

Documentos

CiDES

33

Julio/2022

Pacto Histórico: Hegemonía, governabilidad y cambio factible



*Libardo Sarmiento Anzola*¹, Investigador Asociado y
Miembro del Consejo Asesor de CiDES.

Al igual que los individuos, las sociedades no cambian porque existan mejores opciones; mutan cuando llegan a la conclusión que no les queda otra opción. La sociedad colombiana no es la excepción: tres de cada cuatro electores estuvo a favor del cambio en la primera vuelta de la elección presidencial y lo ratificaron en la segunda. Con el triunfo del Pacto Histórico (PH), su fórmula presidencial Gustavo Petro-Francia Márquez y el lema “Cambio por la vida”, le corresponde a esta coalición sociopolítica liderar y orientar el giro político, económico y social que se abre para el país.

Governabilidad y Acuerdo Nacional

La historia de la humanidad muestra que las revoluciones están basadas en contratos sociales cuyo rasgo dominante es que la autoridad procede desde abajo y que la gente se siente con capacidad de contribuir al cambio y mejorar su bienestar. La democracia no existe a menos que la población tenga el control de las decisiones más importantes que determinan sus condiciones de vida.

En esta senda, Colombia necesita construir consensos con el Estado, el sector empresarial privado, cooperativo y popular, la sociedad civil, las diversas regiones y las entidades internacionales, en trabajo unido para establecer metas a mediano plazo y responsabilizar a los gobiernos por ellas. Aunque debe basarse en condiciones financieras y técnicas, esta es una tarea política de negociaciones, alianzas y consensos. Con este propósito, la nueva fuerza de gobierno viene sumando apoyos, en el marco del acuerdo nacional que buscan construir y que han denominado “Frente amplio”.

¹ 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 Diplomatq, edición Colombia. Miembro del Centro interdisciplinario de Derechos Sociales y Desarrollo, Cartagena de Indias.

También muestra la historia que las sociedades modernas exitosas han forjado un amplio consenso político a favor de la democracia participativa, la estabilidad macroeconómica, el incremento de la competitividad en el mercado global, la inserción, cooperación y solidaridad en un mundo multipolar, la transformación del Estado hacia una entidad de derecho inclusiva, eficiente, eficaz, transparente y sin corrupción, la protección de la propiedad y la promoción del emprendimiento individual y colectivo, la inclusión social y pluriétnica (la importancia de eliminar la pobreza, reducir la desigualdad y garantizar universalmente los derechos humanos y la justicia), la construcción de la paz estable y duradera, la reducción significativa de las fuerzas armadas y de policía reorientándolas para desempeñar un rol democrático, la articulación de la participación ciudadana deliberativa con la institucionalidad democrática (sobre todo en el nivel territorial) y la implementación de un modelo de desarrollo democrático libertario, ambientalmente sostenible, animando, a la vez, un cambio cultural consciente y crítico, un nuevo sentido de la vida y la política y que encuentra en su búsqueda y construcción colectiva a la dignidad y la convivencia solidaria como referencias de la existencia humana cotidiana. Estas directrices son el fundamento del proyecto promovido por el PH.

Apartes del histórico giro que pretende el PH

<p>•Propone desarrollar el capitalismo en Colombia con una vocación de crecimiento económico para distribuir la riqueza por medio de una reforma agraria; asimismo, propone incentivar la producción agroecológica, el desarrollo de la industria nacional de fertilizantes e insumos y planes de cinturones agroalimentarios. Igualmente referencia una política de aranceles a los bienes e insumos del agro para estimular la producción.</p> <p>•transitar hacia una industria con mayor productividad, innovación y neutral emisión de carbono. La defensa a la industria nacional se realizará a través de la protección arancelaria. Articulación de pactos de productividad entre empresas privadas, sectores de la economía popular, sociedad civil y Estado, así como el desarrollo de cadenas de valor agregado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renegociación de los Tratados de Libre Comercio. • Creación del Ministerio de la Industria. • Construcción de una red ferroviaria eléctrica “sobre la base de las grandes troncales del comercio mundial”. Recuperar la navegabilidad sostenible de los ríos. Aumentar la capacidad aeroportuaria. Construir nuevas vías terciarias. •Transición energética: pasar de un sistema que depende del carbón y del petróleo a uno basado en energías renovables, girando hacia uno centrado en la productividad agraria. Cese de la contratación de exploración de petróleo. Modelo de Desescalamiento gradual del modelo extractivista. Creación de un fondo para esa transición con recursos de las regalías y de los ‘beneficios tributarios’ del sector de hidrocarburos, minería de carbón e hidroeléctricas. Ecopetrol continuaría, por lo menos durante los próximos 15 años, para “garantizar los combustibles 	<p>Para ello, establecería un sistema público universal basado en tres pilares: i) El solidario básico, garante de un bono pensional no contributivo de medio salario mínimo a los adultos mayores que no tienen pensión; ii) El contributivo, en el que tendrían que cotizar en Colpensiones todas las personas que ganen entre 1 y 4 salarios mínimos y solo los trabajadores cuyos ingresos sean superiores podrían decidir dónde cotizar el excedente; iii) El ahorro voluntario, complementario para los que lo deseen. Además, asegura, que no se afectarían los derechos adquiridos y que no se incrementará la edad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantía del derecho fundamental a la salud para toda la población, sin ningún tipo de barrera, ni económica, ni geográfica, ni sociocultural. Modelo de salud preventiva impulsado por una red de prestadores y conformada por equipos médicos que cubrirán todo el territorio nacional. • Educación pública, gratuita y de calidad para niños, niñas y jóvenes. Implementar progresivamente educación pública, gratuita y de calidad a nivel tecnológico y universitario en todos los niveles. • Cultura. Se construiría el estatuto laboral para el arte y la cultura, y se revitalizarán 46 centros históricos del país. • Reubicar a la Policía Nacional en el ministerio del Interior o de Justicia y desmonte del Esmad. El servicio militar dejará de ser obligatorio. Reestructuración de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Transformar el enfoque de la seguridad basada en la construcción y eliminación del enemigo interno para pasar a una seguridad humana basada en la igualdad, la protección de la soberanía nacional, la seguridad ciudadana, el cuidado de la vida y la naturaleza. Avanzar en la desmilitarización de la vida social, con unas Fuerzas Armadas para la paz.
--	--

<p>que el país requiere, y hacer aportes en insumos y derivados para la petroquímica, investigación y para que contribuya con impuestos, regalías y dividendos al Estado”. Creación del Instituto Nacional de Energías Limpias. No construcción de más hidroeléctricas de embalse. Prohibición de la exploración y explotación de yacimientos no convencionales y detención de los proyectos piloto de fracking y el desarrollo de yacimientos costa afuera. Reforma al código de minas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma agraria, en la que se realizaría el catastro multipropósito, se potenciaría el Fondo de Tierras y se harían Planes de Desarrollo con enfoque territorial y otros instrumentos creados por el Acuerdo de Paz. Las poblaciones rurales deben hacer parte del nuevo modelo de “economía productiva” e implementar programas que “garanticen ingresos seguros”. • El Pacto Histórico propone un cambio por el campo. Dejaremos, dicen, de importar millones de toneladas de alimentos e insumos que Colombia puede y debe producir. El propósito es bajar los precios de los alimentos. Dentro del modelo de país económico con que sueña Gustavo Petro, la “soberanía alimentaria” es otro de sus fundamentales. • La política de hábitat, servicios públicos y vivienda ordenada se basará en el agua. Ajuste normativo de las leyes de Ordenamiento Territorial. Revisar la reglamentación de viviendas de Interés Social (VIS) y de Interés Prioritario (VIP) y desarrollar un programa masivo de construcción y mejoramiento de viviendas rurales y urbanas. • Garantizar el suministro de agua potable en todo el territorio nacional y el mínimo vital de agua. • El turismo será el protagonista en la transición económica. Apoyarán proyectosturísticos comunitarios, culturales, de salud y de naturaleza. • El cambio por el trabajo promueve su dignidad y decencia. Petro promete defender que el Salario Mínimo aumente de manera justa en proporción al aporte real de los trabajadores. Reconocerá el trabajo comunitario de 1 millón de jóvenes con un salario básico que dependa de su incorporación al sistema formativo. Otro gran pilar de la Colombia que promete es su programa de empleo garantizado. La propuesta central es que el Estado actúe como empleador de última instancia. • Pensiones. Transitar hacia un sistema de pensiones unificado mayoritariamente público, complementario pero no competitivo, que garantice el derecho fuera del negocio, fortaleciendo a Colpensiones, mientras que los fondos privados existirían pero no tendrían la relevancia actual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la justicia con pilares como independencia judicial, meritocracia y autonomía administrativa y presupuestal, elección del Fiscal General independiente del gobierno nacional; reforma de la Procuraduría y de la Contraloría, eliminando duplicidad de funciones y reduciendo nóminas nacionales y territoriales y la implementación, en varios campos, de la justicia restaurativa, apostando por el reconocimiento de las víctimas y la responsabilidad de los victimarios. • Reactivación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y abrir espacios de negociación judicial y sometimiento colectivo a la justicia. Construir la política pública de paz, reconciliación y convivencia con el Consejo Nacional de Paz, e impulsar la participación de las víctimas en todo el ciclo de gestión de las políticas. • Respeto de los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno y las Farcon implementación efectiva y financiación. Reducción de los índices de violencia y garantía real de los derechos humanos. El propósito es lograr una paz total y definitiva, parte de lo cual es la negociación con el ELN; en esta intención coincide, de una parte, la exigencia del grupo insurgente con relación al establecimiento de los mecanismos y condiciones de participación de la sociedad civil en la definición e implementación del acuerdo para un proceso de paz y, de otra, la afirmación del líder del Pacto Histórico que durante su gobierno propiciará “diálogos regionales vinculantes”, en donde lo que se logre convenir para la resolución de problemas se “vuelva norma”. • Relaciones internacionales. Establecer y fortalecer los diálogos con países vecinos. Promoción de la integración política, económica, comercial, social y cultural de Colombia con la Patria Grande: Latinoamericana y el Caribe. Como puede deducirse, un programa para 20 o más años: ¿logrará el PH tal control de lo público, valiéndose para ello incluso del llamado a la sociedad, en el denominado “Frente amplio”, para construir un nuevo marco constitucional? ¿O su gestión en sus primeros cuatro años solo servirá para sanear y modernizar el capitalismo, arrinconando a la oligarquía terrateniente y abriéndole espacio a la industrial-financiera vinculada al capital global?
--	--

De ello emana la gobernabilidad, que debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Los grados y niveles de gobernabilidad involucran una serie de “acuerdos” básicos entre las élites dirigentes y la diversidad de “agentes estratégicos”. Tras ese propósito, el PH cuenta con un amplio margen de gobernabilidad para gerenciar y consensuar el cambio demandado por la

sociedad colombiana, tanto en el Congreso como con el sector empresarial y la sociedad civil.

Gobernabilidad que debe construirse: “Realizaremos diálogos regionales creando un Gran Acuerdo Nacional que nos oriente hacia los cambios que Colombia necesita para lograr la paz y el progreso. Nuestra propuesta de cambio nos convoca a todos y todas a unir fuerzas para empezar a crecer con transparencia, con respeto a los derechos, con igualdad, con democracia, paz y solidaridad”, expresó la triunfante fórmula presidencial. Un deseo también desprendido de la realidad, en tanto el PH quedó bastante sub-representado en el Congreso de la República: 20,2 por ciento de las curules del Senado y 13 por ciento de la Cámara de Representantes (gráficos 1a y 1b). Un gobierno de consensos, como el primero de sus objetivos, que de hacerse realidad y marcar sus cuatro años de gestión permitirá afirmar que se destacó por ser un presidencialismo de coalición.

Gráfico 1A.
Composición curules Senado 2022-2026:107

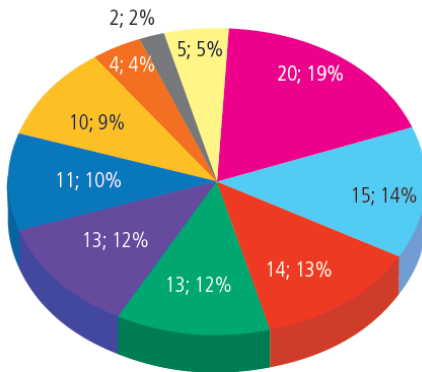
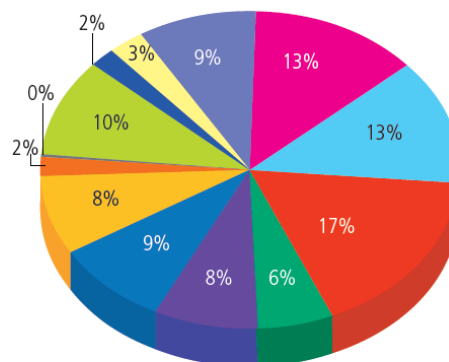


Gráfico 1B.
Composición curules Cámara de Representantes
2022-2026:186



- Pacto Histórico
- Partido Conservador
- Partido Liberal
- Partido Verde-Coalición Centro Esperanza
- Partido Centro Democrático
- Partido Cambio Radical
- Partido de la U
- Coalición Miira-Colombia Justo libres
- Circunscripciones indígena
- Partido Comunes (Ex Farc)
- Otras coaliciones mixtas
- Circunscripciones étnicas y residentes extranjeros
- Circunscripciones de Paz

Fuente: elaboración del autor con base en cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

Y en efecto, sus primeros pasos van en esa senda. Los representantes del Pacto expresan que “Somos conscientes de que la segunda vuelta quedó 50 y 50 y en este caso no se trata de tener las mayorías, sino de llegar a un consenso para tratar de acabar con la polarización que hay en Colombia”.

Entretejido de voluntades que comienza por el Congreso, cuyas sesiones ordinarias inician el 20 de julio, órgano del poder político en el que, según el Estatuto de la Oposición, las colectividades deberán declararse de gobierno, independientes o de oposición. Hasta ahora y según los acuerdos logrados, con distribución de ministerios y otras cuotas burocráticas, el nuevo gobierno cuenta con el respaldo de la coalición que lo llevó al triunfo, el partido Comunes, representantes a la Cámara de las curules de paz, las circunscripciones indígenas y una amplia bancada de congresistas de los partidos Liberal, de la U, Cambio Radical y la Alianza Verde, una suma de apoyos que le garantiza una solvente gobernabilidad, con dos terceras partes de las curules del Congreso para sacar adelante su proyecto de cambio. Estratégicamente, el PH da inicio al nuevo Congreso contando y

disponiendo del poder que otorga la Presidencia del Senado, en cabeza del senador Roy Barreras, para impulsar jurídicamente los tres ejes fundamentales de su programa de gobierno: i) consolidación de la paz total e integral; ii) cierre de las brechas sociales y garantía universal de los derechos humanos; iii) lucha contra el cambio climático y reorientación del modelo de desarrollo hacia su sostenibilidad; además, aprobar la Reforma Tributaria que requiere el nuevo gobierno para hacer viable financieramente su proyecto político y social.

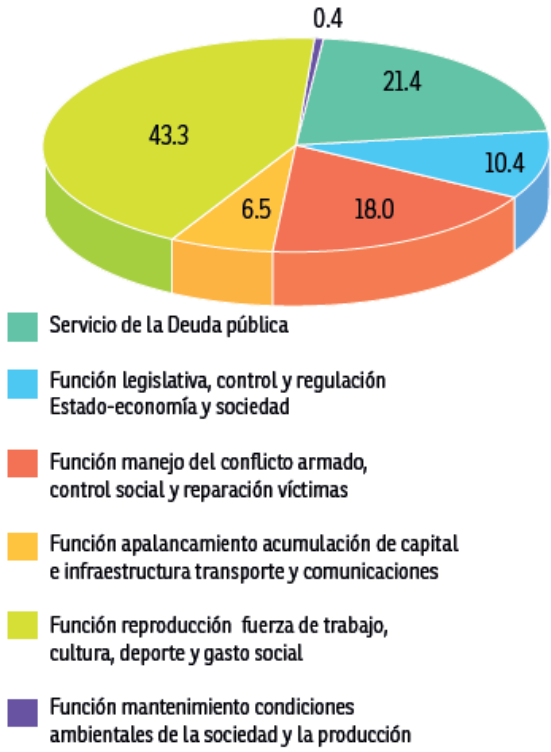
En oposición se declararon los sectores que representan la extrema derecha y la lumpenoligarquía colombiana, agrupados bajo las etiquetas del Centro democrático, el Partido Conservador (varios senadores conservadores que harán parte del nuevo Congreso han expresado su apoyo a la agenda del PH, generando una crisis al interior de su partido) y los movimientos políticos de las iglesias cristianas, que sumados alcanzan una tercera parte del Congreso.

Desafíos

Varios retos de gobernabilidad le esperan al nuevo Presidente. Uno de los primeros proyectos en los que se verá su relación con el Congreso será el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2023, iniciativa que debe ser radicada por la actual administración, pero aprobarse hacia septiembre a manos del gobierno entrante. Seguramente la estructura del PGN no será muy diferente al hoy vigente, diseñado y gestionado por la presidencia de Duque (gráfico 2).

El PGN está predeterminado por un alto volumen de inflexibilidades; el nuevo gobierno, en alianza con las bancadas del Congreso que le garantizan su gobernabilidad, deberá ajustarlo y armonizarlo de acuerdo con el proyecto histórico demandado por las tres cuartas partes de los connacionales, consecuentes con una de sus características principales: ser síntesis y reflejo de la lucha de clases.

Gráfico 2. Estructura del Presupuesto de Gasto o Ley de Apropriaciones del PGN 2022



Fuente: elaboración del autor con base en cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Un presupuesto con amarres y deberes: de los \$350,4 billones del valor aforado del PGN de 2022, el 59,7 por ciento se destina a costear el funcionamiento del Estado, el 21,4 al pago de la deuda pública y el 18,9 a inversión. Para crecer alrededor del 5 por ciento anual y

reducir el desempleo a un dígito, por lo menos el 26 por ciento del PIB colombiano debe ir a inversión, el principal motor del crecimiento. Al tiempo que así actúa, el nuevo gobierno tiene que ayudar a incrementar la tasa de ahorro e inversión del país.

Ahorro, para nuevos énfasis en la inversión, que puede lograrse a partir de promover una reestructuración del gasto mediante la renegociación de la deuda pública, haciendo más eficiente al Estado y reduciendo los gastos de funcionamiento, bajando drásticamente los gastos militares y de policía en la medida en que se reduzca el conflicto armado interno y se consolide una paz integral y total; ésta reducción debe apoyar el aumento del gasto social y la garantía de los derechos humanos, financiar las políticas ambientales y de sostenibilidad del desarrollo e incrementar la inversión, la innovación, la diversificación y el cambio en la matriz energética hacia tecnologías limpias y amigables con el ambiente.

Los principales gremios económicos (Andi, el Consejo Gremial Nacional –CGN– Fenalco y otros) reconocieron el triunfo del PH y felicitaron a los dos líderes de la presidencia, al tiempo que manifestaron su voluntad para trabajar de la mano con el próximo Gobierno y llamaron la atención sobre la importancia de cumplir y respetar la ley. En este sentido, el CGN destacó que como representante de los empresarios y del sector productivo está listo para trabajar por una “Colombia estable, incluyente y responsable, que garantice los derechos democráticos, las libertades individuales, colectivas y económicas, el ejercicio de la libre empresa, la seguridad jurídica y el respeto por las instituciones”, e invitó al nuevo gobierno a reunirse e integrar una agenda conjunta.

A la par de ellos, el cambio demandado por la ciudadanía debe ser el producto del trabajo mancomunado de todos, mucho más cuando el triunfo del PH es el resultado de la participación consciente de la juventud (23% del Censo electoral), las mujeres (51% de la población), los pueblos originarios negros, indígenas y Room (14% de la población), los sectores populares y las clases medias democráticas (80% de los habitantes), del pueblo trabajador y sus organizaciones sindicales y, en general, de las organizaciones sociales, tradicionales y nuevas, de los movimientos culturales, ambientalistas y defensores de los derechos humanos. El giro que se inicia requiere de la organización y participación activa de estos colectivos, poder político esencial del nuevo gobierno, para demostrar su fuerza, apoyo, creatividad y espíritu constructivo, solidario, cooperativo y democrático.

Uno de los retos más fuertes es la transformación de la naturaleza del Estado Colombiano. En la indagación al “Por qué fracasan los países”, Daron Acemoglu y James Robinson distinguen entre instituciones económicas y políticas “inclusivas”, las cuales protegen los derechos de propiedad, la equidad, los derechos humanos y fomentan la innovación y el cambio tecnológico, y las instituciones económicas y políticas “extractivas” que están diseñadas para sacar ingresos y riqueza de la mayoría de la sociedad trabajadora para beneficiar a un pequeño subconjunto de rentistas y explotadores. En Colombia, las instituciones políticas y económicas extractivas impuestas por los invasores europeos al finalizar el siglo XV, han perdurado condenando a gran parte de la población a la pobreza, la ignorancia y la exclusión.

Un primer cambio institucional anunciado por el nuevo gobierno es la creación del Ministerio de Igualdad y Mujer, el cual estará dirigido por la vicepresidenta Francia Márquez. La nueva

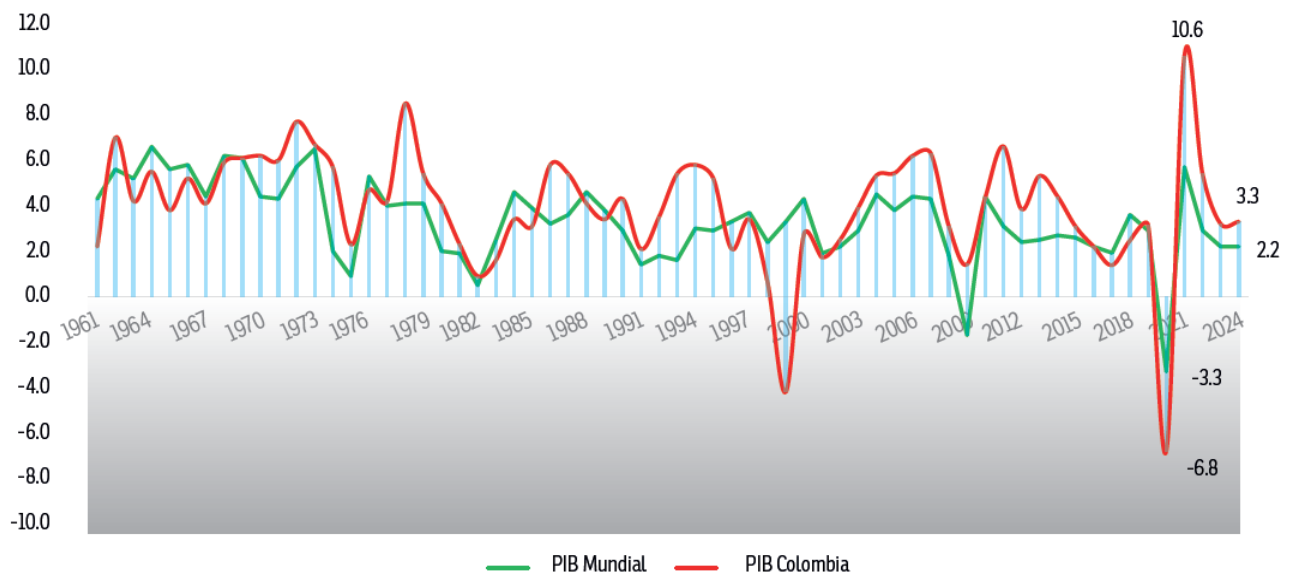
cartera tendrá cuatro objetivos: i) Lograr igualdad salarial entre el hombre y la mujer; ii) Reconocer el tiempo de trabajo en el hogar válido para la pensión; iii) Ingreso vital: medio salario mínimo a la madre cabeza de familia; iv) Con la reforma agraria y la economía popular hacer a la mujer titular de propiedad y sujeto de crédito de fomento para emprender.

Viabilidad del proyecto de cambio histórico

El modelo de desarrollo sostenible e inclusivo impulsado por el nuevo gobierno clasifica en los denominados progresistas o neodesarrollistas por contraste con el neoliberalismo. En el neodesarrollismo es el Estado el motor del crecimiento económico y de distribución del ingreso y la riqueza, interviniendo activamente en los procesos de producción, innovación, mercado y consumo, como también en la construcción de infraestructura, aunque sin estatizar ni centralizar el sistema económico.

Tras esta senda, una tasa de crecimiento compuesto del 3 por ciento anual es la cifra que se establece empírica y convencionalmente como condición necesaria y mínima para un funcionamiento satisfactorio del capitalismo moderno; sin embargo, con las amenazas actuales de una estanflación global, este crecimiento mínimo del PIB parece cada vez menos sostenible. Después de la caída abrupta de la economía mundial y colombiana en 2020 producto de las medidas drásticas que se tomaron para enfrentar la pandemia, las economías registraron un efecto rebote con altos crecimientos durante 2021- 2022 pero sin vigor para sostenerse, como se proyecta para los años 2023-2024 (gráfico 3).

Gráfico 3. Colombia: Crecimiento anual del PIB, mundial y Colombia (%), 1961-2024 (estimativos FMI y Banco Mundial)



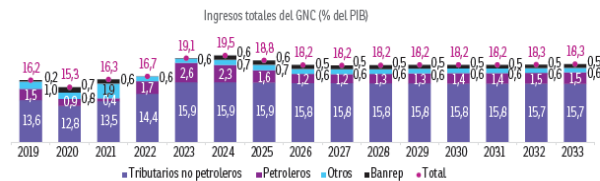
Fuente: elaboración del autor con base en cifras y proyecciones del FMI y el Banco Mundial

Además, al nuevo gobierno le tocará enfrentar los graves desequilibrios macroeconómicos heredados de la administración Duque (2018-2022) (Ver recuadro: La herencia).

Reforma tributaria estructural

Con al menos esa tasa de crecimiento económico en la mira, y en procura de oxígeno para concretar sus propósitos sociales, el nuevo gobierno enfrenta el reto de realizar un ajuste fiscal que incluya tanto el gasto como los ingresos (ver gráficos 4 y 5).

Gráfico 4. Ingresos totales del GNC

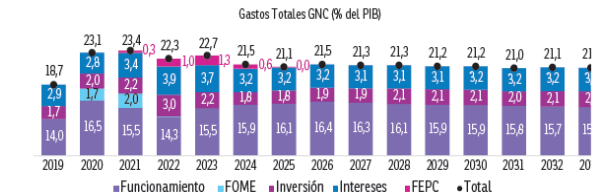


- Los ingresos totales aumentan transitoriamente por el sector petrolero, y a partir de 2026 se estabilizan en niveles cercanos a 18,3% del PIB.
- Los ingresos tributarios se mantienen relativamente estables en el horizonte de política, con una leve tendencia bajista explicada por el hecho que las importaciones se proyectan creciendo menos que el PIB nominal.

Elaboración: DGPIM

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

Gráfico 5. Gastos del GNC



- Entre y 2033 el gasto total se reduce en 1,7pp del PIB, por menor gasto en intereses y la desaparición del déficit del FEPC.
- El gasto en funcionamiento, distinto a FEPC, presenta un aumento progresivo hasta 2026, por cuenta de las inflexibilidades del SGP, las rentas de destinación específica y los gastos de seguridad social.

Elaboración: DGPIM

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

El reto principal que mantendrá ocupado a Gustavo Petro y a su equipo de gobierno es el análisis realista en materia financiera y jurídica del costeo fiscal de sus propuestas. Un estimativo preliminar de los recursos financieros requeridos para implementar el programa propuesto es de \$55 billones, esto es, 15,7 por ciento adicional al PGN de 2022 que tiene un valor de \$350,4 billones. En términos del PIB se requieren entre 3 y 5 puntos porcentuales adicionales para financiar de manera sostenible el gasto público anual para el período 2022-2026.

Para lograr reunir esos recursos, dos son las alternativas: mayor endeudamiento público o implementar una reforma tributaria. El nuevo gobierno se decanta por la segunda opción, y las características de la misma implican:

- Objetivo: recaudar \$55 billones adicionales.
- Criterios generales:
 - Desmonte gradual de los beneficios tributarios no justificados. Habría una sola tabla de impuesto de renta con tarifas iguales para rentas laborales, dividendos o ganancias ocasionales. De \$80 billones anuales son las pérdidas para el Estado colombiano fruto de los descuentos, los beneficios tributarios, las exenciones y las tarifas diferenciales otorgadas. Desmontar de forma gradual beneficios tributarios que incentivan la extracción mineroenergética y privilegian a personas naturales y jurídicas de altos ingresos y patrimonio.
 - La reforma tendrá su énfasis en el impuesto de renta. Aumentar el recaudo sobre las personas de más ingresos (se estima que este grupo privilegiado está integrado por unas 40.000 personas). Actualmente, la tasa efectiva del impuesto de renta a la que

tributan el 1 por mil de las personas más ricas del país es del 1 o 2 por ciento; en cambio los trabajadores promedio tributan a una tasa cercana al 20.

En contravía de los países de la Oede, en Colombia prevalece una estructura tributaria que depende mucho de los impuestos a las empresas y muy poco de los impuestos a las personas naturales (20% lo aportan las personas naturales y 80% las corporaciones), lo cual desincentiva la inversión, al tiempo que impide gravar de manera justa a las personas de más altos ingresos. Revertir este fenómeno es uno de los ejes, reduciendo las tasas de impuestos corporativos principalmente en los sectores claves para el proceso de industrialización, agrarización y de la transición energética, a la par que se elevan las tasas para las personas naturales.

Para que esta reestructuración cumpla con los objetivos de recaudo, se pretende clarificar la delimitación entre empresas y personas naturales. Los activos de una empresa que estén vinculados al cumplimiento de su objetivo social deben ser gravados a las tasas corporativas. Los demás activos, aquellos que simplemente están para ofrecer servicios a personas naturales sin ninguna conexión con la actividad principal de la empresa deben ser desvinculados de la misma y los flujos de ingreso que generen deben ser gravados como rentas de personas naturales. Así se corregirá una anomalía de vieja data que ha sido una cuantiosa fuente de elusión fiscal.

No recurrir a los impuestos regresivos. No sobrecargar a las empresas pequeñas y medianas con cargas impositivas superiores. Controlar la evasión de la propiedad rural (controlar las grandes extensiones de tierra con más impuestos o mayor productividad).

Personas Naturales:

- No disminuirá umbral para declaración de renta
- No cambios en el IVA. No se extenderá el IVA a la canasta familiar. Nuevos “impuestos saludables” sobre los alimentos “chatarra”.
- Impuesto de Renta aumenta para salarios altos (más de \$200 millones al año).
- Pago de impuesto al patrimonio a partir de \$1.000 millones.
- Gravar las pensiones más altas, de más de \$10 millones (en Colombia hay aproximadamente 25.000 personas que tienen pensiones de más de diez salarios mínimos, estas son las que entrarían dentro de la línea de un pago de impuestos; ingresos pensionales inferiores a este umbral no pagan impuesto).
- Aumento del impuesto a los dividendos
- La actualización del catastro multipropósito es una prioridad.

Personas Jurídicas:

- Disminuirá la carga tributaria, especialmente para las Pyme. Menos impuestos para las empresas productivas pequeñas y medianas que trabajen el agro con energías limpias.
- Eliminación de exenciones.

- Revisión de contratos de estabilidad jurídica
- No pagan impuesto al patrimonio
- Gravar activos improductivos, en particular los latifundios.

En resumen:

- Las propuestas fiscales proyectadas pueden agruparse en siete ítems: i) Gasto del Estado: aumentar a estándares internacionales; ii) Tamaño del recaudo: aumentarlo entre 3 y 5 por ciento del PIB; iii) IVA: No se toca en general, pero se aumenta para alimentos no nutritivos y se baja para los nutritivos; iv) Impuesto de renta, a) personas: aumentarlo y separarlas de las empresas; b) empresas: bajarles la tarifa; v) Impuesto al patrimonio: sí, base de patrimonio líquido de \$1.000 millones; vi) Impuesto a las altas pensiones; vii) Aumento impuesto a los dividendos.

La herencia

En la balanza comercial de 2022, el total de las exportaciones apenas representan comparativamente el 79,3 por ciento del valor de las importaciones; en 2015 alcanzaban al 69,8 de las importaciones, mejoramiento explicado por las rentas petroleras producto del acelerado aumento de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional: en noviembre de 2021 el barril se cotizaba en US\$73 dólares y al finalizar junio de 2022 se vendió a US\$115 (gráficos 6 y 10). El déficit en las cuentas con el exterior equivale a 7 por ciento del PIB;

El exceso de gasto del gobierno ha implicado un salto en el déficit fiscal de 2,3 por ciento durante 2012-2013 a 7,1 del PIB en 2021. Los ajustes previstos en las finanzas públicas permiten prever una reducción del déficit fiscal al 2,0 por ciento en 2024 para luego aumentar a 3,3 en 2026 ante la previsible caída en el precio internacional del barril de petróleo debido a la estanflación global que se avecina;

El gobierno saliente financió parte de su gasto a través de créditos; en 2012 la deuda Bruta del Gobierno Nacional Central (GNC) como porcentaje del PIB era de 34,2 y durante 2020-2021 llegó a 61 por ciento; en 2025-2026 se espera una reducción y estabilización alrededor del 54 por ciento (gráfico 11), lo que exige un fuerte ajuste económico y fiscal (en ingresos y gastos) por parte del nuevo gobierno;

La pérdida de valor del peso refleja, entre otras causas, los déficit que causó el exceso de gasto de la administración y el acelerado endeudamiento público. Una severa tendencia hacia la devaluación del peso, en el marco de una inestabilidad en la tasa de cambio: al inicio de la administración Duque era de \$2.956 por cada dólar, en junio de 2021 la tasa de cambio aumentó a \$3.780 por dólar, en mayo de 2022 alcanzó el máximo de \$4.110 por dólar. Al finalizar el mes de junio la tasa representativa del mercado (TRM) se cotizó en un promedio de \$4.129.9 por cada dólar estadounidense, ante temores de una recesión global.

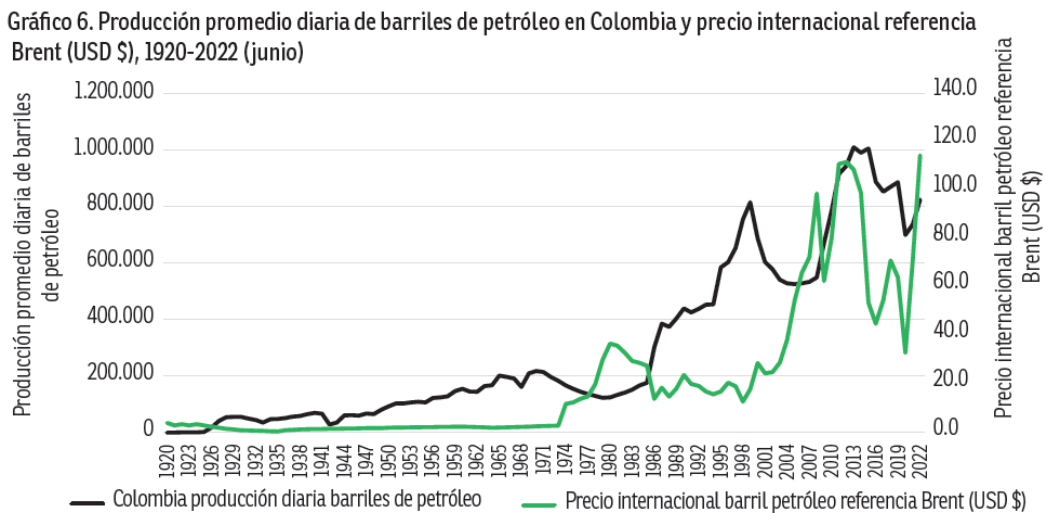
La inestabilidad y los desequilibrios macroeconómicos pasan su costosa y elevada factura a la población de clase media y baja, empobreciéndola aún más a través del incremento acelerado y sostenido en el índice de precios al consumidor (IPC), en particular debido a la inflación registrada en el rubro de los alimentos: durante los años 2018 a 2022 los precios aumentaron a una tasa anual de 3,2 por ciento hasta 9,1; en los alimentos el incremento fue mayor, de 2,4 a 21,6 por ciento; no controlar la inflación implicará una destrucción de los avances en productividad, al igual que una caída en la demanda de los hogares (gráfico 12);

El nuevo gobierno se verá abocado a realizar un fuerte ajuste, con un recorte drástico del gasto público y un aumento de los ingresos fiscales –reforma tributaria–.

Además, tendrá que equilibrar la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal con la intención de reducir la desigualdad social y mitigar entre los ciudadanos más pobres los efectos de las múltiples crisis que vive el

capitalismo. Los principales indicadores que reflejan el sufrimiento social de la sociedad colombiana registran un deterioro o agravamiento durante el período 2016-2022: i) la concentración del ingreso, una constante histórica (la labor del Estado colombiano en temas pro-igualdad es realmente lamentable), aumenta significativamente; actualmente Colombia tiene un elevado Gini de 0,53, ii) la tasa de desempleo aumentó de 8,9 por ciento en 2015 y actualmente se encuentra en 11,2; iii) la pobreza por ingresos aumentó de 34,7 por ciento en 2018 a 42,5 en 2020 y actualmente se ubica alrededor del 40,0; iv) la violencia homicida viene aumentado a un ritmo anual del 14 por ciento (gráfico 13).

No es casual, por tanto, que la mayoría social anhele un cambio, y así lo interpretó Gustavo Petro en su discurso al ganar la elección presidencial, al asegurar que lo que viene para el país es “un cambio de verdad”. Agregó: “mi deseo es disminuir la pobreza, construir una Colombia más igualitaria, cerrar las brechas económicas entre las mujeres y los hombres, consolidar la paz y priorizar la transición energética responsable de cara al futuro”.



Fuente: elaboración del autor con base en cifras de British Petroleum, Ecopetrol y Agencia Nacional de Hidrocarburos

Incertidumbres:

- Colombia, aunque no es potencia petrolera, vive principalmente de la renta de los hidrocarburos (en particular, la Hacienda Pública). En Colombia, los hidrocarburos aportan el 3,3 por ciento del producto interno bruto (PIB), en tanto el petróleo representa el 40 por ciento del valor exportado por Colombia al resto del mundo; en los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) los ingresos petroleros contribuyen con el 10,2 por ciento del total en 2022. Pese a lo anunciado por el gobierno del PH, no será fácil la transición energética y sustituir estos recursos en el mediano plazo. En 2022 se espera una meta de producción diaria de 825.000 barriles de crudo (gráfico 6). Está activa una amplia campaña de perforación, con más de 70 pozos exploratorios; en términos de firmas de contratos, que es donde todo comienza, el gobierno Duque ha firmado 69. Si los precios continúan altos y el ambiente de inversión sigue siendo atractivo, la producción puede superar 900.000 barriles en los próximos cuatro años; hasta 2025 o 2026 seguirán aumentando hasta los niveles

prepandemia, y de ahí en adelante, por más que haya inversión, empezará a declinar.

- Las regalías constituyen la principal fuente de financiación de los proyectos de inversión de las regiones a través del Sistema General de Regalías. En 2021 se obtuvieron \$7 billones en regalías y fueron las más altas desde el año 2014. De seguir esa tendencia es posible llegar a lo recaudado en el 2012, que fue el año más alto en materia de regalías de la historia del país (\$17,7 billones en el bienio 2013–2014). Hay factores a tener en cuenta, como la devaluación del peso, pero se debe evaluar también que los precios están altos y la producción se está recuperando. En esas condiciones, las regalías en el 2022 pueden rondar los \$9 billones.

- El Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles Derivados de Petróleo (Fepc) fue creado para evitar que la elevada volatilidad de los precios internacionales del petróleo se traslade, vía precios, a los consumidores. Colombia tiene el tercer precio por galón de gasolina más barato de América Latina, alrededor de US\$2,3. La razón de ello es el papel que cumple el Fepc, que absorbe la diferencia entre el costo establecido y el precio de paridad internacional. Según el MinHacienda, los precios se ubican para Gasolina Motor Corriente (GMC) y Acpm en 44 y 39 por ciento por debajo de la media de los países latinoamericanos, respectivamente.

El plan gubernamental para subsidiar los precios, si bien ha sido beneficioso para el consumidor, ha prendido las alertas en el Gobierno y se anunció que desde este mes de junio se llevarán a cabo aumentos para la gasolina y el Acpm: el incremento será gradual y seguirá hasta 2023 para cerrar paulatinamente la brecha en relación con el precio internacional.

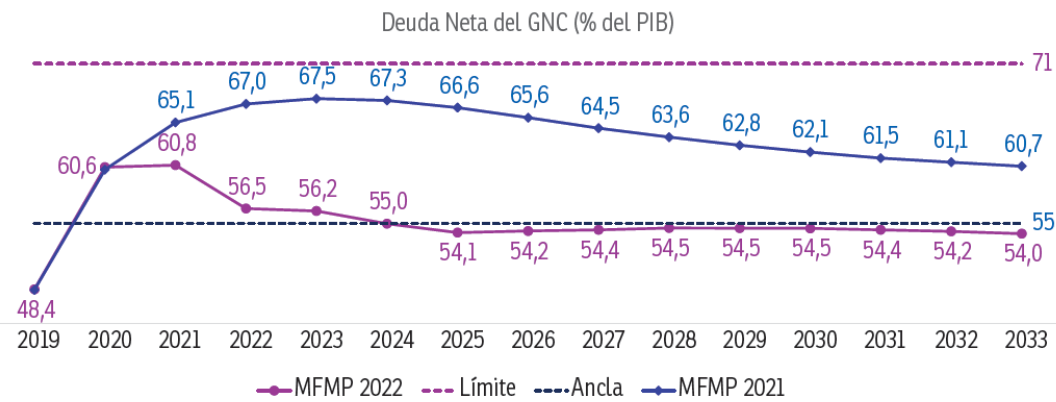
Esta alza es una medida adecuada para reducir el faltante, pero podría ser insuficiente por cuenta de los precios internacionales. Al cierre de 2022 se espera un déficit del Fepc entre \$31 y \$34 billones, cifra que representa 2,7 por ciento del PIB, según datos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf). De esta manera, el nuevo Gobierno tendría que girar \$28,5 billones al Fepc para pagar sus deudas y cubrir el déficit entre los años 2023 y 2025. El aumento del precio cada mes afectará los costos de transporte; los incrementos irían entre \$200 y \$400 mensuales en el caso de la gasolina y hasta \$250 en el caso del diésel. El nuevo gobierno deberá evaluar si adopta la medida o toma otras decisiones para paliar el déficit. Un aumento desbordado en el precio de los combustibles puede desprestigiar al gobierno por no cumplir sus promesas y encarecer el costo de vida, además de animar un clima de protesta y desborde social.

- Las remesas son el nuevo ‘dorado’ de la economía. Un negocio de US\$8.600 millones es igual a las exportaciones de café y carbón juntas, que en millones suman US\$3.091 y US\$5.652, respectivamente. Es un caudal de dinero silencioso que creció a un ritmo de 24 por ciento en 2021 y que se convertirá en la próxima década en uno de los pilares de ingresos externos más importantes para la economía colombiana. Vivir de los compatriotas que giran desde el exterior es una tendencia en crecimiento en regiones como el Suroccidente, el Eje Cafetero y Antioquia, remesas

que representan más para sus economías que las exportaciones tradicionales. Este es un tema sobre el cual aún no existen regulaciones legales o política pública; el nuevo gobierno deberá tomar cartas en este asunto de vital importancia económica y social.

- La deuda pública es un elemento estructural del funcionamiento del sistema económico y fiscal; con el paso del tiempo se va acumulando y se convierte en una renta perpetua que cobra el capital financiero al conjunto de la sociedad. El aumento de la deuda recorta el gasto social. Si se mantiene la renta petrolera con los precios elevados actuales, la deuda neta del Gobierno Nacional Central podrá estabilizarse en una cifra cercana al 54 por ciento del PIB durante los próximos 11 años (gráfico 7). La administración Petro-Márquez tendrá que intervenir el tema de la deuda pública buscando la renegociación de una parte, y limitando drásticamente su crecimiento, al tiempo que requiere abrir campo al financiamiento del Plan de Desarrollo 2022-2026.

Gráfico 7. La deuda neta tendría una tendencia decreciente y convergería al ancla en 2024



Elaboración: DGPM - MHCP

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

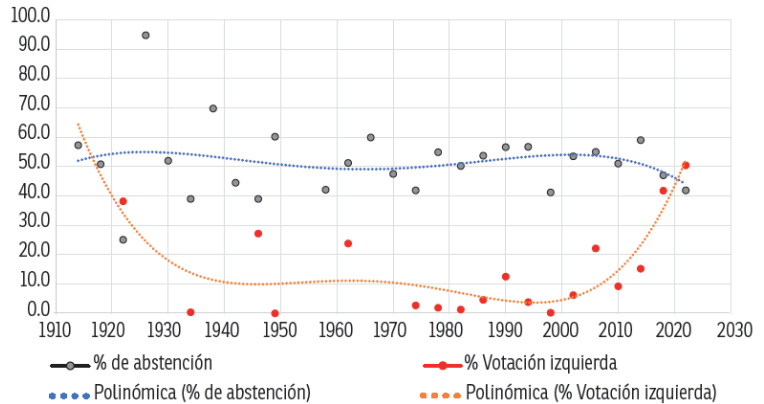
Es recurrente decir que una cosa es estar en campaña electoral y otra en la administración de la cosa pública, y la realidad nacional confirma esta constante. Si bien es cierto, como lo sustenta lo sucedido y las negociaciones en marcha, que la coalición sociopolítica Pacto Histórico cuenta con la suficiente fuerza hegemónica y con escenarios de gobernabilidad favorables, ello no es suficiente para cumplir con sus promesas, así limitado por la insuficiencia de recursos necesarios para financiar el conjunto de programas en que se fundamenta su propuesta de giro reformista para modernizar el capitalismo –de rostro humano, le dicen los socialdemócratas–, lo cual lo acerca a un amplio espectro de incertidumbres. Una propuesta y una acción para llevar este programa reformista más allá de la modernización del modelo económico, social y político vigente, tras autonomía, autogestión y fortalecimiento de la economía popular fundada en criterios colectivos, y que confronte al capital internacional interesado en un retoque de la economía nacional, queda en manos de la sociedad, llamada a la deliberación, movilización, propuesta, acción y construcción en todas las regiones del país.

Hegemonía del Pacto Histórico

El PH obtuvo el triunfo con la votación más alta de la historia, 11.277.407 sufragios, equivalentes al 50,5 por ciento de las 22.637.351 personas que ejercieron su derecho democrático. El Censo electoral registró una cifra de 39.002.239 connacionales; en consecuencia el 58,1 por ciento de los votantes autorizados acudieron a las urnas el pasado 19 de junio. Con base en los resultados, la segunda vuelta se convierte en la jornada electoral para elegir presidente con la abstención más baja en los últimos 20 años: 41,9 por ciento del total potencial de votantes.

En Colombia se registra una correlación entre el aumento de la participación y el voto por los candidatos de izquierda democrática: a menor abstención, mayor votación por la opción alternativa (gráfico 8).

Gráfico 8. Colombia: porcentajes históricos abstención y votación por candidatos de la izquierda, 1914-2022 (2ª vuelta elección Presidente)

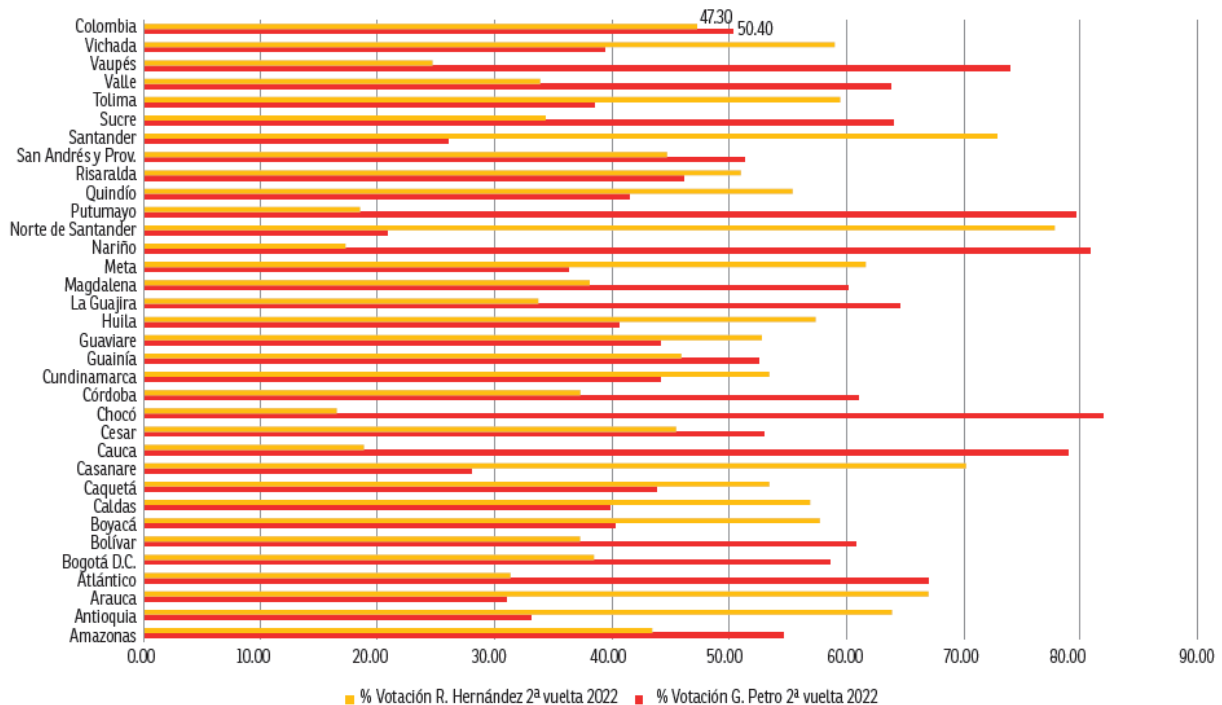


Fuente: elaboración del autor con base en cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

La noción de hegemonía alude a la supremacía de una organización política sobre otras; en contraste con el autoritarismo, la supremacía cultural es hegemónica sólo si los afectados por ella también consienten y luchan por su sentido común. La geopolítica (gráfico 9) y los resultados de las votaciones por presidente en segunda vuelta muestran aparentemente un país dividido por mitades, esto no es tan cierto.

El análisis estadístico y la medición del grado de hegemonía dejan ver, con evidencia empírica, el alto grado de hegemonía de la coalición sociopolítica PH.

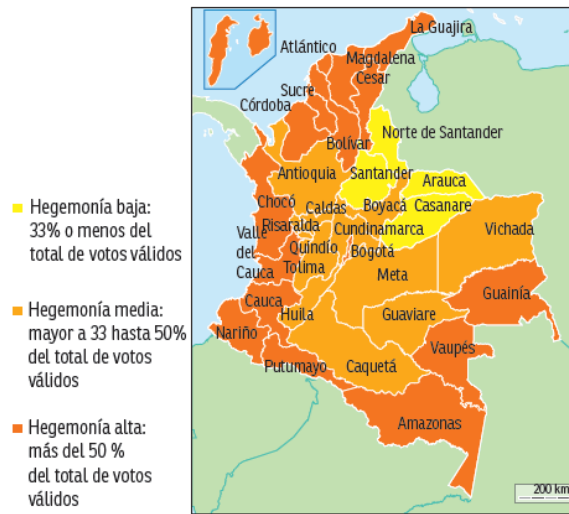
Gráfico 9. Colombia: resultados por departamento de los dos candidatos que pasan a la segunda vuelta en la elección presidente, 19 de junio de 2022 (en porcentajes)



Fuente: elaboración del autor con base en cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

En efecto, el mapa que arma las votaciones según el criterio de grado de hegemonía permite concluir que esta alianza es altamente hegemónica en 17 de las 33 unidades territoriales (incluido Bogotá, D.C.) que integran al país (51,5%) al obtener el triunfo con más de la mitad de los votos válidos; en doce departamentos (36,4%) la hegemonía es media (la votación se encuentra en un rango entre más de 33% y 50%) y sólo en 4 (12,1%) la hegemonía es baja, esto es, un voto favorable al PH inferior a la tercera parte del total de sufragios válidos del departamento.

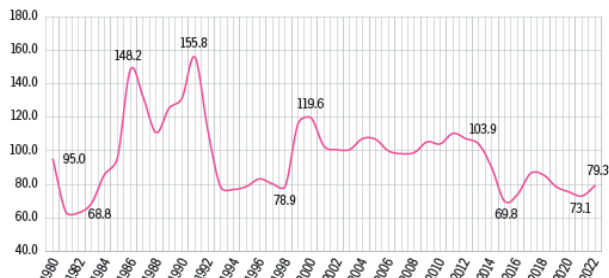
Mapa 1. Colombia: Grado de hegemonía del Pacto Histórico por departamento, según resultados de la segunda vuelta, 19 de junio de 2022



Entre la primera y la segunda vuelta, el grado de hegemonía de esta coalición sociopolítica creció (cuadro 1). La votación media que le favoreció se elevó 8,9 puntos porcentuales, de 42,6 aumentó a 51,5 por ciento. El rango de votación por el PH añadió 4,5 puntos porcentuales en sentido positivo: el mínimo de la segunda vuelta fue de 20,9 por ciento en contraste con el de la primera de 15,8; el máximo aumento de 72,4 por ciento a 81,9. La votación por Gustavo Petro y Francia Márquez fue más alta, compacta y homogénea: el coeficiente de variación disminuyó 5 puntos porcentuales, de 37,6 bajó a 32,6 por ciento.

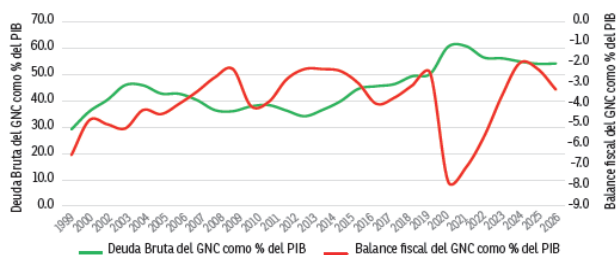
Cuadro 1. Colombia: Estadísticas descriptivas de la elección presidencial, Pacto Histórico a 1ª y 2ª vuelta		
	% Votación G. Petro 1ª vuelta	% Votación G. Petro 2ª vuelta
Media	42,6	51,5
Desviación estándar	16,0	16,8
Rango	56,6	61,1
Mínimo	15,8	20,9
Máximo	72,4	81,9
Coefficiente de variación % (Des Est/Media)	37,6	32,6

Gráfico 10. Colombia: % Exportaciones/Importaciones, 1980-2022 (abril)
(La balanza comercio es la diferencia que existe entre el total de las exportaciones e importaciones de un país)



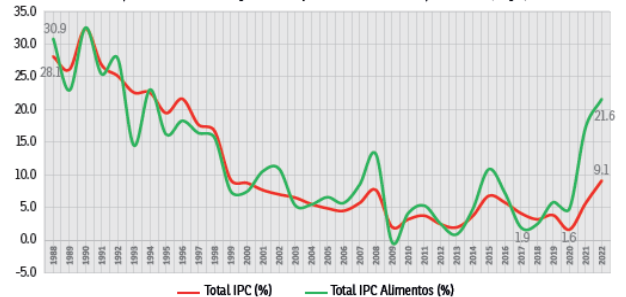
Fuente: elaboración del autor con base en estadísticas del DANE.

Gráfico 11. Colombia: Deuda Bruta del GNC como % del PIB y Balance fiscal del GNC como % del PIB
(Las cifras oficiales del balance fiscal incluyen: ingresos, gastos, intereses, déficit o superávit, financiamiento interno y financiamiento externo), 1999-2026



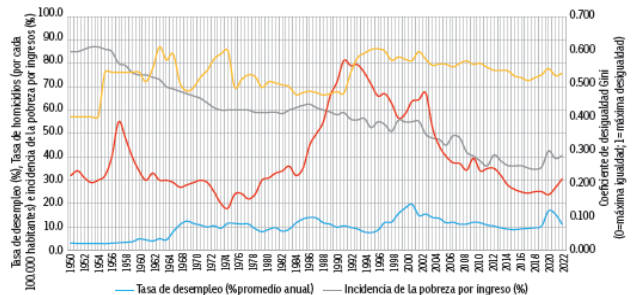
Fuente: elaboración del autor con base en cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022.

Gráfico 12. Colombia, inflación anual total y variación precio de los alimentos, 1988-2022 (mayo)



Fuente: elaboración del autor con base en estadísticas del DANE.

Gráfico 13. Evolución de los indicadores de sufrimiento socioeconómico. 1950-2022



Fuente: elaboración del autor con base en estadísticas del DANE e Instituto Nacional de Medicina Legal-Forensis.