Imprimir

En octubre de 2020 el Gobierno Nacional liberó el borrador de lo que hoy sería el CONPES 4023 que contiene la hoja de ruta de la “Reactivación Económica” para este y los siguientes 5 años (2021-2026). Sin embargo, ¿realmente se presenta algo novedoso? Se han preguntado varios académicos al revisar que la receta del Gobierno Duque trae los mismos ingredientes de política social y económica de los últimos 30 años, sumado a la profundización de las desigualdades, la pobreza y endeudamiento de hogares y empresas producto tanto de esta política como de los “alivios” otorgados por el Gobierno Nacional. Preocupa seriamente que el CONPES 4023 del 11 de febrero de 2021, no se perciba como un plan de reactivación que pretenda medidas de intervención y progresividad, sino que en cambio sea una extensión del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad” aprobado en 2019.

Al respecto considero que lo primero es conocer la estructura del CONPES 4023, un documento que consta de 183 páginas, con 6 capítulos en los que se encuentra contenidos, aparte de la introducción, los antecedentes y justificación, el marco conceptual, diagnóstico, definición de la política y las recomendaciones. Estos dos últimos capítulos, los en realidad importantes, corresponden solamente al 25% del documento.

La política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia, en adelante PRCSI, se compone de 4 frentes y al menos 13 líneas de acción; algunas de ellas con otros ejes estratégicos más particulares. Para comprender un poco este esquema se presenta un cuadro que recoge esta estructura. La PRCSI se presenta además como una política dual que comprende acciones para el corto y largo plazo.

Frentes	Líneas de Acción	Ejes estratégicos
Hogares	Pobreza	Rural
		Monetaria
		Multidimensional
		Vivienda:
	Capital Humano.	Desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.
		Educación,
		Formación para el trabajo,
		Salud
		Vacunas
		Atención a la población migrante de Venezuela
Aparato Productivo	Creación, sostenimiento y crecimiento empresarial	Formalización empresarial
		Acceso al financiamiento
		Internacionalización
		Estándares de calidad
		Libre competencia
		Infraestructura de transporte
		Vías terciarias
		Participación privada en proyectos de infraestructura
		Servicio de agua potable y saneamiento básico
	Producción sostenible y diversificación	Actividades en ciencia, tecnología e innovación
		Transición energética
		Bioeconomía
		Economía circular
	Desarrollo rural sostenible e innovación agropecuaria	

Gobierno	Relacionamiento Estado-Ciudadanía
	Articulación institucional entre niveles de gobierno
	Fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales
	Convivencia y seguridad ciudadana
	Justicia
Desarrollo Digital	Conectividad y despliegue de infraestructura TIC
	Servicios y soluciones digitales en el sector público
	Infraestructura de datos

En cuanto a el financiamiento de la PRCSI, resulta confuso diferenciar las fuentes y usos de los presupuestos. En primer lugar, se habla de 135 billones de pesos que serían distribuidos así: 42,4% (57 billones) al sector de transporte, 26,3% (35 billones) a inversiones en el sector de minas y energía, 7,2% (9.72 billones) se destinará al sector de vivienda, el 4,4% (5.9 billones) para el sector inclusión social, 3,9% (5.2 billones) a Educación, y un restante 15,8 % que se repartirán en inversiones en el sector agropecuario, deporte, cultura, entre otros. Y por otra parte, se hace referencia a una inversión total aproximada de 3.8 billones de pesos que provienen de los recursos propios de las entidades del Gobierno nacional que vendrían a fondear acciones y componentes complementarios de la Política de reactivación "Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia". Al respecto valga decir que no es claro si estos 3.8 billones hacen parte o no de los 135 billones, y si este último monto corresponde al ya aprobado de 100 billones incluidos en el presupuesto general de 2021, dado que la periodicidad y vigencias fiscales de uno y otro, son diferentes: 1 año, 4 y hasta 9 años para algunas líneas de acción que se plantean hasta 2030.

Desde la publicación del borrador el año pasado, ya se venían advirtiendo algunas reformas que se plantean hacer para la "reactivación"; principalmente estas recaerían sobre los sectores del mercado laboral, la fiscalidad y la tributación, y la política social. Estas reformar son reafirmadas en el presente CONPES sometido a análisis:

1. Plan de austeridad del Gasto[1]: Se plantea que fortalecimiento de los ingresos se complementa con la reducción del gasto de funcionamiento más inversión, el cual deberá reducirse gradualmente en cerca de 1% del PIB en los próximos años, el cual sería remplazado por la iniciativa privada. Esto implica la ampliación del cupo de Asociaciones Público-Privadas (APP) de 0,4% a 0,55% del PIB (alrededor de 20 billones de pesos) durante el 2021 hasta-2028, ampliación que deberá hacer el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).
2. Modificaciones en los programas sociales: en la misma medida de la reducción del gasto social para 2021 que se venia anunciando, el CONPES reafirma que se harán ajustes de diseño en temas de cobertura. duración y dependencia con el fin de focalizar aún más estos programas sociales. Los rediseños de eficiencia buscarán generar nuevos o modificar

antiguos criterios de entrada, permanencia y salida de los receptores de estos programas. Se menciona además que tendrá un enfoque de género, la pregunta al respecto seria si estos criterios tendrán en cuenta estrategias para que las mujeres (uno de los grupos más afectados) no se auto segreguen por las condiciones impuestas para la permanencia en estos programas y su tasa de participación en el mercado quede estancada.

3. Reforma laboral y pensional: En este tema, la PRCSI señala que es necesaria la implementación de las recomendaciones de la Misión de Empleo que liderará el Ministerio del Trabajo y que daría inicio en el segundo semestre del 2021. Aunque este solo tema podría dar para escribir varios artículos, lo cierto es que los sindicatos han roto el relacionamiento con la Misión de Empleo Oficial basado en la toma de decisiones unilaterales. En este sentido, se puede encontrar que varias de las recomendaciones presentadas hasta ahora van en vía de aumentar la flexibilización laboral, extender los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS- a la población informal y trabajadores rurales, así como disminuir los costos laborales no salariales, esto implicaría por ejemplo la reducción (o eliminación) de los pagos parafiscales, subsidios de transporte, costos de despidos, entre otros.
4. Reforma tributaria: Uno de los temas más delicados de las últimas semanas es la presentación de una reforma tributaria durante el 2021. De acuerdo con el CONPES 4023, se debe implementar una flexibilización en la carga regulatoria de las empresas en el que se ampliaría la base tributaria buscando incluir empresas de menores ingresos que puedan someterse al régimen ampliado y obtener mayores beneficios tributarios. Esta línea de acción esta sometida al aval de la Comisión de Expertos Tributarios, sin embargo, ya se ha venido anunciando (y denunciando) la posible ampliación del IVA a varios productos de la canasta familiar[2]. -La recomendación de la PRCSI, es que la DIAN comience a proponer el esquema de modificaciones legales al Régimen Simple de Tributación, así como implementar las modificaciones del informe de la Comisión de Expertos Tributarios.
5. Relacionamiento con el financiamiento privado: El ingrediente primordial de la receta de la reactivación es la asociación público- privada, como si ya este modelo no hubiera dejado varios problemas fiscales y legales, el Gobierno Duque seguirá invirtiéndole a la Minería, el Transporte y la Vivienda, sobre otros sectores como la salud, la educación y la inclusión social. Y aunque es completamente necesario la generación de empleo por medio de varios de estos sectores, los términos de estas APP han terminado generando un boquete de

corrupción y de “elefantes blancos”.

6. Frente a la Educación: varios temas generan controversia, por un lado, la inexistencia de un programa de matrícula cero podría generar la reactivación del movimiento estudiantil, en cambio se ha limitado al auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública afectados por la pandemia a través del Fondo Solidario para la educación creado con el Decreto 662 de 2020. Dejando por fuera varias de las reclamaciones hechas por las y los estudiantes. Igualmente, se refuerzan los programas de subsidio a la demanda como Generación E, que venían desde el PND.
7. Fortalecimiento del sector Defensa y Justicia: El gobierno Duque en el PND dejó muy claro que el fortalecimiento de las autoridades de policía va de la mano del aumento de sus “*capacidades tecnológicas, de infraestructura, dotación y la interoperabilidad de los sistemas de información2*; Un punto clave de su política de seguridad. Con el CONPES 4023, no deja de lado este asunto; es así que la Policía Nacional deberá diseñar e implementar un plan para aumentar el número de miembros de la policía, así como la dotación y herramientas para la “atención de los nuevos comportamientos contrarios a la convivencia y de seguridad ciudadana derivados de la crisis generada por el COVID-19” pues se prevé “disminución de la confianza institucional y rebrote de los delitos”.
8. Salud: Aparte de la inclusión de una campaña publicitaria alrededor de la gestión de la vacunación contra el COVID-19, se podría decir que los lineamientos expuestos en la PRCSI son los mismos que los planteados en el PND. Sin embargo, esto es preocupante, pues *ad-portas* de cumplirse 2 años de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, que se siga diciendo “vamos a hacer” genera gran preocupación. Valdrá la pena comparar este CONPES con el avance en las metas y logros indicados en el PND. Teniendo en cuenta, además, que se esta hablando de temas de reactivación preocupa que no se ubique estrategias para temas relacionados con la remuneración del personal en salud, así como de ofertas de bienestar para sus familias.

   Varios otros son los componentes que se podrían analizar del CONPES en cuestión, sin embargo, dejo ese trabajo para los especialistas en cada tema, por ejemplo, las implicaciones con respecto a la *Automatización de la demanda electrónica de la Unidad de Restitución de Tierra,* o la promoción de marcos jurídicos e institucionales que buscan la

participación de capitales privados en el campo colombiano por medio de incentivos principalmente en temas de seguridad jurídica del uso de la tierra. Igualmente, aspectos como los relacionados con la política de asistencia a población migrante, desarrollo digital y transición energética.

Comentarios finales al CONPES 4023

Para no extender más este artículo, aunque aún falta mucho por decir, es preocupante que no se asuma responsabilidad alguna por los miembros de las carteras de Hacienda y Planeación cuando durante el PGN 2021 se presentaron cifras subestimadas de la crisis. A decir, los pronósticos de crecimiento económico que previó el Gobierno Nacional fueron de una caída del PIB de -5,5% en 2020 y luego una rápida recuperación en “V” de 6,6% en 2021; sin embargo, ajustado el CONPES a los recientes resultados del DANE, se demuestra que la caída fue mucho más profunda, del -6.8% y aun así se plantea que habrá un repunte del 5% y que el crecimiento continuará con una disminución progresiva entre el 4.9% al 4% entre los siguientes 8 años.

Las contradicciones e incoherencias no se ven reflejadas solamente en las ‘cuentas alegres’ de Carrasquilla y su pupilo Luis A. Rodríguez; genera perspicacia que se hable del mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional de las familias así como de sus condiciones de vida, cuando se presentan diagnósticos donde Colombia pasaría de 35.7% a rangos entre el 45 y 47% de pobreza y de 9.6% a más del 14% en pobreza extrema, lo cual corresponde a más de 4.5 millones y 2,5 millones de personas respectivamente. Esto acompañado de los anuncios sobre la ampliación del IVA a productos no grabados de la Canasta Familiar, genera un lógico contrasentido.

Vale la pena mencionar por último la estrategia de medición de opinión con la que se juega con la liberación de los borradores del CONPES, pues se puede evidenciar fácilmente al compararlos que hubo eliminación de varios apartados que generaron voces en contra de estos anuncios, pero que en todo caso continúan presentes, ahora de manera maquillada y retórica. Esto por una parte dificulta a la sociedad el percatarse de las maniobras que le

generan afectaciones, así como involucra una “jugadita” para poder esconder los lineamientos de política más negativos e insertarlos progresivamente por medio de otras herramientas (Decretos, Proyectos de Ley, reformas, etc.) En este sentido, el borrador liberado en octubre de 2020 es un documento mucho más honesto con las pretensiones de política económica y social para este y los siguientes años.

---

[1] Como dato extra, el Plan de Austeridad del Gasto 2021 fue publicado el 15 de febrero para la recepción de comentarios hasta el 2 de marzo, sin embargo, a la fecha de hoy, ha sido imposible descargarlo de la página del MHCP https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/Minhacienda/pages_normativa/ProyectoDecretos/proyectosdecretosyagendaregulatoria2021

[2] Para mayor información se puede consultar un artículo anterior al respecto: “PGN 2021: La contradicción entre la Reactivación Económica y el IVA a la Canasta Familiar” En: https://www.sur.org.co/pgn-2021-la-contradiccion-entre-la-reactivacion-economica-y-el-iva-a-la-canasta-familiar/

Paula K. Triviño-Gaviria, Socióloga y candidata a Mg. En Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Interdisciplinar en Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo – GSEID-. Funcionaria del Senado de la República. Contacto: pktrivinog@unal.edu.co

Foto tomada de: La Silla Vacía