

INFORME SEMANAL



ISSN 1794-2616

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 744 67 00
Bogotá D.C.

Mauricio Santa María S.

Presidente de ANIF

Anwar Rodríguez C.

Vicepresidente de ANIF

Camila Ciurlo A.

Investigador Jefe de ANIF

Investigadores

Fabián Suárez N.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.
Samuel Malkún M.
Alejandro Lobo C.
María Camila Carvajal P.

www.anif.com.co

E-mail: anif@anif.com.co



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF

No. 1562 | Diciembre 2 de 2022

IDEAS PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO, REFORMA AL SISTEMA JUDICIAL, DESIGUALDAD Y POBREZA CUARTO INFORME

Las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo se acercan. El nuevo Gobierno trazará la ruta para los siguientes años en sectores clave para el futuro económico y el bienestar de los colombianos. En ANIF hemos publicado, a lo largo de los últimos meses, una serie de informes que contienen diagnósticos, análisis, propuestas y metas potenciales en los sectores más importantes para Colombia en el corto y mediano plazo. En este *Informe Semanal* profundizamos en tres temas clave: el desarrollo del campo, la necesidad de avanzar hacia un sistema judicial eficiente y el cierre de brechas sociales en términos de desigualdad y pobreza.

Inclusión social y productiva para un campo desarrollado

Diagnóstico: En Colombia, el campo carece de acceso a servicios y bienes públicos y activos productivos. La distribución de las tierras es altamente concentrada e ineficiente

El problema fundamental de la agricultura familiar radica en el bajo acceso a activos productivos. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), el 63% de las familias no cuentan con activo algu-

Diciembre 2 de 2022

no; 36% cuenta con el principal activo productivo, la tierra.

Las carencias de los hogares rurales, en términos de las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), son más altas para: trabajo informal, bajo logro educativo, falta de acceso a fuentes de agua mejorada, inasistencia escolar y trabajo infantil, ver Gráfico 1.

Existe una alta informalidad en la tenencia de tierras. Según el Censo Nacional Agropecuario, el 50% de las Unidades de Planeación Agrícola (UPA) cuentan con un título formal de propiedad. Lo anterior limita el acceso al crédito y la asistencia técnica (menos del 10%).

La tierra en Colombia está altamente concentrada (Gini entre 0.8 y 0.9). Existe una significativa coinci-

dencia entre las zonas más pobladas y desarrolladas con las tierras menos productivas. Por el contrario, las zonas rurales dispersas, con bajas oportunidades de generación de ingresos estables, cuentan con los suelos en mejores condiciones.

Existe un porcentaje importante de tierras con vocación agrícola que se usan para ganadería extensiva. Según el Censo:

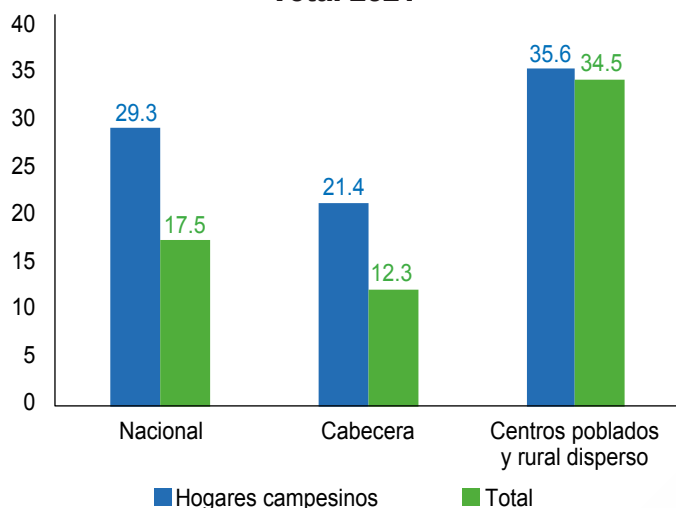
- De los 22 millones de hectáreas aptas para la producción agrícola, entre 5 y 7 millones cumplen tal fin.
- En cambio, se estima que solo 15 millones de hectáreas son aptas para la ganadería, pero alrededor de 34 millones se destinan a pastos y herbazales.

Propuesta: Un campo colombiano con inclusión social y productiva

Implementar políticas y programas de ampliación al acceso a activos y servicios productivos:

- Conformar Consejos Municipales Agropecuarios para identificar y analizar las diferentes realidades productivas y formular programas de inclusión productiva y social de las familias agricultoras.
- Fomentar la asociatividad y la formación de cooperativas entre agricultores para generar economías de escala, sinergias y externalidades positivas (reducir y abaratar trámites de asociatividad).
- Implementación de programas de acceso a activos y servicios productivos como tierras, tec-

Gráfico 1. IPM – Hogares campesinos vs. Total 2021



Fuente: elaboración ANIF con datos DANE.

Diciembre 2 de 2022

nología, buenas prácticas productivas y empresariales y servicios financieros.

- Mejorar el acceso a mercados domésticos e internacionales (mayor infraestructura vial, de comunicaciones y con la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias).

Mejorar la calidad de vida de las familias agricultoras:

- Implementar un registro de las familias agricultoras (i.e. un Sisbén rural) de fácil diligenciamiento.
- Utilizar ese instrumento para identificar las necesidades insatisfechas y las condiciones de vida de cada familia agricultora.
- Implementar programas de provisión de bienes y servicios públicos encaminado a mejorar la calidad de vida de las familias del campo colombiano.
- Diseñar programas de transferencias, subsidios y acompañamiento específicos para las familias que desempeñen actividades agrícolas. (Incluir a estas familias dentro de las priorizadas por los subsidios por hogar de la reforma fiscal)

Mejorar la distribución y aprovechamiento de tierras:

- Fortalecer el fondo de tierras de la Agencia Nacional de Tierras para el otorgamiento de predios a las familias que lo requieran, además de diseñar subsidios y líneas de crédito para la compra de estos para la producción agro.
- Limitar y cerrar el crecimiento de la frontera agropecuaria.

Metas: cerrar la brecha social y productiva del campo con el resto del país

Con las propuestas se crean mejores condiciones de vida y trabajo en el campo. Se incrementa la actividad agrícola y pecuaria en función de la vocación de la tierra. Se identifica a la población en condición de pobreza en el campo y se amplía su acceso a bienes y servicios públicos vitales. En ese sentido las metas se podrían resumir en:

- Duplicar el número de líneas de crédito para el apoyo agropecuario.
- Cerrar las brechas de pobreza entre las cabeceras y la ruralidad.
- Identificar el 100% de las familias que se dedican a actividades agrícolas.
- Garantizar transferencia de \$256.000 al mes por hogar que desempeñe actividades agrícolas en condición de pobreza.
- Dar acceso a tierras improductivas a familias que puedan trabajarlas y así mejorar la distribución de la tierra en el país.

Reformas para una Rama Judicial eficiente

Diagnóstico: El actual arreglo institucional de la Rama Judicial lleva a inestabilidad jurídica, ineficiencias y falta de certeza sobre el cumplimiento de las normas

Actualmente hay múltiples órganos de cierre en la Rama Judicial, lo que ha obstaculizado el cierre de sentencias y la aplicación de la norma

Diciembre 2 de 2022

A partir de la Constitución del 91 se le otorgó a la Corte Constitucional (CC) la función de proteger los derechos fundamentales consignados en la Carta política. Este nuevo ordenamiento institucional propiciaría la introducción de la categoría de Bloque de Constitucionalidad en el ámbito normativo-constitucional, dándole dinamismo a la Constitución frente a cambios históricos. En la contraparte, esto generó cierto riesgo jurídico y de arbitrariedad judicial, pues en un debate constitucional complejo hay mucho campo a la interpretabilidad de la ley.

Ante esa complejidad, se tiene una alta inseguridad jurídica debido a, por un lado, la falta de certeza sobre las fuentes del derecho, que torna el precedente judicial ambiguo. Por el otro, el incumplimiento de la jurisprudencia de las Altas Cortes, producto también de la falta de certeza de los jueces sobre la jurisprudencia, debido a los varios órganos de cierre para una misma jurisdicción. Lo anterior ha llevado al conocido “choque de trenes” entre las Altas Cortes, dada la posibilidad de interponer tutelas contra sentencias.

Además, la volatilidad judicial lleva a la inadecuada aplicación de la Ley del Incidente de Impacto Fiscal, teniendo consecuencias significativas sobre las finanzas de la Nación y los gobiernos territoriales.

El sistema actual de elección de jueces y magistrados

Al ser los magistrados de la CC y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) elegidos

por el Congreso, se abre la puerta a la captura política de la Rama.

Se ha observado que el mecanismo de renovación de magistrados a través de la Sala Administrativa del CSJ es inapropiado, pues promueve el amiguismo, el corporativismo, la endogamia y el paso de una Corte a la otra, al no usar ningún tipo de concurso en las listas de candidatos

Deficiencias en la evacuación y los tiempos de los procesos judiciales

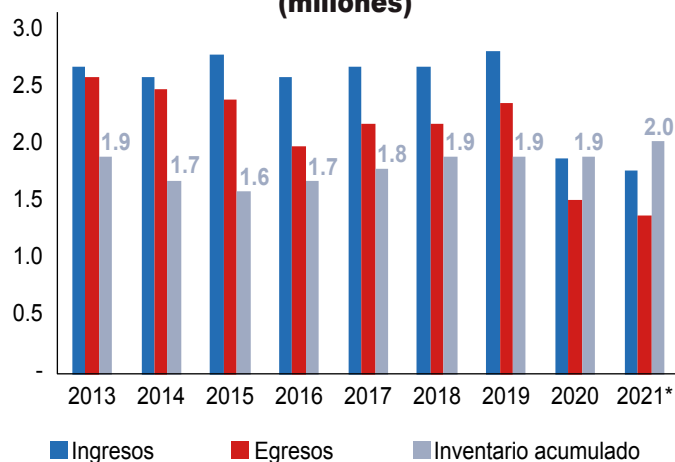
Pese a los grandes recursos que destina el país a su sistema judicial (cerca de un 1% del PIB en 2018, que representa poco más del 4% del Presupuesto Nacional), los indicadores de eficiencia son muy bajos. Eso se debe, entre otras cosas, a que alrededor del 90% de los recursos se van en gasto en el sistema judicial y poco en infraestructura y modernización.

La demanda por servicios judiciales es significativamente alta y los egresos de los procesos son bajos. Lo anterior explica la acumulación de inventarios, que alcanzó los 2 millones de procesos en 2021, señal del rezago de la capacidad de evacuación de procesos, ver Gráfico 2.

El tiempo promedio de evacuación de los procesos es muy alto comparado con otros países. En 2018, procesos civiles y familiares escriturales (primera instancia): 484-642 días (1.3-1.8 años); orales: 339 días (0.9 años). Procesos ejecutivos hipotecarios: promedio de 563 días (1.6 años). Procesos laborales: promedio de 366 días.

Diciembre 2 de 2022

Gráfico 2. Ingresos, egresos e inventarios de procesos (millones)



*Datos 2021: enero a septiembre.

Fuente: elaboración ANIF con datos Consejo Superior de la Judicatura.

Los últimos monitoreos mostraron que tan solo el 32% de los procesos penales cumple con los tiempos legales (vs. 51% en los ejecutivos y 42% en los laborales).

Hay cerca de 5.700 jueces (vs. 3.800 en 1995), lo que deja el número de jueces en 11/100.000 habitantes, muy por debajo del promedio de la OCDE de 65 jueces/100.000 habitantes.

Propuestas: Reestructurar el arreglo institucional de la Rama para evitar choques de trenes, ineficiencias y corrupción

Para solucionar el “choque de trenes” entre las Altas Cortes, se propone declarar, de jure y de facto, a la Corte Constitucional como órgano de cierre.

- Situar a la CC por encima de las otras Cortes, en cuanto a la interpretación de la protección de los derechos fundamentales inherentes al Estado Social de Derecho, es el ordenamiento lógico para cumplir con el mandato de la Constitución. Eso, además, ayudaría a reducir las discrepancias creadas por las tutelas vs. sentencias.
- En los casos en los que haya jurisprudencia disonante entre las Altas Cortes, se deberían habilitar canales directos de comunicación, de modo que se facilite llegar a consensos. Incluso, podrían conformarse “salas ad hoc de conciliación” entre los tribunales (como ocurre con el Senado y la Cámara), de modo que no queden en firme fallos contradictorios.

Se propone modificar y regular la aplicación de la Ley del Incidente de Impacto fiscal, incorporando los siguientes elementos:

- Precisar que dicha modulación fiscal procede cuando se alteran las finanzas de la Nación, los organismos estatales condenados, sean del orden nacional o territorial.
- Habilitar ese mecanismo contra sentencias de segunda instancia proferidas por los Tribunales en dichos frentes fiscales.
- Considerar no solo el valor de la condena fijada en la sentencia, sino también el efecto del precedente establecido en la providencia.

La solución al problema en la nominación y elección de magistrados de las Altas Cortes debe pasar por garantizar la insularidad política de la Rama Judicial y limitar la posibilidad de que sus integran-

Diciembre 2 de 2022

tes incurran en prácticas amiguistas-clientelistas. Al respecto, se propone:

- Establecer un mecanismo de concurso público (por mérito) para la determinación de la lista de candidatos a magistrados de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, retirándole la facultad nominativa a la Sala Administrativa del CSJ.
- Buscar una integración mixta para la Corte Suprema y el Consejo de Estado, donde sus integrantes provengan, por partes iguales, de la academia, la carrera judicial y del ejercicio de la abogacía. Para realizar la elección de estos últimos se realizaría un concurso de méritos, muy en línea con lo propuesto sobre concurso público. El éxito de estas propuestas pasará por garantizar la mayor transparencia, control y vigilancia en la etapa de selección de los candidatos, de tal suerte que el “concurso” no sea un mero formalismo para legitimar a los aspirantes que el Presidente ya tenía en mente.

Modernizar la Rama por la vía de tratamientos de choque-operativo, sistematización de procesos-información normativa y ahondar en el uso extensivo de la oralidad:

- En lo referente a los tratamientos de choque-operativo, será clave replicar las medidas exitosas del Plan de Descongestión 2010-2015, especialmente en lo referente a la promoción de mecanismos alternativos. Entre ellos, se destacan: i) los juzgados provisionales; y ii) los tribunales de arbitramento.
- Con relación a la modernización de la justicia, se requiere dotarla de infraestructura que le

permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real). Allí se deberá continuar fortaleciendo el sistema de información normativa, donde El Ministerio de Justicia y del Derecho debe culminar la puesta en marcha del Sistema Único de Información Normativa Suin-Juriscol.

- Con base en la experiencia internacional iniciar el avance hacia herramientas de machine-learning que automatizan la expedición inmediata de sentencias (sistema ya implementado en Argentina que lleva el nombre de Prometea). Estas herramientas de análisis de texto permitirán tomar los ingresos procesales al sistema y rápidamente detectar todos los casos del pasado, la jurisprudencia y los elementos pertinentes para realizar los fallos.
- En materia del uso extensivo de la oralidad, existe un consenso sobre la necesidad de continuar avanzando en la adopción del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA). Esto implica retos en materia de: i) calidad de la justicia, monitoreo permanente de las competencias de los jueces y abogados; y ii) mejores aplicaciones presupuestales a nivel del componente de inversión y mejor gestión conjunta de la Fiscalía, Medicina Legal y del INPEC.

Metas: Lograr un sistema judicial eficiente, con normas y aplicabilidad clara y Altas Cortes idóneas

- Reducir la inestabilidad jurídica consecuencia de la multiplicidad de órganos de cierre

Diciembre 2 de 2022

cuyas visiones en muchas ocasiones no están alineadas.

- Hacer de la Corte Constitucional el órgano de última instancia para la interpretación de la protección de los derechos fundamentales inherentes al Estado Social de Derecho.
- Unificar y clarificar la jurisprudencia e interpretación de los derechos fundamentales para evitar las interpretaciones opuestas en casos en los que se interponen tutelas ante sentencias de la Corte Constitucional.
- Lograr la integración mixta de las Altas Cortes, en la que sus integrantes provengan, por partes iguales, de la academia, la carrera judicial y del ejercicio de la abogacía.
- Garantizar que los juristas elegidos para conformar las Altas Cortes reúnan las credenciales idóneas para ocupar esas dignidades, a saber: i) ser intelectualmente destacado; ii) no tener cuestionamientos éticos (mucho menos disciplinarios-penales); y iii) ser independiente políticamente (mas no ideológicamente).
- Incrementar la participación del presupuesto de inversión del sistema judicial dentro del total a por lo menos 30% en los próximos 10 años.
- Llevar el número de jueces por habitante al promedio de la OCDE (de 11/100,000hab a 65/100,000hab).
- Reducir en los cuatro años de gobierno el promedio de duración de los procesos a menos de 300 días.
- Contar con un sistema tecnológico moderno y adaptado a las necesidades de la Rama.
- Uso extensivo de la oralidad, avanzando en la adopción del SPOA.

Desigualdad y pobreza: por un país con mayor justicia social

Diagnóstico: Colombia tiene niveles de pobreza y desigualdad altos, situación que se profundiza en algunos grupos de la población y en zonas del país rezagadas

El país muestra unas cifras de pobreza monetaria y multidimensional significativas. La pobreza por ingresos en 2021 se ubicó en 39.3% (19.6 millones de personas) y la multidimensional en 16.0%.

La desigualdad del país es una de las más altas en América Latina. El coeficiente de Gini se ubica en 0.52.

La pobreza la sufren con mayor rigor los jóvenes, las mujeres y la población con menores niveles educativos. Para 2021, dentro del segmento poblacional jefes de hogar, la pobreza total nacional alcanzó el 36% para hombres, mientras que llegó al 42.9% para las mujeres.

Altas brechas entre ciudades y departamentos: Ciudades como Quibdó (64.8%) y Riohacha (56.6%), duplican la pobreza de otras como Medellín (27.6%) o Cali (29.3%). En el caso departamental, La Guajira con 64.7% o Choco (63.4%) están muy por encima de Cundinamarca (22.8%) o Antioquia (29.3%). Sumado es eso, dentro de las ciudades, la pobreza tiene una concentración espacial.

Propuestas: Una política social que permita que los frutos del crecimiento económi-

Diciembre 2 de 2022

co favorezcan más que proporcionalmente a la población más vulnerable

- Aplicar políticas macroeconómicas que garanticen niveles altos de crecimiento y de empleo.
- Orientar la política social y los incentivos para disminuir las diferencias sociales entre grupos y regiones. En este frente es necesario:
 - Crear el fondo de desarrollo regional con un programa de alta gerencia contra la pobreza que acompañe y priorice a los departamentos y municipios más rezagados.
 - Implementar pruebas piloto que rápidamente se puedan escalar a nivel del país.
 - Promover los instrumentos administrativos y fiscales para la asociación entre departamentos y municipios.
- Tener una mayor cobertura, calidad y menor deserción educativa de los jóvenes de sectores populares. Junto con mayor pertinencia de la educación y la formación para el trabajo. Ahí es clave articular propuestas en materia de educación y empleo como promover el aumento de la oferta de educación técnica y tecnológica, orientada a las necesidades del sector empresarial.
- Concebir y aplicar una forma de hacer más eficiente y efectiva la política y el gasto social. Se propone:
 - Fortalecer la intersectorialidad de las políticas públicas, que aumente la efectividad del gasto social.
 - Crear el programa unificado de transferencias a los hogares

En la creación del programa, las pruebas piloto deben explorar la mejor manera

de implementar una política social integral en las comunidades

- En ese sentido el programa debe ser exitoso en identificar las necesidades de los hogares, en integrarlos al mercado laboral y en crear dinámicas productivas en la comunidad. Para eso es clave:
 - Identificar y suplir las necesidades de los hogares en términos de: infraestructura, tecnología y bancarización.
 - Incluir a los hogares que cumplan los requisitos en los programas de transferencias.
 - La ayuda del gobierno en la búsqueda de empleos para los miembros de los hogares que no encuentren uno en un tiempo razonable.
 - Implementar programas productivos en los barrios en los que se requiera y sea viable hacerlo.

Metas: Crecimiento económico con equidad y políticas que favorezcan a la población y zonas más vulnerables

- Impulsar el crecimiento económico de manera sostenida por encima del 5% anual.
- Reducir el porcentaje de pobreza monetaria en 2026 al 33% y del GINI a 0.49.
- Reducir la pobreza multidimensional al 10%.
- Cerrar la brecha de pobreza entre departamentos: disminuir las diferencias entre los departamentos.
- Lo anterior es compatible con disminuir en 10 pp la pobreza en cada uno de los departamentos con niveles igual o superior al 50%.

Diciembre 2 de 2022

- Aplican metas de educación, mercado laboral, pensiones, y demás sectores.
- Garantizar que el 100% de adultos mayores en pobreza tengan acceso a una canasta básica de alimentos.

Conclusiones

Con este informe semanal damos cierre a las propuestas de ANIF con respecto a los sectores clave para el desarrollo del país en los próximos cuatro años. En el camino hemos abordado temas de coyuntura y que necesitan de intervención en el corto plazo, así como algunos que son estratégicos y que requieren de medidas de Estado y de largo plazo para aportar al desarrollo de Colombia.

En lo referente al desarrollo del campo, hay que decir que muchas áreas rurales carecen de acceso a servicios y bienes públicos y activos productivos. Por otro lado, la distribución de las tierras es altamente concentrada e ineficiente. En ese sentido, es imprescindible cerrar las brechas de calidad de vida entre el campo y las ciudades. Sumado a eso, hay que fortalecer el fondo de tierras de la Agencia Nacional de Tierras dar predios a las familias que lo

requieran, además de diseñar subsidios y líneas de crédito para la producción agrícola.

Por otra parte, con el análisis que expusimos de la rama judicial queda claro que hay grandes problemas de eficiencia procedimental y de recursos en el sistema judicial colombiano. Además, el llamado “choque de trenes” profundiza esos problemas y también genera espacio para la interpretabilidad de la norma. En ese sentido, hay que reestructurar el arreglo institucional de la Rama para evitar el conflicto entre las altas cortes, ineficiencias y corrupción.

En cuanto a temas de desigualdad y pobreza, las grandes brechas regionales es el reto más grande para la administración y así mismo cerrarlas debe ser su primer objetivo. En este frente, consideramos, sobre todo, que hay que crear un fondo de desarrollo regional con un programa de alta gerencia contra la pobreza que acompañe y priorice a los departamentos y municipios más rezagados.

Para dar cierre a nuestros Informes sobre propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo publicaremos un último documento con las estimaciones de gasto de las propuestas e impactos en términos de disminución de la pobreza y mejor distribución del ingreso.

Diciembre 2 de 2022

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

	18 noviembre 2022	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)	179.987	3.1	2.9	8.4	13.0
2. Base monetaria (B)	142.548	9.7	13.5	10.4	11.5
3. Efectivo	106.303	8.5	11.2	10.7	13.7
4. Cuentas corrientes	73.684	-3.8	-7.4	5.3	12.0
5. Cuasidineros	503.873	19.5	19.6	16.0	5.2
6. Total ahorro bancos comerciales	288.306	6.7	9.5	9.9	14.1
7. CDTs	215.568	42.4	37.1	26.5	-7.7
8. Bonos	32.822	-8.8	-10.5	-0.4	11.1
9. M3	740.593	13.3	13.7	13.5	8.0
10. Cartera total	605.149	17.8	17.9	18.3	8.7
11. Cartera moneda legal	582.087	17.7	18.1	19.2	8.6
12. Cartera moneda extranjera	23.062	19.3	13.0	-2.4	12.2
13. TES ⁽²⁾	400.387	-0.4	13.2	13.5	15.5
14. I.P.C. Oct		12.22	11.44	10.21	4.58
15. IPC sin alimentos Oct		9.15	8.33	7.29	2.86
16. IPC de alimentos Oct		27.02	26.62	24.61	13.76
17. TRM (\$/US\$) Dic5	4.767.20	20.74	31.55	17.85	13.41

VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales ⁽³⁾		56.844	56.190	57.119	58.620
19. Saldo de TES (\$MM)		400.387	449.575	437.950	402.193
20. Unidad de Valor Real (UVR) Dic5		322.34	319.85	313.82	287.87
21. DTF efectiva anual Dic5-Dic11		13.02	12.37	10.84	2.77
22. Tasa interbancaria efectiva Nov25-Dic1		10.97	11.00	9.03	2.57

FECHAS CLAVE Diciembre 5 a 9 de 2022

LUNES 5

COL: Índices de Precios al Consumidor (IPC), noviembre.
COL: Índice de Precios del Productor (IPP), noviembre.
COL: Exportaciones, octubre.
EE.UU: Órdenes, inventarios y envíos de manufactura, octubre.
U.E: PMI compuesto y de servicios, octubre.
U.E: Ventas al por menor, octubre.

MARTES 6

EE.UU: Balanza comercial, octubre.
Australia: Decisión de política monetaria del RBA.

MIÉRCOLES 7

COL: Indicadores Económicos Alrededor de la Construcción (IEAC), tercer trimestre.
COL: Posición de liquidez internacional, noviembre.
U.E: PIB, tercer trimestre.
Canadá: Decisión de política monetaria del BoC.
Japón: PIB, tercer trimestre.
Australia: PIB, tercer trimestre.

VIERNES 9

COL: Saldos y flujos de deuda externa, septiembre.
EE.UU: Índice de Precios del Productor (IPP), noviembre.
EE.UU: Confianza del consumidor calculado por la Universidad de Michigan, diciembre.
EE.UU: Ventas e inventarios al por mayor, octubre.
China: Índice de Precios al Consumidor (IPC), noviembre.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.