

Así, este proceso, que lo muestran los datos para Colombia en los tres primeros trimestres de 2022, se puede agravar en lo restante de 2022 y en el 2023 si la economía de Estados Unidos y Europa entraran en un proceso de estanflación como muy probablemente puede suceder según las recientes proyecciones del FMI.

**Gráfico 3. Tasa de crecimiento del Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) (%)**



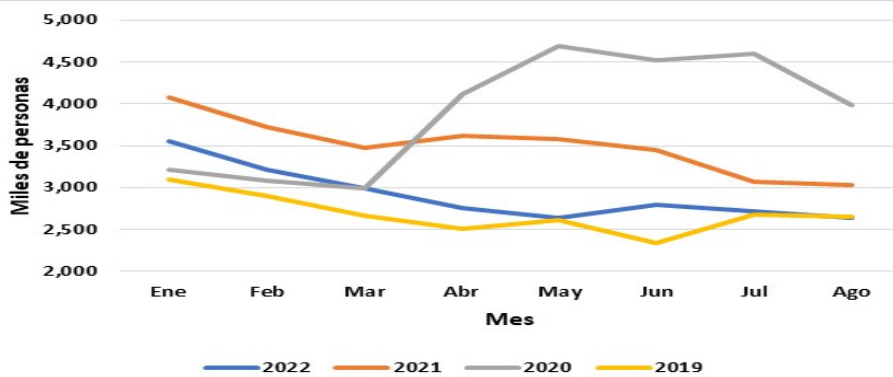
**Fuente:** DANE. Cálculos propios.

**Nota:** Las tasas de crecimiento para el mes de enero, por ejemplo, se calculó así:

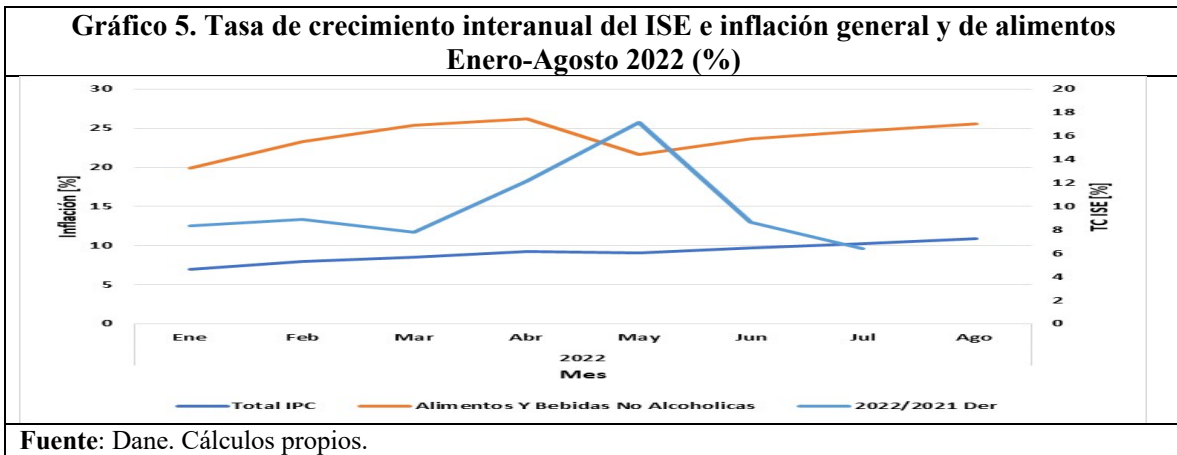
$$TC_{2022/2019} = (ISE_{2022}/ISE_{2019}-1)*100.$$

Claramente se observa los altos niveles de crecimiento en relación con el año de la pandemia (2020), la estabilidad relativa que se ha tenido respecto al año prepandemia (2019). Respecto a la postpandemia (2021) se observa una fuerte desaceleración en los dos últimos meses (Mayo a Julio de 2022).

**Gráfico 4. Evolución del número de desempleados Enero-Agosto 2022 (Miles)**



**Fuente:** Dane. Cálculos propios.

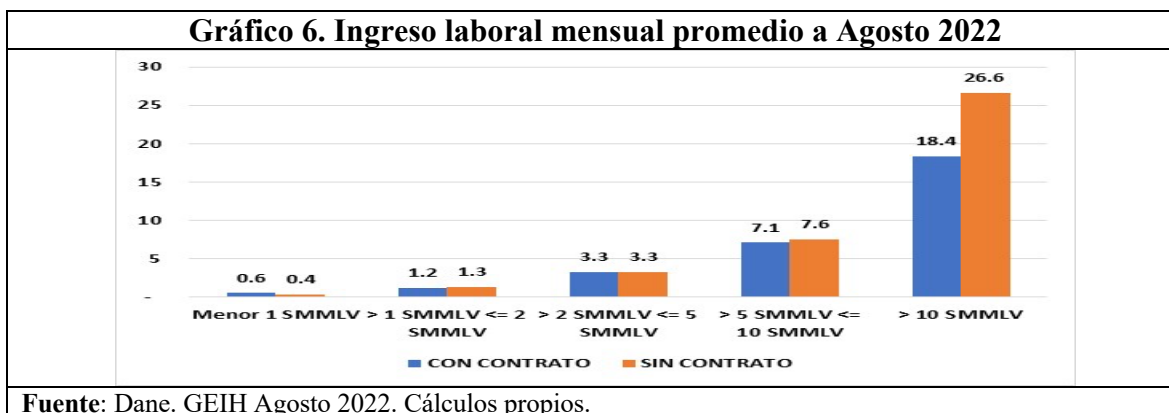


### Pauperización de amplios grupos poblacionales

En efecto, con la tendencia creciente de la inflación y la brecha promedio de cerca de 15 puntos porcentuales entre la inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas y la inflación promedio general, es muy probable que la línea de pobreza monetaria en Colombia aumente para el año 2022, al punto de que entre **el 75% y el 80%** de la población se encontraría en pobreza o vulnerabilidad monetaria a finales del año (es decir, viviendo con menos de 24 mil pesos diarios).

Así, entonces, este tipo de proceso permite caracterizar la reactivación económica en la transición pospandémica observado en Colombia desde comienzos de 2022 como un proceso relativamente concentrador del ingreso y no redistributivo, en la medida en que la remuneración de los asalariados ha reducido su participación en el PIB neto de impuestos y transferencias, y ha aumentado la de pagos al capital (Gráfico 1).

Es de destacar que el 82% de los ocupados a agosto de 2022 (22'160.003) cuenta con un ingreso laboral igual o menor a 2 SMMLV, con una participación del 49% del ingreso laboral total, con la característica adicional de que el ingreso laboral promedio de los ocupados con contrato (59% de los ocupados) es superior a quienes no tienen contrato, primordialmente en el rango superior a los 10 millones de pesos al mes (Gráfico 6).



## La urgencia de un plan de choque inmediato de política social

### a. Programas de política social de choque

Para enfrentar la alta probabilidad de estancamiento relativo de la economía con altos niveles en los precios, en especial de los alimentos, al preverse que la tasa de crecimiento en 2023 descendería a menos de la cuarta parte de la observable en 2022, se requiere la implantación de un plan de choque inmediato de políticas activas con perspectiva hacia el corto y mediano plazo.

Entre las medidas más eficaces se destacan; (i) el reforzamiento de las transferencias monetarias a las poblaciones en pobreza monetaria (extrema y no extrema) aumentando en una primera instancia el monto de las mismas y avanzando en la ampliación de la cobertura actual con la identificación de “nuevos” pobres no incluidos en los programas actuales; (ii) el apoyo tanto a los bancos de alimentos como otras iniciativas públicas y privadas existentes para aumentar la cobertura de los comedores populares y la provisión gratuita de alimentos a los grupos más empobrecidos; (iii) el fortalecimiento de programas PAE actuales que estén exentos de graves irregularidades administrativas y de delitos de corrupción como ocurre en múltiples casos en el país<sup>1</sup>, para proveer, entre otros servicios, la alimentación en los propios domicilios de los niños y niñas durante el periodo vacacional de diciembre y enero próximos,

<sup>1</sup> Como lo han mostrado autores como Salcedo-Albarán y Garay-Salamanca (2022) (*Corrupción y hambre*. Fundación Vortex. Amazon. Octubre), se requieren profundos cambios regulatorios y de fiscalización y seguimiento de los PAE, en especial de la figura de uniones temporales, para asegurar su eficaz y cabal cumplimiento.



(iv) el impulso a programas de inversión pública indispensables para la infraestructura social y física a los niveles local y regional que sean intensivos en empleo de poblaciones vulnerables y generadoras de valor agregado, como pueden ser programas públicos de buffer de empleo para reconstrucción de infraestructuras como vías, acueductos, etcétera, adecuación de tierras ante los daños causados por la intensa ola invernal que azota al país.

Las medidas de inmediato han de realizarse con una estricta ejecución eficiente de recursos potencialmente disponibles en el Presupuesto General de la Nación de la actual vigencia, y con miras a la reactivación económica y la atención social de los más desfavorecidos. En este punto se debe llamar la atención a evitar el malgasto y las graves deficiencias que históricamente se han observado en la ejecución presupuestal con la exagerada ejecución inconsulta de criterios de priorización en los dos últimos meses del año. Y resaltar la valiosa oportunidad que existe en esta ocasión de poder utilizar con la mayor eficiencia económica y social el espacio presupuestal potencialmente disponible a la fecha para la ejecución inmediata de un plan de choque de cara a la actual crisis social.

#### ***b. Financiación potencial de plan de choque inmediato***

De acuerdo con la ejecución del PGN 2022 al mes de septiembre, se observa que la nueva administración cuenta con buena parte de cerca de 96 billones de pesos para ejecutar en los dos últimos meses del año. De estos, el 18% corresponde a servicios de la deuda y el restante 82% se encuentra distribuido en las unidades ejecutoras. En los sectores donde hay mayores recursos generales son el de Trabajo con \$20 billones; Defensa y Policía con \$12 billones; Hacienda con \$10 billones; Salud y Protección Social con \$9 billones, e Inclusión Social y Reconciliación con \$3.5 billones (Cuadro 4).

Teniendo en cuenta las inflexibilidades que presenta el PGN asociadas con las obligaciones salariales, las contribuciones inherentes a la nómina, remuneraciones no constitutivas del factor salarial, pago de las mesadas pensionales, entre otros, y revisando, como una primera aproximación, los posibles recursos no comprometidos aún que pudieran ser susceptibles de un cambio de destinación a efecto de financiar las políticas sociales de choque ante la

agudización de una crisis social en los próximos meses, se pueden identificar unas fuentes de financiación del plan inmediato de choque, a saber:

<b>Cuadro 4. Presupuesto General de la Nación. Nivel de ejecución a septiembre de 2022.</b>				
<b>SECTOR / PGN SEPTIEMBRE 2022</b>	<b>Apropiación MM\$</b>	<b>Distribución</b>	<b>Ejecución Compromisos</b>	<b>Vigente- Compromisos</b>
<b>TOTAL PGN</b>	<b>352.643</b>	<b>100,00%</b>	<b>72,80%</b>	<b>96.068</b>
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	68.409	19,40%	75,00%	17.075
EDUCACIÓN	49.672	14,10%	84,90%	7.494
DEFENSA Y POLICÍA	42.441	12,00%	72,00%	11.882
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	42.466	12,00%	77,90%	9.392
TRABAJO	34.725	9,80%	40,80%	20.546
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	23.269	6,60%	84,90%	3.512
HACIENDA	22.184	6,30%	52,80%	10.464
TRANSPORTE	13.698	3,90%	83,50%	2.257
MINAS Y ENERGÍA	5.793	1,60%	82,80%	995
RAMA JUDICIAL	5.648	1,60%	68,10%	1.803
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	5.528	1,60%	85,00%	828
FISCALÍA	5.190	1,50%	66,30%	1.747
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	4.486	1,30%	94,30%	255
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3.953	1,10%	64,20%	1.413
INTERIOR	3.039	0,90%	74,60%	772
ORGANISMOS DE CONTROL	3.188	0,90%	63,40%	1.167
REGISTRADURÍA	3.140	0,90%	82,70%	543
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	2.586	0,70%	78,60%	554
T. INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	2.499	0,70%	83,00%	426
PLANEACIÓN	2.195	0,60%	61,50%	845
AMBIENTE/DESARROLLO SOSTENIBLE	1.367	0,40%	60,70%	538
RELACIONES EXTERIORES	1.373	0,40%	81,30%	256
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1.164	0,30%	82,50%	203
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	930	0,30%	77,50%	209
DEPORTE Y RECREACIÓN	897	0,30%	90,60%	85
CULTURA	572	0,20%	80,30%	113
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	683	0,20%	52,20%	326
SIS INT. VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	598	0,20%	81,10%	113
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	331	0,10%	80,40%	65
EMPLEO PÚBLICO	510	0,10%	67,90%	164
INTELIGENCIA	108	0,00%	74,80%	27
<b>Fuente: MHCP. Cálculos propios.</b>				

De acuerdo con los niveles de ejecución reportados por el SIIF a septiembre de 2022 en el rubro de sentencias y conciliaciones, habría cerca de 1 billón de pesos por ejecutar. De otro lado, en el ítem de “Adquisición de bienes y servicios” se dispondría de unos 2 billones sin ejecutar.

De igual manera, se detectan muy bajos niveles de ejecución en algunos de los componentes del PGN a nivel de las unidades ejecutoras. Así, por ejemplo, en el programa de inversión “Implementación de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable” hay necesidad de acelerar el nivel de ejecución, el cual es de cerca del 18% (esto es, \$402 MM)

sin ejecutar. Este programa atiende acerca de 4 millones de hogares. Si se aumentara en estos últimos 2 meses de 2022 el monto actual de la transferencia mensual (de \$62 mil, en promedio, durante lo corrido del 2022) en un 30%<sup>2</sup>, la presión de recursos públicos adicionales sería de \$100 MM al mes.

El Programa de “Implementación de transferencias monetarias no condicionadas para atención de emergencia” dispone de un 20% de su presupuesto anual sin ejecutar. Este programa debe acelerar su nivel de ejecución para un total de cerca de 7 millones de hogares. Además, si se aumentara el monto actual de la transferencia mensual (de \$150 mil, en promedio, durante lo corrido del 2022) en un 30%, el programa requeriría cerca de \$400 miles de millones (MM) adicionales para los dos últimos meses del presente año.

El programa de “Implementación de subsidio económico para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad” alcanza apenas un nivel de ejecución del 78%. Un aumento del monto actual de la transferencia mensual (de \$42 mil, en promedio, durante lo corrido del 2022) del 20% presionaría la asignación en cerca de \$180 MM para los dos últimos meses del año.

A su vez, con relación al programa de alimentación escolar PAE, el costo adicional para atender a los cerca de 7 millones de beneficiarios en los meses de noviembre y diciembre de 2022 y de enero de 2023 sería de aproximadamente \$100 MM.

Así, se observa claramente que habría recursos presupuestales disponibles para financiar el plan de choque inmediato (del presente año) si se hicieran inmediatamente reasignaciones viables y plenamente justificables como las recién detalladas dentro del PGN 2022.

Para el plan de choque en 2023 habría que prever la asignación de recursos suficientes para financiar los principales componentes de la política pública de choque como transferencias monetarias, provisión de alimentos, ampliación del PAE y *buffer* de empleo para la

---

<sup>2</sup> Aumento que debería ser diferencial entre población pobre extrema con uno del 35%, por ejemplo, y población pobre no extrema con uno del 25%.

emergencia climática, entre otros. Se requerirá distribuir la adición presupuestal para el año 2023 en consonancia con el plan de choque y en consulta con el recaudo adicional previsto según la reforma tributaria finalmente aprobada por el Congreso en la presente legislatura.