Imprimir

En nuestro país, contamos con una fuerza laboral de 26.014.720 personas, de las cuales 23.635.101 están ocupadas, 2.379.619 desocupadas,[i] y 13.472.007 en la informalidad.[ii] Además de que casi el 57% de los ocupados se encuentran en la informalidad laboral, casi la mitad de los empleados formales están bajo vínculos laborales ilegales. Esto ocurre a través de figuras como fundaciones, plataformas digitales, y contratos sindicales, que en la práctica realizan y constituyen actividades de tercerización laboral ilegal.
Con la reforma laboral, la ley 2466 del 2025, se espera reducir la informalidad asociada a los vínculos laborales ilegales. Sin embargo, reducir el desempleo y la informalidad laboral -especialmente entre los trabajadores por cuenta propia y en el sector informal de la economía- exige una verdadera movilización económica que impulse dos transformaciones estructurales: la industrialización del país y la modernización del sector agropecuario. Para ello, es indispensable expandir y modernizar la infraestructura económica, con énfasis en el transporte, aprovechando tecnologías del siglo XXI, y mejorar de forma acelerada los niveles educativos de la población, incluyendo una drástica expansión del acceso a la educación superior gratuita.

Sin embargo, las restricciones fiscales actuales parecen ser un obstáculo para la inversión en infraestructura. En el presupuesto nacional de 2025, estimado en 523 billones de pesos, el 62,7 % se destina a funcionamiento ($327,9 billones), el 21,5 % al servicio de la deuda ($112,6 billones) y solo el 15,8 % a inversión ($82,5 billones). Del gasto en funcionamiento, el 75 % corresponde a transferencias al Sistema General de Participaciones, pensiones, salud y otros compromisos estructurales.

El déficit fiscal alcanzó el 6,8 % del PIB en 2024 y se estima que superará el 7 % en 2025. La deuda del Gobierno Nacional Central ronda el 60 % del PIB, con un total cercano a los 1.100 billones de pesos. Frente a este panorama, el gobierno ha suspendido la regla fiscal, la cual establece un límite de deuda del 71 % del PIB y una meta prudencial del 55 %.

La regla fiscal —un instrumento de política económica de corte neoliberal— establece límites obligatorios al déficit público y al nivel de deuda, priorizando el cumplimiento de los

compromisos del servicio de deuda con el capital financiero. En este contexto restrictivo, analistas de diversas corrientes coinciden en un diagnóstico: no existe margen fiscal para realizar inversiones significativas en infraestructura económica.

La regla fiscal impone restricciones al endeudamiento público, abriendo espacio para que el capital financiero privado participe en el desarrollo de infraestructura y sectores estratégicos de la economía bajo condiciones desfavorables para el Estado. Tales condiciones, a menudo leoninas, terminan afectando las finanzas públicas, ya que el Estado debe hacer erogaciones si no se cumplen las expectativas de rentabilidad de las inversiones privadas.

Si bien la suspensión de la regla fiscal conlleva riesgos —como un posible deterioro de la calificación crediticia, un alza en las tasas de interés y, en consecuencia, un incremento del costo del servicio de la deuda—, el riesgo más crítico reside en que el eventual mayor endeudamiento del Estado se destine a gasto corriente o social no generador de retorno. Este tipo de gastos (funcionamiento y transferencias sin impacto productivo) deben financiarse con impuestos, no con deuda. La deuda pública, en cambio, es sostenible únicamente cuando se dirige a proyectos de inversión con capacidad de retorno económico —en cuyo caso, niveles elevados (ej: 300% del PIB) pueden ser viables. Para ello, se recomienda que los megaproyectos (como el Canal Seco o redes ferroviarias) se ejecuten mediante empresas públicas o de economía mixta, titularizando la deuda en sus balances. Así, el Gobierno Nacional Central evita incrementar su pasivo directo.

Las supuestas limitaciones de recursos financieros para atender las urgencias del desarrollo no son más que un hechizo persistente de las teorías neoliberales, ancladas en paradigmas que han perdido validez. No se trata de emitir crédito de forma irresponsable para alimentar redes de corrupción político-financiera, sino de administrar estratégicamente los recursos en el marco de una gran movilización nacional. Una movilización que articule las capacidades humanas —empleadas y desempleadas— con el potencial industrial, tecnológico y los recursos naturales del país.

En principio la deuda no es mala ni buena en sí misma, todo depende de dos condiciones:

cual es el propósito del endeudamiento y cuáles son las condiciones del crédito. En el primer caso, por ejemplo, para un Estado, esto podría significar endeudarse para construir una carretera o un ferrocarril. En cambio, si el endeudamiento se destina a gastos innecesarios, como la burocracia o la corrupción se genera una deuda que no puede ser pagada, ya que no produce nueva riqueza y no genera retorno. En el segundo caso si la tasa de interés es más alta que la rentabilidad del proyecto, será imposible pagar la deuda. Asimismo, si no existen períodos de gracia o los plazos de pago son muy cortos, los proyectos no tendrán el tiempo necesario para madurar y generar la capacidad de pago requerida. En cambio, si la tasa de interés establecida para un crédito es baja e inferior a la rentabilidad de la inversión, el crédito podrá ser pagado sin ninguna dificultad.

Cuando se discuten los proyectos de inversión que un país necesita en infraestructura y para fomentar el desarrollo del sector industrial y productivo, surge la objeción de que no existen suficientes recursos en la banca ni margen fiscal en el gobierno para llevarlos a cabo. Sin embargo, existen varios mecanismos que pueden ayudar a resolver este problema, como la emisión primaria de dinero al aparato productivo y la creación secundaria que realizan los bancos al otorgar créditos. Estos recursos, a través de mecanismos como las inversiones forzosas, el encaje, las operaciones de redescuento y una sólida banca estatal, pueden ser orientados estratégicamente hacia la economía física.

Cómo canalizar la expansión monetaria hacia inversiones productivas

Grandes proyectos de infraestructura requerirán grandes volúmenes de crédito no solo para las corporaciones o empresas estatales que se deben crear para estos fines, sino también para las empresas privadas que invertirán en equipos y tecnologías como proveedores de dichos proyectos. Lo único que se debe garantizar es que el crédito incremente la productividad del trabajo mediante mejoras en infraestructura y avances en ciencia y tecnología aplicados a los procesos productivos. La financiación de estos proyectos de infraestructura y del desarrollo empresarial se puede resolver creando nuevo crédito y dirigiendo el flujo crediticio recién creado a los sectores clave de la economía.

1. Emisión primaria del Banco Central o un Banco Nacional
   La opción más sencilla es que el Estado emita dinero y lo utilice directamente para financiar proyectos prioritarios. Un Banco Nacional o el Banco Central, controlado por el gobierno, transfiere el nuevo dinero creado a los organismos encargados de los proyectos, que luego desembolsan los fondos a contratistas y empresas involucradas según sea necesario.

   Este método tiene la ventaja de que el Estado no incurre en deuda ni genera un déficit. Sin embargo, si la emisión primaria se usa para actividades no productivas o improductivas se corre el riesgo de que tenga impactos inflacionarios.

   Un ejemplo clásico de emisión monetaria exitosa es la de los “Greenbacks” entre 1861 y 1865, una moneda suplementaria utilizada para financiar el esfuerzo bélico durante la Guerra Civil de Estados Unidos. Esta moneda de curso legal fue empleada inicialmente por el Departamento del Tesoro para pagar a soldados, contratistas, transportistas, fabricantes de armas y uniformes, agricultores y estimular el sector de máquinas herramientas, lo que impulsó significativamente el crecimiento y el desarrollo industrial de los Estados Unidos[iii]. Aunque la producción de guerra generó inflación, esta se mantuvo dentro de límites manejables[iv].

   En contraste, Colombia ha experimentado varios fracasos con emisiones primarias orientadas a actividades improductivas. Un ejemplo notable es el caso durante la Guerra de los Mil Días, cuando el gobierno de la época utilizó el Banco Nacional para financiar los gastos exorbitantes de la guerra mediante la impresión masiva de billetes. Esta emisión primaria inyectó grandes cantidades de dinero en la economía sin impactos favorables en la productividad, lo que llevó a una hiperinflación que alcanzó una tasa del 398,9%[v]. Otro caso negativo de emisión primaria fue la “ventanilla siniestra” del Banco de la República, establecida durante la presidencia de López Michelsen. Este mecanismo facilitó el lavado de dólares por parte de los carteles del narcotráfico, promoviendo la violencia y contribuyendo a una decadencia política, cultural y empresarial en el país.

2. Creación secundaria de dinero

Además de la emisión primaria, otro método para crear dinero es mediante la generación de crédito por parte del sistema bancario. Esto ocurre a través del “efecto multiplicador del crédito”, que está limitado únicamente por los requisitos de reserva establecidos por el banco central (encaje), la demanda de crédito y la disposición de los bancos para prestar a una tasa de interés determinada. El Estado puede dirigir los flujos monetarios hacia áreas estratégicas mediante el crédito otorgado por los bancos, utilizando mecanismos como el encaje, las inversiones forzosas y las operaciones de redescuento.

Este proceso se conoce como “crédito dirigido”, y se refiere a la generación de crédito por parte del sistema bancario con el fin de financiar el desarrollo de la economía real, de acuerdo con los criterios definidos por el gobierno. El “crédito dirigido” puede irrigar la economía productiva a través de una fuerte banca estatal o mediante la banca privada, como en el caso del sistema “Window guidance[vi]” utilizado en Japón durante las décadas posteriores a la posguerra. En lugar de asignar crédito directamente, el Banco de Japón (el banco central) establecía cuotas y áreas de destino para los préstamos de los bancos privados, un método también estudiado y utilizado por el Banco Popular de China.

Lecciones Históricas sobre la Movilización Económica

Existen ejemplos históricos de movilización económica, como la de guerra en Estados Unidos y los “milagros económicos” de posguerra en Japón, Alemania Occidental y Francia, así como la expansión china de los 80-90. Estos casos, aunque no son modelos a copiar mecánicamente, ofrecen valiosas lecciones para el diseño de políticas actuales.

El caso de EE.UU. durante la Segunda Guerra Mundial destaca la estrecha cooperación entre la Reserva Federal (un banco privado que actuó como un banco nacional controlado por el Estado) y el Departamento del Tesoro, asegurando que la financiación no obstaculizara el esfuerzo bélico. La base monetaria y el gasto gubernamental crecieron exponencialmente, financiados por impuestos y la venta de “Bonos de Guerra”. Un factor clave fue la emisión de préstamos a bajo interés, garantizados por el gobierno y canalizados por el sistema bancario privado hacia sectores económicos estratégicos, mientras se desincentivaban los préstamos

al consumo. La contención de la inflación se logró con controles de precios y un crecimiento masivo de la producción y productividad, que también elevó los ingresos reales de la población.

Los “milagros económicos” de Japón, Alemania Occidental y Francia en la posguerra, y la expansión china de los 80-90, compartieron similitudes. Una característica común fue la canalización sistemática de crédito a bajo interés hacia sectores productivos y un fuerte apoyo a la difusión de nuevas tecnologías. También se observó un gran gasto gubernamental, no indiscriminado, sino enfocado en áreas estratégicas como industrias clave, infraestructura e I+D. El financiamiento de capital (equity funding) jugó un papel menor.

Japón basó su movilización en la cooperación entre el MITI,[vii] Hacienda y el Banco de Japón, con bancos que prestaban dinero directamente del banco central a sectores prioritarios. China siguió un modelo similar, pero con mayor propiedad estatal y el rol clave de “bancos de política” como el Banco de Desarrollo de China. Francia implementó planes quinquenales dirigidos por el Comisariado General del Plan, con grandes inversiones estatales y una “nacionalización del crédito” que garantizaba flujos de financiación a largo plazo, incluyendo la nacionalización de su banco central y grandes bancos comerciales. En Alemania Occidental, el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW), fundado en 1948, canalizó fondos del Plan Marshall y apoyó a las PYMES (Mittelstand), especialmente a fabricantes de máquinas-herramienta. Un factor común para estos cuatro casos fue el papel crucial de las exportaciones de productos manufacturados en sus “milagros económicos”.

Estos ejemplos históricos demuestran la efectividad de la intervención estatal estratégica y coordinada para dirigir el crédito y la inversión hacia el desarrollo productivo, en economías de mercado con un fuerte control estatal en sectores estratégicos.

Fuentes de Financiación: Banca Pública de Fomento, Franja y Ruta, y Nuevo Banco de Desarrollo

Si bien una reforma constitucional sería necesaria para restablecer la subordinación del Banco de la República a los intereses nacionales —y, por tanto, no puede esperarse que éste se ponga al servicio de un programa de movilización económica mediante emisión primaria para respaldar la industrialización, el trabajo decente y la superación de la pobreza, ni que adopte políticas de "crédito dirigido"—, el gobierno aún dispone de tres alternativas clave:

- Fortalecer la Banca Pública de Fomento para canalizar crédito hacia sectores estratégicos (energía, industria, ciencia y tecnología, agropecuario e infraestructura). Países como Brasil, a pesar de contar con un banco central de orientación neoliberal, similar al Banco de la República, han logrado compensar su política monetaria restrictiva con una robusta banca de fomento, como el BNDES (el mayor banco de desarrollo de América Latina).
- Apalancar los mecanismos financieros de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Los proyectos acordados en este marco podrían contar con el respaldo del Banco de Desarrollo de China (CDB), uno de los tres bancos de política más importantes del país, clave en la financiación de infraestructura y desarrollo productivo.
- Recurrir al Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS como fuente de financiamiento para proyectos de infraestructura prioritarios, en línea con los objetivos de movilización económica nacional.

---

[i] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo

[ii] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social

[iii] The New Silk Road Becomes The World Land-Bridge. EIR Special Report.

[iv] https://www.rankia.com/diccionario/economia/greenback

[v] https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/cnbebc_178_2010.pdf

[vi] La Window guidance era una política monetaria no convencional empleada por el Banco de Japón durante varias décadas, especialmente en los años 80 y 90. Consistió en una serie de directrices informales y no vinculantes que el banco central transmitía a las instituciones financieras sobre el tipo de préstamos que debían otorgar y a qué sectores de la economía.

[vii] El MITI son las siglas del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (del inglés, *Ministry of International Trade and Industry*), que fue un ministerio del gobierno de Japón desde 1949 hasta 2001.

Carlos Julio Diaz Lotero

Foto tomada de: teleSur