

DUQUE ANTE LA PANDEMIA: DECRETANDO PARA EL SECTOR FINANCIERO

Wilson Néber Arias Castillo/ Senador de la República.

Introducción

A raíz de la aparición en el territorio nacional del coronavirus SARS-CoV-2 (covid-19), el Gobierno decretó el 17 de marzo de 2020 el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, sobre la base de los poderes excepcionales que esta medida le otorga, emitió una serie de decretos y normas en materia económica con el objetivo de hacer frente a los efectos sobre la sociedad y la economía colombiana que, valga recordarlo, venía en franco deterioro: a tono con la crisis económica global que se desarrollaba prepandemia desde 2018, ya el *Financial Times* le dedicaba una edición especial a la próxima recesión. Aunque las cifras revelaban un Producto Interno Bruto (PIB) que crecía,

Estamos ante una crisis sin precedentes a escala global, relacionada con la economía real. Hay que actuar con urgencia en la protección de la capacidad productiva y el empleo.

un vistazo a las cuentas por el lado de la demanda revela que el consumo y la inversión extranjera directa eran los agregados que jalonaban ese crecimiento en Colombia. El consumo explicado en el au-

mento de las remesas y del crédito, la inversión extranjera directa basada en el aumento de deuda pública y la especulación financiera. Nos decían orgullosos que crecíamos, pero ocultaban que lo hacíamos al debe.

Para dar contexto, es preciso subrayar que nos encontramos ante una crisis sin precedentes a escala global, tal como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Barcena, 2020). No estamos frente una crisis financiera de aquellas que se resuelven con liquidez. La actual es una crisis relacionada con la economía real. Aquí no cabe aferrarse tercamente, como lo hace Carrasquilla, al dogma de la estabilidad mediante políticas de austeridad que satanizan el gasto público y sacrifican empleos y salarios para mantener el control inflacionario, por una parte, y privilegian el salvataje del sector financiero por encima de las urgencias sociales de la población, por la otra. Las soluciones son distintas y demandan actuar con urgencia en la protección de la capacidad productiva y el empleo mediante políticas agresivas, no tímidas

y a regañadientes como ha respondido el Gobierno, sino de carácter expansivo en lo fiscal y monetario. Una vez más, como desde la primera gran depresión que sufrió el capitalismo en la década de los treinta del siglo pasado, pasando por la crisis hipotecaria de 2007-2008, se evidencia la necesidad de la intervención estatal; los mercados no se autorregulan como pregona la ortodoxia.

La repentina parálisis de buena parte de la producción revelada por el confinamiento hizo más palmaria la fragilidad de nuestra economía. El Marco Fiscal de Mediano Plazo ha proyectado una contracción en el PIB del 5,5 % para este año, un déficit fiscal del 8,2 % del PIB y un nivel de deuda del 65,6 %, sin duda, la peor recesión en toda la historia del país (Ministerio de Hacienda, 2020).

Este artículo se divide en tres partes incluyendo la presente introducción, en la segunda parte se exponen las medidas económicas adoptadas por el Gobierno nacional para atender la actual crisis, y en la tercera se presentan, a manera de conclusión, algunas consideraciones políticas fruto de los debates cursados durante este periodo de crisis en el escenario parlamentario, tanto en las comisiones económicas y plenarios como en otros escenarios públicos de discusión.

Las medidas económicas del Gobierno

Con el objetivo de “atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva, y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”, mediante el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, el Gobierno na-

cional creó el Fondo para la Mitigación de la Emergencia (FOME), un fondo cuenta sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las fuentes primigenias de sus recursos, según se lee en el decreto son, a título de préstamo, las siguientes: \$12,1 billones provenientes del desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilidad y \$3 billones de recursos sin distribuir del Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), para un total de \$15,1 billones que inicialmente se destinaron para su capitalización y fueron oficializados en adición presupuestal realizada mediante el Decreto Legislativo 519 de 2020.

Los usos de los recursos están definidos en el artículo 4 del mismo Decreto 444. Se destacan: realizar las transferencias del presupuesto a entidades; efectuar apoyos de liquidez al sector financiero; invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas y entregar directamente financiamiento a empresas; proveer liquidez a la nación.

Adicionalmente, en la vía de otorgar garantías al sector financiero, mediante el Decreto 466, el Gobierno redujo la relación de solvencia del Fondo Nacional de Garantías (FNG) del 11 al 9 %. La relación de solvencia es el porcentaje de activos que debe mantener el fondo respecto a su patrimonio.

Mediante el Decreto Legislativo 522 de 2020 se adicionaron \$3,25 billones al Presupuesto General de la Nación. A propósito, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le respondió a este senador que esa suma hace referencia a los recursos de que trata el Decreto 492 de 2020. Anotemos que el Decreto Legislativo 492 autorizó la realización de aportes de capital al FNG hasta por \$3,25 billones con el propósito de fortalecerlo para así llevar a

cabo su capitalización con recursos provenientes de dos fuentes: una, del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes), cuenta nacional creada en el gobierno de Juan Manuel Santos para la financiación de vías 4G y ya modificada por las leyes del Presupuesto de 2019 y el Plan de Desarrollo de Duque para cambiar su destinación. Esta cuenta es administrada por la Financiera de Desarrollo Nacional y tiene en su haber los recursos obtenidos por la venta de Isagén, adelantada bajo la promesa de cambiar un activo por otro más rentable. Y la otra, de excedentes de solvencia o liquidez de empresas estatales que hagan parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en especial las recientemente integradas en la Holding Bicentenario, entre las que se encuentra el Fondo Nacional del Ahorro (FNA).

Posteriormente, nuevos recursos fueron integrados al FOME: \$9,8 billones que creativamente aparecieron de la articulación de las políticas monetaria y fiscal, sacando provecho de la decisión tomada en la reunión extraordinaria del 14 de abril de la Junta Directiva del Banco de la República en la que decidió inyectar liquidez permanente a la economía mediante la reducción del encaje bancario (proporción del dinero que los bancos deben mantener como respaldo del dinero que captan), pasándolo del 11 % al 8 %. Al día siguiente, sin mayor pudor, el Gobierno de Colombia publicó el Decreto 562, por medio del cual crea una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad (TDS), cuyos recursos serán destinados a conjurar las consecuencias de la crisis: decreto sastre, hecho a la medida de los banqueros para endeudar al Estado.

El ministro de Hacienda de Colombia, Alberto Carrasquilla, expresó que, con base en lo anterior, el Gobierno tomaba la decisión de utilizar como fuente esos recursos para asumir el riesgo de la reducción del encaje y mediante el Decreto legislativo 572, se le asignaron al FOME \$9,8 billones más (Valora Analitik, 2020).

Adicionalmente, mediante los decretos 571 y 774 de 2020, se asignaron \$329 mil millones y \$287 mil millones, respectivamente, provenientes a título de préstamo del Fondo de Riesgos Laborales y de lo recaudado mediante la implementación del impuesto solidario, para obtener una cifra total de \$25,5 billones para atender la emergencia por medio del FOME y \$3,25 billones, del FNG. Por otra parte, de los recursos del Presupuesto General de la Nación aprobados para 2020 se han realizado traslados entre entidades por valor de \$0,9 billones para la atención de la emergencia.

En suma, el total de recursos que el Gobierno ha destinado para conjurar la crisis de la covid-19 se resumen en la tabla 1.

Tabla 1. Recursos del presupuesto para la emergencia
(miles de millones de pesos)

Origen	Destino	Norma	Monto
FAE	FOME	Decreto Legislativo 519 de 2020	\$12.100
Fonpet	FOME	Decreto Legislativo 519 de 2020	\$3.000
Fondos y Grupo Bicentenario	FNG	Decreto Legislativo 522 de 2020	\$3.250
TDS	FOME	Decreto Legislativo 572 de 2020	\$9.811
Fonto de Riesgos Laborales	FOME	Decreto Legislativo 571 de 2020	\$329
Impuesto Solidario	FOME	Decreto Legislativo 774 de 2020	\$287
Traslados entre entidades del PGN			\$900
Total FOME			\$25.527
Total FNG			\$3.250
Total presupuesto crisis			\$29.677

Fuente: elaborada sobre la base de los decretos legislativos 519, 522, 571, 572 y 774 de 2020

Es pertinente mencionar, además, que el 4 de junio, mediante el Decreto 813 de 2020, el Gobierno sinceró una caída en los recursos fiscales por \$23,8 billones que deberían cubrirse con recursos de capital por \$23,7 billones, distribuidos principalmente mediante créditos externos (\$15,5 billones) e internos (\$2,6 billones), y otros recursos de capital por \$5,5 billones. El resto, según el decreto, se financiará con fondos especiales de la nación, unos \$124 mil millones. Lo anterior es constatable con la información que se ha difundido a través de la prensa, en la que se registra que el Estado colombiano ha emitido bonos y títulos de deuda externa en condiciones blandas y prevé contratar prontamente US\$200 millones con el Banco Mundial (El Espectador, 2020) y US\$400 millones con el BID (Dinero, 2020).

Además de las anteriores medidas macroeconómicas de carácter general, sería imperdonable no mencionar la promulgación del Decreto 558 de 2020, con el

que se configuró un nuevo beneficio al sector financiero dueño de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), puesto que el traslado de afiliados prontos a pensionarse bajo la modalidad de renta vitalicia, para que sus pensiones sean asumidas por el régimen público de pensiones, redonda en un alivio al sector financiero con recursos públicos. Y, a la vez, este decreto configura un abuso a la clase trabajadora colombiana, al no permitir sumar como semanas cotizadas de los trabajadores los aportes que se hagan en este lapso de crisis y el cobro abusivo que se puede presentar a trabajadores a los que no se les debería cobrar el seguro provisional.

El debate político tras las medidas económicas

Las medidas adoptadas por el actual gobierno, brevemente descritas, definen su talante impudicamente prorrico: así lo dejan establecido las prioridades del gobier-

no en cabeza del ministro de Hacienda y de la junta directiva del Banco de la República. Su escala de prelación pone *en primer lugar* a las entidades del sector financiero; *en segundo lugar*, a las grandes empresas, principalmente, compañías *holding* con capital foráneo; *en último lugar*, a los micro, pequeños y medianos empresarios, y *sin lugar*, en el orden de prioridades, a los trabajadores, a los hospitales públicos, a los informales, a los cuentapropistas; es decir, al pueblo. Esta asimetría en el tratamiento de los dineros públicos Las prela-

Prelaciones de las medidas económicas: primer lugar entidades del sector financiero; segundo, grandes empresas; último lugar, micro, pequeños y medianos empresarios, y sin lugar, hospitales, trabajadores informales: el pueblo.

ciones de las medidas económicas: *primer lugar* entidades del sector financiero; *segundo lugar*, grandes empresas, en *último lugar*, a los micro, pequeños y medianos empresarios, y *sin lugar*, al pueblo merece un debate profundamente político que pretendo desarrollar a manera de conclusión en este apartado.

Acerca de ese orden de prioridades establecidas por el Gobierno, empecemos por decir que es inmoral que se transfieran ingentes recursos a un sector como el financiero, que sobresale en la altísima concentración del patrimonio de personas jurídicas. El patrimonio de 25 bancos sumó en 2017 cerca de \$76 billones, con una ganancia operacional de \$10 billones en dicho año y una tasa de retorno del 13 % (Garay y Espitia, 2019).

Abro un paréntesis antes de referirme a las compañías *holding*, las segundas en el orden de prioridades ya mencionado. Los poderes temporales y cuasi omnímodos con que resultan investidos los gobiernos cuando invocan estados de excepción han sido aprovechados históricamente para legislar a favor de los poderosos,

aun faltando a una conexidad clara con la declaratoria de dichos estados de excepción, tal como se hizo con el estado de sitio en las épocas de la Constitución del 86, o con las emergencias económicas, sociales y ecológicas de la carta del 91. Así sucede con el Decreto 558 comentado, que no es sino la primera puntada de una reforma pensional camuflada, sin conexidad con la emergencia decretada, y lo propio ocurre, por ejemplo, con el decreto que le quitó cuota de pantalla a la televisión nacional, declarado, afortunadamente, inexecutable por la Corte Constitucional, o con el Decreto 598 del 26 de abril de 2020, mediante el cual Ministerio de Hacienda reglamentó el régimen tributario especial para las compañías *holding*, para que las empresas más grandes y poderosas accedan al beneficio de pagar menos impuestos. Medida esta que afecta directamente los ingresos tributarios del Estado en medio de la crisis y que lo presiona al endeudamiento para cubrir el consecuente déficit fiscal.

Es de amplio conocimiento que la principal compañía *holding* financiera del país es el Grupo Aval, además de otras como Tecnoquímicas S. A. y Avianca. La segunda, propiedad de la familia de la ministra Claudia Blum, aportante a la campaña presidencial del actual mandatario, y, la tercera, registrada en un paraíso fiscal, declarada, recientemente, insolvente en Estados Unidos y que el Gobierno, para salvar a sus acreedores y principales accionistas, aspira a rescatar de manera directa asumiendo el 100 % de los riesgos crediticios. Esos acreedores y accionistas son dos empresarios extranjeros, tres bancos gringos y el banquero Luis Carlos Sarmiento, acreedor a través de Aval, el otro *holding* aquí también favorecido, y a la vez socio, mediante la AFP Porvenir.

Respecto a las microempresas, aquellas que tienen hasta 10 empleados suman el 91 % de las empresas del país y las pequeñas, aquellas que tienen hasta 50 empleados, constituyen el 5 %. Juntas representan el 96 % de la totalidad de empresas en el país; casi todo el tejido empresarial colombiano se suscribe a las Mipymes. Sin embargo, como se dijo, las Mipymes están de últimas en la escala gubernamental de prioridades y solo se les han ofrecido préstamos con aparentes tasas de interés inferiores a las que normalmente se encuentran en el mercado.

Ante la dificultad encontrada por las instituciones financieras para otorgar créditos a empresas con problemas de liquidez, el Gobierno, mediante resoluciones, ha aumentado del 50 al 60 % el riesgo crediticio asumido por la nación; finalmente, ha llegado a cubrir hasta el 90 % –de modo que se configura un escenario de riesgo moral– y, en algunos debates, se han escuchado, incluso, voces que sugieren que la garantía sea del 100 %. Riesgo moral creciente, pues los bancos, en aras de maximizar sus utilidades y con la plena conciencia de que el Estado asumirá la casi totalidad del riesgo, tienen incentivos para actuar especulativa e irresponsablemente con la sociedad.

Sin embargo, según denuncias de los gremios basadas en las encuestas que han hecho en forma directa, estas empresas tienen hoy una calificación de crédito no apta por parte de los bancos; ni siquiera si se cubren con recursos públicos el 80 y el 90 % de las garantías del riesgo que asumen los bancos por prestarles, las hacen sujetas de crédito.

La encuesta realizada por la multisectorial del Valle del Cauca a sus agremiados revela, por ejemplo, que los bancos han rechazado el 100 % de las solicitudes de crédito de los bares y discotecas, dado su alto nivel de riesgo de incumplimiento¹.

En estos decretos, la política informa que a las microempresas se les está obligando a cerrar y a las medianas y grandes que sobrevivan se les está generando el incentivo de declararse en insolvencia mediante el Decreto de emergencia 560 de 2020, emitido por el Ministerio de Comercio, que flexibiliza la ley de insolvencia y la reorganización empresarial. En condiciones normales, declararse en insolvencia tiene como consecuencia sobre los empresarios el congelamiento de los procesos de embargo y estos pueden acceder a un proceso de reorganización. Este decreto suaviza los requisitos que tiene un empresario para acceder a la reorganización empresarial dejando como único requisito el de la cesación de pagos.

Por medio del Decreto 468 de 2020, se buscó brindar liquidez al sistema financiero mediante la autorización de nuevas operaciones a Findeter y a Bancoldex para que otorguen créditos con tasa compensada, a través de la banca privada, para auxiliar a las Mipymes. La dimensión política de estas medidas económicas nos dice que la intermediación financiera redundó en que los bancos usaran los recursos públicos para colocarlos en créditos con tasas más altas que las que cobran normalmente e, incluso, algunos bancos estén cobrando tasas cercanas a la usura, bajo la mirada complaciente o permisiva de la Superfinanciera.

¹ Intervención de Gustavo Muñoz, representante del grupo multisectorial del Valle, en sesión virtual de la Comisión Cuarta del Senado de la República, realizada el 13 de mayo de 2020.

En una investigación adelantada por este senador, procuramos hacerle seguimiento a los recursos públicos que se están intermediando a través de la banca privada para atender la crisis, con la escasa información que se pudo obtener, pues, se oculta bajo la figura de la reserva bancaria. Cruzando respuestas de varias entidades, pudimos establecer que los bancos comerciales están cobrando a los pequeños empresarios tasas superiores a las que deberían cobrar en plena pandemia, por los créditos de ayuda que se otorgan por medio de Bancoldex con recursos públicos. La banca comercial estaría cobrando tasas superiores a las que normalmente cobra en créditos comerciales ordinarios; están ampliando su margen de utilidad con intereses fijados públicamente en plena crisis. Bancolombia, por citar uno de varios ejemplos, que debería estar poniendo estas ayudas a tasas del 6,9 %, ha puesto 172 créditos a tasas que superan los 12,93 puntos, 4 puntos porcentuales por encima de la tasa que cobra ese banco en condiciones normales y 6 puntos por encima de lo que debería cobrar bajo emergencia.

Encontramos, además, créditos otorgados por bancos, a los que sospechosamente se les oculta el nombre, que están cobrando DTF más 20 puntos, es decir, una tasa de 23,83 %, muy cercana a la tasa de usura. A todo esto se suma esta otra perla: las ya conocidas denuncias sobre las transferencias monetarias según las cuales por concepto de su intermediación las entidades financieras cobrarán un poco más de 6 mil millones de pesos. Engordar banqueros es la política, aun a costa de arruinar el tejido empresarial y facilitar su insolvencia con graves impactos en el empleo y el aparato productivo.

El Gobierno solo ha ejecutado el 12 % del presupuesto para conjurar la crisis. Tiene \$26,3 billones congelados, que podrían financiar tres meses de renta básica a 9 millones de hogares.

Por último, en el orden de prioridades –porque no hay verdadero lugar para ellos–, están los adultos mayores, los trabajadores, las personas en la informalidad, que están generando su subsistencia en el rebusque y, al no salir a la calle por la cuarentena, no obtienen ingresos y padecen hambre y grandes privaciones; familias que hoy suman 5,6 millones de colombianos. Para los informales hay casi nada, solo migajas a través de los ingresos condicionados mal focalizados.

Lo anterior ilustra que el dossier de medidas económicas adoptadas por el Gobierno nacional en la Emergencia es acucioso para proteger de la crisis al sector financiero, cuidándolo de soportar sus efectos y acrecentando sus ganancias, lo que conduce inexorablemente a la profundización de la desigualdad, a la que aún se refería Iván Duque por los días en que blandía su publicidad engañosa de “lucha por la equidad”.

Y es que no solo las medidas expuestas comportan una clara transferencia de recursos públicos a la cúpula social y económica del país. También anuncios como el de la hipoteca inversa propenden a que el pequeño patrimonio de familias de la clase media engrose al ya elevadísimo stock patrimonial del sistema financiero, lo que agudiza la escandalosa desigualdad, y fuerza la eliminación de una desesperada clase media y la mayor inmersión en esta indeseada sociedad de ricos y pobres.

Finalmente, el informe de ejecución presupuestal presentado por el Ministerio de Hacienda revela que el Gobierno solo ha ejecutado el 12 % del presupuesto destinado a conjurar la crisis: de \$29,6 billones

del presupuesto para atender la emergencia solo se han ejecutado \$3,6 billones, la mayoría de esos recursos se han usado mediante la intermediación financiera: \$1,3 billones para respaldar sus utilidades mediante el FNG y \$1 billón mediante recursos que intermedian cobrando tasas abusivas como se demostró en debate parlamentario (Garay y Espitia, 2019).

No es posible encontrar explicación razonable que excuse la baja ejecución de los recursos previstos para atender esta crisis; el Ministerio de Hacienda cuenta con \$26,3 billones congelados con los que podría financiar tres meses de renta básica a unos 9 millones de hogares.

Tampoco tiene sentido que, ante el bajo nivel de ejecución, mediante el Marco Fiscal de Mediano Plazo el Gobierno anuncie la necesidad de recaudar \$20 billones, contabilizando aumentos del orden del 24 y 64 % en el recaudo esperado con los impuestos del IVA y el imptoconsumo, respectivamente, además de contabilizar \$12 billones, producto de privatizaciones acariciadas desde comienzos del Gobierno.

En ese caso, una reforma tributaria estructural bajo los principios constitucionales de progresividad vertical, equidad horizontal y eficiencia administrativa que debe caracterizar el sistema tributario del país, lo primero que debe contemplar es el desmonte inmediato de los beneficios tributarios otorgados en la mal llamada ley de crecimiento.

Los hechos han dado histórico mentís a la añeja teoría del goteo, que inspiró esa idea según la cual, si se inyecta liquidez a la banca privada, esa inversión va a irrigar al resto de la sociedad porque sus ganancias se filtrarían hacia abajo. Esa superstición ha fracasado a escala global.

Ni las medidas del binomio Carrasquilla-Duque, ni las políticas, coinciden con sus promesas de ayer, ni de hoy. Tampoco sus cuentas. Hace poco, el presidente dijo que el gasto en atender la pandemia en los tres meses transcurridos era de \$117 billones (11 % del PIB). Esto produjo la exclamación generalizada del país: ¡dónde están los 117! Hasta la *revista Dinero*, escudera del establecimiento, salió a desmentirlo. El movimiento social y las fuerzas democráticas deberían estar alertas, pues, es previsible que el uribismo ya sepa que no va a gobernar después de 2022 y esté enredando las cuentas con el pretexto de la Emergencia, con la idea de “raspar la olla” durante o en la pospandemia. Ojo, pues.

Referencias bibliográficas

- Bárcena, Alicia (2020). Conversatorio ¿Cómo afrontar la crisis de la covid-19 en América Latina? Madrid, 5 de mayo.
- Dinero (2029). BID da crédito a Colombia por US850 millones para desarrollo productivo. *Dinero*. Consultado en <https://www.dinero.com/economia/articulo/bid-aprueba-credito-a-colombia-para-impulsar-desarrollo-productivo/290061>
- El Espectador (2020). Banco Mundial aprueba préstamo de US\$700 millones para Colombia. *El Espectador*. Consultado en <https://www.elespectador.com/noticias/economia/banco-mundial-aprueba-prestamo-de-us700-millones-para-colombia/>
- Garay, L. J. y Espitia, L. E. (2019). *Dinámicas de la desigualdad en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Gobierno de Colombia. Decreto Legislativo 444 de 21 de marzo de 2020. Ministerio de Hacienda (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Consultado en https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111638%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Valora Analitik (2020). *Colombia crea títulos de deuda interna para atender emergencia del Coronavirus*. Consultado en: <https://www.valoraaanalitik.com/2020/04/15/atencion-colombia-crea-titulos-de-deuda-interna-para-atender-emergencia-del-coronavirus/>

