LA TEORÍA MONETARIA MODERNA-MMT Y OTRAS DISCUSIONES SOBRE COLOMBIA

LECTURAS SOBRE ECONOMÍA POSKEYNESIANA

POR

DIEGO OTERO PRADA

Asociación Colombiana de Economía Crítica-ACECRI

Ediciones Aurora

BOGOTÁ, D.C., 2023

PRIMERA EDICIÓN: 2023
DERECHOS RESERVADOS
© Diego Otero
© Ediciones Aurora

EDITOR
Ediciones Aurora

DIAGRAMACIÓN
Patricia Rincón

PORTADA
Leonardo Suárez

ISBN: 978-958-5402-72-0

IMPRESIÓN
Editorial Xpress Estudio Gráfico y Digital

IMPRESO EN COLOMBIA
PRINTED IN COLOMBIA

ÍNDICE

Introducción 7
Las falacias del paradigma dominante en economía..... 10
No hay crisis fiscal 22
Análisis crítico de las declaraciones del gerente
del Banco de la República..... 27
¿Se necesita una reforma tributaria? 37
Propuesta de un plan garantizado de empleo
para los jóvenes..... 43
Nada de reforma tributaria y a derrotar la obsesión
por el déficit fiscal y el endeudamiento público..... 47
Se aumenta el gasto militar en Colombia sin ningún
problema fiscal, pero para los colombianos que
requieren ayuda sí hay restricciones 56
Nada de reforma tributaria. Contra los halcones del déficit
fiscal y el endeudamiento público: una crítica al
modelo ortodoxo y una alternativa 58
Entender la importancia de los déficits fiscales 65
La vigencia de John Maynard Keynes 77

Réplica a Michael Roberts sobre el modelo
macro de la teoría monetaria moderna 85
Por un sistema de pensiones público 96
Por una política de empleo progresista 122
¿Una renta básica o una garantía de empleo financiada
por el gobierno? 140

INTRODUCCIÓN

En este ensayo presento la teoría monetaria moderna-MMT, (a lo largo del texto utilizaremos su sigla en inglés), una visión nueva de la teoría poskeynesiana, que tiene sus antecedentes en John Maynard Keynes, Joan Robinson, Wynne Godley, John Kenneth Galbraith, Abba Lerner, James Galbraith, Ray Wrandall, Estephanie Kelton, Pavlina Tcherneva, entre otros.

Se incluyen una serie de textos de expositores de esta teoría para tener una comprensión de esta y algunos que he escrito para presentar este nuevo paradigma en Colombia.

Como lo expresan todos los defensores de la MMT, este paradigma va en contra de las concepciones de la economía ortodoxa. Es un quiebre total con los teóricos neoclásicos y su versión neoliberal. Es muy diferente a las concepciones macroeconómicas que se enseñan en textos como los de Olivier Banchard, Gregory Mankiw y otros, que se estudian en las universidades estadounidenses y latinoamericanas.

Hay una gran diferencia en el tratamiento de los llamados déficits fiscales y los niveles de endeudamiento público, que los ortodoxos presentan como diablos a derrotar. Esto va acompañado con la idea que hay que minimizar el Estado y su intervención en la economía. En la práctica, es todo lo contrario, se requiere un Estado más fuerte. El Estado en el neoliberalismo no ha desaparecido ni se ha debilitado; por el contrario, es más fuerte que nunca para imponer las teorías de esta ideología. Utilizan todas las herramientas del Estado: las leyes, las fuerzas represivas, los partidos y los medios de comunicación. Es decir, lo que dice su teoría no tiene nada que ver con lo que practican en la realidad. Es claro, se necesita un Estado fuerte para debilitar a los sindicatos, bajar salarios, privatizar servicios públicos, la educación, la salud y las pensiones, bajar impuestos a los ricos y a las empresas, dar libre curso al sector financiero, que es la nueva transformación del capitalismo, su verdadera fuerza actual.

El capital financiero ha desplazado a la manufactura como poder dominante, al cual todos deben someterse. Es decir, el capital improductivo, el capital ficticio cuyo papel es especular, es el poder hoy en día en todas partes. Impone presidentes, decide sobre leyes, maneja los medios de comunicación y universidades, tiene sus intelectuales para que lo defiendan, sus políticos a quienes financia, ONG, centros de investigación, como ANIF en Colombia, en fin, es el verdadero poder en esta etapa del capitalismo globalizador neoliberal.

El documento comprende 14 secciones. Se incluyen once textos del autor producidos entre abril y noviembre de 2021. Y tres artículos de exponentes de la MMT,

entre los cuales, uno sobre la vigencia de John Maynard Keynes.

Esperamos que esta serie de documentos les permitan a los lectores tener una idea de lo que es la teoría monetaria moderna.

LAS FALACIAS DEL PARADIGMA DOMINANTE EN ECONOMÍA

En este documento quiero presentar nueve falacias de la economía ortodoxa neoliberal, desde el punto de vista de los poskeynesianos y de la teoría monetaria moderna-MMT. Para ello voy a utilizar el libro *Macroeconomics* de Randall Wray y Martin Matts, especialmente el capítulo 8, The Use of Framing and language in *Macroeconomics* así como textos de Stephanie Kelton y William Mitchel.

Es importante conocer los argumentos que tenemos los heterodoxos en economía contra los economistas conservadores neoliberales e, infortunadamente, contra algunos progresistas que siguen varias de las falacias de la doctrina dominante.

Las economías heterodoxas como las poskeynesianas son un cambio total de paradigma, que son un ataque frontal a la economía ortodoxa neoclásica y sus variantes. El cambio es profundo y para entrar a estas teorías hay que olvidarse de todo lo aprendido en las universidades sobre macro y macroeconomía. Olvidarse de los libros de Gregory Mankiw y Olivier Blanchard, entre otros. Aquí se entra en un nuevo mundo completamente diferente.

Importante entre los predecesores a la MMT fue el economista británico Wynne Godley, quien desarrolló los modelos de contabilidad "los balances financieros

sectoriales" para estudiar las economías nacionales, un instrumento utilizado por todos los partidarios de la MMT.

El economista Martin Wolf dio crédito al marco analítico de "balances financieros sectoriales" de Godley en un análisis de 2012 de la Gran Recesión. Wolf explicó:

> La idea esencial es que dado que el ingreso tiene que ser igual al gasto de la economía en su conjunto (que es lo mismo que decir que el ahorro es igual a la inversión), las sumas de la diferencia entre los ingresos y los gastos de cada uno de los sectores de la economía también deben ser cero. Estas diferencias también pueden describirse como 'balances financieros'. Por lo tanto, si un sector gasta menos que su ingreso debe acumular compras (netas) en otros sectores. El punto crucial es que, dado que los saldos sectoriales deben sumar cero, un aumento en el déficit de un sector debe ir acompañado de un cambio compensatorio en los demás. De ahí se sigue que, si el déficit fiscal aumenta, la suma de los excedentes de los otros sectores de la economía debe aumentar de manera precisamente compensada.

Wolf explicó que un gran aumento en el balance financiero del sector privado provocó un gran aumento en los déficits gubernamentales.https://es.wikipedia.org/wiki/Wynne_Godley - cite_note-6 (Wolf, M., 26 February 2018).

Dirk Bezemer argumentó que Godley era notable por ser uno de los relativamente pocos economistas en predecir la naturaleza de la recesión con bastante anticipación, y

por hacerlo sobre la base de un modelo formal (Bezemer, 16 June 2009 y Jonathan, 10 September 2013).

Los balances sectoriales

Una herramienta utilizada por la MMT es la de los balances sectoriales, que es necesario explicar para entender muchos de sus análisis. Este análisis de balances sectoriales los comenzó el inglés Wynne Godley en los años ochenta para estudiar las economías británica y estadounidense.

Se parte de las cuentas nacionales en que se divide a la economía en tres sectores: el gobierno, el sector privado y el sector externo, cada uno con sus propios balances.

Sean las siguientes definiciones:

C = consumo final
I = inversión total privada
G = gastos del gobierno
T = impuestos
X = exportaciones
M = importaciones
FNI = flujo neto de ingresos del exterior
BCC = balance en cuenta corriente

Entonces el producto nacional bruto- PNB es igual a:

$$PNB = C+I + G +(X-M)+FNI \quad (1)$$

Sustrayendo T de ambos lados de la ecuación y reordenando se llega a:

$$(GNP-C-T)-I = (G-T)+ (X-M+FNI) \quad (2)$$

(GNP-C-T)-I es el ahorro total neto del sector privado doméstico

S= GNP-C-T es el ahorro total de los hogares

BCC= X-M+FNI

De donde, reordenando la ecuación (2):

(S-I)+(T-G) + (-BCC)= 0 (3)

La suma de los diferentes balances debe ser igual a cero porque los gastos deben ser igual a los ingresos

-(X-M+FNI) es el negativo del balance financiero del sector externo

T-G es el balance financiero del gobierno que se encuentra en déficit si los gastos son mayores que los impuestos

S-I es el balance financiero primario del sector doméstico que es positivo si el sector gasta menos que su ingreso y, por lo tanto, está aumentando su *stock* neto de activos financieros. Y si es negativo, el sector gasta más que su ingreso total y está reduciendo su *stock* neto de activos financieros. Los activos comprenden activos financieros (acciones, depósitos bancarios, bonos, dinero) y activos reales (equipo, bienes inmuebles).

Reordenando la ecuación (3) se tiene otra versión de la ecuación de los balances sectoriales.

(G-T)= (S-I) –BCC (4)

La expresión en el lado izquierdo es el balance del gobierno. En las dos expresiones del lado derecho se tienen el balance del sector no gubernamental doméstico y el balance del sector externo, que son la base para el análisis de muchos de los argumentos de la MMT.

De la ecuación (4) se puede verificar que nunca los tres sectores pueden estar simultáneamente en déficit o superávit, por lo menos uno debe estar en déficit o superávit.

Lo más común es lo que se llama el doble déficit, del gobierno y el sector externo. O superávit del gobierno, déficit del sector externo y superávit del sector privado.

Primer análisis: supóngase un déficit en la cuenta corriente de cero y un superávit de billones en el sector privado. De la identidad de ecuación (1) el gobierno tendría un déficit de 10 billones de pesos. En esta situación el sector privado nacional acumulará 10 billones de riqueza financiera neta durante el año consistente en pasivos del sector gubernamental.

Segundo análisis: supóngase un déficit en la cuenta corriente de 10 billones de pesos y un excedente de 5 billones de pesos en el sector gobierno. De la ecuación contable (1), entonces el sector privado tendrá un déficit de 15 billones de pesos.

Tercer análisis: déficit gemelo. Ahora se tienen déficits en el sector externo y en el gobierno de 10 y 15 billones de pesos respectivamente. Lo mismo, de la ecuación (1) se tiene que se producirá un superávit de 15 billones de pesos.

Las falacias de la ortodoxia

Brevemente voy a exponer nueve falacias de la economía ortodoxa dominante. Para un análisis más

completo y detallado ir a las referencias mencionadas en la bibliografía.

Primera falacia: el gobierno enfrenta la misma restricción presupuestaria que un hogar

Los ortodoxos igualan el gasto del gobierno con el de un hogar, analogía que es falsa ya que los hogares tienen limitaciones para gastar, porque fuera de sus ingresos deben endeudarse y esto tiene límites para ellos.

Los gobiernos que emiten su propia moneda pueden gastar antes de que coloquen impuestos o se endeuden. Un gobierno con soberanía monetaria nunca tendrá restricción de recursos en un sentido técnico y puede tener déficit indefinidamente sin riesgo de insolvencia. Ejemplos: Japón, en los últimos 30 años, y los Estados Unidos, que en los últimos 50 años solamente en tres ha tenido superávits.

Segunda falacia: los déficits fiscales (o superávit) son malos (o buenos).

Teóricamente los déficit o superávits fiscales no son buenos o malos en sí. Todo depende del contexto. Si el gasto del sector no gubernamental es insuficiente para asegurar una utilización plena de los recursos de una sociedad, el déficit fiscal del gobierno es requerido para lograr unas metas socioeconómica de bienestar y pleno empleo.

Igualmente ocurre con los superávits fiscales, ellos pueden ser necesarios para contener la demanda agregada nominal y evitar la inflación. Pero pueden ser perjudiciales

si hay déficit en la cuenta corriente y llevan a un déficit en la cuenta del sector no gubernamental, que afecta el ahorro del sector privado al disminuirlo. Un déficit fiscal implica un superávit del sector privado, que significa que aumenta la riqueza de este a través de la adquisición de activos financieros.

Si no hay sector externo, el déficit del gobierno es igual al superávit del sector privado, o sea para este los ingresos son superiores al gasto, y esa diferencia se refleja en adquisición de activos. En esta forma, superávit del gobierno destruye riqueza privada al forzar al sector privado a liquidar su riqueza para obtener dinero, lo que es inflacionario.

Si incluimos ahora al sector externo, un déficit en la cuenta corriente con superávit fiscal, implica un incremento en la deuda del sector privado doméstico, que, si bien, en el corto plazo puede reflejarse en crecimiento, en el largo plazo conduce a recesión, como ocurrió en los Estados Unidos.

Por otra parte, el déficit fiscal hace una contribución positiva a la riqueza neta financiera del sector no gubernamental, porque los déficits fiscales son la única fuente para obtener un resultado positivo neto de la riqueza, ya que todas las transacciones entre agentes en el sector privado llevan a un saldo neto de cero, es decir, unos adquieren pasivos igual a los pasivos.

Cuando el gasto privado cae, y el déficit aumenta, la decisión económica correcta es aumentar el gasto público discrecional, no cortarlo. El gobierno nunca juega para tener un déficit fiscal, si este resulta depende de la operación de la economía.

Tercera falacia: El superávit fiscal contribuye al ahorro nacional

La idea del ahorro de un hogar, que deja de consumir hoy para gastar en el futuro no se aplica a los gobiernos. Este no necesita a priori fondos para gastar y entonces no necesita ahorrar.

Un superávit fiscal perjudica al sector privado porque destruye riqueza de este. Si el balance sectorial externo es cero, un superávit fiscal implica un déficit del sector privado, es decir, los gastos son mayores que los ingresos y debe deshacerse de activos financieros para sobrevivir, lo que significa desahorro.

Cuarta falacia: la situación fiscal debería ser balanceada durante el ciclo económico

Es la idea de los ortodoxos de que si durante recesiones se produce déficit fiscal este debe ser superado en los tiempos de expansión para obtener un superávit y que el efecto neto sea cero.

Para los economistas de la MMT que persiguen metas funcionales como el pleno empleo, el resultado fiscal debe ajustarse respectivamente. Es muy difícil colocar una meta y cumplirla por los cambios en el gasto privado. En cierto modo los resultados fiscales son endógenos. En esta forma, "una estrategia responsable para un gobierno es permitir que su balance fiscal se ajuste al nivel del gasto requerido para lograr el pleno empleo dada las decisiones de gastar del sector no gubernamental, sin importar el estado del ciclo económico".

Quinta falacia: Los déficits fiscales incrementan la tasa de interés y dan lugar a *crowding out* porque compiten con recursos de ahorro escasos del sector privado económico

Este es el argumento más fuerte de los ortodoxos contra los déficits fiscales, la idea de que los préstamos del gobierno compiten con los del sector privado dentro un mercado limitado de ahorro, que hace subir las tasas de interés. Las respuestas de la MMT son:

Primero, los déficits del gobierno estimulan el crecimiento y el ahorro privado a medida que el ingreso crece. Segundo, los dineros que el gobierno obtiene cuando vende bonos al sector no gubernamental originan riqueza por los activos financieros creados por los déficits pasados. Tercero, los préstamos de los bancos no están restringidos por sus reservas, sino que estos prestan a los que tienen buen crédito. Y si los bancos no tienen reservas suficientes las prestan en el mercado interbancario o pueden solicitar préstamos al banco central.

Por otra parte, los bancos centrales controlan la tasa de interés de acuerdo con las metas de estos, y utilizan la deuda del gobierno como una estrategia para cumplirlas. Así que no hay ninguna razón para que los déficits fiscales lleven a un aumento de las tasas de interés, más bien ayudan a que estas caigan.

Sexta falacia: los déficits fiscales significan impuestos más altos en el futuro

Dentro de la MMT esto no es cierto porque los gobiernos no necesitan únicamente impuestos para que pueda realizar su política de gastos.

Los impuestos cumplen varias funciones en la MMT: eliminar las injusticias sociales; promover o desincentivar actividades; disminuir la capacidad de compra para atenuar la demanda agregada con el fin de crear un clima no inflacionario; y promover oferta de bienes y servicios del gobierno a los individuos privados a cambio de los fondos necesarios para extinguir los pasivos de impuestos.

Séptima falacia: el gobierno perderá espacio fiscal (o dinero) si se excede en el gasto

Los ortodoxos dicen que los gobiernos deben vivir dentro de sus propios medios como un hogar. Para los economistas de la MMTel espacio fiscal se define como el conjunto de bienes y servicios disponibles para la venta en la moneda de emisión y que el gobierno puede utilizarlos para el cumplimiento de su programa socioeconómico. Y el gobierno con soberanía monetaria siempre puede comprar lo que quiera en su propia moneda.

Los ortodoxos tienen otros mitos como que las pensiones y los sistemas de salud pública son insostenibles en el futuro y que los gobiernos estarán en riesgo de cesación de pagos si la relación de la deuda al PIB pasa de un determinado umbral (por ejemplo, 80 por ciento).

En conclusión, en la medida que el gobierno solo adquiera deuda en su propia moneda y asegure que no la convertirá en otra moneda, la cesación de pagos es cero.

Octava falacia: el gasto del gobierno es inflacionario

La MMT tiene dos objetivos: el pleno empleo y baja inflación. Para esta tendencia heterodoxa la inflación no es

un fenómeno monetario, sino que esta se produce cuando la demanda agregada está por encima de la capacidad real de la economía para absorberla. Es decir, cuando ya no hay recursos disponibles, naturales, de mano de obra, de máquinas, de capacidad instalada, en otras palabras, si hay problemas de oferta. En este momento hay que bajar el gasto y es posible que se logre un superávit fiscal. Hay otros factores que pueden influir en la inflación como un incremento en los precios de las materias primas, salarios muy por encima de la productividad laboral promedio.

Dicen los partidarios de la MMT, el suministro de crédito por el banco central, a cambio de bonos de tesorería, solo será inflacionario si no hay espacio fiscal.

Novena falacia: los déficits fiscales llevan a un gobierno grande

No existe ningún estudio económico que determine cual debe ser el tamaño óptimo de un Estado, excepto que por razones ideológicas los ortodoxos defienden el Estado mínimo, pero en la realidad, como lo muestran muchos análisis, el Estado no ha disminuido ni perdido poder, sino al contrario, el neoliberalismo requiere de un Estado fuerte para imponer su ideología y defender los intereses del capital financiero.

El tamaño del Estado es una decisión de tipo político y el que sea pequeño no tiene ninguna base económica seria. Los déficits fiscales pueden reflejar cualquier tamaño de gobierno, aún Estados pequeños requieren correr déficits fiscales para cumplir con el objetivo del pleno empleo.

Bogotá, 1 de junio de 2021

Bibliografía

Bezuma, D. (16 June 2009). No one saw this coming: understanding financial crisis through accounting models. MPRA paper, No 15892.

Jonathan, S. (10 September 2013). Embracing Wynne Godley, an economist who modelled the crisis. New York Times.

Kelton, S. (2021). The deifcit myth. Modern Monetary Theory and the birth of the people¨s economy.

MitchelL, W., Wray, L., Watts, M. (2019). Macroeconomics. MacMillan International.

Mitchell, W. and Fazzi, T. (2017). Reclaiming the State. A progressive visión of sovereignty for a post-neoliberal world. Pkuto & Press. London.

Wolf, M. (26 February 2018). Financial Times, London.

NO HAY CRISIS FISCAL

Los ortodoxos viven obsesionados con el llamado déficit fiscal.

Crisis fiscal, sostenibilidad fiscal y de la deuda pública, desequilibrio y desbalance fiscal, son frases que repiten a menudo los ortodoxos, lo cual es normal en ellos. Pero, lo que sí sorprende es que algunos políticos y economistas de las fuerzas progresistas han entrado en este mismo lenguaje, todo por criticar al gobierno, y han caído en la trampa de los neoliberales.

Los que tenemos una posición heterodoxa, muy diferente en todo sentido con la ideología dominante, como los poskeynesianos, institucionales, marxistas y la nueva corriente de la teoría monetaria moderna, no suscribimos a esta obsesión por el llamado déficit fiscal y por el endeudamiento público, que, según los ortodoxos, son malos.

Partimos de que, en gobiernos con soberanía monetaria, que tienen moneda propia y poder de emitirla, como Estados Unidos con el dólar, Inglaterra con la libra, Japón con el yen, China con el renminbi, Rusia con el rublo, y Colombia con el peso, no tienen restricciones de recursos para implementar una política de gasto para llegar al pleno empleo.

Colombia tiene una posición intermedia de soberanía monetaria con el peso, pero utiliza el dólar o el euro

para endeudarse y ahí comienzan los problemas porque se ve chantajeado por las calificadoras de riesgo, los bancos internacionales y las organizaciones como el Fondo Monetario Internacional-FMI y el Banco Mundial.

Un gobierno no es un hogar

Hay que hacer una distinción clara entre un gobierno y un hogar. Los hogares tienen un límite para endeudarse porque tienen que pagar sus deudas con sus ingresos que son restringidos. Cuando los gastos son mayores que sus ingresos los hogares se endeudan con las tarjetas de crédito o con los bancos, pero esto tiene un límite, ya que no pueden endeudarse indefinidamente, porque llega un momento en que no tienen recursos para pagar sus deudas.

Para los gobiernos, la situación es diferente. Pero los ortodoxos tratan de igualar a los gobiernos con los hogares para limitarlos en una política de gastos. Los gobiernos tienen varias herramientas para gastar:

- Imponer impuestos
- Endeudarse con el sector privado nacional o internacional
- Recibir préstamos del Banco Central
- Emitir dinero

De ahí que en un país con soberanía monetaria no hay ninguna restricción de recursos, la única es la inflación. Por lo tanto, nunca se debe hablar de crisis fiscal, de dificultades, de desequilibrios, de insostenibilidad. De esto hablan los ortodoxos, pero los que tenemos posiciones heterodoxas nunca hacemos referencias a estas palabras negativas.

En el caso colombiano, tenemos una moneda, el peso, con el cual gastamos, colocamos impuestos, nos podemos endeudar en pesos, recibir préstamos del Banco de la República y se podría hacer emisión de dinero.

El endeudamiento colombiano en dólares nos lleva al chantaje

Históricamente, los gobiernos colombianos se han endeudado en una proporción alta en moneda extranjera para, supuestamente, financiar el gasto público, lo que nos ha llevado a vernos sometidos al chantaje del sector financiero internacional a través de los condicionamientos del FMI y del Banco Mundial.

De ahí vienen todas las imposiciones como privatizaciones, liberación de los flujos de capital, tratados de libre comercio, reformas laborales, sistema de pensiones privados, privatización de la educación y la salud, reducción del Estado, bajar el salario mínimo, disminuir la nómina pública, liberación de precios de los servicios públicos, en general, tener una economía de mercado libre sin ninguna restricción, porque dice el fundamentalismo ortodoxo, así se llegará a una sociedad igualitaria y de pleno empleo.

La historia ha mostrado que estas políticas que se impulsaron desde la década de los ochenta del siglo XX han sido un fracaso, y que en lugar de bienestar social, lo que se ha producido es máxima desigualdad de ingresos y de la riqueza, pobre desempeño económico, empoderamiento del sector financiero y de las multinacionales, una guerra de clases de arriba hacia abajo, un Estado al servicio del capital, debilitamiento de los sindicatos y

las organizaciones sociales, pobreza y corrupción. Y un Estado de tipo panóptico, en que predomina la vigilancia y control sobre todos los ciudadanos para que acepten a las buenas o las malas el predominio del neoliberalismo, que es una expresión ideológica del capitalismo financiero, la nueva fase del capitalismo mundial.

No se necesita una reforma tributaria para un plan de empleo

Contrario a lo que dicen los ortodoxos conservadores como Juan Camilo Restrepo, Mauricio Cárdenas y Juan Carlos Echeverry, entre otros, para implementar una política de empleo no se necesita una reforma tributaria.

El gobierno puede gastar para implementar un plan de empleo garantizado, ya sea endeudándose en pesos con el sector privado, que el Banco de la República le preste plata o que se haga una emisión monetaria. Asimismo, hacer una racionalización y reasignación de recursos del presupuesto nacional (disminuir el gasto militar, por ejemplo). Renegociación de la deuda interna que es principalmente con los fondos de pensiones. Utilizar parte de las reservas internacionales. Derogar la reforma tributaria del 2019.

Pero, la excusa de que hay que aprobar una reforma tributaria es colocarle restricciones al gobierno. No hay que perder tiempo, hay que actuar ya, y para esto hay que desechar todas esas falacias de los economistas ortodoxos.

En conclusión, abandonemos esos mitos del capitalismo financiero, no le tengamos miedo a gastar para lograr lo más importante para los ciudadanos que es el

empleo digno y bien pagado para resolver las necesidades básicas y tener una vida esplendorosa para que cada uno pueda liberarse de la necesidad y dar vía libre a sus más recónditos deseos de una vida plena.

Bogotá, 28 de mayo de 2021

ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS DECLARACIONES DEL GERENTE DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Son varias las declaraciones que hay que recoger de diferentes ortodoxos y llamarles la atención porque defendieron la reaccionaria reforma tributaria del Gobierno de Iván Duque.

Me refiero específicamente, a Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrollo; Mauricio Santamaría, director de Anif; a Marcela Eslava, decana de Economía de la Universidad de los Andes y a Leonardo Villar, gerente del Banco de la República.

Leonardo Villar muestra una posición ultraneoliberal, con obsesiones ya pasadas de moda. Me da la impresión de que, el gerente, como muchos de sus amigos ortodoxos en la Junta Directiva del Banco, no entienden lo que está pasando en el mundo y en Colombia.

No entendieron o no quieren aceptar que el capitalismo financiero, con su ideología neoliberal está en la cuerda floja. Que la época dorada del capitalismo neoliberal financiero es rechazada por todo el mundo, que es necesario una nueva alternativa. Hay una oposición fuerte al capitalismo dominado por el sector financiero. Se quiere una sociedad realmente democrática, participativa, con un nuevo pacto verde, de nuevas formas de propiedad, más descentralizada.

El gerente del Banco de la República es uno de los neoliberales que más defendió la reforma tributaria y se puso al lado del gobierno, en una posición sesgada cuando se supone que el Banco es un organismo independiente.

Pero, no solamente hay que criticar al gerente del Banco de la República, sino también a los que salieron a expresar un apoyo irrestricto a la reforma tributaria y se daban elogios mutuos en todas sus intervenciones. ¿Qué estarán pensando esos señores de Fedesarrollo, de Anif, de la facultad de Economía de la Universidad de los Andes y del Consejo Gremial?

Ellos defendieron una reforma tributaria que iba contra las clases bajas y medias, con una serie de artículos absurdos, irreales, sin ninguna viabilidad política.

En la edición de *El Tiempo,* el periódico del sistema, el 3 de mayo aparece una entrevista al gerente del Banco de la República, la cual voy a analizar porque sus opiniones reflejan muy bien lo que piensan nuestros neoliberales criollos.

Comienza así la entrevista.

¿Entonces es normal que los bancos centrales hagan emisión?

Sí… para mantener la inflación baja, que es su mandato fundamental. De hecho, el Banco emite permanentemente,…

Debe ser peligroso, desde que la Constitución de 1991 exigió para ello la unanimidad absoluta de la Junta del Banco.…

Una cosa es prender la maquinita para cumplir los propósitos de la política monetaria, que es rutina del

Banco. Muy distinto es prender la maquinita para financiar al Gobierno de manera directa.

¿Cómo sería el caso si se le otorga un crédito?

Sí. Eso es muy peligroso. Se podría hacer, "cuando nadie le quiere prestar al Gobierno".

¿Y esa circunstancia se da hoy en día?

Creo que no.

¿Y la credibilidad que tiene Colombia en estos momentos?

La cantidad que requiere el Gobierno es 95 billones de pesos más 18 billones de amortizaciones. Conseguir esa cantidad de plata es un riesgo gigantesco. Para eso necesitamos la credibilidad de Colombia, que en los últimos años ha pagado sin ninguna dificultad, y que adopta las políticas requeridas para que eso sea posible.

¿En estos momentos emitir un crédito al Gobierno con la maquinita para financiar el gasto público envía un pésimo mensaje a las calificadoras?

Claro, pésimo todos los fondos de pensiones internacionales, de bancos extranjeros, que financian al Gobierno de alguna manera, y que se asustarían si ven que Colombia está adoptando prácticas de financiar al Gobierno con recursos de emisión. La experiencia de los países que hacen eso ha sido muy mala.

¿Qué hacen los otros países serios?

Ninguno se financia con créditos directos de la banca central.

¿Usted diría que Colombia está excesivamente endeudada?

Mucho más de lo que había estado en el pasado, pero no excesivamente. No podemos endeudarnos más porque

todavía hay confianza en Colombia. Y esa capacidad hay que mantenerla, pero como le pasa a una familia: mostrando que no va a endeudarse a ese ritmo indefinidamente en el futuro.

¿Se calcula que los gastos sociales más urgentes requieren alrededor de 5 billones de pesos anuales, que se consiguen ¿Pero para eso era necesario incurrir en una reforma tributaria?

Hace una respuesta tonta diciendo que sería fácil si se cortaran gastos en pagos a maestros, a la salud o en inversiones públicas. Nunca habla de gastos militares ni de pagos altos a parlamentarios, magistrados, gastos que se pueden ahorrar, y que nadie lo ha planteado. Serían 100 billones de pesos, "que empiezan a generar preocupaciones en los prestamistas internacionales, y se manifiestan, ahí sí, en la reacción que puedan tener las calificaciones de riesgo".

¿Y por qué nos deben importar las calificadoras de riesgo?

Si uno excede el déficit y la necesidad de deuda adicional, esas calificadoras pueden decir que ya invertir en bonos colombianos no es tan seguro

¿Por qué no endeudarnos en pesos a través del Banco de la República, que nos evita el riesgo de la subida del dólar?

Habla que se ha cambiado la participación de la deuda en dólares y pesos a favor del endeudamiento interno en pesos, a través de los bonos TES del gobierno.

¿Y entonces?

Dice que por el tamaño del déficit hay que endeudarse en dólares. Una cosa es financiamiento sanamente en

pesos, en el mercado interno, pero otra muy distinta sería financiarse mediante emisión, si el gobierno se financia con el Banco de la República, eso termina convirtiéndose en un desorden monetario, que al final es inflación…

"La paradoja es que al quitarle credibilidad a la política monetaria colombiana se la quita al mercado de títulos emitidos por el gobierno. Y esta es una de las razones por las cuales es tan importante mantener esa separación entre los objetivos de la política monetaria con la autonomía del Banco de la República, y los de la política fiscal."

La Constitución del 91 le encargó al Banco cuidar la inflación ¿No será que llegó el momento de que cuide también el empleo?

Menciona que la política monetaria, con tasas de interés bajas, ayuda a que la economía venga recuperándose de manera importante.

En las siguientes preguntas insiste el gerente en la política monetaria para salir de recesión y con endeudarse y financiarse adecuadamente.

Análisis

Son todas las respuestas de un ortodoxo radical: nada de préstamos al gobierno, pero sí al sector financiero. Nada de emisión. Miedo a las calificadoras de riesgo. Confunde al gobierno con un hogar. No defiende la política fiscal, que es más poderosa que la monetaria. Defiende endeudarse externamente porque parte, de que el mercado interno privado ya está saturado. Tiene la teoría de inflación monetarista, que ya nadie la apoya a estas alturas.

Falacias del gerente del Banco de la república.

1. La emisión monetaria crea inflación. Leonardo Villar es ortodoxo que aún acepta teorías de la inflación de la corriente monetarista de Milton Friedman, que se ha mostrado hace tiempo falsa desde un punto de vista teórico y empírico. Todavía cree que la emisión monetaria crea inflación. Pero es una teoría muy contradictoria en él, porque nunca habla de que la emisión monetaria para el sector privado es mala, sino cuando se refiere a préstamos del Banco para el gobierno o de emisión monetaria. Es una excusa para que el gobierno no tenga estos recursos necesarios para un gran plan de expansión para llegar al pleno empleo.
2. El gobierno es como un hogar. Grave error, hay una gran diferencia entre el gobierno y un hogar. En países con soberanía monetaria como Colombia, el gobierno no esta restringido por la búsqueda de ingresos. Puede endeudarse sin ningún problema en pesos con venta de bonos al sector privado, con préstamos del Banco central o con emisión monetaria. Nunca podría quebrarse. Un hogar sí tiene limitaciones en endeudarse indefinidamente porque para pagar sus deudas debe obtener ingresos.
3. La política fiscal es más potente que la política monetaria. Para el gerente, lo importante es la política monetaria, nunca menciona la política fiscal, cuyo multiplicador es mayor que el de la política monetaria.

4. El déficit fiscal es un problema. Para aumentar la producción y lograr el pleno empleo hay que gastar por parte del gobierno, aunque se tenga un déficit fiscal. Alto desempleo es señal de un gasto gubernamental inadecuado, que debe darse porque el sector privado no está gastando suficientemente.
5. Hay que darles gusto a las calificadoras de riesgo. Las calificadoras son super ortodoxas y lo que buscan es que los gobiernos paguen cumplidamente sus obligaciones al sector financiero internacional. A ellas no les importan el crecimiento y el empleo. Estas calificadoras son las que piden acabar con los déficits fiscal y para ello exigen bajar gastos, salarios y privatizar. De ahí que un país como Colombia con cierto grado de soberanía monetaria, debe acudir lo menos que pueda al endeudamiento externo en dólares para no someterse al chantaje de estas calificadoras que llevan a que el endeudamiento externo se haga más caro.

   Habría que pensar en una unión latinoamericana para presionar por un aligeramiento de la deuda externa, como una moratoria de la misma por unos años, una reducción de la deuda, o cualquier propuesta para disminuir el impacto de la deuda por los siguientes cuatro años, por ejemplo, para tener más posibilidades de mayor gasto del gobierno, aunque es una idea bastante difícil que la acepten los países desarrollados.

No hay margen de endeudamiento del gobierno. Por un lado, el gerente dice que hay buen clima para endeudarse externamente y por otra dice que no podemos endeudarnos más porque todavía hay confianza en el exterior, que es lo que tanto le preocupa. También afirma que el capital interno nacional no es suficientemente grande para que el país emita más TES. Pero nunca habla de préstamos del Banco al gobierno ni de emisión monetaria que rompería esta restricción de ingreso para el gobierno nacional.

6. Los países no reciben créditos de la banca central. No es cierto, está como ejemplo, el *NextGeneration EU*, un plan de 750 000 millones de euros de la Comisión Europea, a través del Banco Central Europeo, de los cuales más de 300 000 millones de euros son subvenciones, para para apoyar directamente a los países miembros.

   Igualmente, el Banco de Inglaterra decidió en abril de 2020 darle plata directamente al gobierno, aunque fuera por un período corto, es muy diciente, pero existe el mecanismo de *ways and means* que permite al gobierno gastar sin tener que recurrir a préstamos con el sector privado. Esta acción del Banco de Inglaterra muestra que el gobierno del Reino Unido no enfrenta restricciones presupuestarias, algo que debe aprender el señor Leonardo Villar y sus amigos neoliberales.

Estos dos ejemplos son una prueba de que el mundo está cambiando y que la ortodoxia está en paréntesis, por lo menos en esta crisis, en todos los aspectos, pero parece que menos en Colombia.

7. Hay que disminuir el déficit fiscal. Es la respuesta de los ortodoxos que tiene obsesión por el déficit y cuya respuesta es una reforma tributaria para obtener más recursos, pero se olvidan de que ellos han defendido bajar impuestos al capital.
   Ahora, el déficit o el superávit fiscal no son buenos o malos de por sí. Depende de las circunstancias. Cuando no hay pleno empleo hay que gastar y el déficit fiscal es necesario para compensar la falta de gasto del sector privado. Cuando hay riesgos de inflación, hay que bajar el gasto y el superávit fiscal es correcto.

Conclusión

En la situación actual y futura de Colombia, es necesario más gasto del Gobierno, aunque el déficit fiscal aumente, para llegar a más producción y pleno empleo. Pero, hemos afirmado que hay dos alternativas de reforma tributaria: revocar la reforma de 2019 o diseñar una que elimine las injusticias sociales y una serie de deducciones, subvenciones e incentivos no justificados para llegar efectivamente a más producción y empleo. Cualquiera de estas dos posibilidades implica más ingresos para el Gobierno, como mínimo de 15-20 billones de pesos por año, que aumentarían a medida que se reactive la economía.

Una alternativa importante en la situación actual de desempleo de los jóvenes es la de crear un plan de empleo garantizado, financiado por el Gobierno, administrado en forma descentralizada, voluntario, con un salario igual al mínimo legal vigente, con pago de prestaciones, a cambio de trabajos de tipo comunitario, tales como reforestación, tareas de tipo ambiental, mantenimiento de vías secundarias y terciarias, cuidado de parques, de ancianos, de niños, de limpieza, entre otros.

Este plan de empleo garantizado actúa como un amortiguador para resolver el desempleo, gasto que disminuye o aumenta según la economía crezca o entre en recesión.

Debemos rechazar las teorías ortodoxas que tanto daño han hecho e Colombia y el mundo y utilizar las variantes heterodoxas, entre ellas, la teoría monetaria moderna, una escuela de tipo poskeynesiano que está tomando influencia cada vez mayor en el mundo.

Bogotá, 17 de mayo de 2021

¿SE NECESITA UNA REFORMA TRIBUTARIA?

Qué tipo de reforma tributaria se requiere

Sí se requiere una reforma tributaria, pero no por las razones de los ortodoxos. No, se necesita una reforma tributaria por razones de sostenibilidad fiscal y de endeudamiento público.

Me explico, el poder de colocar impuestos de los gobiernos tiene varios objetivos, y uno de ellos, es el de contribuir a mejorar la distribución de ingresos y acabar con las injusticias.

Así visto, la reforma tributaria de Colombia debe concentrarse en definir unos impuestos progresivos y gravar fuertemente a los altos ingresos y a las empresas, especialmente las del sector financiero que no tienen ninguna utilidad social, es capital ficticio improductivo como lo llamaba Carlos Marx. Gravar la tierra improductiva, para lo cual el impuesto predial es un arma efectiva. Acabar con las exenciones, bonificaciones y subsidios de todo tipo a las empresas que no tengan sentido, muchas de ellas que vienen de hace años, como las del sector hotelero. Ideas hay muchas, solo falta hacerlas efectivas.

Bajar gastos innecesarios

Romper con la evasión fiscal y la corrupción. Parar el gasto militar, nada de tanquetas para aterrorizar a los

ciudadanos, prohibidas en muchos países del mundo, así como drones de vigilancia a las personas, que va contra los derechos humanos; eliminar los gastos suntuarios para las Fuerzas Armadas, así como el fortalecimiento y ampliación del Esmad, que solo sirven para atentar contra la ciudadanía; nada de aviones jets para invadir a Venezuela bajo instrucciones de los Estados Unidos.

Eliminar los gastos suntuarios del Estado, como los altos salarios para los magistrados, los parlamentarios y la justicia en general, que son medidas para cooptar a estos funcionarios. Eliminar gastos como propaganda para mejorar la imagen del presidente Iván Duque, pago de asesores innecesarios, gastos de viaje, viáticos, publicidad. Ser austeros en el gasto, que no quiere decir, como lo pretenden los gremios, achicar al Estado dentro de su visión de pura ortodoxia neoliberal, como botar empleados y bajarles los salarios. Nada de atentar con los empleados públicos congelándoles los salarios, que es la pura ortodoxia neoliberal.

Colombia tiene soberanía monetaria restringida

Colombia es un país con soberanía monetaria restringida. Tiene su propia moneda, el peso, se puede endeudar en pesos y en teoría podría utilizar emisión monetaria o un crédito del Banco de la República.

Sin embargo, al endeudarnos en dólares o euros, caemos en manos de las organizaciones internacionales y las calificadoras de riesgo, que solamente sirven a los intereses del capitalismo financiero, el verdadero poder en esta transformación del capitalismo.

Hay que emitir

Por otra parte, la Constitución de 1991 es muy neoliberal en lo económico y puso una talanquera muy grande para que el Banco de la República pudiera emitir o prestarle recursos al Gobierno nacional, al colocar como condición que para que esto se diera tendría que ser aprobado unánimemente por los miembros de la junta directiva del Banco de la República. Es decir, un imposible dado que todos los miembros actuales y el gerente del Banco de la República, un neoliberal anticuado, se opondrían. Sería necesario cambiarlos a todos y modificar la Constitución en este punto como en otros de tipo económico.

Acabar con la regla fiscal

Igualmente, acabar con la regla fiscal, otra ley neoliberal diseñada para que el Estado no pueda cumplir su deber constitucional de llegar al pleno empleo, y cuyo objetivo es empequeñecer al Estado.

El Estado puede gastar

El Estado no es un hogar. Los Estados no quiebran. El nuevo paradigma de la teoría monetaria moderna-MMT afirma que primero se gasta y después se colocan impuestos. Pero fuera de los impuestos hay otras fuentes para financiar una renta básica y una garantía de empleo por el gobierno, con salarios decentes, no iguales al nivel de la pobreza, que es una burla. Debería definirse un salario mínimo para un empleo garantizado por el Estado para los desempleados o, equivalentemente, el valor de una renta básica. Habría que pensar en obtener 45 billones de pesos anuales, que se puede.

En Colombia, hay que aplicar las políticas que defiende la MMT, que son endeudarse en pesos, emitir, o que el Banco de la República le dé un préstamo al gobierno. Adicionalmente, que el déficit fiscal y el endeudamiento público no son demonios. Que el déficit fiscal se requiere para para llegar al pleno empleo. La MMT propone un garantía de empleo garantizada por el gobierno, con un salario digno que responda a unas necesidades básicas, para los desempleados que lo acepten voluntariamente, mientras la economía crece para aumentar el empleo. Así, van disminuyendo estos empleos garantizados por el gobierno, o sea, al comienzo el esfuerzo es grande, pero con el tiempo este disminuye.

Hay otras alternativas de ingresos en Colombia.

- Por ejemplo, derogar la reforma tributaria de 2019, que podría dar unos 15 billones de pesos.
- Eliminar exenciones, bonificaciones, subvenciones que pueden alcanzar más de 20 billones de pesos, que benefician a los ricos y a las empresas sin ninguna justificación, en general, a menos que provengan de un plan de desarrollo industrial y agropecuario bien diseñado.
- Realizar un trabajo serio de control a la evasión que puede ser de cerca de 30 billones de pesos por año.
- Guerra a la corrupción, que fácilmente puede llegar a recuperar 50 billones de pesos anuales.
- Acabar los paraísos fiscales.

Recursos es lo que hay. Lo que se requiere es voluntad política, y esto lo veo muy difícil con el actual Congreso de la República y el atraso de las élites gremiales

que impiden soluciones verdaderas, que solamente piensan en sus intereses particulares. Es necesario un cambio político en que el poder lo ejerza una coalición de fuerzas democráticas y progresistas.

Fortalecer la unidad latinoamericana

Hoy es muy claro que se requiere una alianza latinoamericana y fortalecer al sector financiero público de la región, con mecanismos tales como se propuso en el pasado del Banco del Sur. El capital financiero internacional es un freno a la independencia y a tener economías sólidas para beneficio de los pueblos latinoamericanos. De ahí que una propuesta es la de que las deudas externas se renegocien para tener espacio para gastar por los gobiernos.

Acabar con las reglas

En Colombia como en Europa y otros países, las reglas que imponen límites al déficit fiscal y al endeudamiento público fueron hechas a dedo. No hay ningún estudio serio de por qué el déficit fiscal no puede ser superior a 2, 3 o 4 por ciento. Hoy en Europa se discute eliminar esas reglas y dejar que cada país decida qué es lo mejor. Hay que hacerlo igualmente en Colombia.

Acabar con las casandras sobre el déficit fiscal

Hay que dejar la obsesión por el déficit fiscal y el temor al endeudamiento público, ideas claves de los ortodoxos, que ya muchos países comienzan a olvidarse porque limitan el crecimiento para alcanzar el pleno empleo. Acabar con el mito de la sostenibilidad fiscal y del

endeudamiento público, ideas puramente ortodoxas en que algunos progresistas caen en estas trampas.

Si la economía colombiana creciera 5 por ciento en 2021, el déficit fiscal bajaría de 8.2 por ciento en 2020 a 6 por ciento o menos en 2021. Y si en los siguientes años las tasas de crecimiento estuvieran por encima del 4 por ciento, el déficit fiscal bajaría alrededor de 3 por ciento. Pero, con simplemente derogar la reforma tributaria de 2019, los déficits fiscales se reducen sustancialmente.

En la economía pasa como con la pandemia del covid-19, hay voces apocalípticas, que quieren infundir miedo, hablan barbaridades sobre la situación fiscal y el endeudamiento público, que va a darse cesación de pagos, todas son profecías que no aguantan un análisis serio con modelos macroeconómicos y un manejo estadístico riguroso.

Así como las profecías apocalípticas del covid-19 han fallado, lo mismo ocurrirá con el pavor neoliberal sobre la supuesta no sostenibilidad fiscal y del endeudamiento público.

Demos de baja al neoliberalismo, y entremos a aplicar las teorías heterodoxas, como la de la teoría monetaria moderna. Hay que acabar con el paradigma neoclásico ortodoxo. Reitero, el Estado no es un hogar, puede tener déficits fiscales, endeudarse, emitir o recibir créditos del Banco de la República. Lo que hoy se requiere es gastar para llegar al pleno empleo.

Bogotá, 9 de mayo de 2021

PROPUESTA DE UN PLAN GARANTIZADO DE EMPLEO PARA LOS JÓVENES

Según los informes del DANE, la situación de los jóvenes de 14 a 28 años se ha venido deteriorando continuamente desde enero-marzo de 2015 a enero-marzo 2021, incrementándose el desempleo juvenil de 16.2 por ciento a 23.9 porciento. Para las mujeres la tasa fue 31.3 por ciento mientras la de los hombres fue de 18.5 por ciento.

En el período enero-marzo de 2021 el total de desocupados de los jóvenes fue de 1638 miles, casi la mitad del total de desocupados del país, lo cual es muy lamentable. De ahí que hay que definir una política de empleo seria.

El gobierno plantea que la solución para derrotar el desempleo de los jóvenes es la de que las empresas que empleen a un joven, el gobierno se encarga de las prestaciones sociales. Es una solución de oferta muy de acuerdo con su filosofía neoliberal ortodoxa y que no tendrá efectos notables. La situación es tan grave que se necesita una solución ya, de corto plazo, no la que ha inventado el gobierno que no tiene ninguna posibilidad en el inmediato ni siquiera en el mediano plazo.

La propuesta del gobierno, que va por el lado de la oferta, no es seria ni va a dar lugar a bajar el desempleo de los jóvenes. Ninguna empresa emplea a un joven porque

es joven sino porque cumple una serie de requisitos. Adicionalmente, el problema de Colombia es de demanda agregada insuficiente, no es un asunto de oferta, tenemos capacidad instalada subutilizada.

Mi propuesta, de acuerdo con la teoría poskeynesiana de la teoría monetaria moderna, es crear un programa de empleo garantizado financiado por el gobierno, con un salario mínimo y sus prestaciones, con la condición de que realicen trabajos que le sirvan a la comunidad, implementado en forma descentralizada, que sean las comunidades las que decidan los tipos de trabajos a realizar. Por nada del mundo deben participar en su implementación el clientelismo político ni la decisión debe ser de los alcaldes. Son trabajos voluntarios y para todos los jóvenes, sean del sexo que sea, condición social, religiosa y sexual.

Para 1 600 000 desocupados, a un costo de 1.5 millones de pesos por mes, el costo anual es de 24 billones de pesos, que se puede financiar sin ningún problema. Lo único que se requiere es voluntad política.

Este es el costo inicial, pero a medida que la economía crezca y ofrezca empleos, estos empleos garantizados van disminuyendo y, a su vez, los costos del programa.

Aún más, somos partidarios de ir a todos los desocupados. Para 1.6 millones más, se tendría un costo anual adicional de 24 billones.

El impacto de este empleo garantizado por el gobierno sobre la demanda agregada es impresionante, ya que todo lo que reciben estos desempleados se gasta. Y a través del multiplicador del gasto, el PIB crece más rápido, y esto da lugar a más empleo y, por lo tanto, a menos empleo garantizado por el gobierno. Es decir, con el tiempo sería

un número pequeño que requerirían el empleo garantizado financiado por el gobierno. El gasto es alto al comienzo, pero después disminuyen las necesidades de este.

Recursos hay todos los que se quieran. Presentar una reforma tributaria que grave a las personas naturales de altos ingresos, a las utilidades de las empresas, a los dividendos, eliminar subvenciones, exenciones y beneficios improcedentes, reestablecer el impuesto a la remesa de utilidades, gravar más al sector minero, fuertemente al sector financiero, una lucha frontal seria contra la evasión fiscal, combatir realmente la corrupción pública, en fin, lo que hay son potenciales ingreso. No es un problema de sostenibilidad fiscal.

Aumentar el gasto del gobierno, aunque se produzcan déficits fiscales, para lo cual se puede acudir a endeudamiento interno en pesos, un préstamo del Banco de la República o una emisión monetaria para el gobierno. Por qué si se hace emisión monetaria para lo que se llama expansión cuantitativa para el sector privado financiero, y ahí sí no hay dudas.

Todo esto requiere romper con la ortodoxia, con la obsesión por el déficit fiscal, por la repetidera de los neoliberales que lo importante es la sostenibilidad fiscal para que el gobierno no pueda gastar más con déficit, para eliminar el otro mito de la sostenibilidad de la deuda pública.

Que nos digan por qué un déficit fiscal de 3, 4 o 6 por ciento es malo. Que nos digan por qué un endeudamiento del gobierno de 60, 70 u 80 por ciento es malo. Que muestren estudios, teorías, pruebas de lo que vienen afirmando como locos estos neoliberales.

Nosotros, los partidarios de la teoría monetaria moderna afirmamos que, contrario a lo que dice el gerente del Banco de la República, el gobierno no es un hogar. El gobierno se puede endeudar para gastar, y su única restricción es la inflación. Cuando esto ocurre, no es porque haya mucho dinero en la economía, sino porque se ha llegado a una situación de pleno empleo de los recursos de todo tipo, y aumentar el gasto causa inflación y para evitarlo hay que disminuir el gasto.

Bogotá, 13 de mayo de 2021

NADA DE REFORMA TRIBUTARIA Y A DERROTAR LA OBSESIÓN POR EL DÉFICIT FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

No hay que caer en la histeria contra el déficit fiscal y el endeudamiento público que son dos de los mitos que venden los economistas ortodoxos, y que economistas supuestamente progresistas caen también. La discusión se convierte en unos, en bajar el gasto, y para los otros en aumentar los impuestos, con el objetivo de bajar el déficit fiscal.

La nueva corriente económica la teoría monetaria moderna está contra estos dos mitos. Defiende el déficit fiscal como instrumento para crear empleo y controlar la inflación. Defiende la emisión monetaria y el endeudamiento por bonos del gobierno para que el gasto del gobierno se haga una realidad, todo con el objetivo de llegar al pleno empleo.

Más que una renta básica propone un Plan de Empleo financiado por el gobierno, con un manejo descentralizado, a un salario por lo menos igual al mínimo, para realizar tareas útiles para la comunidad.

Hoy no se necesita una reforma tributaria, a menos para cumplir los propósitos de acabar con la injusticia tributaria, no porque haya que reducir el déficit fiscal. Crecer es lo mejor para mejorar la situación fiscal y el endeudamiento público.

Colombia, un país dominado por la ortodoxia neoliberal

Estos días en Colombia los halcones de la ortodoxia viven asustando a la población y a los políticos sobre lo terrible del déficit fiscal y del endeudamiento público. Presentan panoramas apocalípticos, igual que los halcones del encierro, para supuestamente superar la pandemia del covid-19.

Ambos grupos utilizan el pánico, el miedo, para que se acepten sus prescripciones de austeridad, de acabar con la clase media y favorecer a los ricos, o sus medidas de acuartelamientos generalizados y estrictos, toques de queda, picos por cédula y cuanta idea se les ocurra a nuestros autoritarios gobernantes. Unos utilizan la DIAN y otros la policía.

Colombia es el único país del mundo donde un gobierno está planteando hacer una reforma tributaria que va contra todo sentido común en una época de recesión. En algunos países se han introducido leyes muy precisas, por ejemplo, en Nueva Zelandia y Argentina, pero para aumentar los impuestos a los ricos y las corporaciones.

Colombia es el país del mundo, hoy, donde el neoliberalismo está muy firmemente arraigado en el gobierno, los gremios, los medios de comunicación y las escuelas de economía, salvo excepciones honrosas.

Pero, la discusión debe ir más allá. Lo que hay que derrotar es la idea de considerar el déficit fiscal como un demonio a derrotar, lo mismo que el endeudamiento público. Y, similarmente, hay que analizar el déficit comercial o de la cuenta corriente. La ortodoxia nos ha encerrado

en mitos que perjudican llegar a una economía de pleno empleo con baja inflación.

Desde Keynes, la política fiscal se ha considerado el instrumento más importante para mover la economía, más que la política monetaria, para una economía capitalista de producción. Así, el déficit fiscal es el instrumento ideal, contrario a la ortodoxia.

Un programa de empleo garantizado

Una de las propuestas más defendida por los partidarios del nuevo paradigma es la de que hay que llegar al pleno empleo, y para ello proponen un programa de creación de empleo por el gobierno para los desempleados en cualquier momento. No les gusta el concepto de renta básica sino prefieren que el gobierno establezca un plan de empleo para los desempleados, en que les asegure un salario mínimo, pero a condición de que los favorecidos hagan trabajos sociales, lo cual es más útil para la economía. Lo centran en la economía del cuidado: de cuidar ancianos, parques, de limpieza de las vías, de cuidar sitios especiales, de ayudar a podar árboles y cuidarlos, en fin, tareas son las que hay. Pero, a su vez, el programa debe ser descentralizado y en trabajos de utilidad para la sociedad.

Colocan como ejemplo exitoso un programa que se implementó en 2001, Argentina, Jefes de Hogar. Se diseñó inspirado en los trabajos de Warren Mosler y participaron en su diseño economistas de la MMT como Pavlina Tcherneva, Mathew Forstatter y L. Randall Wray. Se creó un programa financiado por el gobierno federal que garantizaba cuatro horas diarias de trabajo a cambio de 150 pesos diarios. En su pico el programa empleó dos

millones de personas, limitado a hogares con niños por debajo de 18 años con incapacidades y a mujeres embarazadas. 90 por ciento de los trabajos fueron en proyectos comunitarios y 75 por ciento de los participantes fueron mujeres. Fue muy exitoso.

Los economistas de la MMT dicen que el gobierno nacional debería asegurar que cada ciudadano que desee un trabajo lo tenga. El empleo pleno debe ser una prioridad nacional.

¿Se necesita una reforma tributaria?

No hay que caer en la trampa de los ortodoxos que presentan la reforma tributaria como algo necesario para encontrar recursos con el propósito de ayudar a los menos favorecidos con ayudas menores, pero a través de este objetivo supuestamente loable, quieren implementar un plan de impuestos para las personas de bajos (porque son afectados por otras medidas del proyecto) y medianos ingresos, para todos los ciudadanos en general, para esconder los aspectos retardatarios como aumentar los precios de los servicios públicos y de la gasolina, que son precios de los más altos del mundo y que afectan a todos los colombianos sin excepción. Esto es un verdadero plan de austeridad porque disminuye el ingreso disponible para gastar, que es lo que hoy se necesita.

Los ortodoxos en Colombia han utilizado la política fiscal para favorecer a los altos ingresos, bajando impuestos a las corporaciones, repartiendo subsidios, bajando las tasas a las rentas de los hogares de altos ingresos. Es decir, la teoría del derrame hacia arriba.

No es cierto que no existan recursos. Los hay, el gobierno puede gastar aumentando el déficit fiscal, emitiendo o prestando plata en el mercado interno. El Banco de la República debería hacer un préstamo al gobierno con un plazo de cincuenta años a cero tasas de interés. Por otra parte, como las tasas de interés han caído en todas partes, los préstamos conllevan menos pagos de interés y hacen más sostenible la deuda pública. Y se espera que estas tasas bajas duren por muchos años. Es así como los países desarrollados han incrementado sus deudas a niveles por encima de 100 por ciento del PIB. Hay exceso de ahorro en el mundo.

Una reforma tributaria es hoy apropiada, pero para hacer pagar más a los ricos y a las empresas y eliminar incentivos injustificados, con el fin de mejorar la distribución de ingresos.

Hoy lo que se necesita es que los hogares tengan más ingreso disponible para gastar. El problema no es el déficit fiscal. Nadie piensa en esto en el mundo, ni el FMI, ni la OCDE ni el Banco Mundial, ni el Banco Central Europeo, ni ningún presidente, excepto el de Colombia. Hay países con déficit fiscales por encima de 100 por ciento y aún más, y nadie piensa en bajarlos en el futuro inmediato.

Hay que romper este mito de los ortodoxos colombianos. En el mundo son contados con los dedos de la mano los que están planteando reformas tributarias. Sí se está promoviendo impuestos más altos a las empresas, como en los Estados Unidos, Nueva Zelandia, Argentina y España. Nadie se preocupa hoy por del déficit fiscal y el endeudamiento público.

Sí, en Colombia el déficit fiscal fue en 2020 de 8.2% del PIB y el endeudamiento es del 60 por ciento. En muchos países del mundo los déficits fiscales están por encima y en endeudamiento público sobrepasan el 100 por ciento, y no están preocupados, a diferencia de los neoliberales colombianos que son los más extremistas del mundo. El objetivo es crecer y crear empleo y para esto están utilizando el gasto público, y no les preocupa el valor del déficit fiscal y del endeudamiento porque a medida que se crezca cae el déficit fiscal y el endeudamiento se reduce o se hace sostenible. Una clave debe ser que el crecimiento en los intereses sea menor que el crecimiento de la economía.

Dejar la obsesión por el déficit fiscal y el endeudamiento público

Pero, aclaremos, no se trata de cualquier déficit fiscal, emisión y endeudamiento. Partimos de que el gasto del gobierno central debe responder realmente a necesidades de inversión, investigación y de gastos operativos claros y necesarios, de gasto para crear una renta básica o un plan de empleo del gobierno.

En este sentido no se trata de endeudarse para la guerra, para comprar aviones y otros "juguetes", de aumentar el gasto militar, o de subsidios para el sector financiero y las grandes empresas injustificados. Estamos hablando de un gasto promotor del pleno empleo y para mejorar la distribución de ingresos y de riqueza. Porque de lo contrario, los déficits fiscales no cumplen la misión que defiende la MMT y se convierte el gasto del gobierno central en politiquería, despilfarro y no produce crecimiento, como es en la actualidad en Colombia.

No se puede caer en la trampa del gobierno al entrar a discutir los puntos de su proyecto. Lo que se requiere es negar de entrada esta reforma tributaria y plantear, más bien, una nueva reforma tributaria con incrementos a los impuestos para los ricos, control fuerte de la evasión, eliminar incentivos injustificados y subir el impuesto de renta a las empresas. Es decir, una reforma que acabe con las injusticias fiscales, que daría más recursos y aliviaría la situación fiscal. Y listo, y dejar quieto todo lo demás.

Que los hogares cuenten con más ingresos para gastar, que las empresas inviertan y que el gobierno gaste, sin pensar hoy en el déficit fiscal. Si la política del gobierno es la de crecer, con el tiempo los ingresos aumentan para el gobierno y se reduce el déficit fiscal, sin perjudicar el pleno empleo.

Es increíble, Joe Biden está dando el ejemplo y está enterrando la hegemonía neoliberal en los Estados Unidos. Primero aprobó un paquete de estímulos de dos billones de dólares, sin hacer ninguna reforma tributaria, es como "dinero lanzado desde un helicóptero". Y después lanzó un paquete de otros tres billones de dólares para diferentes tipos de inversiones, para un total de cinco billones una cuarta del PIB de Estados Unidos, algo nunca visto desde Franklin Delano Roosevelt. Es un *shock* de políticas fiscales ultra expansivas acompañadas de estilos monetarios. Las preocupaciones por el déficit están fuera de lugar. Qué diferente de los economistas ortodoxos y de los supuestamente heterodoxos de Colombia, todos influidos por la ortodoxia, aunque no lo quieran reconocer los economistas supuestamente progresistas.

Repitiendo al investigador Claudí Pérez, en el *País* de España, del 18 de abril.

> Esto no es el fin del neoliberalismo, que va más allá de la política económica, pero es de esperar que sea el principio del fin de quienes se preocupan por el déficit –o la inflación– en medio de una depresión o de una trampa económica de bajo crecimiento y tipos de interés e inflación cero en la zona como en la que hemos encallado.

No hay necesidad de una reforma tributaria para establecer un ingreso mínimo o solidario si lo quieren llamar así o un plan de empleo financiado por el gobierno como lo propone el nuevo paradigma de la teoría monetaria moderna.

Se dice que, cuando se trata de gasto militar, nadie se preocupa de cómo se va a pagar, y ahí si no hay problema en endeudarse. El caso de 14 billones para comprar 22 aviones, dizque para defenderse de Venezuela es ridículo. Con esos mismos 14 billones se puede crear un plan de empleo o establecer una renta básica de un valor apropiado para todos los hogares de los estratos 1, 2, 3 y 4, o sea, que incluya la clase media y se exceptúen los estratos 5 y 6.

Los keynesianos y la nueva alternativa al paradigma ortodoxo, estamos contra la demonización de los déficits fiscal y el endeudamiento público. Lo que hoy se necesita es más expansión fiscal para promover el pleno empleo. Invertir en educación gratuita, salud pública gratuita, en infraestructura para vías regionales y rurales, para investigación en tecnologías de punta, en desarrollo energético, en la transición energética. Cuando se crece, los ingresos

del Estado aumentan y disminuye el déficit fiscal. Como dice el nuevo paradigma, primero se gasta y después vienen los impuestos.

Hay que derrotar la reforma tributaria de este gobierno super ortodoxo, de los pocos aún vivitos en el globo. Hoy lo que requiere es expansión fiscal y crear un programa de empleo por el gobierno y para esto no necesitamos ninguna reforma tributaria en este momento.

No solamente hay que derrotarla porque lo que me he referido, sino, además, por que hay una cascada de impuestos que reduce el ingreso disponible de los hogares, de todos, sin excepción. Por ejemplo, la sobretasa del 19 por ciento para las tarifas de los servicios públicos es un asalto a las clases medias, pero también le cae a los estratos bajos, porque encarece los costos de producción. En artículos del pasado he mostrado con estadísticas que los precios de los servicios públicos son de los más altos del mundo, especialmente los de la energía eléctrica.

Igualmente, aumentar el precio de los combustibles afecta al transporte y a todos los procesos de producción. También el precio de las gasolinas se encuentra entre los más altos del mundo, de países que son productores de petróleo.

La reducción de las deducciones del 40 por ciento al 25 por ciento, es otro golpe a las rentas de las personas naturales, que se ven afectados doblemente por el aumento en las tarifas de renta. O los cambios en la tarifa del IVA, que serían recesivos. O la idea de los peajes internos.

En definitiva, es una reforma tributaria reaccionaria y recesiva, que hay que derrotar políticamente, intelectualmente y en la calle.

Bogotá, 27 de abril de 2021

SE AUMENTA EL GASTO MILITAR EN COLOMBIA SIN NINGÚN PROBLEMA FISCAL, PERO PARA LOS COLOMBIANOS QUE REQUIEREN AYUDA SÍ HAY RESTRICCIONES

La derecha colombiana es absurda. Pide una reforma para buscar dinero, supuestamente para ayudar a los pobres, es la excusa, pero aumenta el gasto militar sin ningún problema y el presupuesto de guerra aumenta todos los años. Aquí si no hay dificultades en endeudarse como en la compra de 22 aviones de combate, dizque para defenderse de Venezuela. Los promotores de la venta de armamento están felices.

De acuerdo con la información suministrada el lunes 26 de abril de 2021 por el organismo internacional Sipri, Colombia ocupó en 2020 el puesto 13 de los países que más gastaron en guerra como proporción del PIB en 2020. El valor fue de 3.4 por ciento, por debajo de ocho países árabes. En el cuadro 1 se presenta la lista de los 14 países más gastadores en el aparato militar.

Colombia gastó el 3.4% del PIB, pero como lo he mostrado en numerosos documentos, artículos y libros, esta cifra subestima el valor real, ya que en la situación colombiana hay que adicionar otros gastos que tienen que ver con la guerra, como gastos en organismos de inteligencia, sector judicial, gastos de empresas e instituciones pública

para la defensa. Mis estimaciones son de más del 4% lo que colocaría a Colombia entre los diez países que más dedican recursos públicos para el gasto militar o de guerra.

En comparación con Latinoamérica y el Caribe, de 51 países, somos el que más gasta. En el continente, el segundo lugar lo ocupa Ecuador con 2.4%, seguido por Uruguay con 2.3% y Chile con 1.9%. El resto de los países gasta menos del 2.0% del PIB y la mayoría menos del 1.0%.

Entonces, sí hay plata en Colombia, lo que ocurre es que se gasta mal. Hay gasto exagerado militar cuando lo que hay que hacer es modernizar nuestras fuerzas armadas para reducir el número de efectivos, gastar más en investigación y menos en aviones de guerrea. Fácilmente se podrían ahorrar unos 3 a 5 billones de pesos anuales para crear un plan de trabajo garantizado por el gobierno.

Cuadro 1 Gasto militar como proporción del PIB

Región Valor	
Irak	11
Omán	10.9
Argelia	6.7
Kuwait	6.5
Israel	5.6
Azerbaiyán	5.4
Jordania	5.0
Armenia	4.9
Rusia	4.3
Marruecos	4.3
Baréin	4.1
Pakistán	4
Estados Unidos	3.4
Colombia	3.4

Fuente: Sipri.

Bogotá, 28 de abril de 2021

NADA DE REFORMA TRIBUTARIA. CONTRA LOS HALCONES DEL DÉFICIT FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO: UNA CRÍTICA AL MODELO ORTODOXO Y UNA ALTERNATIVA

La teoría monetaria moderna

En estos años ha venido desarrollándose lo que se llama la teoría monetaria moderna, (*Modern Monetary Theory-MMT* por sus siglas en inglés), una alternativa al paradigma neoliberal y ortodoxo, que debe mucho a Keynes, apoyada por buena parte de los economistas poskeynesianos, que ataca el mito del déficit fiscal.

Entre los precursores de esta teoría se tienen a John Maynard Keynes, Joan Robinson, John Kenneth Galbraith, Abba Lerner, Alfred Mitchell Innes, Georg Friedrich Knapp y Wynne Goodley.

Miembros representativos en la actualidad son Bill Mitchell, Hyman Minsky, Randall Wray, Martin Watts, James Kenneth Galbraith, Steve Hall, Stephanie Kelton, Mathew Forstater, Michael Hudson, Rodger, Michael Hudson,Malcolm Mitchell, Steven Hall, Warren Mosler, Pavlina R.Tcherneva y Scott Fullwiler, entre otros.

La literatura ya es bastante abundante sobre este nuevo paradigma. Una de las más fervientes defensoras es la profesora Stephanie Kelton, que fue asesora de los demócratas en el Congreso de los Estados Unidos, donde

estos como los republicanos estaban infectados del virus del déficit fiscal.

Recién en marzo acaba de salir su libro *El mito del déficit*, una exposición sencilla para explicar en qué consiste la MMT, que debería ser de lectura obligatoria para todos los heterodoxos.

Con base en el texto de la profesora Kelton y de otros exponentes, voy a tratar de resumir los puntos principales de esta corriente heterodoxa, que ha venido ganando influencia en el mundo, y que es de gran actualidad para combatir a nuestros economistas ortodoxos, uno de los últimos fortines en el continente y el mundo del neoliberalismo inhumano. Pero una discusión más completa la haré en otro documente posteriormente.

Una primera observación: para abrazar este nuevo enfoque de la MMT hay que olvidarse de lo aprendido en la universidad. Esta alternativa es completamente opuesta a la posición ortodoxa en lo que tiene que ver con el déficit fiscal, el endeudamiento público, la inflación y el empleo.

Como es tradicional en la ciencia económica, hay críticos de la MMT que la califican de ingenua, simplista y potencialmente peligrosa y aún horrorosa. Tenemos a J. Bradford DeLong y al ortodoxo Gregory Mankiw, cuyo libro de macroeconomía es un texto en todas las universidades donde predomina el pensamiento ortodoxo.

El gobierno no es un hogar

Es un error común comparar el presupuesto de un gobierno con el de un hogar. Los gobiernos no quiebran,

los hogares sí. Los hogares no emiten dinero, mientras que los gobiernos sí lo hacen y tienen el poder de colocar impuestos. Los gobiernos emiten dinero, los hogares lo usan.

Aquí entra el concepto de soberanía monetaria. Cuando un país emite moneda no convertible, moneda fiduciara, billetes, monedas, *fiat money*, y solo presta en su propia moneda, se dice que ese país ha obtenido soberanía monetaria. Ejemplos son los Estados Unidos, Japón, Inglaterra, China y otros países. Colombia está en punto intermedio porque se endeuda parte en dólares y para pagar debe obtener dólares que no emite.

Los países con soberanía monetaria nunca van a estar sin dinero para pagar sus deudas. Grecia es un ejemplo que perdió su soberanía monetaria y fue vapuleado por el sector financiero que le puso todo tipo de exigencias. Esto no puede ocurrir con los Estados Unidos, Japón, China, Inglaterra y otros.

Los países con soberanía monetaria pueden imponer impuestos, prestar dinero y emitir y nunca se quebrarán. Es decir, hay que acabar con el mito de que los gobiernos no se pueden endeudar y que no pueden pagar. Los gobiernos con soberanía monetaria nunca quebrarán.

En el caso de Colombia, se tiene una soberanía monetaria limitada porque se endeuda en dólares, y para pagar tiene que buscar dólares, ahí está el problema, de ahí que lo que hay que hacer es endeudarse en pesos y emitir en su propia moneda y así no se ve sometido a los vaivenes de encontrar dólares y someterse a las agencias calificadoras y los organismos internacionales.

El déficit fiscal

Para los partidarios de la MMT los déficits fiscales no son malos. El gasto extra gubernamental estimula la riqueza de los negocios y de los hogares, de acuerdo con la fórmula:

Déficit fiscal = ahorro de los sectores no gubernamentales

Kelton da un ejemplo. Supóngase que el gobierno gasta 100 pesos en un carro para la primera dama, carro que será producido por trabajadores y empresarios colombianos. Cada peso que gasta el gobierno va al sector no gubernamental. Ahora, el resto de los hogares y empresarios pagan 90 pesos en impuestos. O sea, que el gobierno cubre un faltante de 10 pesos, es decir, un déficit fiscal. Dice Keltom,

> ¡Espere! Esto no es todo lo que sucede. El déficit del gobierno se refleja por un excedente financiero igual en la parte no gubernamental de la economía. Su déficit es nuestro excedente financiero. Simplemente siga la ruta del dinero. 100 pesos van a nuestros bolsillos, 90 pesos van para pagar impuesto y 10 pesos quedan en nuestros bolsillos. Cada déficit fiscal hace una contribución al bolsillo de la parte no gubernamental. (Kelton, p. 107).

Después Kelton introduce el sector externo y presenta un ejemplo similar. Tenemos tres partes: gobierno, sector privado y sector externo. La formulación es:

Déficit del gobierno = balance del sector privado + balance del sector externo. O,

Déficit del gobierno = excedente del sector privado+ excedente del sector externo.

Aunque ya con tres sectores se pueden dar varias alternativas de déficit y excedentes de cada sector. Pero, este modelo permite hacer diferentes simulaciones y análisis (Ver Kelton).

La política fiscal sirve para:

a. Corregir las desigualdades e injusticias fiscales
b. Cambiar comportamientos
c. Incentivar o desincentivar actividades
d. Controlar la inflación
e. Hacer que se produzcan las cosas que quiere el gobierno

Para la MMT, la política fiscal es más importante que la política monetaria.

Para la MMT el gasto precede a la imposición de impuestos. Mencionan mucho el argumento promovido por la primera ministra británica Margaret Thatcher que los gobiernos nacionales deben imponer impuestos o prestar antes de que ellos puedan gastar. Para ellos, la causalidad va del gasto a los impuestos, y no al revés. Como de la demanda a la producción.

Relacionado con lo anterior, para la MMT la demanda es lo que define la inversión y la producción. Está en contra del paradigma de la ley de Say que la oferta crea la demanda. Y esto es más cierto cuando el sector privado no responde, entonces el gobierno debe entrar a gastar para compensar la falta de demanda privada. Que primero es la inversión que el ahorro.

Los partidarios de la MMT conceden que los déficits fiscales pueden ser altos y que evidencia de esto es la

inflación, que para ellos es la restricción relevante para el gasto del gobierno, que se da cuando la demanda agregada supera los recursos disponibles en la economía, como bienes, trabajadores, fábricas, recursos naturales. En este caso, se debería bajar el déficit fiscal.

Para los partidarios de la MMT, los déficits que importan son otros: el déficit de empleo, el déficit de ahorro, el déficit en salud, el déficit en infraestructura, el déficit climático, el déficit de democracia.

Hay que pensar en la inflación

Para la MMT los dos objetivos más importantes de la política de los gobiernos nacionales son el pleno empleo y el control de la inflación. Atacan el concepto de tasa natural de desempleo, tasa natural de interés, la curva de Philips, el concepto de competencia con el sector privado (*crowding out*) y de colocar límites al déficit fiscal y al endeudamiento público. Ya todos los bancos centrales piden aumentar el gasto público y se piensa en que normas que ponen un límite máximo al déficit fiscal y al endeudamiento público, están pasadas de moda.

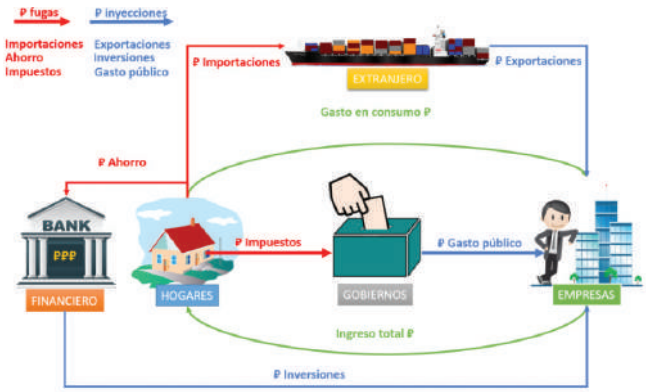
Para esta alternativa económica, la inflación sería un problema si el gobierno gasta demasiado en una economía que está funcionando a plena capacidad. Ahí, dicen, hay que utilizar la política fiscal para quebrar la inflación.

Los economistas de la MMT son escépticos de los bancos centrales. Afirman que no se les puede dejar a funcionarios no elegidos democráticamente para que decidan la mezcla correcta de inflación y desempleo. Dicen que los banqueros de los bancos centrales no elegidos democráticamente no deberían tener tanto control sobre

la economía y que la responsabilidad para el manejo económico debería quedar con personas elegidas democráticamente. Es un ataque feroz a la independencia de los bancos centrales, el punto más clave de la economía neoliberal. Dice Kelton "Para construir una economía para el pueblo, la responsabilidad de mantener el pleno empleo y la seguridad de ingresos debe ser responsabilidad de representantes elegidos por el pueblo".

ENTENDER LA IMPORTANCIA DE LOS DÉFICITS FISCALES

Escrito por Bill Mitchell



Publicado originalmente en inglés en el blog del autor

Lo que sigue es una herramienta pedagógica que utilizo en programas introductorios sobre macroeconomía que permite a los estudiantes comprender la regla básica de la macroeconomía: el gasto es igual al producto, este es igual al ingreso, lo cual impulsa el empleo.

Nos ayuda a comprender el concepto de equilibrio en macroeconomía y nos despoja de cualquier noción

de que el equilibrio equivale a un "vaciamiento del mercado" o pleno empleo, que es la forma en que los economistas convencionales lo consideran.

Aprendemos que un equilibrio puede persistir en niveles muy altos de desempleo indefinidamente sin que entre en escena ninguna influencia externa, tal como un estímulo fiscal.

También se puede utilizar como una forma alternativa de pedagogía (a las derivaciones algebraicas) de los equilibrios sectoriales y que hace que el papel de la política fiscal sea muy obvio.

Algunas personas prefieren esta forma de elaboración al álgebra más concisa.

También podemos establecer fácilmente el principio de que si hay desempleo masivo (involuntario), entonces al menos sabemos otra cosa: el déficit fiscal es demasiado pequeño o el superávit demasiado grande.

Así que pensé en compartir esta exposición con todos ustedes en mi blog para diversificar la forma en que suelo presentar las cosas.

Y aquellos que hayan estudiado economía anteriormente identificarán que este tipo de estructura se basa en la exposición de flujo circular de larga data, que confecciono a la medida de mi perspectiva de teoría de la moneda moderna TMM.

Por tanto presento una serie de imágenes que comienzan desde una base simple y luego se vuelven cada vez más complejas a medida que introducimos más y más elementos del mundo real.

Hogares y empresas

Comenzamos con una simple representación de la economía con hogares y empresas.

El gobierno también está allí, pero al principio nos abstraeremos de su papel, aunque nada de esto podría suceder sin las inyecciones de dinero del gobierno.

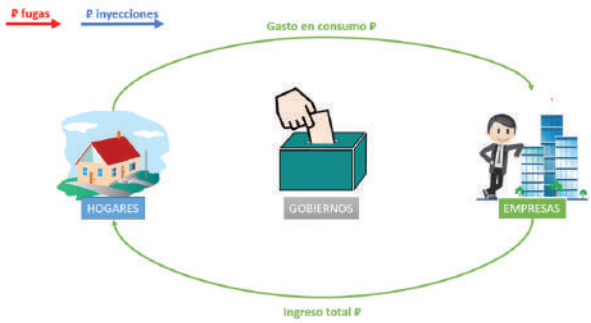
A lo largo de este análisis, asumimos que los precios son estables, por lo que todos los flujos de dólares están efectivamente en términos de poder adquisitivo real.

Las empresas comerciales se forman expectativas de cuál será el gasto total en la economía y luego reúnen un fondo de maniobra y los trabajadores para producir ese volumen de ventas esperado. Fijan el precio de acuerdo con sus estimaciones de costo unitario y su margen de ganancia deseado, reflejando éste sus aspiraciones de beneficios.

Ese despliegue luego paga ingresos a los proveedores de insumos productivos.

El gasto de consumo de los hogares es impulsado por el ingreso total, que devuelve los ingresos a las empresas y damos otra vuelta.

El gasto impulsa la producción y el empleo, lo que equivale a ingresos.



Si no hay fugas de este flujo circular o choques externos, entonces el sistema sería estable y persistiría indefinidamente.

Esto es lo que llamamos un estado de equilibrio macroeconómico.

Ahora bien, no se presume que este estado estacionario coincidirá con el pleno empleo. Podría, pero es muy poco probable.

Fue este tipo de estado de equilibrio de subempleo lo que Keynes dijo que justificaba el estímulo del gobierno para romperlo y llevar la economía a un estado de mayor empleo.

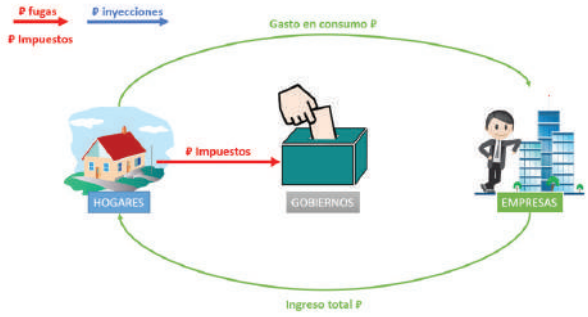
Fugas tributarias

Ahora bien, ¿qué pasa si perturbamos este estado obligando al sector no estatal a pagar impuestos?

En este ejemplo, hago abstracción de los impuestos sobre sociedades (y, como verá, las transferencias sociales). Incluirlos no alteraría la historia en lo fundamental.

Ahora bien, si eso fuera todo —impuestos que extraen ingresos del sector no estatal hacia el sector público—, el flujo de ingresos totales se convertiría en un flujo de renta disponible y el flujo de gasto de consumo menguaría.

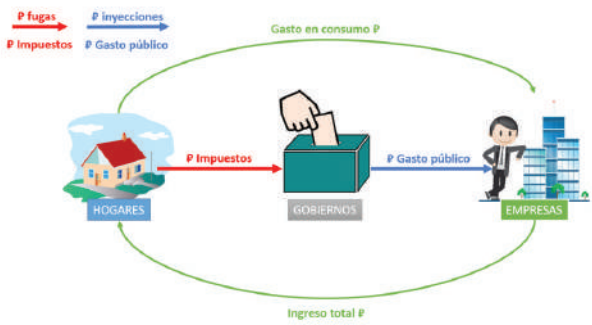
Como resultado, las empresas responderían a la acumulación de inventarios no vendidos y producirían menos y despedirían trabajadores.



Así pues, en un sistema monetario moderno, la imposición de tributos crea la condición en la que aumentan los recursos ociosos.

Para devolver la economía al equilibrio anterior (restaurar el nivel del PIB y la renta nacional), el flujo del gasto público debe al menos compensar la fuga de poder adquisitivo por el drenaje tributario.

Ahora bien, dijimos antes que el estado estacionario original era probablemente uno en el que existía desempleo involuntario a pesar de que las expectativas de las empresas sobre volúmenes de ventas se cumplían continuamente.



Entonces, incluso si la inyección de gasto público compensara la pérdida de gasto de consumo derivada de la fuga impositiva, la economía seguiría por debajo del pleno empleo.

En otras palabras, la única forma en que la economía podría avanzar hacia el pleno empleo en este contexto (teniendo en cuenta que los hogares consumen el 100 por ciento de su renta disponible) sería que el déficit público aumentara.

El exceso de gasto público sobre impuestos (G> T) estimularía las ventas y las empresas contratarían más trabajadores y pagarían mayores ingresos, lo que luego conduciría a mayores ingresos fiscales (si el sistema fiscal estuviera vinculado a los ingresos) y un mayor gasto de consumo de los hogares.

Este proceso de ajuste, al aumento del gasto público deficitario, es lo que se denomina '**multiplicador del gasto**'.

Lea la publicación de mi blog, **Multiplicadores de gastos** (28 de diciembre de 2009), para obtener más información sobre este punto.

Entonces, bajo estas condiciones, es fácil entender que, si hay desempleo involuntario (lo que significa que la gente aceptaría un trabajo al salario vigente si se les ofreciera uno), sabemos que el déficit público es demasiado bajo.

También cabe preguntarse cómo este nuevo estado de gasto deficitario restablecería el equilibrio.

Bueno, pues bajo estas condiciones simplificadas, el impulso inicial del gasto público (deficitario) estimularía ingresos crecientes, mayor recaudación, mayor consumo, pero cada aumento adicional inducido en los impuestos y el gasto de consumo sería menor que el anterior (debido a la fuga de impuestos en cada paso).

Se alcanzaría un nuevo equilibrio a un nivel de ingresos superior una vez que el cambio en los ingresos fiscales llegara a cero y los ingresos fiscales totales fueran iguales al nuevo nivel de gasto público, eliminando así el déficit fiscal.

Si los hogares consumen toda su renta (como se supone por ahora), el equilibrio solo puede ocurrir cuando el saldo presupuestario regresa a cero tras la fuga de impuestos.

La regla general es que el equilibrio se produce cuando las fugas igualan las inyecciones.

Esto no significa que apoyemos el equilibrio presupuestario Es solo una condición que debería aplicarse a este caso sumamente simplificado.

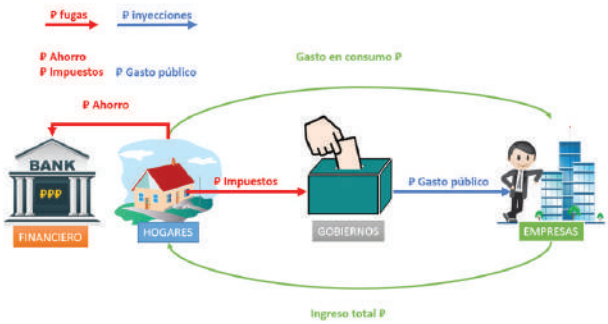
Así que compliquémoslo más.

Fugas de ahorro

Ahora bien, ¿qué sucede si nos encontramos en un nuevo equilibrio y los hogares deciden ahorrar una parte de su renta disponible?

Así pues, la propensión marginal a consumir (PMC), que es la proporción de cada dólar adicional de renta disponible que reciben los hogares, es inferior a uno.

Eso significa que la propensión marginal a ahorrar (PMA) sería igual a 1 menos MPC.



Ahora tenemos una fuga adicional del flujo de ingresos-gastos, que, de no ocurrir otra cosa, reduciría la producción, los ingresos, el empleo y el consiguiente gasto de consumo.

Por lo tanto, un mayor ahorro por sí solo creará desempleo en el sector no estatal en los entornos actuales.

Con la complejidad institucional actual, el desempleo podría eliminarse si el gobierno entrara en déficit (recuerde que, en nuestras condiciones simplistas, el gobierno se encontraba en equilibrio anteriormente).

El creciente déficit fiscal podría compensar la pérdida de gasto de consumo de los hogares derivada de la fuga de ahorro.

El proceso de ajuste haría que el ingreso nacional volviera a aumentar (mientras el gasto público excediese los ingresos fiscales vigentes), aumentando la recaudación, el gasto de consumo de los hogares y los flujos de ahorro y se alcanzaría un nuevo nivel de renta nacional cuando la suma de las fugas (impuestos más ahorro) igualase la inyección de gasto público (deficitario).

Así pues ya no existiría ninguna exigencia de que el saldo presupuestario permanezca en equilibrio. Bajo estas condiciones tiene que estar en déficit para mantener el pleno empleo al ser la propensión al ahorro de los hogares mayor que cero.

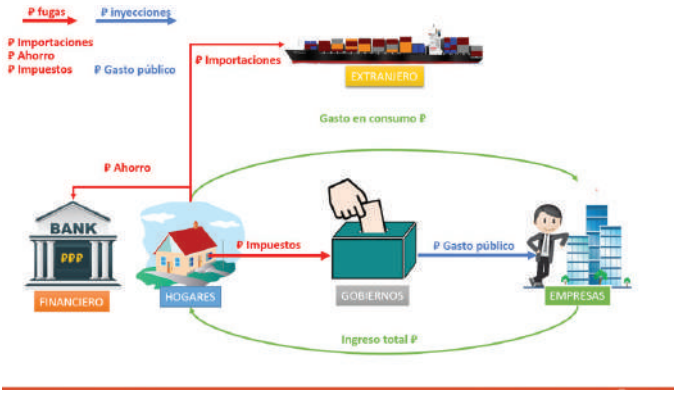
Metemos importaciones

Ahora agregamos el sector externo y reconocemos que la economía nacional gasta en cada período parte de sus ingresos en bienes y servicios producidos en el exterior –importaciones.

El flujo de gasto en importaciones constituye una fuga adicional a las demás que ya se producían en la corriente de ingresos-gastos, que, de no producirse otra intervención, reduciría la producción, los ingresos, el empleo y los gastos de consumo subsiguientes.

Las fugas reducen el gasto en producción nacional y reducen la renta nacional.

Las inyecciones añaden al gasto en la producción nacional y aumentan la renta nacional.



De nuevo, la pérdida de ingreso nacional podría evitarse si el déficit fiscal aumentara para contrarrestar las fugas de importaciones.

Metemos la inversión empresarial y las exportaciones

En este marco, hay dos inyecciones adicionales que pueden compensar las fugas de ahorro, tributarias y de importaciones: la inversión empresarial y el gasto en exportaciones del resto del mundo.

Con el déficit fiscal vigente, las inyecciones de flujo de gasto de la inversión y las exportaciones impulsarían a la economía más allá del nivel de ingresos del pleno empleo.

De hecho, el gobierno podría recortar su gasto neto a medida que estas otras inyecciones de gasto entraran en el flujo de gasto para mantener el nivel de producción en pleno empleo.

Por supuesto, hay muchos escenarios diferentes con los que podríamos jugar en este marco.

Se podría construir una situación en la que los ingresos por exportaciones sean tan fuertes en relación con la fuga de importaciones que la economía pudiera mantener el pleno empleo con el gobierno en superávit fiscal.

La condición para el equilibrio es que las fugas deben ser iguales a las inyecciones.

Así pues:

Ahorro + Impuestos + Importaciones = Inversión + Gasto público + Exportaciones

Esa condición se cumplirá en equilibrio y, dado que, en este sencillo modelo, las tres fugas también son funciones del ingreso (aumentan cuando la renta nacional aumenta de acuerdo con las propensiones a ahorrar e importar y la tasa impositiva), existe una suma única de inyecciones requerida para compensar la suma de las fugas que se daría a un nivel de pleno empleo de la renta nacional (PIB).

Eso no significa necesariamente que se requiera un déficit público.

Pero sí significa que, si la suma de la inversión empresarial y las exportaciones, dado el gasto público actual, no es suficiente para igualar la suma de las fugas que se producirían a un nivel de pleno empleo del ingreso nacional (PIB), entonces **la única manera en que la economía puede alcanzar el pleno empleo es aumentar el gasto público**.

Por tanto, la condición de equilibrio generará un nivel estable de producción, que, sin embargo, no garantiza el pleno empleo.

En consecuencia, para mantener el pleno empleo, la condición de ingreso nacional estable anterior puede reescribirse más específicamente de esta manera:

$$(G - T) = \underbrace{S(Yf) + M(Yf)}_{\text{Fugas no estatales bajo pleno empleo}} - \underbrace{[I\,(Yf) + X]}_{\text{Inyecciones no estatales bajo pleno empleo}}$$

G = gasto del gobierno
T = ingresos fiscales
S = flujo de ahorro
M = gasto en importaciones
I = gasto en inversión
X = gasto de exportaciones

El calificador Yf se refiere al valor del flujo en cuestión bajo pleno empleo dado que los flujos S, T y M serán mayores en pleno empleo que si la economía está en recesión.

Si los drenajes del sector no estatal > las inyecciones que ocurrirían en pleno empleo, entonces, para que la renta nacional permanezca estable, debe existir un déficit fiscal (G – T) suficiente para compensar esa brecha en la demanda agregada.

Conclusión

Finalmente llegamos a la relación de balances sectoriales.

Pero la exposición gráfica podría proporcionar una mayor comprensión que se le escapa a quienes les desagrada la exposición algebraica.

Bogotá, 24 de abril de 2021

LA VIGENCIA DE JOHN MAYNARD KEYNES

Crítico fundamental de las políticas económicas ortodoxas del establicimiento en el siglo pasado.

Por Bruno Susani*

A 75 años del fallecimiento del economista que más ha influenciado la teoría y la práctica de la economía política desde la década de 1930. Demostró que el Estado tiene un rol central en la evolución de la economía, ya es el único actor económico que puede y debe enmendar los errores de los agentes para restablecer el mejor nivel de empleo de los factores de producción.

Keynes empezó a escribir su monumental obra *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* a principios de 1932 con un equipo de jóvenes y brillantes economistas.

*Doctor en Ciencias Económicas de l'Université de Paris. Autor de *La economía oligárquica de Macri*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2019.
bruno.susani@wanadoo.fr

El 21 de abril de 2021 se cumplieron 75 años del fallecimiento de John Maynard Keynes, el economista que más ha influenciado la teoría y la práctica de la economía política desde la década de 1930.

Keynes explicó que el equilibro con plena ocupación de los factores de producción (el trabajo y el capital), que describe la teoría ortodoxa es sólo un caso particular de los múltiples equilibrios posibles que se observan en la economía real. Enseñó que la caída de la demanda efectiva provocada por el atesoramiento de los más ricos conduce a la crisis económica. Demostró que por eso el Estado tiene un rol central en la evolución de la economía, ya que es el único actor económico que puede y debe enmendar los errores de los agentes para restablecer el mejor nivel de empleo de los factores de producción. La pandemia confirma la pertinencia de su análisis.

Era un hombre que, con facilidad y gran elegancia, realizaba varias actividades simultáneamente en las que brillaba sin, aparentemente, hacer un gran esfuerzo. Pero esta es una apreciación errónea. Fue un trabajador obstinado como lo muestran los primeros 30 tomos de sus obras completas.

Era el hijo mayor de una familia de la burguesía intelectual británica. Su madre fue la segunda intendente mujer de Cambridge y su padre, profesor de la universidad. Obtuvo su doctorado en matemáticas a los 22 años. Fue el niño mimado del llamado *Grupo de Bloomsbury* que frecuentaban Bertrand Russell, Lytton Strachey, Virginia Wolf y su hermana Vanessa Bell, el pintor Duncan Grant que fue amante de Keynes, Ludwig Wittgenstein, Lydia

Lupokova bailarina estrella de los ballets rusos de Serge Diáguiler, esposa de Vieynes.

Finanzas

A varios miembros de ese grupo los ayudó financieramente y a ganar dinero en la bolsa. Fue, a la vez, un alto funcionario de la administración del Imperio británico, un catedrático en Cambridge, una de las mejores universidades del mundo de ese entonces, y director de la revista *The Economic Journal* entre 1912 y 1944. También fue representante del Reino Unido para los problemas económicos en las Conferencias de Versalles y jefe de la delegación británica en la Conferencia de Brettons Word, así como el principal consejero económico del Partido Liberal que se ubicaba en la centro izquierda. Además, estratega del financiamiento del esfuerzo de guerra británico durante la Segunda Guerra Mundial y miembro de la Cámara de los Lores.

Poseía una soberbia pinacoteca de autores contemporáneos adquirida durante sus múltiples viajes a París y una biblioteca envidiada de libros antiguos. Era mecenas de las artes en particular del Royal Ballet, director de varias compañías financieras y de seguros. Fue además un jugador en las finanzas, en particular especuló sobre la lira italiana a principio de los años 1920 con lo que ganó mucho dinero que perdió, en parte, durante la crisis de 1930.

Era relativamente joven, 36 años, cuando alcanzó una gran notoriedad internacional, ya que luego de renunciar, en plena conferencia, a su rol de negociador económico de la Gran Bretaña en la Conferencia de Versalles,

en 1919, escribió *Las consecuencias económicas de la paz*, un *best seller* que causó sensación ya que califica el Tratado de Versalles como paz cartaginesa y predice, el desmoronamiento de la economía alemana. Pero en el primer capítulo, en una amena e irónica descripción del modo de vida de un rentista londinense de la época, anticipa el fin del mundo de *La Belle Époque* y del colonialismo vigente.

La Teoría general

A partir de 1926, el gobierno conservador provocó una grave crisis económica cuando restableció la paridad vigente antes de la guerra de 1914 entre la libra y el oro para favorecer a los rentistas y eliminar así sus perdidas debido a la inflación provocada por la contienda, Keynes se transformó en el principal crítico de las políticas económicas ortodoxas del *establishment*.

En la década que siguió escribió varios libros y numerosos artículos en periódicos y revistas especializadas, participando en coloquios y conferencias, intervenciones radiofónicas, que preparaban la *Teoría general* y adquirió la certeza de que los economistas que profesan la teoría ortodoxa han entronizado el mito de la autorregulación del mercado para ocultar los errores de la doctrina.

Keynes empezó a escribir la *Teoría general* a principios de 1932 con un equipo de jóvenes y brillantes economistas: Joan Robinson, Richad Kahn, James Meade, Austin Robinson, Piero Sraffa, Nicolas Kaldor y Roy Harrod. Él denominó a este grupo "Circus", en el cual leían y discutían los textos que escribía. El aporte de Richard Khan con el multiplicador que Keynes integró en

el capítulo 10 fue esencial y determinante: cuanto mayor es el atesoramiento menor será el impacto favorable del gasto.

Desde el segundo capítulo Keynes muestra que la base de la teoría ortodoxa, la ley de Say, según la cual la oferta crea su propia demanda es una tautológica errónea, ya que la moneda es una reserva de valor. Si la oferta global se distribuye entre los salarios y los beneficios, y los trabajadores gastan todo lo que reciben para su subsistencia y los capitalistas invierten todos los beneficios recibidos, entonces la oferta global será igual a la demanda global.

Si los capitalistas atenazados por la angustia que genera la incertidumbre y la posibilidad de pérdidas patrimoniales prefieren posponer la decisión de la inversión de los beneficios o fugar el capital, entonces se producirá un desequilibrio que se traducirá en una recesión y la aparición de un desempleo involuntario que generará una degradación del "clima de los negocios" e inducirá mayores incertidumbre, recesión y mayor desempleo.

El error de la ortodoxia es suponer que frente a una caída del empleo y a un déficit de la demanda, los salarios y los precios de los bienes, por aquella hipótesis según la cual los mercados se autorregularán, restablecerán por sí mismos el equilibrio. Los precios y las cantidades no son los actores del drama de la crisis: no pueden serlo. Quienes actúan son los agentes económicos, las personas, con sus miedos, dudas y pasiones.

New Deal

Bernard Maris, profesor de la Universidad de París, autor de numerosos libros sobre el capitalismo contemporáneo y cronista económico del semanario *Charlie*

Hebdo, que perdió la vida en el atentado de enero del 2015, subrayó que Keynes tenía una percepción freudiana del comportamiento de los capitalistas.

La incertidumbre les provoca una angustia histérica pasando de la euforia al pesimismo. Para ellos el dinero es a la vez Eros y Thanatos; el amor y la muerte en la recreación incesante del mito de Midas que todo lo que toca lo transforma en oro que es el deseo y se muere de hambre.

No es la única alusión ya que Keynes descartó la racionalidad capitalista del *homo economicus* de obtener la mayor cantidad de bienes con el menor gasto o esfuerzo posible. En el capítulo 12 de la *Teoría general* señala que "los nervios, la angustia, el grado de histeria, e incluso los comportamientos digestivos y sexuales" juegan un rol central en la toma de decisiones. Los "espíritus animales" que dirigen el comportamiento son una "conducta eufórica y exultante". En el capítulo 24 explicará, justificando el sistema capitalista, que "la posibilidad de ganar dinero y crearse un peculio puede canalizar ciertas tendencias peligrosas de la naturaleza humana hacia una actividad (económica) donde son relativamente inofensivas".

En diciembre de 1933, luego de la victoria de F.D. Roosevelt en las elecciones presidenciales en Estados Unidos, Keynes le envió una carta donde escribe: "Si ud. fracasara, todo cambio racional quedaría desacreditado, y dejaría a los ortodoxos y a los revolucionarios el campo libre para combatirse entre sí para el mal de todos. Pero si ud. logra su objetivo se pondrán en marcha nuevas y audaces reformas y podríamos fechar su llegada al poder como el comienzo de una nueva era económica".

La reformas a las que se refiere Keynes son de dos órdenes:

1. Por el lado financiero, Roosevelt impone una baja de la tasa de interés, desliga el dólar del oro y prohíbe la tenencia de oro por parte de los particulares (se puede imaginar como los diarios argentinos actuales aullarían acusando la medida de "inconstitucional" y de un "ataque a la propiedad privada").
2. Por otro, en la esfera de la economía real, elevó la alícuota del impuesto al ingreso al 75 por ciento, y en 1941 la llevará al 91 por ciento. Impulsó planes masivos de reactivación económica, creó el seguro de desempleo en 1935, y fijó precios agrícolas bajo la administración de John K. Galbraith, y también fomentó grandes proyectos de desarrollo regional.

   Keynes viajó un año más tarde a Estados Unidos donde observó y discutió con el equipo de gobierno sobre el *New Deal* y una parte de la problemática que será traducida en la *Teoría general*.

   Estuvo entusiasmado por las reformas económicas pero recriminó públicamente a Roosevelt de haber cedido a las críticas de la oposición disminuyendo el gasto público, lo que provocó la mini recesión de 1937.

   Con el inicio de la guerra mundial, Keynes se abocó de lleno a su tarea de asesorar al gobierno británico. En Bretton Woods, en junio de 1944, propondrá un sistema de *clearing* en el comercio

internacional para impedir las fluctuaciones de los tipos de cambio y el poder hegemónico del dólar. Su posición es rechazada por los estadounidenses que prefieren la creación del FMI y el Banco Mundial.

Muy cansado por su intensa actividad, que realizaba a pesar de su primer infarto en mayo de 1937, y la agravación de su enfermedad cardiovascular, Keynes siguió trabajando hasta fines de 1944 en que se retiró a su casa de Tilton donde falleció a su retorno de un nuevo viaje a los Estados Unidos. Tenía 62 años.

RÉPLICA A MICHAEL ROBERTS SOBRE EL MODELO MACRO DE LA TEORÍA MONETARIA MODERNA

El economista Eduardo Garzón contesta al texto firmado y publicado por la revista *Sin Permiso* por el también economista Michael Roberts sobre la teoría monetaria moderna.

Eduardo Garzón

Michael Roberts, aprovechando que en Estados Unidos últimamente se está hablando mucho de la teoría monetaria moderna (MMT).

Concretamente, se centró en el modelo macroeconómico utilizado por los defensores de la MMT, cuestionando

de raíz algunos de los planteamientos que dan base al mismo. Escribo este artículo para responder a dicha crítica: por un lado explico por qué considero que uno de los planteamientos teóricos de la MMT cuestionados (la relación de causalidad establecida entre beneficios e inversión) es más realista que el que utiliza la visión marxista para el mismo asunto, y por otro lado corrijo lo que sin duda es una malinterpretación de la MMT por parte del autor (concretamente, sobre la forma de financiar el déficit público).

Roberts comienza recuperando una cita de James Tobin para señalar que las identidades contables son muy útiles pero peligrosas al no decir nada de la causalidad que hay entre sus variables. Así es: saber con certeza que la inversión, por ejemplo, es igual a los beneficios no es suficiente para identificar si la primera provoca los segundos o si es al revés. Esto es algo ampliamente reconocido por los propulsores de la MMT, acostumbrados a usar las identidades contables de Wynne Godley y Francis Cripps (1974), quienes siempre alertaron de que la causalidad era algo que no venía incorporado en dichas identidades. Por eso los defensores de la MMT desarrollaron un marco teórico que da sentido causal a dichas identidades. Randall Wray (2015) explica en su manual de MMT de forma bastante precisa por qué la causalidad va desde el gasto a los ingresos, desde la inversión a los beneficios, y desde el déficit al superávit. Recuperemos dicha explicación partiendo de la identidad contable:

Gastos = Ingresos

Toda compraventa envuelve necesariamente a dos partes: la vendedora y la compradora. La compradora gasta y la vendedora ingresa. El gasto del comprador es siempre necesariamente igual al ingreso del vendedor; no puede ser de otra forma. Si yo le compro al frutero una manzana por valor de 1 euro, yo estaré gastando 1 euro y el frutero estará ingresando 1 euro. Lo que una parte gasta lo ingresa la otra, porque el dinero no desaparece ni su cantidad se altera en la transacción. No hay otra posibilidad. Hasta aquí la presentación de la identidad, sin ningún comentario sobre la causalidad, que viene ahora.

Aunque se necesiten dos partes para llevar a cabo una transacción, alguna de las dos la debe iniciar y permitir que tenga lugar la compraventa. Y esa parte es siempre la que gasta, y no la que ingresa. La que ingresa no puede lograr por su cuenta ganar dinero con una venta porque necesita que alguien comience el proceso. En cambio, la parte que gasta sí puede decidir por su cuenta si va a gastar dinero o no con la compra, porque incluso aunque no tenga suficiente dinero puede endeudarse (o crear dinero, que es un tipo de deuda) y luego comprar el producto.

Y el endeudamiento, aunque en puridad se produce con respecto a otro agente económico que debe aceptar ese compromiso, normalmente será posible porque supondrá un ingreso futuro para ese acreedor, un negocio, y sólo en casos excepcionales (cuando el deudor no goza de credibilidad para cumplir su palabra) el endeudamiento no tendrá lugar. Por lo tanto, si el comprador no quiere gastar, no lo hará; y si quiere gastar, lo hará (salvo en la excepción mencionada). Es decir, el comprador puede normalmente elegir por su cuenta si va a gastar o no. Sin embargo, con

el vendedor no ocurre lo mismo: si el vendedor no quiere ingresar dinero, no lo hará; pero si quiere ingresar dinero necesitará a un comprador que desee gastar. El vendedor no puede decidir por su cuenta si va a ingresar dinero o no. En otras palabras, el que gasta es quien tiene la llave de la compraventa.

Este razonamiento se puede extrapolar al caso de los beneficios y la inversión, y al caso de los saldos. Si suponemos dos agentes económicos, el superávit de uno de ellos es igual al déficit del otro. Nadie puede ahorrar si no hay al otro lado alguien que "desahorre". En cambio, para "desahorrar" no hace falta que haya alguien queriendo ahorrar, basta –en el peor de los casos– con endeudarse o crear dinero, lo cual es siempre posible en condiciones normales. En consecuencia, el que "desahorra" es quien tiene la llave del saldo. Pues bien, cuando aplicamos la identidad de los saldos a los sectores público y privado, descubrimos que el sector privado no puede "desahorrar" indefinidamente porque utiliza una moneda que no crea (y si utilizara la que crea, no tendría forma de imponer su utilización); en cambio, el sector público sí puede hacerlo porque emite la moneda que utiliza y además impone por la fuerza su uso. Esto es lo que nos viene a decir la MMT: los déficits producen los superávits, pero —como bien nos mostró Himan Minsky (1986)— los primeros no pueden ser eternos en el caso del sector privado; sin embargo, sí pueden serlo en el caso del sector público, que no sólo emite la moneda que se utiliza generalmente sino que además tiene la autoridad para lograr que se utilice (a través, fundamentalmente, de los impuestos). De ahí que el "motor" de la actividad económica sea el déficit público, no el privado.

¿Por qué Michael Roberts entiende la causalidad a la inversa? Porque utiliza un concepto de dinero-mercancía (como la mayoría de marxistas) en vez de un enfoque de dinero-deuda. Él cree que el dinero no puede aparecer antes de la producción, sino que de alguna forma representa la cantidad de bienes y servicios que se han creado (concretamente, gracias a la fuerza de trabajo). Acorde a esta visión, nadie podría estar utilizando dinero a no ser que se hubiera originado antes gracias a un proceso productivo. En consecuencia, la llave de la actividad económica recaería en la oferta, no en la demanda. En este párrafo lo explica claramente:

La visión marxista es que la "demanda efectiva" (incluyendo los déficits públicos) no puede preceder a la producción. Siempre hay demanda en la sociedad para las necesidades humanas. Pero sólo puede ser satisfecha cuando los seres humanos trabajan para producir cosas y servicios a partir de la naturaleza. La producción precede a la demanda en ese sentido y el tiempo trabajado determina el valor de esa producción. Los beneficios son el resultado de la explotación del trabajo y esos beneficios son invertidos o consumidos por los capitalistas. Por lo tanto, la demanda sólo es 'efectiva' gracias a los ingresos que se han creado, y no viceversa.

Pero basta concebir el dinero como una deuda y no como una mercancía para darse cuenta de que lo anterior no es cierto. El dinero es un compromiso de pago futuro y, como tal, puede crearse "de la nada"; no hay que esperar a que alguien produzca algo para que se origine ese dinero. Si te endeudas—y la contraparte confía en que cumplirás tu palabra—, podrás adquirir bienes y servicios

sin necesidad de haber obtenido ingresos anteriormente. Los productores fabrican cosas cuando ven que las pueden vender, y para venderlas no hace falta que el comprador haya obtenido dinero en el pasado. La demanda efectiva, por tanto, no nace de la oferta, sino que nace de la nada y es la oferta la que trata de adaptarse a ella. La demanda efectiva no está limitada por ninguna cantidad de dinero, porque éste puede ser ilimitado (porque es una deuda, no una mercancía).

Escribe Roberts al final de su artículo:

La pregunta más importante, sin embargo, es ¿qué impulsa una economía capitalista? Es la rentabilidad de la inversión capitalista lo que impulsa el crecimiento y el empleo, no el tamaño del déficit público.

Yo podría suscribir esa frase. La acumulación capitalista requiere de inversión privada; si los capitalistas no invierten es imposible hablar de crecimiento económico capitalista. Podríamos hablar de otro tipo de crecimiento, pero desde luego no de uno capitalista. Pero es que todo eso no se puede lograr sin déficits públicos, que es la única fuente sostenible de dinero que tiene una economía. Si la gente no tuviera en sus manos el dinero que crea el Estado (a través de los déficits públicos) ¿con qué iba a comprar los productos que venden los capitalistas? Alguien podría contestar a esto que lo podría hacer con dinero privado, bancario por ejemplo.

Pero sólo un poco más arriba he expuesto la explicación de por qué el déficit de cualquier agente económico privado no es sostenible: no goza de la autoridad de obligar a la gente a usar el dinero que emite. Crear dinero es endeudarse, y el sector privado no puede endeudarse

ilimitadamente porque en algún momento la gente se daría cuenta de que alguien está prometiendo un pago futuro que nunca llega, de forma que en algún momento dejaría de utilizar ese dinero por miedo y desconfianza. Esta constatación no es otra cosa que la teoría del crédito de Mitchell Innes (1913). En cambio, el sector público sí puede endeudarse ilimitadamente porque impone por la fuerza (con los impuestos) la utilización de su dinero. Ningún agente económico privado tiene el poder que tiene el sector público para forzar la utilización de su dinero. Esta es la teoría chartalista de Georg Friedrich Knapp (1924).

Por último, un breve apunte sobre lo que es una malinterpretación por parte de Roberts. En su artículo se puede leer lo siguiente:

El endeudamiento podría hacerse mediante la emisión de bonos del gobierno (ortodoxia keynesiana) o mediante la 'impresión de dinero', es decir con el aumento de las reservas de efectivo en los bancos (MMT). La emisión de bonos puede reducir la inversión privada para impulsar la inversión del Gobierno, pero el crédito creado estimularía la inversión total. La impresión del dinero (MMT) elevaría la inversión sin reducir la inversión privada (¡magia!).

Dejando al margen la falta de rigor e imprecisión (porque espero que no sea mala intención) al utilizar la palabra "imprimir" para hablar de creación de dinero cuando incluso los propios banqueros centrales reconocen que el dinero se crea en su inmensa mayoría a través de tecleos informáticos, es completamente falso que la MMT haga algún tipo de distinción entre financiar el déficit

público con bonos o con nuevo dinero, y mucho menos que distinga los efectos de dichas formas de financiación sobre la inversión privada.

El enfoque de la MMT en este sentido es, por cierto, idéntico al de los adscritos a la visión del circuito monetario, con Augusto Graziani (1990) a la cabeza, que ya hace bastante tiempo pusieron encima de la mesa una comprensión absolutamente diferente sobre la financiación del déficit público (entre otras cosas). Para empezar, el déficit público no se financia; es más: no se puede financiar. Este registro no es más que el resultado entre a) la cantidad de dinero que inyecta el Estado en la economía a través del gasto, y b) la cantidad de dinero que retira de la economía a través de los impuestos. Para gastar no necesita disponer antes de nada, sino que le basta con acreditar las cuentas bancarias de los receptores de ese gasto. Para ingresar, lo único que tiene que hacer es debitar las cuentas bancarias de los contribuyentes. Como lo que el Estado debita es dinero que inyectó antes a través del gasto, el déficit público no es más que la cantidad de dinero que el Estado no retira de la economía a través de impuestos, ergo no tiene ningún tipo de sentido hablar de financiación del gasto. ¿Cómo se puede financiar algo que se contabiliza después de realizar el gasto?

¿A qué viene entonces eso de emitir bonos de deuda pública? Pues que de alguna forma hay que evitar que los tipos de interés se hundan. Cada nuevo euro de déficit público es un nuevo euro de reservas bancarias. Los bancos las intentan colocar en inversiones financieras para darle rentabilidad, pero cuando tienen muchas no les queda más remedio que acordar tipos de interés más reducidos

(cuando hay muchos vendedores la única forma de vender es bajando el precio). Es por la simple ley de la oferta y la demanda que el déficit público tiende a empujar a la baja los tipos de interés. Para evitar que eso ocurra, los Estados y sus bancos centrales pueden ofrecer más rentabilidad a las reservas bancarias (de esta forma, los bancos no intentarán deshacerse de ellas a un tipo de interés bajo) o pueden ofrecerle a los bancos un activo financiero en el que colocar las reservas bancarias a una rentabilidad decente. Ese activo financiero es la deuda pública. Los Estados con soberanía monetaria no necesitan vender bonos públicos para gastar; lo hacen para retirar reservas bancarias de la circulación y lograr así que los bancos no las intenten colocar a toda costa, con el hundimiento en el tipo de interés que eso conllevaría. La deuda pública es una herramienta para controlar los tipos de interés, no para financiar el gasto.

Por eso el impacto sobre la inversión —o sobre cualquier otra variable económica— es independiente de si el Estado emite bonos de deuda pública o si eleva la rentabilidad de las reservas bancarias. Por cierto, que si el Estado y su banco central no realizaran estos movimientos, los tipos de interés caerían, haciendo la inversión privada más barata. Por lo tanto, los déficits públicos en este caso no perjudicarían la inversión privada, sino que en todo caso la facilitarían. Roberts parece que sigue anclado en la concepción ortodoxa y errónea del impacto del déficit público sobre la inversión privada. El único caso en el que el déficit público podría perjudicar a la inversión privada –y esto es independiente de la forma de "financiar" el déficit público– sería cuando el sector público ha comprado

tantas cosas en el mercado que ya no queda nada para los empresarios privados. Esto, que sería posible, podría ser incluso positivo si la inversión pública se realizara acorde a criterios sociales y ecológicos, ya que estaría desplazando una inversión privada que siempre está sujeta a la rentabilidad privada y sólo tangencial y ocasionalmente a los criterios mencionados.

22 de marzo de 2019

REFERENCIAS

Godley,W. y Cripps, F.T. (1974). "Demand, inflation and economic policy". *London and Cambridge Economic Bulletin* 84(1): 22–23.

Graziani, A. (1990). "The Theory of the Monetary Circuit'", *Economies et Sociétés* 24, 7:7–36.

Innes, A. Mitchell. ([1913] 2004). "What is money." *Credit and State Theories of Money*, editado por L. Randall Wray 14-49. Cheltenham: Edward Elgar.

Knapp, Georg F. (1924). *The State Theory of Money*. London: MacMillan & Company Limited.

Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing An Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press

Wray, L. Randall (2015). *Teoría monetaria moderna*. Madrid: Lola Books.

POR UN SISTEMA DE PENSIONES PÚBLICO

Introducción

Los economistas ortodoxos en Colombia, ANIF, los gremios, Asofondos, Fedesarrollo y el gobierno hablan de que hay que hacer una reforma al sistema pensional colombiano, igual que funcionarios de la OCDE, el Banco Mundial, el BID, la OIT y el FMI. Piden el marchitamiento de Colpensiones y defienden el sistema de capitalización individual a cargo de fondos privados.

Hay muchos diagnósticos sobre el sistema pensional colombiano, con conclusiones muy diferentes según la orientación ideológica del investigador o de la entidad. Por supuesto existen varios problemas: baja cobertura, desigualdades en los regímenes existentes sobre tasas de reemplazo, condiciones para pensionarse, pensiones para la población adulta y los pobres, oligopolio en el sistema privado, arbitraje entre los sistemas público y privado y financiación, entre otros.

Como tantos otros temas, al final la decisión es política más que económica, aunque hay suficientes argumentos para criticar el sistema de fondos privados de capitalización individual -RAIS-.

Colombia y el mundo

A finales de 2018 presenté un documento con información del año 2018 (Otero, 2018), en que comparaba diferentes regímenes pensionales en el mundo, con

el propósito de controvertir una serie de opiniones que se venían dando, y aún hoy, sobre el sistema pensional colombiano, enfocado en criticar a Colpensiones. Mis argumentos de este documento siguen siendo válidos.

Por ejemplo, ahí muestro que lo que aporta el gobierno nacional para los diferentes fondos de pensiones existentes no pasa del 4.0% del PIB, uno de los porcentajes más bajos del mundo. Hay que aclarar que este porcentaje se calcula según los aportes del gobierno nacional en el presupuesto de la nación, que es la forma de hacer las comparaciones internacionales. No incluye los aportes que efectúan algunos fondos especiales de pensiones, como el de Ecopetrol u otras entidades que lo hacen con sus fondos propios.

Repito las siguientes conclusiones de ese estudio:

1. Hay sistemas con un primer nivel solidario público con pensiones básicas y mínimas que garantiza el Estado. Estos esquemas solidarios no contributivos representan la primera línea de protección para la vejez en el sistema de pensiones, diseñados por los gobiernos para prevenir la pobreza en los adultos mayores.
   En algunos países se combina un soporte financiero para quienes no pudieron contribuir para su retiro y son vulnerables a la pobreza, junto con un mecanismo que recompensa a los trabajadores que hayan ahorrado un nivel mínimo de contribuciones.
2. Se tiene un segundo nivel público en casi todos los países y mixto en algunos. Las pensiones del segundo nivel o contributivas, que son las

prestaciones relacionadas con los ingresos salariales o laborales y están diseñadas para lograr un cierto nivel de calidad de vida en el momento del retiro, comparable en cierta medida con el que se tenía cuando se trabajaba.

3. Un tercer nivel del esquema pensional es la previsión pensional *voluntaria* que depende exclusivamente del ahorro individual o la provista por el empleador.
4. La cobertura de pensionados es baja en Colombia, menor a 40.0%, cuando la mayoría de los países están por encima de 80.0%.
5. El tiempo de cotización varía de país a país.
6. En prácticamente todos los países hay aportes del empleador y el empleado que van de un mínimo de 9.66% en Costa Rica a un máximo de 26.5% en España.
7. El valor de las pensiones mínima y máxima es muy variable, dependiendo del nivel de desarrollo económico de cada país.
8. El gasto público en pensiones va de un mínimo de 0.9% en República Dominicana a un máximo de 14.3% en Francia. Colombia con 3.9% está en la parte inferior.
9. La edad de pensión está muy relacionada con la expectativa de vida al nacer y del PIB per cápita. Dentro de estos parámetros la edad de pensión de 62 años para los hombres en Colombia se clasifica bien, dentro de la tendencia, pero para las mujeres, la edad de 57 años está muy por debajo de la experiencia internacional.

10. La tasa de reemplazo es baja para los sistemas privados de capitalización, inferior a 35.0%, mientras que para los sistemas públicos la tasa de reemplazo está por encima de 50.0%.

Sistema pensional público colombiano

A nivel nacional existen los siguientes fondos públicos:

1. Colpensiones
   Se creó la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– en 2007 por la Ley 1151, pero solamente hasta 2012 entró en funciones, al liquidarse definitivamente el Instituto Colombiano de Seguros Social –ICSS–.
2. Fondo del Magisterio Nacional –Fomag–
   Fue creado el fondo del magisterio por la Ley 97 de 1989. Es manejado por Fiduprevisora para efectuar el pago de las prestaciones sociales y garantizar la atención de la salud de los docentes. Fue exceptuado del régimen general de la Ley 100 de 1993.
3. –Cremil– Caja de Retiro de las Fuerzas Armadas
   La actual caja se creó por el Decreto 0240 de 1952 que unificó todos los fondos que atendían a los oficiales, suboficiales y soldados de las tres armas de las fuerzas armadas. A partir de 2004 se afilió a todos los soldados e infantes de marina profesionales que no estaban incluidos. Fue exceptuado del régimen general de la Ley 100 de 1993.

4. -Casur- Caja de Sueldos de Retiros de la Policía Nacional.
   El 24 de febrero de 1955 se liquidó la Caja de Protección Social y se creó la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
   Igual que Cremil, fue exceptuado del régimen general de la Ley 100 de 1993.
5. -Fopep- Fondo de Pensiones Públicas.
   Tiene su origen en Ley 100 de 1993. Sustituye a la Caja Nacional de Previsión y los fondos insolventes del sector público del orden nacional. El Fopep cubre a 38 entidades nacionales liquidadas, entre las cuales se cuentan Cajanal, C.V.C., Colpuertos, Caja Agraria, Carbocol, Invías, Telecom, Corelca y Adpostal, entre otras.
6. -Fonpet- Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales
   Es un fondo para atender los pasivos de los entes territoriales, es decir, a los departamentos, municipios y distritos que tiene por objeto recaudar recursos para que las entidades territoriales cubran sus pasivos pensionales. Entró a regir a partir del 30 de junio de 1995.
7. Colombia Mayor y Fondo de Solidaridad Pensional
   El Programa Colombia Mayor se creó en 2003. Entrega subsidios económicos directos a través de la red bancaria y subsidios económicos indirectos a través de los llamados Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos. Son beneficiarios las mujeres con más de 54

años y los hombres con 59 años y más, que hayan vivido en Colombia en los últimos diez años, adultos en estado de indigencia o de pobreza extrema que pertenezcan a los niveles I y II del Sisbén.

Los subsidios directos son recursos monetarios que se giran directamente a los beneficiarios. A partir de enero de 2020 el valor del subsidio se ubicó en $80 000 mensuales.

Según el programa de Colombia Mayor,

"En algunos municipios o distritos, como es el caso del Distrito Capital, los beneficiarios del Programa Colombia Mayor reciben, además del valor del subsidio citado anteriormente, una suma adicional cofinanciada por el correspondiente municipio; adicionalmente, algunos grupos poblacionales como las madres comunitarias y sustitutas incluidas en el Programa Colombia Mayor, también reciben un valor adicional cofinanciado por ICBF".

El subsidio económico indirecto es un recurso otorgado en forma de servicios sociales básicos que comprenden alimentación, alojamiento, salubridad, medicamentos o ayudas técnicas no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud-POS.

Para septiembre de 2021 los beneficiados eran 1 703 586 adultos, de los cuales 57% mujeres y 43% hombres.

Colombia Mayor también maneja el programa Fondo de Seguridad Pensional-FSP, que es

una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio de Trabajo, con el fin de subsidiar las cotizaciones de los grupos de la población que por sus condiciones económicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social. Se financia con el 1.0% de los ingresos de los colombianos que ganan más de 4 SMLV y los de más de 20 SMLV se les descuenta el 2.0%. Con estos aportes se financia el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión-PSAP. Consiste en un subsidio entre 70 y un 95% de los aportes pensionales destinado a trabajadores informales urbanos o rurales, trabajadores asalariados que ganen menos de un sueldo mínimo, madres sustitutas, discapacitados, desempleados y concejales pertenecientes a municipios clasificados en categorías 4, 5 y 6, que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte para pensiones. Se exige para afiliarse a este programa que la persona esté afiliado a salud, como cotizante o beneficiario del régimen contributivo o afiliado al régimen subsidiado y que la última cotización se haya realizado por Colpensiones.

8. BEPS-Beneficios Económicos Periódicos
   El Acto Legislativo 1 de 2005 estableció que se podrían recibir beneficios económicos inferiores a un salario mínimo a personas de escasos recursos. Los BEPS son un mecanismo alternativo de ahorro para la vejez para los que tienen ingresos inferiores a un SMLV. Al llegar a la edad

de pensión obtiene la persona un ingreso equivalente al ahorro más el incentivo otorgado por el Estado, que es igual al 20% de lo ahorrado, beneficio que se recibirá cada dos meses, en forma de una anualidad vitalicia.

El BEPS no es una pensión y el ingreso siempre será inferior al SMLV.

Para mediados de julio de 2020, según Colpensiones, se tenían 1 456 916 ciudadanos que habían ingresado al mecanismo de los BEPS, de los cuales 341 573 del sector rural.

Y para esta fecha, 27 246 adultos mayores tenían un ingreso vitalicio para su vejez.

9. Bono Pensional

   Es un título valor que representa el tiempo y el valor cotizado que una persona tenía en el sistema público o en cajas o empresas públicas y privadas reconocedoras de pensión, cuando el afiliado se cambia al régimen privado, el cual se le reconoce al aportante para definir su pensión.

10. Fonprecon

    El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República fue creado mediante la Ley 33 de 1985. Tiene por objeto administrar las pensiones, cesantías o auxilios funerarios de los congresistas y empleados del Congreso.

11. Dentro de los regímenes especiales exceptuado de la Ley 100, está la empresa Colombiana de Petróleos-Ecopetrol.

    Hay cerca de 10 000 pensionados.

Fondos privados

Por otra parte, existen los fondos privados, que son los siguientes:

Porvenir

Porvenir se constituyó en 1991 únicamente como Fondo de Cesantías. En 1993 hizo una alianza con el fondo chileno Provida, que participó con un 20% del Fondo, y entró en operación como Fondo Privado de Pensiones Obligatorias. Provida se retiró en 2002.

Porvenir hace parte del Grupo Aval y es la administradora de pensiones privada más grande. Hoy Porvenir administra un Fondo de Pensiones Obligatorias, un Fondo de Pensiones Voluntarias, un Fondo de Cesantías, así como patrimonios autónomos.

La composición accionaria es:

Grupo Aval.....20.0%
Banco de Occidente 24.16%
Banco de Bogotá.....36.51%
Fiduciaria de Occidente 8.93%
Fiduciaria de Bogotá.....10.4%

Protección

AFP Protección S.A. es una unidad del *holding* Grupo de Inversiones Suramericana, fundada en 1991, con sede en Medellín.

Como Porvenir administra tres fondos: de cesantías, de pensiones obligatorias y de pensiones voluntarias.

Es la segunda AFP más grande del país.

Colfondos

Colfondos S.A Pensiones y Cesantías se fundo en 1991. Administra pensiones obligatorias, voluntarias y además seguro de cesantías.

Hasta el año 2009 Colfondos fue controlada por City Bank, que vendió sus acciones al *holding* mercantil Colpatria. En 2012 el banco canadiense Scotianbank compró el 51% de las acciones y Mercantil Colpatria mantuvo 49.0%.

Colfondos es la tercera afiliadora más grande de Colombia.

Skandia

Skandia es una administradora conocida anteriormente como Old Mutual y Old Mutual Aternative.

En 2006 llegó la multinacional sudafricana Old Mutual que adquirió los activos de la sueca Skandia. Pero, en 2018 pasó a manos de la filial internacional de China Cmig Investment Group- CMIG, una compañía financiera con sede en Singapur.

Skandia es la más pequeña de los cuatro AFP.

En conclusión, fuera de Porvenir y Protección, los otros dos fondos tienen participación extranjera mayoritaria en Colfondos y total en Skandia.

Estadísticas de pensiones

No es fácil obtener información completa sobre las pensiones en Colombia, fuera de Colpensiones y los fondos privados, de afiliados y pensionados, activos y pasivos financieros.

En el cuadro 1 se presentan los afiliados de los fondos privados para septiembre de 2021 según información de la Superintendencia Financiera. El total de afiliados era de 17 703 455, de los cuales a Porvenir le correspondía el 59.44%, seguido por Protección con el 29.31% y Colfondos con el 10.54%. Es claramente un sector super concentrado, de tipo oligopólico, que va contra todas las teorías ortodoxas. Pero de ese total, 9 990 255 eran inactivos y 7 713 172 activos. El total de cotizantes era de 6 623 220 y los no cotizantes 11 080 235.

Cuadro 1 Afiliados en los fondos privados septiembre 2021

Fondo	Fondo moderado	Fondo conservador	Mayor riesgo	Total	%
Protección	822 266	368 612	3 998 141	5 189 019	29.31
Porvenir	1 493 735	692 831	8 335 520	10 522 086	59.44
Skandia	31 373	13 071	82 250	126 694	0.72
Colfondos	369 296	185 982	1 310 155	1 865 433	10.54
Skandia alt	223			223	0.00
Total	2 716 893	1 260 496	13 726 066	17 703 455	100.00

Fuente: Superintendencia Financiera (2021).

La composición de los afiliados a las AFP por ingresos en SMLV se concentra en los estratos 1 y 2. Así, en los afiliados por riesgo mayor que eran 13 726 066, los correspondientes a 1 y 2 SMLV representaban en septiembre de 2021 el 88.8%, cifra muy similar a la de los afiliados en Colpensiones que fue de 88.3%.

Al considerar los afiliados de 1 a 4 SMLV, estos equivalían a 96.1% para las AFP y 94.4% para Colpensiones en septiembre de 2021. Es decir, la distribución de

afiliados de los menores ingresos salariales es un poco superior en las AFP que en Colpensiones (cuadro 2).

Al analizar los afiliados de los fondos de pensión privados por sexo, se encuentra que los hombres tienen una mayor presencia que las mujeres, un ejemplo más en Colombia de la discriminación contra las mujeres. Así, en septiembre de 2021, en los fondos de mayor riesgo, de 13 726 066 afiliados, 7 924 797 correspondían a hombres y 5 801 269 a mujeres.

Los afiliados a Colpensiones en septiembre de 2021 eran de 6 804 963, de los cuales el 80.2% tenían un ingreso de 1 SMLV. Los afiliados con más de 7 SMLV solamente representaban el 2.4%, cerca de 160 258 trabajadores, que incluye los que tienen más de 20 SMLV (cuadro 2).

Cuadro 2 Afiliados en Colpensiones en septiembre 2021

Nivel de SMLV	Número	%
1	5 460 170	80.2
1-2	551 114	8.1
2-4	414 011	6.1
4-7	219 490	3.2
Más de 7	160 528	2.4
Total	6 804 963	100

Fuente: Colpensiones (2021).

El total de afiliados de las AFP y de Colpensiones era en septiembre de 2021 de 24 108 418 y los cotizantes 9 268 518, distribuidos por régimen como se muestra en el cuadro 3. Faltan los datos para el magisterio, las Fuerzas Militares, Fopep, Fonpep y Fonpecron. El total puede llegar 24.5 millones de afiliados (cuadro 3).

Las cifras señalan un problema grave: los que cotizan en septiembre de 2021 eran el 38.4% de los afiliados, lo que se reflejará en las pensiones futuras. Es un resultado de los altos niveles de desempleo abierto y de subempleo, así como de informalidad que no da continuidad al trabajo y a hacer aportes a pensión.

Cuadro 3 Total de afiliados en las AFP y Colpensiones en septiembre de 2021

	AFP	Colpensiones	Total
Afiliados	17 303 455	6 804 963	24 108 418
Cotizantes	6 623 220	2 645 298	9 268 518

Fuente: Superintendencia Financiera y Colpensiones.

Los afiliados, los que han cotizado una vez en los últimos seis meses, según Azuero (2020), al sistema contributivo de los diferentes sistemas de pensiones era a diciembre de 2018 de 9.3 millones, un 36.8%. de la población económicamente activa.

Pensionados

Una información del Ministerio de Trabajo de abril de 2020 habla de un total de 2 360 423 de pensionados distribuidos como se muestra en el cuadro 4. Este total de pensionados es realmente bajo, concentrado en Colpensiones.

De ese total, 1 380 680, el 58.49%, son pensionados de Colpensiones. Del régimen de protección media con protección definida, eran 398 830, el 16.9%, que se refiere a las personas que obtuvieron su pensión de vejez, invalidez o de sobrevivencia de diferentes entidades nacionales públicas previa la entrada en vigor de la Ley

100 de 1993, como Cajanal, Fonprecon, Caja Agraria, Banco de la República, Telecom, entre otras.

De los regímenes excepciones, Ecopetrol, militares, policías y magisterio, 393 361 pensionados, el 16.66%. Finalmente, de los fondos privados estaban pensionados 187 552 personas, el 7.95%.

Cuadro 4 Pensionados totales en Colombia abril 2020

Regímenes	Pensionados	%
Total sistema	2 360 423	100
Régimen de prima media RPM	1 799 510	76.24
Colpensiones	1 380 680	58.49
RPM con protección definida	398 830	16.90
Regímenes excepcionales	393 361	16.66
Fondos privados	187 552	7.95

Fuente: Ministerio de Trabajo.

En el cuadro 5 se tienen datos de los pensionados de Colpensiones a 31 de septiembre de 2021. Los que tienen pensiones altas, de más de 10 a 20 SMLV representan el 1.12% del total, pero el 7.53% del valor de las pensiones, para un promedio de 11.72 millones de pesos. Estos son los pensionados privilegiados.

Sin embargo, los ultras favorecidos con más de 20 SMLV son solamente 253, con un promedio de pensión de 20.61 millones de pesos. En estos dos grupos se concentran los mayores subsidios de que tanto se habla, pero son una minoría, no tantos como lo dan a entender los ortodoxos, ni ahí está el problema financiero de Colpensiones. El asunto es más de equidad social. Es

injustificado, por supuesto, subsidiar a estos grupos de altos ingresos. La solución es colocar límites máximos a las pensiones, a valores que sean razonables.

Cuadro 5 Pensionados de Colpensiones a 31 de septiembre de 2021

Escalas SMLV	Pensionados Cantidad	Participación %	Acumulado %	Valor pensiones millones	%
Menos de 1	783 995	53.12	53.12	717 812	27.84
1-2	360 527	24.43	77.55	469 327	18.20
2-3	143 168	9.70	87.25	319 101	12.37
3-5	106 918	7.24	94.49	373 159	14.47
5-10	64 420	4.36	98.86	499 818	19.38
10-20	16 574	1.12	99.98	194 195	7.53
Más de 20	253	0.02	100.00	5 214	0.20
Total	1 475 855	100.00	100.00	2 578 626	100.00

Fuente: Colpensiones (2021).

Beneficiados por los BEPS

Al 31 de septiembre de 2021 (Colpensiones) se habían adjudicado 35 460 anualidades por el sistema de BEPS en todo el territorio nacional, una cifra muy pequeña, con ingresos promedio del año 2014 a 2021 como se muestra en el cuadro 6. En precios constantes de 2019, el valor de la anualidad promedio creció bastante, de $95 166 en 2014 a $206 359 en 2019 y $283 146 en 2020, eso se redujo a $271 899 en septiembre de 2021.

Cuadro 6 Valor promedio de las anualidades vitalicias

Año	Valor	Incremento %
2014	95 166	-
2015	101 969	7.14
2016	100 400	-1.53
2017	82 530	-17.79
2018	129 981	57.50
2019	206 359	58.76
2020	283 146	37.21
2021 (septiembre)	271 899	na

Fuente: Colpensiones, informe de septiembre de 2021.

Colombia Mayor

En el programa no contributivo de Colombia Mayor, los afiliados llegaron "en 2018 a 1.5 millones, 36.0% de la población mayor de 65 años y 50.7% de quienes no tienen pensión contributiva mayores también de 65 años" (Azuero, p. 26)".

Sumando los dos sistemas, el contributivo y el no contributivo, el cubrimiento alcanzaba en 2018, según Azuero, para la población mayor a 65 años, a 66.1%, una proporción baja y peor aún, ya que los ingresos que reciben los beneficiarios del programa Colombia Mayor son bastante bajos.

Activos y pasivos del sistema de pensiones

De acuerdo con información de Asofondos (2021), los recursos administrados por las AFP en agosto de 2021 sumaban 340 billones de pesos en pensiones obligatorias, una suma que representa cerca de 30% del PIB, prácticamente en manos de un solo grupo financiero, con un

poder de decisión enorme para definir dónde invertir con esta suma tan gigantesca.

Según documento de Asofondos de 2020, 60% de los recursos se encontraban invertidos en el país en proyectos de infraestructura, en activos inmobiliarios, acciones de empresas, en el sector financiero y en otras inversiones. Son tenedores de Títulos de tesorería-TES con cerca de $102 billones. Son definitivamente, un poder económico enorme. Habría que estudiar en que deberían invertir estos fondos para promover el cambio climático y la descarbonización.

Gasto fiscal en pensiones

El documento preparado por Francisco Azuero en 2020 para la Cepal es un esfuerzo importante de datos del sistema pensional colombiano y de informaciones sobre los fondos pensionales.

Hay dos informaciones pertinentes del gasto como proporción del PIB del gobierno central y de las entidades territoriales que se presentan en el cuadro 7 para el período 2013-2018. El porcentaje total del gasto público varia de 3.9% a 4.1%, que es uno de los porcentajes más bajos del mundo, tal como está comprobado en mi estudio del año 2018.

Cuadro 7 Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB

Año	Gobierno central	Entidades territoriales	Total
2013	3.7	0.2	3.9
2014	3.6	0.2	3.8
2015	3.5	0.4	3.9
2016	3.4	0.5	3.9
2017	3.6	0.5	4.1
2018	3.4	0.5	3.9

Fuente: Azuero, F (2020, p.56).

Para 2020, la desagregación por varios fondos se muestra en el cuadro 8 como proporción del PIB y del presupuesto. Se calculan los porcentajes para el PIB de 2019 y 2020. Dada la caída del PIB en 2020, los porcentajes tienden a aumentar, de ahí que se hace el ejercicio con 2019, que es más realista.

Las cifras muestran que Colpensiones solamente explica menos del 1.4% del gasto como proporción del PIB, una cifra baja en comparación con lo que ocurre en el mundo.

Cuadro 8 Gasto público en pensiones como proporción del PIB y del presupuesto de 2020

Fondo	Gasto en billones	% PIB 2019	% PIB 2020	% presupuesto 2020
Colpensiones	15.3	1.21	1.42	5.6
Fopet	10.3	0.81	0.96	3.8
Fomag	11.4	0.90	1.06	4.2
Casur	3.7	0.29	0.34	1.4
Cremil	3.6	0.29	0.34	1.3
Fonpet	3.7	0.29	0.34	1.4
Fonprecon	0.22	0.02	0.02	0.08
Total	48.22	3.81	4.48	17.78

Fuente: Informes financieros de las diferentes entidades.

Azuero también calcula la composición del gasto público del gobierno central por entidades de 2010 a 2018, lo cual se presenta en el cuadro 8. Es decir, del total del gasto del gobierno central en pensiones, cuanto le corresponde a cada fondo o gasto.

Colpensiones es la entidad que tiene mayor peso, con un 30.9% del gasto público del gobierno central en 2018.

En segundo lugar, se encuentra el Fopep, con 26.3%, seguido por los fondos de la policía y los

militares como un todo Casur y Cremi, 14.8%, Fomag, 14.9%, Bonos pensionales, 7.1%, y en menor medida por Fonprecon, 0.5%, y Colombia Mayor, 0.4%, y BEPS, 0.4%.

De las cifras del gasto del gobierno central resulta claro que Colpensiones es uno de los diez fondos existentes, que explica la tercera parte del gasto. Esto es importante porque la discusión de Asofondos y sus defensores se concentra solamente en Colpensiones, y no dicen nada de los demás fondos, como los de los militares y la policía, Casur y Cremil, o los del magisterio, Fomag, o los del Congreso, Fonprecon. Claramente es una discusión sesgada.

Cuadro 9 Composición del gasto público del gobierno central en el sistema pensional colombiano

Entidades	2010	2018
Colpensiones	28.7	30.9
Fopep	28.9	26.3
Fomag	8.1	14.9
Casur	7.3	6.7
Cremil	6.8	8.1
Fonpet	9.4	4.3
Fonprecon	1.2	0.5
Colombia Mayor y BEPS	0.9	0.4
Bonos pensionales	3.6	7.1
Otros	5.1	0.8
Total	100.0	100.0

Fuente: *Ibidem*, p.30.

Alternativas

Hay cuatro posiciones sobre el tema pensional, que son las siguientes:

1. La alternativa de extrema de derecha sería la privatización de las pensiones, estilo Chile con Pinochet, que muy pocos se atreven a plantearla en Colombia. En la práctica se trata de marchitar a Colpensiones. Esta reforma la defienden Asofondos, Anif, y la Comisión del Gasto y la Inversión Pública de 2020.
2. La alternativa preferida por los gremios y varios sectores académicos es la de conservar a Colpensiones para los trabajadores con un salario mínimo y el resto de los empleados irían obligatoriamente para los fondos privados, solución muy defendida por Fedesarrollo. Es un sistema de dos pilares, donde el pilar uno lo manejaría el Estado, que recibiría el aporte de todos los trabajadores correspondientes a 1 SMLV, y el pilar 2 se administraría con la lógica del -RAIS-.
3. Una tercera posibilidad es la de conservar un sistema mixto, en la cual, por ejemplo, cotizarían en Colpensiones los trabajadores que ganen hasta los primeros cuatro SMLV y de ahí para arriba cotizarían en los fondos privados. Es un sistema de pilares, igualmente.
4. La cuarta alternativa es la de tener solamente un fondo público, en este caso Colpensiones, que se encargaría totalmente del tema de las pensiones, defendida por economistas heterodoxos, líderes sociales y algunos sectores políticos.

Análisis de alternativas

Tenemos los sistemas que combinan al sector público de RPM y el sector privado de capitalización individual-RAIS. La propuesta más extrema es la de los que afirman que Colpensiones solamente debe atender a los trabajadores que ganen hasta un salario mínimo y el resto se van obligatoriamente para el sector privado. En términos prácticos, esto significa que el 81.0% de los afiliados estarían en Colpensiones.

Hay otra propuesta que habla de dos pilares: en el primero, todos los trabajadores hasta 4 SMLV cotizarían a Colpensiones y el resto irían para las AFP. ¿Cuáles son las consecuencias económicas de los dos sistemas?

Ambos sistemas deterioran los ingresos de los futuros pensionados, siendo la primera similar a lo que actualmente existe, con pensiones precarias para todos los que ganen más de un SMLV si están afiliados a las AFP.

Pero, la otra propuesta que propone que los que ganen hasta 4 SMLV sean atendidos por Colpensiones y el resto por las AFP perjudica a los grupos de medianos ingresos que ganan entre 5 y 8 SMLV, por ejemplo, los profesores universitarios. Esto es muy fácil de ver al comparar las pensiones que se recibirían según las diferentes alternativas.

Es claro, que, dado que con el RPM la tasa de reemplazo es de 0.65% y la de las AFP de 0.35%, el valor de la pensión cae fuertemente para los empleados con más de 4 SMLV. Si no se quiere perjudicar a estos estratos de la clase media, habría que subir los salarios mínimos que irían para las AFP.

En el cuadro 10 se hace un cálculo sencillo suponiendo tres alternativas para personas que ganan 4, 5 y

8 SMLV. En la primera alternativa las personas cotizan y se pensionan con Colpensiones y en la segunda alternativa se considera el sistema mixto de dos pilares: de uno a cuatro SMLV en Colpensiones y los excedentes en un fondo de capitalización individual.

Se parte de un SMLV de 908 524 pesos y tasas de reemplazo de 0.65% para Colpensiones y 0.35% para el fondo de capitalización individual. El análisis es para el presente, con ingresos de 4, 5 y 8 SMLV.

Como se muestra en el cuadro 10, desde el punto de vista de los trabajadores que ganan más de 4 SMLV, la mejor alternativa es la de tener un fondo único público, que cotizar en un sistema mixto.

Pero, si la solución fuera que todo los que ganan más de 4 SMLV cotizaran en un fondo privado, las diferencias son enormes.

Este es un ejemplo sencillo, sin tener en cuenta ciertos refinamientos financieros, basado en lo que hoy ocurre si se ahorra en Colpensiones o en un fondo privado, pero la realidad actual muestra que, dadas las tasas de reemplazo, no es conveniente cotizar para un fondo privado. Es un error financiero, de ahí que muchos quieran trasladarse al fondo público.

Cuadro 10 Simulación pensiones bajo alternativa pública y mixta

	4 SMLV	**5 SMLV**	**8 SMLV**
Colpensiones	2 362 162	2 952 703	4 724 325
Mixto	2 362 162	2 680 145	3 634 096
Diferencia	0	272 558	1 090 229

Fuente: Cálculos del autor.

Entonces, fuera de las consideraciones técnicas, políticas y económicas, la mejor alternativa es la de tener un sistema de pensión público tipo Colpensiones en que todos los ciudadanos cotizarían en esta entidad, de acuerdo con unas normas generales, y los que quieran tener una mayor pensión, podrían cotizar voluntariamente en los fondos privados.

Para conciliar, una alternativa es la de aumentar los pilares, por ejemplo, hasta 8 SMLV para Colpensiones, y el resto iría a fondos de capitalización individual que no necesariamente tienen que ser privados. Colpensiones podría crear, como las AFP, fondos de capitalización individual obligatorio y voluntario.

Por un sistema público de pensiones

La decisión sobre el sistema pensional es un tema al final político, que tiene que ver con el tipo de modelo de desarrollo socioeconómico y si queremos ir hacia una sociedad poscapitalista que comience a torcerle el brazo al sector financiero.

Por supuesto, hay aspectos económicos para tener en cuenta, como valor de pensión mínima y máxima, edades de pensión, tasa de reemplazo, aportes de empleadores y trabajadores, semanas requeridas para pensionarse y cómo aumentar la cobertura. Pero estos temas se aplican para cualquier sistema que se adopte. Por ejemplo, bajar la pensión máxima que hoy es de 25 SMLV a una cifra razonable, ya que no tiene sentido subsidiar a los ricos.

Son muchos los problemas analizados por diversos investigadores de los fondos de pensiones privados, entre los cuales, la baja tasa de reemplazo, el oligopolio que

caracteriza al sector, las altas tasas de administración, la oportunidad para que el sector financiero se apropie de otro sector, entre otros defectos.

La de tener un sistema público pensional como máxima alternativa, con la variante de tener un sistema voluntario privado, de capitalización individual, para todos los que quieran ahorrar por encima de lo que obligaría el sistema nacional público.

No es claro por qué sumas tan gigantescas las debe manejar el sector privado, rentas extraordinarias que se dan por normas legales para tres grupos financieros nacionales y dos grupos extranjeros, cuando esos recursos debieran ser manejados por el sector público. Al final, un solo grupo financiero nacional, controla casi el 60.0% de los afiliados y los activos financieros.

Dentro de la alternativa política ecosocialista se defiende tener un sistema de pensiones totalmente público.

Entonces, la idea es la de fortalecer a Colpensiones y trasladar todos los pensionados que hay en los fondos privados al público.

Por otra parte, Colpensiones puede tener un fondo de capitalización individual para ahorros voluntarios, ya sea un sistema totalmente público o mixto.

Esta decisión no es solamente económica y social, mejores pensiones para los ciudadanos, sino política, dentro la concepción de un modelo poscapitalista, y con el objetivo de restarle poder al sector financiero.

En cuanto a los fondos de las Fuerzas Armadas -Cremil- y la Policía Nacional -Casur-, no se eliminarían, pero se recomienda hacer una evaluación de estos.

Quedan los fondos del magisterio -Fomag- y del Congreso -Conprecon- y de Ecopetrol.

Otros fondos, como Fopep y Fonpep, se van marchitando con el tiempo, así que no habría problema con ellos.

Bogotá, 29 de noviembre de 2021

Bibliografía

Asofondos (2021). Cifras.

Azuero, F. (20020). El sistema de pensiones en Colombia. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera.

Serie Macroeconomía del desarrollo 206. Cepal.

Casur (2021). Estados financieros de 2020.

Colpensiones (noviembre 2021). Cifras de pensiones del Programa de Prima Media.

Cremil (2021). Estados financieros de 2020.

Fonpet (2021). Estados financieros de 2020.

Fonprecon (2021). Estados financieros de 2020.

Fomag (2021). Estados financieros de 2020.

Ministerio del Trabajo (2020).

Otero, D. y Villamarín, J. (octubre 2019). Sostenibilidad del sistema público colombiano: análisis comparativo con países de América y Europa. Mimeo.

Superintendencia Financiera (noviembre 2021). Fondo de pensiones obligatorias. Informe a 31 de septiembre de 2021.

POR UNA POLÍTICA DE EMPLEO PROGRESISTA

Introducción

La crisis de 2008-2009 y la de la pandemia de 2020-2021 dejan en evidencia las falencias del capitalismo monopolista financiero, que con sus políticas han producido desigualdad de ingresos y capital, dominio del capital sobre el trabajo, reducción de los beneficios sociales, un sistema de salud privatizado que no respondió bien a la pandemia y una precarización del trabajo.

En Colombia, la situación se ha deteriorado en todos los aspectos, y la pandemia los incrementó. El país venía mal antes de la pandemia, pero esta amplificó los efectos negativos. La pobreza aumentó, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini o el criterio de Palma empeoró, quebraron muchas empresas pequeñas, medianas y aun grandes.

El desempleo es un problema viejo de Colombia, siempre lo hemos tenido entre 8% y 10%, y en algunos años se ha llegado a 13%. Hoy hay millones de desempleados, de informales, de subempleados, de discriminación por sexos, edades o raza.

De ahí que hay que definir una política que enfrente este problema lo más rápido posible. Esto no da espera. Hay millones de colombianos que sufren por falta de empleo.

El problema del desempleo en Colombia es colosal porque no hay defensa contra él. No hay seguro de desempleo, que sería una solución. Las autoridades económicas

tienen como prioridad controlar la inflación, el déficit fiscal y el endeudamiento público, para los cuales tienen reglas que insisten en que hay que cumplir, independientemente si el desempleo sube. Pero nunca hablan del desempleo, de metas para reducirlo.

El propósito de este documento es el de plantear una política de empleo progresista que parte del paradigma poskeynesiano, y dentro de esta corriente del enfoque nuevo de la teoría monetaria moderna.

Se trata de proponer un plan de empleo garantizado financiado por el gobierno, administrado descentralizadamente por los gobiernos locales. Para ello, hago uso de toda la literatura sobre el tema de la teoría monetaria moderna, en especial de Pavlina Therneva (2021).

Algunas cifras

Para los meses de junio y julio de 2021 la situación del empleo fue la siguiente:

Junio de 2021

La tasa de desempleo en junio 2021 se ubicó en 15%, con un subempleo de 35.4%. La tasa de desempleo para hombres fue de 12.1% y para las mujeres de 19.2%.

La tasa de informalidad fue de 48.5% para 23 ciudades y áreas metropolitanas.

La tasa de desempleo para los jóvenes de 14 a 24 años fue de 18.8% para los hombres y de 35% para las mujeres.

La tasa de desempleo de los jóvenes de 14 a 28 años en el trimestre abril-junio fue de 23.3%, discriminado en 18.5% para los hombres y 29.9% para las mujeres.

Por horas trabajadas, un 46.2% tenían menos de 40 horas a la semana y 18.6% llevaban desempleados entre 1 y menos de 2 años, un 18.6%.

Julio de 2021

La tasa de desempleo fue de 14.3%, con un subempleo de 34.2%. La tasa de desempleo para hombres fue de 11.8% y para las mujeres de 19.1%.

La tasa de informalidad fue de 46.3%.

El desempleo de los jóvenes de 14-24 años fue de 26.3%, discriminado en 19.1% para los hombres y 35% para las mujeres.

Otra medición de jóvenes de 14 a 28 años, en el trimestre mayo-julio la tasa de desempleo fue de 23.0%, casi igual a la de mayo-junio 2021.

Por horas trabajadas, un 41.1% tenían menos de 40 horas a la semana y 18.4% llevaban entre uno y dos años desempleados.

Como se ve, es un mercado laboral muy precario, muy grave para los jóvenes que se mide 14 a 24 años o de 14 a 28 años, con tasas de desempleo por encima de 20% y para las mujeres de más de 30%.

Las diferentes proyecciones que hacen del estado del mercado laboral, ejemplo Banco de Colombia, para 2022 a 2024 son negativas porque se prevén tasas de desempleo abierto alrededor de 13%.

El mal manejo de la pandemia

El mal manejo de la pandemia en 2020 y 2021 empeoró la situación de empleo. Se determinaron restricciones radicales y sin sustento: picos por género, cédula y

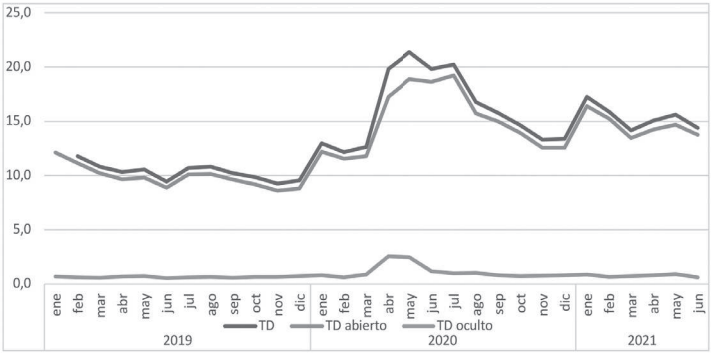
edad; toques de queda; prohibición de salir dos personas familiares al tiempo a realizar diligencias; salida de dos horas diarias; prohibición de actividades sin sentido. Y lo peor de todo, pocas ayudas monetarias de los gobiernos. En esto el gobierno nacional ha fallado y la alcaldía de Bogotá, entre otras. Se hicieron unos encierros super exagerados y no se aplicaron las medidas de pruebas generalizadas con seguimiento, control y aislamiento, que han sido muy eficaces en otros países. Lo sucedido en Bogotá fue terrible, una alcaldesa líder en encierros, con pocas ayudas para los bogotanos, dedicada a gastar plata en transmilenios.

El desempleo entre 2019 y 2021

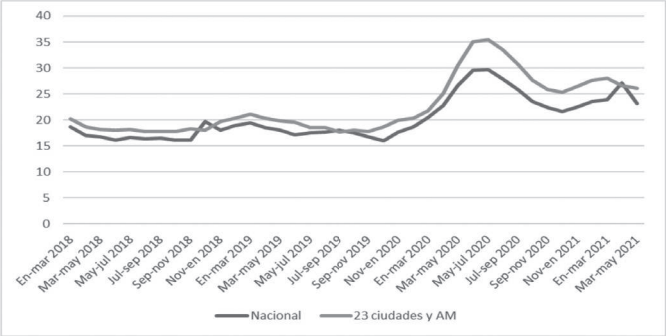
En las gráficas 1, 2 y 3 se presenta la situación del desempleo a nivel nacional, para los jóvenes de 14 a 38 años y para las mujeres y hombres.

En el cuadro 1 se presentan unos datos para 2020, de febrero a agosto, y para junio 2021, de las tasas desempleo, de subempleo, de ocupados, desocupados y de inactivos.

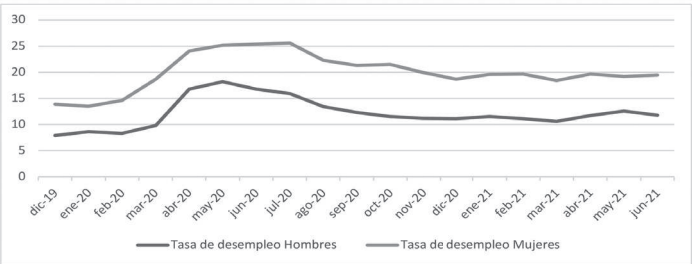
Gráfica 1 Colombia. Tasas de desempleo de 2019 a 2021



Gráfica 2 Colombia. El desempleo en los jóvenes, de enero 2018 a mayo 2021



Gráfica 3 Colombia. El desempleo en hombres y mujeres de diciembre 2019 a junio 2021



Cuadro 1 Colombia. Datos sobre el mercado laboral en 2020

Mes	TD 2020	SS+SO	OCUPADOS	DESOCUPAD	INACTIVOS
Febrero	12,2	35,3	22006	2969	14617
Marzo	12,6		20531	2961	16210
Abril	19,8		16525	4083	19144
Mayo	21,4		17262	4694	17836
Junio	19,8		18345	4533	16957
Julio	20,2		17984	4559	17334
Agosto	16,8	32,7	19697	3965	16256
jun-21	14,4	35,7	20628	3471	16236
Fuente: DANE					

Ellas son muy ilustrativas y muestran muy bien la tragedia que se vivió entre abril y agosto de 2020, con tasas por encima de 20% para el total nacional, de 35% para los jóvenes y de fuerte discriminación entre hombre y mujeres, con diferenciales de 10%. Pero si se consideran los inactivos, los que salieron del mercado de trabajo, las tasas desempleo son más altas, lo que indicarían una verdadera tragedia.

Con esta situación, y sin ayudas monetarias, era de esperar que algún día la gente saldría a protestar, y esto ocurrió con la insurrección popular del 28 de abril al 28 de mayo, especialmente los jóvenes, que ven su futuro negativo, muchos de ellos con padres en las mismas condiciones de desempleo. Eso da lugar a rabia. En los carteles se decía: prefiero morir de pandemia que de hambre.

Y para el gobierno y las fuerzas de policía y armadas, el problema era un asunto de terrorismo, de infiltraciones de grupos guerrilleros, de incitaciones a salir, protestar y vandalizar por lo que llaman la extrema izquierda. Es un gobierno y unas fuerzas armadas que todavía viven en la época de la guerra fría, que ven comunistas subversivos por todas partes, en un mundo en que ya no hay comunistas. No pueden aceptar que el sistema capitalista colombiano falló.

El enfoque poskeynesiano

Para las teorías poskeynesianas el trabajo no es una mercancía sujeta a un mercado laboral con curvas de oferta y demanda que al cruzarse dan el punto de equilibrio donde la oferta de trabajo es igual a la demanda por el mismo.

La demanda agregada determina la oferta, es decir, la demanda es lo que mueve la economía. Entonces, el problema del desempleo no se resuelve con incentivos a la oferta, sino actuando sobre la demanda para que las empresas empleen. No es dando subsidios, como pago de 25% si se emplean jóvenes, porque si no hay demanda ningún empresario va a contratar porque sí.

Tampoco bajar salarios es la solución. En Colombia esto se ha venido haciendo desde hace años y el empleo no ha aumentado.

Tampoco existe la curva de Philips que dice que hay una relación inversa entre salarios e inflación, ni el concepto de una tasa de desempleo que no acelere la inflación (Nairu en inglés).

El empleo, entonces, es determinado por la producción y la productividad promedio laboral.

El desempleo es un mal

El desempleo es como un virus, se propaga en las épocas de recesión y disminuye en las de auge.

El desempleo es un mal que tiene consecuencias severas monetarias, sociales y sicológicas. Hay discriminaciones por raza, sexo, edad, actitudes sexuales.

Los desempleados de larga duración tienen dificultades para encontrar un trabajo y da lugar a mortalidades más elevadas. Hay costos de salud, porque los desempleados se enferman más y sufren de enfermedades mentales.

El desempleo da lugar a pérdida permanente de ingresos para los individuos y deprime la actividad económica. Aumenta la desigualdad, la pobreza y produce

exclusión social. Se ha probado, que la inseguridad económica a que da lugar el desempleo da lugar a suicidios.

Para los jóvenes, el desempleo de larga duración es una bomba de tiempo retardada. Para los jóvenes, el desempleo, la delincuencia y el auge de la extrema derecha están correlacionados.

En definitiva, el desempleo produce muertos, costos sociales y económicos. Varios estudios han estimado que los costos no monetarios representan entre 85% y 93% de la totalidad de los costos del desempleo.

Por eso la discusión que se plantea por la pandemia de muertos o economía no tiene sentido, porque en ambos casos hay muertos y efectos mentales y socioeconómicos enormes.

Un Programa de Empleo Garantizado

El desempleo no da tiempo. Hay muchas propuestas, como las de la Misión de Empleo Alternativo, que proponen un cambio de modelo, de pasar de uno centrado en lo energético y minero, a otro que no dependa de estos sectores, que hay que reindustrializar, de darle un impulso a la agricultura, de cambios en la distribución de la inversión, todos muy apropiados, pero que tienen efectos en el mediano y largo plazo.

Aquí planteo lo que vienen proponiendo los poskeynesianos de la teoría monetaria moderna, de un Plan de Empleo financiado por el gobierno, que consiste en dar un empleo a los desempleados, permanente y voluntario, en que se les asegure un salario mínimo con sus prestaciones sociales, a cambio de un trabajo en actividades sociales y del medio ambiente.

Es un programa descentralizado, manejado por los gobiernos en el que participen las organizaciones sociales, ONG, cooperativas en su manejo, administración y control. A ese nivel local se deciden los trabajos que deben realizar los beneficiados por el empleo. No es, por lo tanto, un programa asistencialista porque a cambio de asegurarle a los beneficiarios un salario mínimo deben trabajar.

Es, por lo tanto, muy diferente al planteamiento de un ingreso básico, en que los beneficiarios no realizan ningún trabajo.

Políticas de empleo del gobierno nacional

El gobierno con sus economistas ortodoxos mira fundamentalmente a la oferta como la estrategia para tratar el desempleo, de ahí sus políticas como subsidio parcial a las nóminas, financiando el 40% del salario mínimo por períodos cortos; créditos para pequeñas, medianas y grandes empresas; para pymes hasta 3316 millones, con período de gracia de 4 meses y período de 12 a 36 meses, pago del 25% del salario para los jóvenes.

Bogotá, una ciudad muy golpeada por la pandemia, tomó algunas medidas mínimas como las siguientes:

a. Programa de microempresa local. 10 millones para pago de materiales y capital de trabajo.
   Subsidio de 1 SMLV para pagar nómina hasta 4 trabajadores de más de 50 años y jóvenes de 18-28 años y mujeres durante seis meses con la condición de no botar a nadie por un período de 20 meses. El empresario paga las prestaciones sociales.
b. Subsidio de 50% para pagar las empresas que empleen jóvenes.

Características del Programa de Empleo Garantizado

El programa es inclusivo, voluntario y permanente. Ataca el desempleo cíclico y estructural. Sirve de estabilizador automático. Cuando hay auge disminuyen los solicitantes de empleo y cuando hay depresión aumenta.

Sirve para controlar el salario mínimo porque si no se paga, el trabajador solicita entrar al programa.

Se ofrece un salario mínimo con pago de prestaciones sociales, pero las gentes deben trabajar.

El programa ofrece servicios de formación, de calificaciones y de aprendizaje para que el beneficiario pueda acceder a otras formas de trabajo remunerable.

Es financiado por el gobierno, pero administrado a nivel local.

No se trata de crear empleos en los sectores privado y público.

Metas para un Programa de Empleo Garantizado

Para agosto de 2021 se pagarían el valor del salario mínimo de 908 526 pesos más las prestaciones sociales, sin SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, que equivale a 1 289 020 pesos por mes y y 15 millones por año.

Para un millón de desempleados costaría 15.48 billones por año y para tres millones 46.44 billones. Pero se pueden establecer metas, aunque lo ideal sería implementarlo para todos los desempleados. Por ejemplo, metas para los jóvenes, para las mujeres, para los trabajadores de hogares de los estratos 1 a 3.

El plan podría aplicarse por partes. Primero llegar a los jóvenes de 14 a 28 años, que son cerca de 1 600 000 desempleados, privilegiando a los de los estratos 1 a 4. Luego, llegar a las mujeres adultas, a los indígenas, afros y minorías sexuales.

Tipos de empleo del programa

Se trata de que los beneficiarios del programa realicen trabajos de diferente tipo de importancia social y ambiental.

En cuanto a los trabajos para responder al desafío social se encuentran reforestación, control de inundaciones, vigilancia de especies, crear jardines e invernaderos, medidas preventivas de incendio y catástrofes, realización de encuestas ambientales…

Otros trabajos pueden ser mantenimiento de vías urbanas y rurales, cuidado de árboles, mantenimiento y renovación de parques...

En los trabajos del cuidado que son subpagados e ignorados, cuidado de personas de edad y de niños, ayuda a actividades extraescolares de los niños, repartición de comidas a domicilio, cuidado de enfermos, de discapacitados.

Financiación del programa

Varias son las fuentes para financiar este programa.

1. Presupuesto nacional.
2. Endeudamiento interno.
3. Préstamo del Banco de la República por 50 años y sin tasas de interés.

4. Compra de bonos del gobierno por el Banco de la República, directamente o los que están en manos del público.
5. Emisión monetaria.
6. Aporte de gobiernos regionales y locales.
7. Orientar recursos de programas similares para este plan de Empleo Garantizado.
8. Reforma tributaria que coloque impuestos progresivos para las personas naturales, a las utilidades de las empresas, al patrimonio y aplicar un impuesto predial real. Eliminar exenciones y subsidios innecesarios. Impuestos a las herencias, a los dividendos y a las utilidades remitidas al exterior. Impuestos para desactivar el consumo de combustibles fósiles.
9. Reorientar los gastos de funcionamiento e inversión hacia sectores con alta intensidad en mano de obra como caminos y acueductos rurales, eliminar todo gasto suntuario.
10. Reducir gastos no esenciales en los presupuestos nacionales y locales.
11. Lucha frontal contra la evasión.
12. Lucha frontal contra la corrupción.
13. Aportes internacionales.
14. Aportes de gobiernos regionales y locales.

Otros programas en Colombia

La Misión Alternativa de Empleo planteó una serie de recomendaciones.

También se pueden considerar las siguientes políticas:

1. Utilizar la energía y el cambio climático dentro de una estrategia de industrialización.
2. Rediseñar el gasto público: menos vías 4G y 5G y más caminos regionales y rurales y mantenimiento vial urbano y rural.
3. Reducir el gasto militar.
4. Gasto en salud, educación y vivienda.
5. Pero, todas estas son soluciones de mediano y largo plazo que no dan inmediatamente lugar a empleo masivo.

Programas similares en el mundo

Son varios los ejemplos de programas similares al de Empleo Garantizado. Hay unos de nivel nacional y otros de nivel regional y municipal. Se mencionan a continuación ocho casos.

1. El primer programa de empleo garantizado de carácter nacional se dio en los años treinta con Roosevelt y su Nuevo Pacto con el Works Progress Administration, en que 13 millones de trabajadores participaron en proyectos y acciones de servicio público y en la construcción de la red de infraestructura.
2. En Francia desde la ley votada el 29 de febrero de 2016 se creó el programa Territorio de Cero Desempleo de la Larga Duración (*Territoire Zero Chomeur de Longue Dureé*) en 10 territorios para desempleados de más de doce meses. son contratos de duración indefinida para empresas de economía social y solidaria (empresa con fines de empleo) para actividades que no compitan con el sector privado. El 18 de diciembre

de 2020 el parlamento extendió este programa a 50 territorios. Las actividades tienen que ver con la transición ecológica, la economía circular, los circuitos cortos, los servicios a las personas y los servicios de proximidad, entre otros, en general actividades útiles a la sociedad.

3. Otro es el Plan de Jefes de Hogar de Argentina, en el período en la presidencia de Néstor Kirchner, en el año 2001. Fue un programa lanzado para responder a la crisis financiera que llevó el desempleo a 20%. Estaba dirigido a las cabezas de hogar con hijos menores de 19 años, con personas con problemas y mujeres embarazadas. Se les daba un trabajo remunerado por cuatro horas de trabajo diario a cambio de 150 pesos por mes. El programa empleó en su pico a cerca de dos millones de personas. El 90% de los trabajos fueron de tipo comunitario. Era un programa financiado por el gobierno federal pero administrado localmente (Kelton, p. 252).
4. La garantía de empleo rural en India que ofrece cien días de trabajo pagado por año a cada hogar rural. Se lanzó en 2006 a 200 distritos, pero el 1 de febrero de 2008 se amplió a todo el país. Provee trabajo poco calificado a personas pobres. En el año fiscal 2014-2015 favoreció a 57.8 millones de adulto (ILO, 2017).
5. El Programa Extendido de Trabajos Públicos (*Expanded Public Work Program*) creado en 2003 en África del Sur ha dado empleo a más de 8 millones de personas. El programa va

dirigido a desempleados, pobres y vulnerables, con énfasis en jóvenes y discapacitados. Es manejado por los gobiernos provinciales. Los beneficiarios reciben un salario mínimo (kelton, p. 253).

6. El *Future Jobs Fund* implementado en Inglaterra en 2009, pero terminado en 2010 por el gobierno conservador (Ali, 2013).
7. Los proyectos piloto en EE.UU. de *Youth Incentive Entitlement* en 1978-1980. Fue un programa de 240 millones de dólares para emplear a 76 000 jóvenes de bajos ingresos de 16-19 años que no se habían graduado del colegio. Se les ofrecieron trabajos con pagos de salario mínimo, de tiempo parcial durante el estudio, y pleno en el verano, bajo la condición que permanecieran o regresaran a estudiar. Se le dio un papel al sector privado en que se subsidiaban totalmente los empleos. Se escogieron 17 áreas de demostración en el país (Gueron, 1984).
8. El proyecto piloto en Marienthal, Austria, para desempleados de larga duración, a quienes se les paga un salario mínimo, cerca de 29 841 euros anuales, para realizar trabajos útiles para la comunidad como jardinería, cuidado de niños, renovación de casas, manejo de cafés comunitarios, o cualquier otro trabajo útil para la comunidad. El valor total del proyecto es de 7.4 millones de euros en el Servicio de Empleo Público de Lower Austria.

Conclusiones

Colombia tiene muchos problemas. Las encuestas a los colombianos clasifican los problemas principales en la corrupción, la inseguridad y el desempleo.

El desempleo y la corrupción están relacionados porque la corrupción hace más caros los proyectos y mal ejecutados, lo cual disminuye los recursos para invertir.

El desempleo alto es una característica de décadas, con cifras superiores a 8% y muchas veces más allá del 10%. Pero, hay también subempleo, empleo precario, desigualdades por sexo, edad y raza. Las soluciones que se proponen van por el lado de la oferta, con subsidios a la nómina bajo condiciones y sus resultados si se dan son de mediano y largo plazo.

En lo que se refiere al desempleo, que es el objeto de este documento, la respuesta es que sí hay soluciones para resolverlo, pero que se requiere romper con la ortodoxia. Es curioso que en Colombia no se le ha prestado atención a las propuestas que se hacen del programa que están planteando los poskeynesianos de Empleo Garantizado. Todo se enfoca en la aplicación de un ingreso mínimo, que no resuelve el tema del desempleo y que como está planteado es un programa de tipo asistencialista.

Aquí se propone lo que se llama en la literatura un Programa de Empleo Garantizado, financiado por el gobierno y administrado localmente, en que a los desempleados se les ofrece un trabajo remunerado con un salario mínimo con sus prestaciones sociales, para que realicen trabajos de interés social.

Este programa se financiaría con recursos del gobierno central, complementado con ayudas regionales y locales.

Los recursos del gobierno central provendrían de una verdadera reforma tributaria que aumente los ingresos nacionales, endeudamiento interno, préstamo del Banco de la República y emisión monetaria.

Bogotá, 12 de septiembre de 2021

Bibliografía

Ali, T. (1 September 2013). The UK Future Jobs Fund: the Labour Party adoption of the Job Guarantee. Post Keynesian Economic Group. Working paper 1106.

Gueron, KJ. (June 1984). Lessons from a Job Guarantee The Youth Incentive Entitlement Pilot Proyects.

ILO. Mahatma Gandhi Rural Employment Guarantee Scheme.

Kelton, E. (2021). The deficit Monetary Theory and the birth of the people´s economy. Hachette Book Group, Inc.

Tcherneva, P. (mars 2021). *La garantie d´emploi*. *L´arme sociale du Green New Deal*. La Découverte. Economie Politique.

¿UNA RENTA BÁSICA O UNA GARANTÍA DE EMPLEO FINANCIADA POR EL GOBIERNO?

En el mundo, no en Colombia, se discuten dos paradigmas para responder al desempleo estructural y a los bajos ingresos. Con este artículo trato de comenzar la discusión en Colombia.

Hay dos posiciones. La primera, los que defienden una renta básica, y la segunda, la de los poskeynesianos de la teoría moderna monetaria, que propugnan por una garantía de empleo financiada por el gobierno central.

Con respecto a los que defienden una renta básica, su filosofía es que todo ciudadano tiene derecho a una renta mínima con la cual defenderse y atender sus necesidades más urgentes. Es renta incondicionada para todos los ciudadanos, sin importar su condición. Significa, que, por el hecho de ser ciudadano, todos tienen derecho a un mínimo vital.

En Colombia, los defensores de la renta básica lo limitan a un grupo de ciudadanos que consideran vulnerables, pero dejan de lado a la clase media, a los profesionales, a los pequeños comerciantes, que han perdido sus ingresos.

La segunda opción es la de Garantía de Empleo financiada por el gobierno central, promovida por la mayoría de los poskeynesianos y, especialmente, por dos líderes

de la teoría monetaria moderna, cuyos exponentes principales son Stephania Kelton (*El mito del déficit,* 2021) y Pavlina Tcherneva (*La garantie d´emploi. L´arme social du New Green Deal*, 2021). Esta opción consiste en que el gobierno central asegure que todo desempleado tenga un empleo financiado por el Estado, a un valor suficiente, con prestaciones sociales, voluntario para el que quiera aceptarlo, pero a cambio de realizar un trabajo social que sirva a la comunidad.

Esta concepción va ligada a la defensa de un Nuevo Pacto Verde, que, al limitar las industrias de tipo fósil, muchos quedarían desempleados, entonces el gobierno les daría esta posibilidad de empleo por un tiempo determinado. En Colombia, por ejemplo, las personas desplazadas por el cierre de minas de carbón, no serían sujetos de la renta básica, pero con este Garantía de Empleo, sí.

La idea de esta propuesta es que su implementación estaría descentralizada, para que las regiones las administren a través de comités de organizaciones sociales, porque allí es donde se decidiría con información local de qué clases de trabajo se requieren de tipo comunitario y social. Por ejemplo, cuidado ancianos, cuidado parques, limpieza, cuidar niños, mantenimiento de vías, lugares públicos, labores de vigilancia.

Otro hecho importante es el de que se rompe con el concepto del trabajo como una mercancía, es decir, en cierta forma se quiebra con la teoría del trabajo como un simple factor sujeto a demanda y oferta. Es un golpe al capitalismo financiero.

Otro punto para discutir es como se conseguirían los recursos para cualquiera de las dos opciones. Pero,

para ello, hay que romper con los mitos del déficit fiscal y del endeudamiento público, que son puntos centrales del pensamiento neoliberal dominante, que está tan presente en Colombia como en ningún otro lugar del planeta.

Esta corta nota es para introducir el debate en Colombia. Hay mucho todavía para hacer conocer la propuesta de la Garantía del Empleo defendida por los partidarios del nuevo paradigma de la teoría monetaria moderna, que recomiendo a los lectores que entren a esta literatura para poder tener una discusión con conocimiento y bien argumentada.

Bogotá, 7 de mayo de 2021