

# Documentos

CiDESD

23

febrero/2019

## Duquismo, modelo de desarrollo y política fiscal 2019-2022



*Libardo Sarmiento Anzola*<sup>1</sup>, Investigador Asociado y  
Miembro del Consejo Asesor de CiDESD.

**Este artículo comenta las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y evalúa el sistema fiscal que lo soporta.**

### **El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: entre el populismo de derecha y la realidad económico-fiscal**

El artículo 339 de la Constitución Política de Colombia decreta que “Habrà un Plan Nacional de Desarrollo (PND) conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades pùblicas del orden nacional. En la parte general se señalaràn los propòsitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones pùblicas contendrà los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pùblica nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.

El PND no es equivalente al Presupuesto General de la Nación (PGN). Estàn relacionados, pero son diferentes: el PND hace referencia al “Plan de inversiones” durante el período de gobierno presidencial y el PGN es el instrumento financiero anual del Estado

---

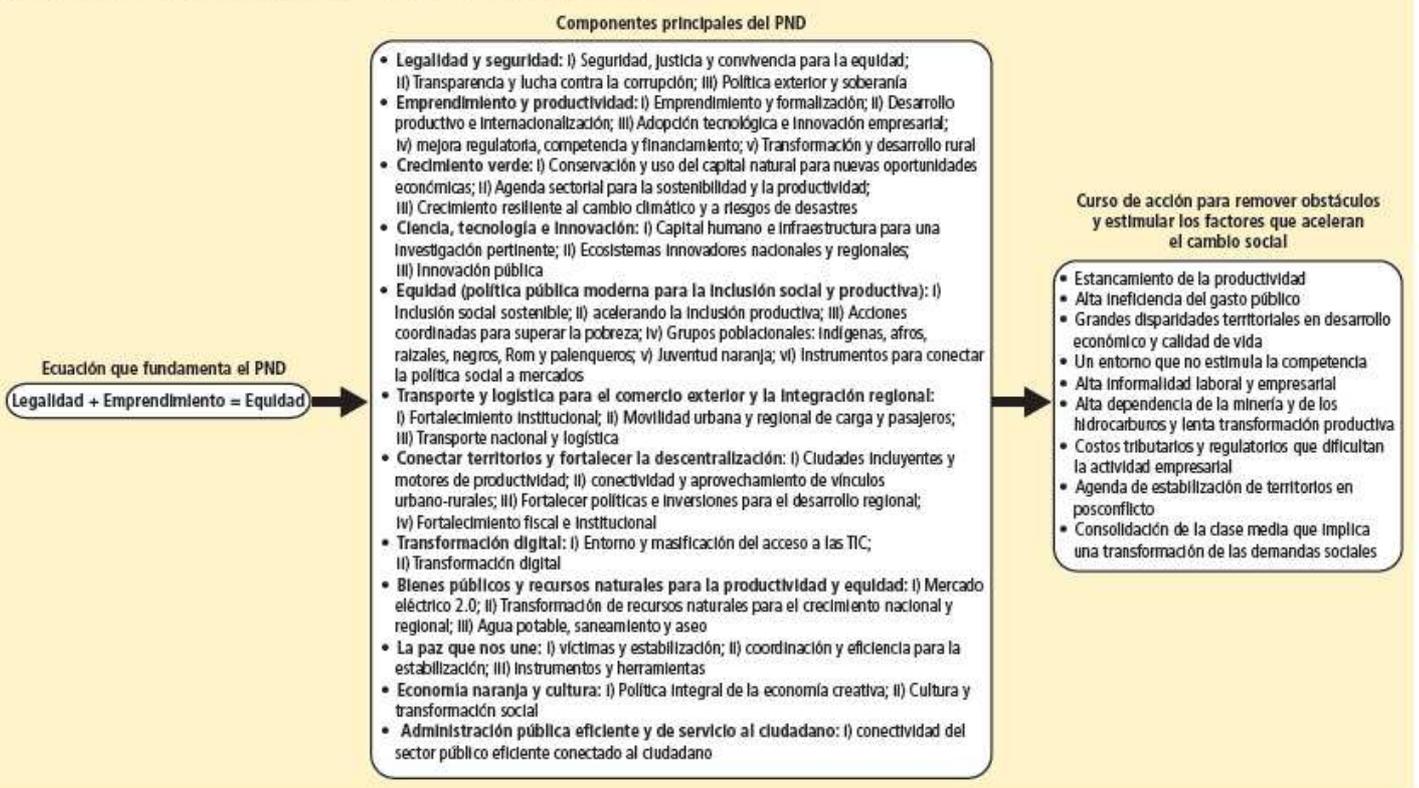
<sup>1</sup> Economista político y filósofo humanista. Docente de la especialización en Derechos humanos de la UPTC. Integrante de los comités editoriales de los periódicos Desde abajo y Lemond Diplomatiq, edición Colombia. Miembro del Centro interdisciplinario de Derechos Sociales y Desarrollo, Cartagena de Indias.

que equilibra el total de ingresos públicos, según fuentes, y el total de gasto público, según funciones del Estado y beneficiarios.

El PGN 2019 aprobado por el Congreso tuvo un valor inicial de \$258,9 billones. Con la “ley de financiamiento” (primera reforma tributaria de Duque) que entró en vigencia a partir del primero de enero de 2019, el PGN se incrementó en \$7.8 billones, para un total de \$266,7 billones, equivalente al 26,1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de 2019. La estructura porcentual del PGN 2019 es: 61 por ciento para funcionamiento del estado, 20 por ciento para el pago de deuda pública y el 19 restante para inversión.

Las bases del PND del presidente Iván Duque (2018-2022), “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, describe el conjunto de lineamientos y programas de la política pública durante su gobierno. Este se enmarca en la ecuación: “legalidad más emprendimiento igual a equidad”. Su fundamentación se inspira en las ideologías populistas de derecha; en general, carece de sustentación teórica, consistencia lógica y evidencia histórica. Los 12 componentes y los 38 lineamientos que estructuran al mismo describen una lista general de los buenos deseos de su gobierno, pero no presentan articulación, coordinación y correspondencia con los obstáculos, identificados en las bases del PND, que limitan el desarrollo del país o los factores que aceleran el cambio social (diagrama 1).

Diagrama 1. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”



La contradicción es explícita al comparar el discurso populista de derecha del PND frente al monto, estructura y asignación real del PGN 2019 (diagrama 2). Este último expresa la inflexibilidad inercial de la hacienda pública colombiana (determinada por los poderes fácticos que definen quiénes pagan y quiénes se benefician de la carga tributaria) y su carácter corporativista, asistencial y clientelar. Las finanzas públicas son, por antonomasia, un problema de economía política. Éstas crean lazos económicos y políticos entre el Estado, las fuentes de los ingresos y los grupos privados que se apropian del gasto público. El presupuesto materializa la política pública. Las acciones gubernamentales, como lo afirmó el premio Nobel de economía 1986 James McGill Buchanan, persiguen el autointerés de políticos y cabilderos, en vez del bienestar público.

Los poderes de facto, la oligarquía (empresarial, financiera y terrateniente), fuerzas armadas y de policía, tecnocracia y clase política, iglesias cristianas y evangélicas, todos mantienen intactos sus privilegios coloniales. Ellos gozan de fueros especiales que se traducen, entre otros, en exenciones tributarias y apropiación generosa del gasto público.

En Colombia, durante la década de 1970, el total de recaudo tributario del Gobierno nacional era de alrededor del 9 por ciento del PIB. El control directo de éste para el año 2019 escala a 26,1 por ciento. De acuerdo con la Ley de Wagner, el desarrollo económico de un país impulsa presiones crecientes por parte de la sociedad a favor de un aumento del gasto público, por dos tipos de razones: i) una sociedad más desarrollada es también más compleja con un mayor número de conflictos entre sus miembros, lo que exige una mayor intervención del Estado en su solución; ii) por la caracterización de los bienes y servicios públicos como bienes superiores y elásticos (su consumo o cantidad demandada se incrementa cuando aumenta el ingreso real de la sociedad), es decir la elasticidad-renta del gasto público es mayor que la unidad.

Estamos ante una realidad que sorprende: en contra del poder realmente existente entre nosotros, las tres últimas generaciones de colombianos dieron vida a la profunda y rápida modernización de la economía, la sociedad y las mentalidades, pese a lo cual el Estado no se transformó ni correspondió a éstos cambios.

El desproporcionado crecimiento de este Estado no generó sinergia con la producción económica o la elevación de la productividad y la eficiencia, o con los resultados en términos de florecimiento humano y progreso social. La explicación es sencilla, por el lado de los ingresos, la política fiscal mantiene la tradición de sobreexplotar a la clase trabajadora, mediante la regresiva estrategia de imponer crecientes y abusivos tributos a los ingresos laborales, gastos (IVA a la canasta de consumo familiar) y pequeña propiedad (negocios caseros, vivienda o vehículos), y de obstaculizar el crecimiento, progreso e innovación de la pequeña y mediana empresa con impuestos y parafiscales que alcanzan hasta el 70 por ciento de sus utilidades (sin restar las deducciones y subsidios al capital o la evasión y la elusión, práctica común de algunos empresarios)<sup>2</sup>.

Por el lado de los egresos, la característica general son los gastos improductivos: corrupción (de acuerdo con estudios de la Procuraduría, ésta alcanza una suma igual a 32 billones de pesos al año, cerca del 4% del PIB), nóminas burocráticas sobrevaloradas (los salarios de los 1,3 millones de funcionarios públicos son, en promedio, cinco veces más

---

<sup>2</sup> Según el informe "Paying taxes 2018", del Banco Mundial y Price wáter house Coopers (PWC), la tasa total de impuestos y contribuciones que pagan las empresas en Colombia está en 69,8 por ciento: 22,2 por ciento recaen directo sobre las ganancias; 18,6 por ciento están ligados a impuestos laborales y 29 por ciento se pagan por otros impuestos.

altos que lo percibido por los trabajadores comunes; además, los congresista y altos mandos del Estado devengan ingresos equivalentes a 50 salarios mínimos legales al mes), captura de rentas públicas por parte de partidos políticos y los socios de sus negocios, sostenimiento de un sobredimensionado aparato militar, policivo y de justicia al servicio del Gobierno y el capital y no de la ciudadanía común, y abigarrados programas de asistencialismo populista social con fines electorales, donde los políticos pueden sacar ventajas a sus intereses personales y de grupos, los cuales, a la vez, promueven y reproducen la dependencia social, la mentalidad mendicante y el sometimiento político, en lugar de la autonomía y el trabajo productivo y digno (así, por ejemplo, el programa de transferencias monetarias condicionadas “familias en acción” cubre a 2,5 millones de hogares con hijos menores de 18 años de edad).

La cultura corporativista dominante hace ver a los colombianos que el éxito no deriva del trabajo o del emprendimiento, sino del clientelismo y los contactos personales: del “saber quién” en lugar del “saber cómo”. En resumen, a la política y la economía las han marcado durante mucho tiempo las prácticas poco democráticas como el “patrimonialismo”, el “corporativismo” y el “clientelismo”<sup>3</sup>.

## Economía y finanzas públicas

Colombia es presa del “mito de los recursos naturales”: la idea de que lo que hace ricos a los países es lo que se encuentra bajo su suelo o en la asignación “providencial” de bienes naturales. La mentalidad extractiva de las clases hegemónicas o dominantes es parte constitutiva del legado colonial. De acuerdo con la descripción de Daron Acemoglu y James Robinson<sup>4</sup>, las instituciones económicas y políticas “inclusivas” protegen los derechos de propiedad y fomentan la innovación y el cambio tecnológicos; al contrario, las instituciones económicas y políticas “extractivas” están diseñadas para sacar ingresos y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar al subconjunto dominante. En América Latina, afirman, las instituciones políticas y económicas extractivas de los conquistadores españoles han perdurado, condenando a gran parte de la clase trabajadora a la pobreza.

Durante las últimas décadas, la productividad nacional ha contribuido desfavorablemente al crecimiento económico (la productividad de los factores –capital y trabajo– es negativa durante lo corrido del siglo XXI). Las causas de este adverso comportamiento son muchas: incluyen la informalidad generalizada (dos tercios de la población económicamente activa), la baja inversión (20% del PIB), la poca pertinencia y la mala calidad de la educación, la insuficiencia del sistema de salud, la precariedad y falta de financiamiento de las políticas de ciencia, tecnología e innovación, la creciente corrupción, instituciones burocratizadas e ineficaces y una infraestructura deficiente o inexistente<sup>5</sup>. El crecimiento a largo plazo está determinado por la productividad, la que a su vez depende

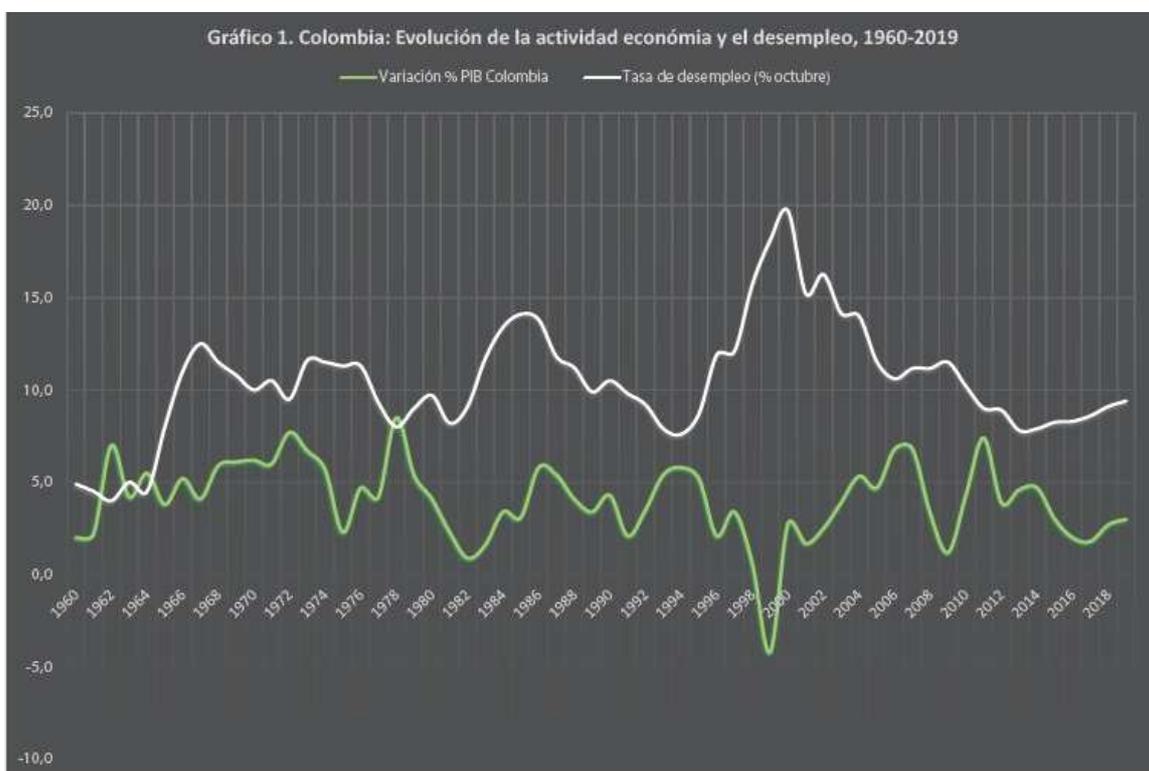
<sup>3</sup> El patrimonialismo se refiere al secuestro del gobierno por poderosos intereses privados; el corporativismo es la tendencia de un grupo o sector político, empresarial, sindical, profesional o social a defender a toda costa sus intereses y derechos de grupo, sin tener en cuenta ni la justicia o la democracia, ni las implicaciones o perjuicios que puedan causar a terceros; el clientelismo define un patrón político en el que los caudillos o jefes políticos locales obtienen votos y lealtad política de grupos de seguidores a cambio de protección y acceso a los recursos del Estado.

<sup>4</sup> Acemoglu, Daron y Robinson, James. (2013). *Por qué fracasan los países*. Editorial Planeta Colombiana S. A. pp. 95-98.

<sup>5</sup> Reid, Michael. (2018). *El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina*. Editorial Planeta Colombiana S.A. Colombia, p. 50.

de la sofisticación tecnológica, el nivel educativo y las capacidades y destrezas de la fuerza laboral.

El crecimiento anual promedio de la economía colombiana en los últimos sesenta años alcanza un 4,1 por ciento. Durante los años 1960-1979 el ritmo anual medio de la actividad económica fue de 5,2 por ciento. Entre 1980 y 2002 el incremento anual cayó a 3 por ciento. Gracias al boom de las materias primas (petróleo y minerales), entre los años 2003 a 2014 la riqueza del país se expandió a una velocidad de 4,8 por ciento anual. Con el desplome y volatilidad de los precios de los hidrocarburos, entre 2015-2017, la economía disminuyó su cadencia a 2,3 por ciento anual. En 2018 el crecimiento fue de 2,7 por ciento y para el año 2019 se espera un crecimiento no superior a 3 (Gráfico 1).



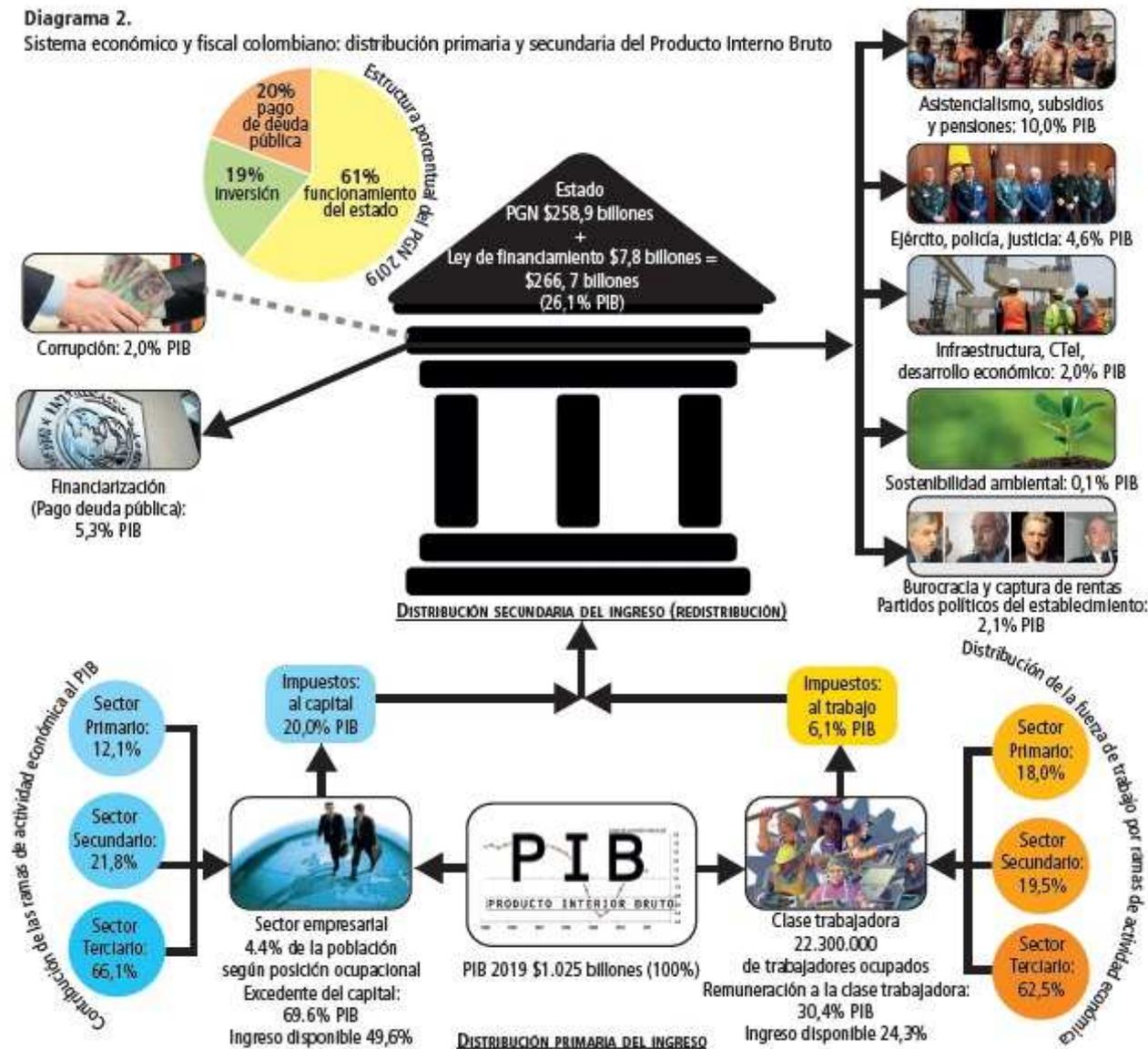
El boom de las materias primas ocultó a la sociedad colombiana grandes debilidades subyacentes en el desempeño económico. Estas son evidentes en la baja productividad de muchas de las ramas de actividad y trabajadores, el atraso tecnológico, la poca diversificación de la economía, la corrupción público-privada y en la falta de competitividad de sus empresas. Mientras en los países desarrollados se innova y se crean nuevas fábricas, en Colombia se intensifica la actividad extractiva, se multiplican los centros comerciales y proliferan las ventas ambulantes.

La estructura económica refleja la deformidad de los países periféricos y subdesarrollados. La macrocefalia del sector terciario (comercio, actividades financieras, seguros e inmobiliarias, comunicaciones y servicios) aporta el 66,1 por ciento del PIB; el sector primario (recursos naturales, agropecuario, silvicultura, pesca y explotación de

minas y canteras) contribuye con el 12,1 por ciento; y el sector secundario (industria manufacturera, construcción, suministro de electricidad y gas, y distribución de agua) el otro 21,8 por ciento del PIB (Diagrama 2).

Como un claro reflejo de este desempeño y estructura económica, las últimas tres generaciones de connacionales han tenido que enfrentar un alto nivel de desempleo, flexibilización y precarización de sus condiciones laborales: la tasa de desempleo es de 11 por cada 100 trabajadores en promedio anual durante los años 1960 a 2018. Durante los años 1960-1979 el porcentaje medio de la población económicamente activa sin trabajo fue de 8,9 por ciento. Entre 1980 y 2002 la tasa de desempleo se elevó a 12 por ciento. Durante el boom de las materias primas, 2003-2014, el desempleo apenas disminuyó a 10,7 por ciento, toda vez que las actividades extractivas son poco generadoras de puestos de trabajo. Durante la recesión de la economía en los años 2015 a 2017, el desempleo registró una tasa de 8,4 por ciento, si bien, la gran proporción de los ocupados permanecieron en actividades de “cuenta propia”, “trabajadores familiares sin remuneración” e informalidad. En los años 2018-2019 la tasa de desempleo vuelve a estar por encima del 9 por ciento. La fuerza de trabajo ocupada se distribuye en un 18 por ciento en el sector primario; un 19,5 por ciento en el secundario; y el 62,5 por ciento labora en el terciario (Diagrama 2).

**Diagrama 2.**  
Sistema económico y fiscal colombiano: distribución primaria y secundaria del Producto Interno Bruto



La explicación a la caída promedio del crecimiento económico durante los últimos sesenta años en relación con la menor tasa de desempleo y crecimiento de la fuerza de trabajo es sencilla: expresa la informalidad del mercado laboral, la menor productividad conjunta de los factores capital-trabajo y el parasitismo estatal unido al creciente gasto público improductivo.

## La repartija del pastel

**Distribución primaria del ingreso.** El valor del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia para el año 2019 se estima en \$1.025 billones (pesos corrientes). De acuerdo con la estructura de la distribución primaria del ingreso, el 69,4 por ciento es apropiado por los dueños del capital, patrones o empleadores (4,4% de la población ocupada según posición ocupacional) y el 30,4 por ciento por la clase trabajadora ocupada (22,3 millones de trabajadores). En impuestos netos, directos e indirectos, el sector empresarial transfiere al Estado el 20 por ciento de sus ganancias o utilidades (el ingreso neto disponible de la clase capitalista para consumo, ahorro e inversión es 49,4% del PIB) y los trabajadores otro 6,1 por ciento (a través del IVA a la canasta familiar, consumos, ingresos o impuestos a la propiedad del hogar; el ingreso disponible neto de todos los trabajadores y sus hogares para cubrir sus necesidades básicas es de sólo 24,3% del PIB). Estas dos transferencias (de los ingresos de empresarios y los trabajadores hacia el Estado) explican la apropiación del 26,1 por ciento del PIB por parte de la hacienda pública.

**Distribución secundaria del ingreso.** Uno de los problemas más graves del país, en la fase redistributiva, es la corrupción, en especial durante los procesos de contratación pública y en la ejecución de obras de infraestructura y programas sociales. Esta se ha vuelto sistemática. De acuerdo con las estimaciones conservadoras de la Procuraduría General de la Nación, producto de la corrupción endémica que acompaña al gasto público se pierde al año por lo menos el 2 por ciento del PIB (algunos cálculos llegan al 4% del mismo). La inédita consulta popular para endurecer las sanciones contra los corruptos, realizada en el país en agosto de 2018, no logró superar el umbral para ser aprobada; en consecuencia, las siete propuestas quedaron en manos del Congreso y del Presidente. Pero a nadie le interesó seguir con el tema, ni al Congreso (dominado por el Centro Democrático, partido político opositor a la consulta anticorrupción) o al presidente Duque (vocero de los partidos del establecimiento, de las iglesias evangélicas y de los sectores poblacionales de la derecha colombiana), ni a los partidos políticos del establecimiento o a la gran mayoría de la ciudadanía. La corrupción es un hecho aceptado culturalmente y parte “natural del paisaje político”.

Otro componente importante del gasto público son las transferencias al capital financiero nacional y extranjero vía pago de la deuda pública. En 2019, el gobierno de Duque destina el 5,3 por ciento del PIB al servicio (pago de intereses principalmente, porque postergó mediante renegociación el pago del principal o capital) de la deuda pública. El Estado gasta por encima de la capacidad fiscal (el déficit alcanza el 3,5% del PIB) el cual es financiado con aumentos de la deuda pública (alcanzó el 53% del PIB al finalizar 2018) y el aumento del índice de precios al consumidor o inflación (en 2018 fue de 3,2%) que en la práctica es otro impuesto pagado por la clase trabajadora.

**Insaciables.** Los partidos políticos conforman carteles cuyo objetivo es la captura de rentas, el control de la burocracia del Estado o el intercambio mafioso de “favores”. Esto les permite subyugar la contratación pública y sujetar al Estado a la compinchería patrimonial o partidista en lugar de a la burocracia “meritocrática” proclamada por Max Weber –el gran sociólogo alemán– como sello distintivo del Estado moderno. Todo esto conduce a que el Estado sea débil, ineficaz, despilfarrador, corrupto y contrario a los intereses públicos. En pagos a la alta tecnocracia, directores de las ramas de poder y congresistas, unido a la captura de rentas, los partidos políticos del establecimiento logran apropiarse 2,1 por ciento del PIB (adicional al 2% de la corrupción). Además, con la “Ley de financiamiento”, el presidente Duque entregó, a partir de 2019, el 20 por ciento del PGN al manejo directo y discrecional de los congresistas; revivió, de esta forma, lo que antiguamente se conocía como “auxilios parlamentarios” y después, coloquialmente, “mermelada”.

Debido al crónico conflicto social<sup>6</sup>, en 2019 la administración Duque asigna 4,6 por ciento del PIB a gastos de las fuerzas militares, policía y justicia. La mano dura seguirá siendo la norma, pese a lo que pudiera pensarse como reflejo del Acuerdo de paz logrado con las Farc. Según el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, Colombia es la nación suramericana que más porcentaje de su PIB destina al gasto militar.

***La cultura corporativista dominante hace ver a los colombianos que el éxito no deriva del trabajo o del emprendimiento, sino del clientelismo y los contactos personales: del “saber quién” en lugar del “saber cómo”.***

Por su parte, el gasto público social y los subsidios asistencialistas concentran el 10 por ciento del PIB. A pesar de su continuo aumento desde los mandatos constitucionales de 1991, el sistema institucional social se caracteriza por su precariedad, ineficiencia, baja calidad de los servicios, corrupción, desfinanciamiento y desvió hacia los estratos socioeconómicos privilegiados (en particular los subsidios a las desmesuradas pensiones que ganan los altos exfuncionarios de las diferentes ramas del poder público, oficiales retirados de las fuerzas armadas y los ex congresistas y miembros de la clase política).

El apalancamiento público en favor del crecimiento económico es marginal. A las actividades de mejoramiento de la infraestructura, ciencia, tecnología e innovación, la administración Duque solo aporta en 2019 el 2 por ciento del PIB. También la dimensión ambiental es poco representativa dentro de las prioridades del Gobierno, cuenta con apenas el 0,1 por ciento del PIB.

<sup>6</sup> En Colombia, durante 2018 el número de homicidios volvió a aumentar a la cifra de 1.000 asesinatos en promedio cada mes. Durante el año 2016 los asesinatos habían descendido a 10.674; en 2017 se elevaron a 10.868; y en 2018 las víctimas de la violencia homicida alcanzaron la cifra de 11.600. La tasa de homicidios por 100.000 habitantes tocó un máximo de 79 en 1991; después, en el año 2016, cayó a un mínimo de 21,9; en 2017 reinició su alza al registrar un valor relativo de 22; en 2018 mantiene la tendencia creciente con 23,2.

## La trampa de un Estado patrimonial, corporativista, asistencial y clientelista al servicio de los poderosos

Crecer en términos económicos cuesta, y para hacerlo por encima del necesario 5 por ciento anual el país está obligado a invertir por lo menos el 29 por ciento del PIB, en lugar de su promedio actual de 20 por ciento. El coeficiente de inversión relaciona la formación bruta de capital fijo con el PIB. La mayor transferencia de recursos privados, de empresarios y trabajadores al Estado, no genera un efecto multiplicador en la economía; al contrario, resta la capacidad de consumo, ahorro e inversión de la sociedad. Además, los crecientes impuestos que deben pagar la clase trabajadora mengua sustancialmente la demanda efectiva y afecta negativamente su calidad de vida. Estas dos situaciones debilitan la productividad, el crecimiento económico, el progreso social y el florecimiento humano. Las múltiples reformas tributarias durante las últimas tres décadas no han impulsado la inversión en las empresas, ni mejorado el bienestar de la clase trabajadora, ni fomentado el bienestar y la convivencia colectiva; al contrario han debilitado la productividad, fortalecido y profundizado al Estado clientelista, patrimonial, corrupto, belicista y corporativista.

Asimismo, el crecimiento de la riqueza de una sociedad requiere de instituciones económicas y políticas “inclusivas”. Además, este es impulsado por la ciencia, la tecnología y la innovación, la educación de calidad, las infraestructuras, el incremento del poder adquisitivo de las clases bajas y medias, las restricciones a la compinchería política, la exclusión de los carteles políticos lumpen, la captura de rentas y la plutocracia que distorsionan la competencia en los mercados y la implementación de regulaciones financieras que reducen las burbujas especulativas. La sociedad colombiana es inviable si sigue dependiendo de las instituciones económicas y políticas “extractivas” y “rentistas”, continua aupando la corrupción, la acumulación violenta, las burbujas inmobiliarias y explotando una mano de obra barata, poco educada y en expansión.

Para que esta sentencia no sea malentendida, es necesario recordar que en las últimas tres décadas los países que más han avanzado política, económica y socialmente son los que han logrado un consenso a favor de la democracia participativa, la estabilidad macroeconómica, la continua mejora de la competitividad, la internacionalización de sus comunidades y economías, la productividad y el desarrollo sostenible, las mejoras en infraestructura, la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, y la inclusión social (la importancia de eliminar la pobreza, reducir la desigualdad, promover y garantizar los derechos humanos, la justicia y la paz). Los países que se han desviado de este consenso han fracasado en diversos grados y dimensiones<sup>7</sup>. **da**

---

<sup>7</sup> Reid, Michael. (2018). *El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina*. Editorial Planeta Colombiana S. A. Colombia, p. 430.