

Imprimir

## 1. Asimetría entre el articulado y las bases

Las discusiones que se han presentado en el Congreso sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND), *Pacto por Colombia*, *Pacto por la Equidad*, se han centrado en el articulado, y han dejado de lado el debate sobre el diagnóstico y las metas que el gobierno presentó en las *Bases*. Existe una profunda asimetría entre el articulado y las *Bases*. En sana lógica, el proyecto de ley debería ser consistente con el diagnóstico. No ha sucedido así. Los diferentes artículos responden a intereses múltiples que no son consistentes con las *Bases*.

Algunos ejemplos ayudan a ilustrar esta *asimetría* entre las *Bases* y el articulado. Basta mencionar tres artículos que se han discutido, y han entrado y salido de manera desordenada. El primero es la relación entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. El segundo es el *traslado express* entre los regímenes de pensiones. Y, el otro, es la reducción del IVA a la gasolina. Cada uno de estos temas tocan aspectos centrales de las finanzas públicas y del ordenamiento del Estado. No obstante su relevancia, se presentan como asuntos aislados. Y, sobre todo, estas iniciativas legales no tienen nada que ver con el diagnóstico. Estos artículos, y otros, se van agregando, en gran parte por el Ministerio de Hacienda, quitándole la iniciativa a Planeación, y sin ninguna consistencia con las *Bases*.

Para justificar el cambio de la relación entre Hacienda y el DNP, las *Bases* deberían haber retomado el análisis juicioso que hizo la Comisión del Gasto sobre el *presupuesto por programa*, mostrando que si en el país se avanza en esta dirección es irrelevante que Hacienda maneje los recursos de gasto e inversión. Este ejercicio analítico no se presenta en las *Bases*.

Del diagnóstico que se hace en las *Bases* del régimen pensional no se sigue, bajo ninguna circunstancia, la posibilidad de hacer un traslado express entre regímenes. Mucho menos, de los fondos privados hacia Colpensiones. El tema pensional es neurálgico, y mientras no se tenga claridad sobre lo que se debe hacer, estas normas improvisadas cofunden.

El cálculo del precio de la gasolina involucra demasiadas variables. En el PND no se hace un diagnóstico que lleve a concluir que es necesario reducir el IVA. Cualquier decisión de esta naturaleza tiene implicaciones en la rentabilidad de Ecopetrol, y en la demanda de los consumidores.

Estos tres artículos apenas son ejemplos, pero en el articulado abundan propuestas que nada tienen que ver con las Bases. Los congresistas están mirando los detalles de los árboles, pero no están considerando el conjunto del bosque. Su miopía no les ha permitido discutir la pertinencia del análisis que en las Bases se hace del estado actual de la economía.

2. Las Bases no proponen alternativas que permitan superar los problemas estructurales de la economía

Una vez se deja de lado la maraña del articulado y se vuelve a las Bases tratando de entender la concepción que tiene Duque de la economía colombiana, se constata un error de diagnóstico, ya que no se contemplan las causas de la fragilidad estructural.

En 1990 se tomaron decisiones cambiarias y comerciales que llevaron a una apertura abrupta de la economía. El debilitamiento del aparato productivo, tanto en el campo como en la ciudad, ha sido evidente. La apertura de 1990 terminó favoreciendo las importaciones. Entre 1990 y 1994 el saldo de la balanza comercial pasó de un superávit de 5,5% del PIB a un déficit de 5,5%, así que la apertura se reflejó en una pérdida notable de competitividad. El daño estructural que se le hizo a la economía nacional no se ha reparado. La liberación desordenada de la tasa de cambio llevó a una entrada masiva de dólares, que generó volatilidad y distorsionó la dinámica de la economía real. Este desbalance se fue consolidando y en 1999 llegó a una situación extrema, cuando el PIB se redujo -5,2%.

Algunos indicadores macro. Comparación (1961-1990), (1991-2016), (1961-2016)

|           | <i>y</i> | <i>x</i> | <i>m</i> | <i>ca</i> | <i>i</i> | <i>c</i> |
|-----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|
|           | %        | %        | %        | % PIB     | %        | %        |
| 1960-1990 | 4,48     | 4,65     | 3,77     | 0,51      | 4,49     | 4,03     |
| 1991-2016 | 3,35     | 1,60     | 4,68     | -3,33     | 3,96     | 3,28     |
| 1960-2016 | 3,95     | 3,32     | 4,05     | -1,08     | 4,08     | 3,70     |

*y* es el ingreso (PIB), *x* representa las exportaciones, *m* corresponde a las importaciones, *ca* es balance en la cuenta comercial como porcentaje del PIB, *i* es la formación bruta de capital fijo, *c* es el consumo.

Fuente: **SAENZ Jorge., SANCHEZ Germán., GONZALEZ Jorge.**, 2019. *Las Restricciones de la Balanza de Pagos en el Crecimiento Colombiano (1960-2016)*, Universidad Militar, Universidad Externado, Bogotá

Para captar el efecto de la apertura, hemos dividido el período 1960-2016 en dos subperíodos. El primero va de 1960 a 1990, y el segundo de 1991 a 2016. Gracias al cuadro es posible captar el efecto perverso que tuvo la apertura de los noventa, y que todavía no se corrige. La dinámica de la economía fue mejor durante el primer período. En estos años, la tasa de crecimiento del PIB, promedio anual, fue de 4,48%. En el segundo período fue de 3,35% y, además, el déficit en la balanza en la cuenta comercial fue de -3,33% del PIB. Y, finalmente, en el segundo período, las tasas de crecimiento del consumo y de la inversión fueron inferiores a las del primer período. Claramente, en el segundo período la apertura fue “hacia adentro”, en contra de todos los anuncios que había hecho el gobierno, insistiendo en que la apertura iba a potenciar las exportaciones del país.

Frente a estos problemas estructurales, el PND dice muy poco. Reconoce que la economía se ha primarizado, y que se ha vuelto petróleo dependiente, pero no diseña mecanismos que permitan cambiar la matriz energética.

En el desorden del debate sobre artículos aislados se ha perdido la visión de conjunto, y sobre todo, se ha caído en una profunda miopía que no permite entender los males

estructurales y, mucho menos, diseñar una estrategia de mediano y largo plazo.

---

*Jorge Iván González*

Foto obtenida de: Colombia Fintech