

## Colombia: La oficialización de una dictadura constitucional

---

DANIEL LIBREROS / DARÍO CARREÑO :: 06/05/2019

Finanzas públicas y macroeconomía en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) no solo continúa la senda del ajuste fiscal iniciada por los gobiernos anteriores en contravía de lo que la Constitución proclama como Estado Social de Derecho, sino que además prioriza, en la ejecución del gasto público, el pago del endeudamiento con los acreedores, cumpliendo con las normas que lo establecen (Marco Fiscal de Mediano Plazo, Superávit primario y Regla fiscal). Para cumplir con esta exigencia el PND plantea una estrategia que incluye la modernización de la DIAN y una asignación más eficiente y focalizada del gasto público, de las regalías y austeridad en el gasto del Gobierno Nacional Central.

Esta estrategia incluye el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente para que reforme a su antojo el conjunto de la administración pública y la derogatoria de leyes que puedan obstaculizar este propósito. En una palabra, la oficialización de una dictadura constitucional.

1. Para el Sector Público Consolidado una reducción del gasto equivalente a 1,9% del PIB (del -2,1% en 2019 al -0,2 % en 2022, aproximadamente \$18 billones). La mayor responsabilidad en la consecución de este objetivo recaerá sobre el Sector Público No Financiero (SPNF) que deberá mermar su déficit en un monto similar, 1,8% del PIB (del 2,4% en 2019; al -0,6% en 2022), al que se le exige al SPC.

2. En lo que se refiere al Gobierno Nacional Central (GNC), el PND anuncia “un plan de optimización de los activos públicos a cargo del GNC que aportará recursos entre 2,0 % y 1,8 % del PIB. Adiciona una política de racionalización del gasto corriente, “el cual permitirá un ahorro de 0,6% del PIB” (aproximadamente \$6 billones). Llama la atención en este punto el recorte propuesto para los gastos de funcionamiento que anuncia una política laboral regresiva para los trabajadores del Estado y una aplicación selectiva de los subsidios que desfavorece a las poblaciones más vulnerables. En el aparte pertinente establece: “Así mismo, la senda de gastos de funcionamiento supone que los salarios públicos serán ajustados de acuerdo con la inflación; no se consideran ampliaciones de plantas de personal; no se prevé la creación de nuevas entidades o agencias que impliquen aumento de los gastos de funcionamiento y, finalmente, se contemplan medidas para promover una mejor focalización de los subsidios públicos”.

Este recorte del gasto público, exigido legalmente, en el diseño de los presupuestos anuales se encuentra lejano a resolver el problema estructural del endeudamiento público, el cual ha aumentado en los últimos años dada la dependencia de los ingresos fiscales de las oscilaciones de los precios internacionales del petróleo a partir del 2014 (ver gráfico No.1).

La convergencia entre la caída de los precios del petróleo y el deterioro de los ingresos fiscales puede evidenciarse en las estadísticas. El Ministerio de Hacienda ha aceptado que mientras que al cierre de 2013 estos ingresos ascendieron a \$23,8 billones, al finalizar 2016

tan solo llegaron a \$800.000 lo que debió compensarse con reformas tributarias y deuda pública.

A su vez, el endeudamiento acumulado en el período se reflejó en la elaboración del presupuesto del año 2019.

Efectivamente, en el proyecto inicial el monto de la deuda aumentaba en \$18 billones aproximados (de \$47,9 a \$ 66,4 billones), lo que obligó al actual ministro de Hacienda a reprogramar el pago de la misma en \$14 billones con la justificación de que esta operación era necesaria para ampliar el margen de los gastos de inversión. A ello debe sumarse la flexibilización de la regla fiscal obtenida por el Gobierno con el visto bueno del comité técnico asignado para el efecto y el FMI, bajo la justificación de los incrementos de gasto público causados por la migración venezolana, lo que le posibilitará utilizar otros \$6 billones adicionales desde ahora hasta 2020.

Sumados los recursos de la reprogramación de pagos de la deuda con el monto que se obtiene mediante la flexibilización de la regla fiscal, los ingresos que obtendrá el actual Gobierno ascenderán a \$24 billones. Estos ingresos son de corto plazo y aumentarán su margen de acción, pero incrementarán en el mediano y largo plazo el endeudamiento público a causa de las exigencias de estas reprogramaciones. Debe tenerse en cuenta que el monto total de la deuda pública bruta del Sector Público No Financiero (SPNF) ya asciende en la actualidad al orden del 57,6% del PIB (gráfico No. 3).

El PND desconoce esta realidad y opta por proponer el aumento del endeudamiento público para resolver crisis sectoriales. Tal es el caso del déficit en el sector salud causado por el derroche clientelar y los altos beneficios de los intermediarios privados. Este déficit asciende a \$10 billones, 1% del PIB. Otro ejemplo relevante es el de Electricaribe, empresa que tiene un déficit de \$8,7 billones, a pesar de que durante años usufructuó el llamado “cargo de confiabilidad”, un costo adicional que fue cobrado a los colombianos en las facturas mensuales para que mejoraran el servicio, lo que nunca ocurrió. El PND contempla en este caso un rescate financiero mediante una sobretasa de \$4 kilovatio para los estratos 4, 5 y 6 durante dos años, al tiempo que el Estado asume el pasivo pensional de la empresa, el cual asciende a \$1,2 billones, para luego privatizarla. En desarrollo de esta “operación de salvamento” aumentará la deuda pública.

El problema del endeudamiento aumenta a causa de las reformas tributarias regresivas que han sido implementadas en las últimas décadas oficializando exenciones fiscales para el gran capital. Hacia finales de 2017 la propia DIAN reconoció que en el lapso 2010-2017 el monto de estas exenciones ascendió a \$60 billones y Salomón Kalmanovitz, quien fuera miembro de la Junta Directiva del Banco de la República, ha advertido que estas exenciones llegaron en 2017 al 8,2% del PIB. Añadió que eliminarlas permitiría un incremento del recaudo del 60% aproximado.

La Ley de Financiamiento aprobada en diciembre de 2018 estableció exenciones adicionales (eliminación del IVA a los bienes de capital, reducción del impuesto a la renta y supresión de la renta presuntiva), las cuales llegan a \$9 billones. El PND no es ajeno a esa tradición; en el aparte pertinente anuncia una nueva reforma tributaria justificada en los argumentos convencionales: “Para garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo e impulsar el

crecimiento económico, el Gobierno promoverá una nueva reforma tributaria para reducir la carga impositiva de las empresas so pretexto de incentivar la inversión, el empleo y la competitividad empresarial, a través de una estructura tributaria más simple y amigable con la inversión...”.

El PND propone igualmente completar recursos fiscales mediante “procesos de enajenación y democratización de la participación accionaria de la Nación”, lo que significa una nueva fase de privatizaciones que ya comenzó a implementarse con el anuncio de la venta parcial de acciones de ECOPETROL.

## **2. Un diagnóstico falso para justificar el extractivismo**

Una de las expresiones de la crisis de capitalismo periférico es el déficit recurrente del sector externo, que debe compensarse con la cuenta financiera. Este dilema económico hace parte de la macroeconomía de la dependencia y significa una transferencia continua de riqueza al exterior, con oscilaciones conforme a las coyunturas del comercio internacional. El gráfico N.o 4 muestra esos diferenciales en la contabilidad externa para el caso colombiano en el lapso 2000-2018.

De manera análoga a lo que ocurrió con el presupuesto público, la caída de los precios internacionales del petróleo aumentó el déficit de cuenta corriente incrementándose de -US\$10.296 millones en 2017 a -US\$12.661 millones en 2018. Los propios cálculos oficiales aceptan que llegará a 3,9% del PIB a finales de este año, un déficit que presenta dificultades de financiamiento en el corto plazo.

Al reconocer esta realidad, el PND propone resolverlo mediante un incremento de las entradas netas de inversión extranjera directa, las cuales, anualmente “oscilarían entre US\$ 10.500 y US 13.000 millones...”. El sector de hidrocarburos y minería, sería el de mayor participación, lo que explica el interés gubernamental por implementar la explotación de petróleo no convencional (caso *fracking*) y por desconocer las consultas populares y previas en los territorios.

Pero esta apuesta parte de supuestos falsos. La inversión directa cayó en 14,1% durante el año pasado (llegó a US\$8.679,2 millones mientras que en 2017 había alcanzado US\$10.109 millones). El balance deficitario del rubro de renta de factores (remisión de utilidades y ganancias de portafolio) llegó a US\$11.441 millones en 2018, lo que significa un decrecimiento del Producto Nacional Bruto. Llama la atención el desplome que en 2018 experimentaron las inversiones de portafolio, las cuales cayeron en un 53,4%, confirmando la volatilidad que existe en la región y la tendencia a la fuga de capitales (gráfico N.o 5). Esto explica por qué el directorio ejecutivo del FMI prolongó desde mediados del año pasado y por un monto de USD\$ 11.400 millones la línea de crédito flexible que mantiene con el país y por qué el Banco de la República ha renovado las subastas para comprar divisas.

El decrecimiento de las inversiones externas durante 2018 (gráfico N.o 5) fue compensado en parte con las remesas que se ubicaron en US\$6.300, cifra distante a la disminución de los migrantes colombianos y a sus posibilidades de ingresos al punto de que para obtenerla “se requeriría que sus salarios en el exterior se hubieran incrementado a la exagerada tasa

de 10%", cálculo presentado recientemente por Sergio Clavijo, director de publicaciones de ANIF. Cita igualmente un estudio sobre el tema realizado por el Pew Research Center, centro de investigaciones con sede en Washington, en el que se afirma que "si bien los salarios de los latinos han subido más rápidamente que los del promedio en Estados Unidos (+5% vs +3%), este incremento está lejos de poder explicar el supuesto auge de las remesas hacia Colombia...". Debe concluirse que estamos en presencia de lavado de activos utilizando los giros de las remesas.

Algo similar puede anotarse para el caso del turismo. El mismo Clavijo añade al respecto, "Anif ha venido llamando la atención sobre el hecho de que el gasto per cápita que los turistas hacen en Colombia (US\$1.450) superaría al que hacen los visitantes en Francia o España (US\$600 y US\$800, respectivamente)...".

En lo atinente a las posibilidades exportadoras (las exportaciones decrecieron en 2018 de -US\$4.571 millones a -US\$5.316 millones) y que en la actualidad representan una cantidad igual a la de hace 10 años, tampoco estamos presenciando un contexto favorable. La contracción del comercio internacional es indiscutible. El precio internacional del petróleo, producto decisivo en la canasta exportadora, sigue consultando la reducción de las importaciones norteamericanas y el desinflar de la burbuja especulativa que hasta hace cuatro años transitó en los mercados de capitales.

Es difícil que mantenga el promedio de USD\$75 barril que plantea el PND. Dado que los supuestos sobre la reducción del déficit externo no van a cumplirse, el resultado será el aumento del endeudamiento general del país continuando con la espiral de transferencia de riqueza al exterior, la contracción aún mayor de los salarios y el empobrecimiento de un número cada vez mayor de colombianos.

Para quienes redactaron el PND el escenario de precios e inversiones externas que imaginan posibilitará un aumento en el ahorro interno incentivado por "el acceso a productos financieros mediante las tecnologías de la información" que, a manera de un círculo virtuoso, viabilizará un crecimiento de la inversión endógena. Este propósito inversionista ignora las limitaciones actuales a la misma. La reprimarización de la economía terminó por establecer una brecha en la productividad del trabajo frente a los países centrales superior a la de hace 25 años. El rentismo extractivista y la especulación financiera expresan a la manera de contrapartida esta realidad.

El supuesto incremento de la inversión deberá correr mayoritariamente por cuenta de la inversión privada. Esto por cuanto el PND incluye otra línea transversal de carácter ideológico conforme a la cual el Estado no debe obstaculizar el desarrollo virtuoso del mercado, lo cual implica entre otras cosas mayor control social y represión sobre las comunidades para el desarrollo de proyectos extractivistas.

----

## Referencias

- Clavijo, Sergio (13 de Marzo del 2019). *El problema de la Cuenta Externa de Colombia*, en Diario La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo->

500041/el-problema-de-la-cuenta-externa-de-colombia-2839068.

- Congreso de la República de Colombia (2019) Proyecto de Ley (en discusión). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2019). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad, DNP. Bogotá.
- Revista Semana, (10 de Febrero del 2019). *El 2019 luce despejado, pero ojo con 2020: Entrevista de Juan José Echavarría - Gerente del Banco de la República* en [www.semana.com/](http://www.semana.com/)
- Sarmiento Palacio, Eduardo (10 de Marzo del 2019). *Recuperación Insostenible* en Diario El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/recuperacion-insostenible-columna-844043>.

*Revista Izquierda*

---

<https://www.lahaine.org/mundo.php/colombia-la-oficializacion-de-una>