


A black and white halftone photograph showing a crowd of people. In the center, a banner is held up with the word "Resistencia" written on it in a bold, sans-serif font. The background is dark and filled with the halftone pattern of the photograph.

Resistencia

**ECONOMÍA POLÍTICA
DE LA DOMINACIÓN**



El Presupuesto General de la Nación 2021: Bajo la sombra del embrujo uribista

33

ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS

PROFESOR ASOCIADO DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha presentado el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2021 -en adelante PGN 2021- por valor de \$314 billones.

El 59% de los mismos será destinado a gastos en funcionamiento (\$185 billones), el 24% al servicio de deuda (\$75,9 billones) y el 17% a la inversión pública (\$53,1 billones). La pregunta que surge es si con el monto, distribución y opciones de financiación definidos para el PGN 2021 se cumple con los objetivos que tradicionalmente se le atribuyen a la política fiscal, teniendo en cuenta la situación social, económica y política que vive el país.

En términos teóricos se afirma que el presupuesto público es fundamental para garantizar el crecimiento económico, la igualdad socioeconómica y el pleno empleo. Para el caso colombiano, estos propósitos generales deben interpretarse reconociendo un contexto histórico particular: la disputa por la implementación y la construcción de paz en Colombia, las movilizaciones sociales del 21 de noviembre de 2019 (“los cacerolazos del 21N”), la llegada del covid-19, y los sucesos de violencia que han golpeado desproporcionadamente a la juventud del país en cerca de 59 masacres documentadas en 2020 con un saldo escabroso de 236 víctimas.

Analizar los objetivos de la política fiscal implica también reconocer los intereses y eufemismos expuestos por gobierno en este contexto:

1. El Acuerdo Final de Paz firmado con las FARC debe reinterpretarse bajo los parámetros gubernamentales de seguridad y contención de la "Paz con Legalidad" que defiende el gobierno y que se manifiestan en objetivos de seguridad, estabilización y consolidación en los territorios del país.

Para el gobierno de Duque el panorama es claro: Colombia experimenta un proceso continuo de desarrollo desde el año 2002, que se ve afectado momentáneamente por la llegada de la pandemia, pero cuyo principal desafío son los problemas de seguridad que impiden la estabilización de los territorios rurales y amenazan las conquistas de una clase media urbana creciente y exigente. En consonancia con esta postura, se requiere una política fiscal que mantenga los parámetros macroeconómicos que han facilitado el desarrollo del país, que enfrente la pandemia sin alterar estructuralmente el modelo de política social vigente y que afirme la seguridad como verdadera finalidad de la paz. Es decir, un modelo fiscal que sostenga los tres pilares ("tres huevitos") que "transformaron" el país: la confianza inversionista, la seguridad y la política social asistencial.

2. Para el Gobierno Nacional, las movilizaciones del 21N son el resultado de un país que avanza por buen camino, pues son el reflejo de una "clase media" que se consolida después del año 2002 (con el primer gobierno de Uribe) y que se hace más exigente en cuanto a sus demandas sociales.

3. La llegada del covid-19 debe atenderse como un problema estrictamente sanitario que interrumpe los logros alcanzados desde el año 2002, que requiere medidas de excepcionalidad política para su gestión y que constituye "una oportunidad" para profundizar reformas (neoliberales) para que la sociedad se "reinvente", se acelere la recuperación y se asegure el crecimiento sostenible.

4. Y las masacres no existen: el país enfrenta casos de "asesinatos colectivos" provocados por la acción del ELN, las disidencias de las FARC, las estructuras criminales vinculadas al narcotráfico o por "grupos residuales" que muestran las fallas de la implementación del Acuerdo de Paz en términos de su incapacidad para derrotar "los malditos negocios del narcotráfico y la minería ilegal".

Para el gobierno de Duque el panorama es claro: Colombia experimenta un proceso continuo de desarrollo desde el año 2002, que se ve afectado momentáneamente por la llegada de la pandemia, pero cuyo principal

desafío son los problemas de seguridad que impiden la estabilización de los territorios rurales y amenazan las conquistas de una clase media urbana creciente y exigente. En consonancia con esta postura, se requiere una política fiscal que mantenga los parámetros macroeconómicos que han facilitado el desarrollo del país, que enfrente la pandemia sin alterar estructuralmente



<https://s.france24.com/media/display/c96ca4ea-c074-11ea-b944-005056bff430/w:1024/a%2010244.webp>

el modelo de política social vigente y que afirme la seguridad como verdadera finalidad de la paz. Es decir, un modelo fiscal que sostenga los tres pilares (“tres huevitos”) que “transformaron” el país: la confianza inversionista, la seguridad y la política social asistencial.

Con respecto a la confianza inversionista, para el año 2021 se prevé un gasto en servicio de deuda (intereses y amortizaciones) del orden de \$75,9 billones; es decir, \$22 billones más que lo programado para el año 2020 (\$53,6 billones) y diez veces más de los recursos que ha gastado el Gobierno Nacional para enfrentar los efectos económicos y sociales originados por la pandemia en asuntos de salud, transferencias de programas sociales y subsidios a la nómina. La priorización realizada responde al interés gubernamental por ofrecer una señal de confianza al capital financiero y a las agencias calificadoras de riesgo en un contexto en el que se prevé que el déficit fiscal pasará del 2,7% del PIB en

2019 al 8,2% del PIB en 2020 y al 5,1% del PIB en 2021: casi siete puntos por encima de lo establecido en la regla fiscal (1,6% del PIB). Estas cifras contrastan con los montos definidos para la inversión pública en 2021 (\$53,1 billones), pues esta aumenta solo \$5 billones con respecto a lo programado para el año 2020 (\$47,9 billones). La brecha entre los gastos destinados a la deuda y aquellos canalizados hacia la inversión pública parece aumentarse en el futuro, en tanto el PGN 2021 se financiará con \$64,1 billones de créditos externos e internos, lo que llevará a que la economía colombiana tenga un nivel de endeudamiento cercano al 60% del PIB. Sobre estos puntos surgen dos preguntas: ¿Por qué el Gobierno Nacional no prefiere endeudarse con el Banco de la República como lo han planteado sectores académicos heterodoxos e incluso la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)? ¿Por qué se rechaza cualquier posibilidad de endeudamiento con el Banco de la Repú-



https://files.rcnradio.com/public/styles/image_834x569/public/2020-05/img_1034_o.jpg?itok=XY_ViQMm

blica indicando sin ninguna prueba que estos préstamos son inflacionarios y que aquellos préstamos contraídos con el sector privado nacional e internacional no son inflacionarios y constituyen una opción sana para el país? Por su parte, el sector de defensa y seguridad presenta una variación porcentual positiva del 11%, pasando de recibir recursos por \$34,3 billones en 2020 a proyectar recursos por \$38,1 billones en 2021. Este monto es seis veces superior a los \$6,1 billones que, excluyendo los recursos del Sistema General de Participaciones, dice destinar el gobierno a la Implementación del Acuerdo de Paz. Esta es la manifestación presupuestal de la denominada "Paz con Legalidad" inspirada en la doctrina de seguridad nacional y que se materializa en los territorios con la figura de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) definidas por el Consejo de Seguridad Nacional y que subsumen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) a los objetivos de estabilización y consolidación territorial definidos por el gobierno.

Intereses bélicos que se ratifican si se tiene en cuenta que el sector de Agricultura y Desarrollo Rural sufrirá un recorte presupuestal

del 10%, pasando de una apropiación de \$1,9 billones en 2020 a recibir \$1,7 billones en 2021. El gobierno desconoce por esta vía los objetivos del Acuerdo de Paz asociados con la erradicación de pobreza extrema rural y la disminución de la pobreza multidimensional rural a la mitad. Los "asesinatos colectivos" de los que habla el gobierno se convierten en un pretexto para profundizar un modelo de intervención territorial basado en criterios de seguridad y que aboga por la suspensión de la violencia provocada por el narcotráfico y la minería ilegal sin reconocer las causas estructurales de los conflictos territoriales ni su dinámica histórica.

Finalmente, la política neosistencial continúa fortaleciéndose y sirviendo de instrumento de legitimación del orden vigente con respecto a una parte importante de la población en situación de pobreza. En efecto, el sector de Inclusión Social y Reconciliación que cobija los programas de transferencias monetarias condicionadas ("Familias en Acción" y "Jóvenes en Acción") y emprendimiento impulsados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, así como las acciones de asistencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, recibirá recursos del orden de \$14,9 billones en

2021 (17,9% más que en 2020). La profundización de las políticas de asistencia comprueba el interés gubernamental por reproducir el régimen socioeconómico imperante en el marco de una relativa armonía social. Sin embargo, también muestra su incapacidad para definir políticas audaces y heterodoxas que combatan estructuralmente las causas de la pobreza y la desigualdad. La fragilidad de la política social neosistencial es patente: después de cinco meses de pandemia, Colombia podría retornar a los niveles de pobreza de hace 20 años y habría que esperar 10 años para que el país volviera a tasas de desempleo de un dígito. Las supuestas conquistas sociales del denominado país de “clases medias” se han esfumado, dejando al descubierto la cruda realidad de la desigualdad persistente.

En el lenguaje gubernamental, estos \$14,9 billones serán cruciales para que los sectores sociales más vulnerables del país se “reinventen” y se hagan gestores de su propia pobreza. La opción de una política contracíclica que busque de manera consistente el pleno empleo se deja de lado. Al respecto, es importante mencionar que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina, en una muestra que analiza los compromisos fiscales para enfrentar los efectos socioeconómicos de la pandemia, Colombia ocupa el puesto 11 entre 16 países. Países como El Salvador, Brasil, Chile, Perú, Paraguay, Argentina, Panamá, Honduras, Guatemala y Bolivia superan a Colombia en su esfuerzo por canalizar gasto público orientado a minimizar los efectos sociales y económicos generados por el coronavirus. En conclusión, la sombra uribista que se proyecta sobre el PGN 2021 y que estructura las prioridades del actual gobierno repartidas en el cuidado de los “tres huevitos” le costará al país \$129 billones; es decir, el 41% del PGN. Todo ello en un contexto en el que no se asegura el crecimiento económico, la mayor igualdad socioeconómica ni el pleno empleo. Es este el costo del mantenimiento del Estado bélico-asistencial y de confianza inversionista que sostiene el régimen político en Colombia. Régimen que, bajo las acciones y eufemismos del actual gobierno (“Paz con legalidad”, “clases medias”, “oportunidades para reinventarse”, “asesinatos colectivos”) no hace otra cosa que profundizar las supuestas “transformaciones” que se produjeron desde el año 2002, las cuales no deberían ser cuestionadas ni arrebatadas por ninguna retórica o amenaza “castro-chavista” o “insurgente”.

La opción de una política contracíclica que busque de manera consistente el pleno empleo se deja de lado. Al respecto, es importante mencionar que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina, en una muestra que analiza los compromisos fiscales para enfrentar los efectos socioeconómicos de la pandemia, Colombia ocupa el puesto 11 entre 16 países. Países como El Salvador, Brasil, Chile, Perú, Paraguay, Argentina, Panamá, Honduras, Guatemala y Bolivia superan a Colombia en su esfuerzo por canalizar gasto público orientado a minimizar los efectos sociales y económicos generados por el coronavirus.