

Imprimir

En la gestión macroeconómica del país, el Estado dispone de tres herramientas fundamentales. Dos de ellas, la política monetaria y crediticia, por un lado, y cambiaria por el otro, están en manos del Banco de la República, una entidad autónoma del gobierno que cuenta con el objetivo central de controlar la inflación desde una perspectiva monetarista. La tercera política, la fiscal, está bajo la jurisdicción del gobierno a través del ministro de Hacienda y del Congreso de la República

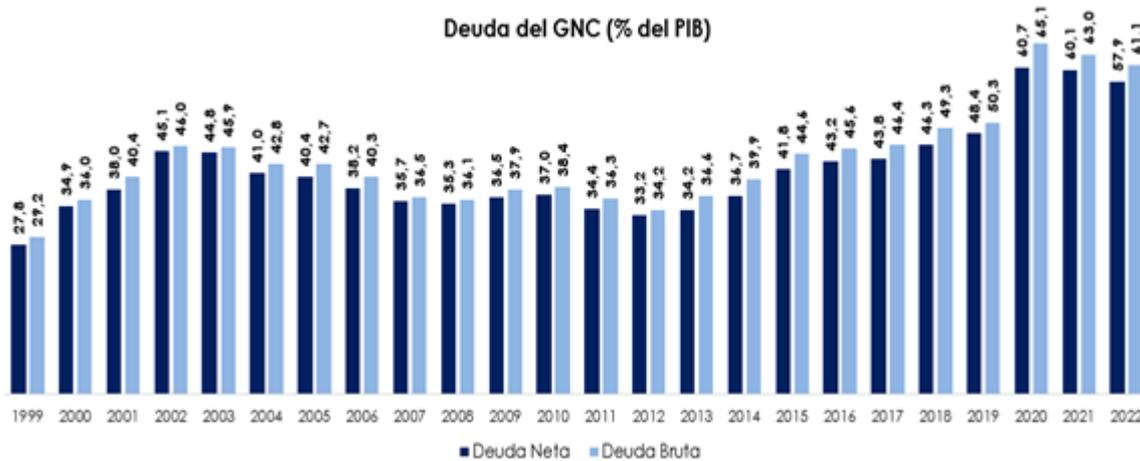
Sin embargo, la tecnocracia neoliberal ha implementado mecanismos, como la denominada regla fiscal, con el fin de restringir el margen de actuación del gobierno y del Congreso en la única política en la que tienen influencia directa: la aprobación del presupuesto y la ejecución de la política de endeudamiento.

Al igual que en el pasado se argumentó una presunta inclinación de los gobiernos hacia la emisión de moneda para financiar el gasto público, con el propósito de eliminar el control gubernamental sobre el banco central, hoy en día se parte de la premisa de que los gobiernos tienden a incurrir en gastos y endeudamientos excesivos. Esta perspectiva fundamenta la implementación de la regla fiscal, la cual busca limitar el endeudamiento y dar prioridad al servicio de la deuda en el gasto público.

Institucionalidad fiscal para garantizar la sostenibilidad de la deuda

Las reformas neoliberales de los años 90 configuraron al Banco de la República como un banco central autónomo, prohibiendo prácticamente el crédito directo del Banco de la República al gobierno. Estas reformas debilitaron la banca pública y eliminaron la banca especializada, junto con el crédito de fomento, creando las condiciones que llevaron al Estado a endeudarse en el mercado de valores en términos más onerosos. El Banco de la República inyecta liquidez a los intermediarios financieros, quienes, a su vez, adquieren bonos del Estado con tasas de redescuento significativamente superiores a la tasa de referencia del Banco Central de nuestro país. Gran parte de la deuda que pesa sobre las finanzas públicas no se debe a un excesivo gasto en infraestructura o políticas sociales, sino a las dinámicas especulativas del sistema financiero, que ejerce un fuerte control sobre la

creación de la moneda y la política cambiaria. Por otro lado, la mayor parte de la deuda, con la complicidad del sistema financiero y del FMI, se desvió hacia actividades improductivas o incluso peores, como la corrupción.



Fuente: Ministerio de Hacienda

La consolidación de la normativa para establecer una presunta disciplina fiscal, con el propósito de garantizar la sostenibilidad del servicio de la deuda, se inició con la promulgación de la Ley 819 de 2003[i] de responsabilidad fiscal de la nación. Esta legislación complementó las disposiciones de la Ley 358 de 1997, que limita el endeudamiento de las entidades territoriales, y la Ley 617 de 2000, que establece restricciones en sus gastos de funcionamiento para asegurar flujos fiscales destinados al servicio de la deuda. Asimismo, la Ley 819 de 2003 establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo, donde se proyectan las variables macroeconómicas y fiscales para las siguientes diez (10) vigencias fiscales.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de sus adláteres en el país como Fedesarrollo y el Banco de la República fue el impulsor de la primera regla fiscal, plasmada en la Ley 1473 de 2011[ii]. El primer artículo de esta ley establece su objetivo de expedir normativas que aseguren la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

Después de una breve suspensión de la regla fiscal durante los años 2020-2021 debido a la pandemia, se estableció una nueva regla fiscal mediante la Ley 2155 de 2021[iiii]. Esta legislación precisa la definición del balance primario estructural y crea el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), definido como “...un organismo de carácter técnico, permanente e independiente (Negrillas y subrayados míos), adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su objetivo principal es realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes”.

La regla fiscal establece de manera abstracta que el nivel máximo de deuda del Gobierno Nacional Central (GNC) no puede superar el 71% del PIB. A través de un cálculo aparentemente mágico, se determinó que los choques que la economía podría enfrentar razonablemente se sitúan en el 16% del PIB. Por lo tanto, el objetivo es reducir la deuda al 55% del PIB ($71\% - 16\% = 55\%$). El mecanismo para lograr este propósito es el Balance Primario Estructural, calculado como la diferencia entre los ingresos públicos y los gastos, excluyendo los intereses por el servicio de la deuda. Este resultado, que es el balance primario, se ajusta por los ciclos extraordinarios de las rentas petroleras, el crecimiento económico y eventos puntuales, como transacciones únicas (por ejemplo, privatizaciones). La ley 2155 establece que el balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central no podrá ser inferior a -4.7% del PIB en 2022, -1.4% del PIB en 2023, -0.2% del PIB en 2024 y 0.5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta observada

Senda de ajuste	
Año	Balance estructural primario en relación con el PIB
2022	-4,70%
2023	-1,40%
2024	-0,20%
2025	0,50%
2026*	0,20%
*Mas factor de ajuste que depende de la diferencia entre la deuda observada y la objetivo	

Para el año 2023, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) proyecta, con base en los supuestos, parámetros y ajustes delineados, tanto el balance primario como el balance primario estructural, presentando un sobrecumplimiento, como se muestra a continuación:

Regla fiscal proyectada 2023	
Porcentaje del PIB	
Balance primario	-0,4
Ajustadores	0,9
Ciclo petrolero	1,2
Ciclo economico	0,2
Mov. de una sola vez	-0,5
Balance primario estructural	-1,3
Balance primario minimo	-1,4
Sobrecumplimiento	0,1

Fuente: CARF

Además de garantizar que la deuda pública se utilice como un mecanismo de saqueo de los impuestos que paga la sociedad para el funcionamiento del Estado y el cumplimiento de sus propósitos de proveer bienes públicos, la regla fiscal limita la inversión pública en infraestructuras como carreteras, ferrocarriles, energía, educación y salud. Esto se hace con el fin de dejar espacio para la inversión privada bajo un enfoque de negocio en estos sectores.

La deuda y el crédito como conceptos económicos

El error en el que incurren los teóricos neoliberales radica en partir del supuesto de que el crecimiento excesivo de la deuda y el déficit fiscal constituyen un riesgo intrínseco para las finanzas públicas. Sin embargo, antes de realizar valoraciones generales sobre la deuda y/o el déficit, es crucial cuestionarnos qué es lo que causa dichas situaciones. En principio, debemos señalar que la deuda en sí misma no es ni buena ni mala; todo depende de para qué se contrae y cuáles son las condiciones de ese crédito. Por ejemplo, una persona que vive en una casa arrendada puede endeudarse para comprar una vivienda, lo cual sería una

inversión productiva para la economía familiar. Además, es importante tener cuidado con las condiciones del crédito para que no resulten onerosas y éste pueda pagarse dentro de un plazo razonable

Asimismo, si el Estado se endeuda en condiciones crediticias favorables, por ejemplo, a tasas de interés del 2% o 3% anual, para financiar proyectos como la construcción de un ferrocarril, una hidroeléctrica, un puerto o una carretera, estas inversiones generan un retorno a través de mayores ingresos tributarios, ya que favorecen el desarrollo empresarial y la creación de empleo. Por otro lado, si el Estado se endeuda para financiar gastos de funcionamiento, burocracia innecesaria, corrupción u otros fines similares, se trata de un endeudamiento que no genera ningún retorno y crea condiciones fiscales complejas para el funcionamiento del Estado. En la actualidad, la mayor parte del endeudamiento nuevo se destina al pago de la deuda existente, colocando al presupuesto público al servicio de lógicas especulativas.

En principio y bajo condiciones normales, el Estado debería endeudarse para proyectos de inversión que mejoren las capacidades productivas del trabajo y aseguren un retorno suficiente para el pago de dicha deuda. Los gastos de funcionamiento y los gastos sociales deben financiarse principalmente a través de impuestos.

Desde esta perspectiva, el crédito se debe entender como un anticipo de riqueza futura, y poner límites a ese endeudamiento restringe las posibilidades de generar mayor riqueza en la sociedad. El problema no es entonces el nivel de endeudamiento, sino el propósito para el cual el Estado se endeuda y las condiciones en que lo hace. A modo de ejemplo, China tiene un nivel de endeudamiento cercano al 80% del PIB, pero tanto el PIB como el uso de la deuda son cualitativamente diferentes al PIB y el endeudamiento de los países occidentales y de nuestro país.

El arte perdido de hacer presupuestos de capital

Otra dificultad en el diseño de las finanzas públicas radica en que el presupuesto público se basa en una contabilidad de caja, y toda erogación, incluso para inversiones productivas a

largo plazo, se registra como gasto corriente en la vigencia fiscal del año correspondiente. La porción de una inversión que puede considerarse consumida en un año fiscal es aquella que se ha utilizado físicamente. No debemos contabilizar el saldo de la inversión, descontando lo utilizado en el año en curso, como un gasto corriente. De igual manera, registrar todos los desembolsos del presupuesto nacional para proyectos de capital con varios años de duración en el mismo año en que se autorizaron representa una muestra de incompetencia en la elaboración de presupuestos públicos que podría llevarnos a un colapso fiscal. De hecho, si no corregimos la práctica errónea de considerar los recursos asignados a mejoras de capital en el sector público o privado como gastos vigentes, las economías bajo la influencia del FMI y del capital financiero podrían enfrentar reiteradas crisis que desencadenarían en una profunda depresión económica.

Finalmente, ¿Es esto la democracia?

Nos han vendido la idea de que, en los sistemas democráticos, mediante el voto popular, elegimos a un presidente para gobernarnos. Sin embargo, una vez en la silla presidencial, descubrimos que un ente autónomo como el Banco de la República gobierna la moneda y define de manera antidemocrática las tasas de interés que nos cobran por créditos de vivienda y consumo, a pesar de que votamos por un presidente. Tampoco puede el presidente gobernar sobre la tasa de cambio, ya que la autoridad monetaria, conformada por siete tecnócratas sin base electoral, tiene más poder que un gobierno elegido en las urnas.

Si el presidente busca reorientar el gasto hacia proyectos productivos o aumentar el gasto social, se ve limitado por normativas que priorizan el servicio de la deuda. ¿Dónde queda el mandato constitucional que prioriza el gasto social en el presupuesto público? Además, un Comité Autónomo de la Regla Fiscal supervisa el cumplimiento de metas fiscales y presiona al Congreso para no aprobar las reformas sociales, bajo la amenaza de incumplir la regla fiscal en el futuro.

Si el presidente intenta reducir las tarifas de servicios públicos domiciliarios, se encuentra con la resistencia de una Comisión de Regulación de Energía y Gas independiente del

gobierno, que no permite reducir las tasas de crecimiento de las tarifas de energía para garantizar altas rentabilidades de la inversión privada en el sector energético.

El neoliberalismo se ha incrustado de tal manera en nuestro régimen constitucional y legal que un gobierno elegido por la población no gobierna; son los neoliberales quienes diseñaron las instituciones financieras, cambiarias y fiscales. La política monetaria y crediticia, así como la política cambiaria, se encuentran excluidas del debate democrático. La política fiscal, aunque en parte sujeta a decisiones democráticas, aún tiene limitaciones. Además, la política tarifaria de energía está gobernada por entidades privadas.

Atribuida a John Quincy Adams, uno de los Padres Fundadores de los Estados Unidos, la siguiente cita resuena en nuestro contexto: *“Un país se esclaviza por la espada y la deuda. La revolución militar espiritual es necesaria para la libertad, al igual que para la seguridad de los derechos civiles y políticos”*.

Hoy nos encontramos esclavizados por la deuda y necesitamos una revolución espiritual para liberarnos de los controles teóricos y legales que priorizan el servicio de la deuda en detrimento de los derechos sociales, civiles y políticos. El campo de batalla en la lucha por una sociedad más justa y equitativa es la mente humana.

[i] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=13712

[ii] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=43236

[iii] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=170902

Carlos Julio Diaz Lotero

Foto tomada de: El Colombiano