

CUANDO EL MÉTODO AHOGA LA TEORÍA. A PROPÓSITO DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Jorge Iván González Borrero*

Introducción

El Marco Fiscal de Mediano Plazo se ha convertido en un documento que le rinde culto al método y que al absolutizar el instrumento deja de lado las discusiones centrales sobre las características de la economía colombiana. Esta preponderancia del método sobre la reflexión es un mal usual en el análisis económico. Tal forma de proceder ya era una vieja preocupación de la escuela de Frankfurt. Piensa el Gobierno que la economía tendrá un crecimiento en V , y que en el 2022 se volverá a la situación anterior a la COVID-19. Esta pretensión es ingenua y desconoce la debilidad estructural de la economía. La dependencia del petróleo y de los minerales ha debilitado la productividad y la competitividad. El estado estacionario no es un procedimiento adecuado para entender las relaciones complejas del mundo de los negocios. Es una aproximación analítica que desconoce la incertidumbre y las dimensiones intertemporales. Y, finalmente, se propone retomar el transkeynesianismo de Vickrey. Hoy, como ayer, Keynes ofrece elementos muy ricos para entender la complejidad de la pasión humana, en dinámica temporales marcadas por un futuro incierto.

1. Cuando el método no deja pensar

En la *Personalidad Autoritaria*, Adorno *et al.* muestran que el culto al método termina ahogando el pensamiento.

La investigación social empírica se enfrenta a una paradoja. Mientras más exacto sea el método, mayor es el riesgo de sustituir el objeto que realmente se pretende investigar, por el objeto definido en “términos operacionales”. En otras palabras, el problema se restringe a lo que puede ser descubierto mediante el procedimiento del cuestionario, y lo que es

*Profesor pensionado de la Universidad Nacional y docente de la Universidad Externado de Colombia. jorgeivan.gonzalez29@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-4845-2690>

relevante para la sociedad es despreciado [...]. Las ciencias sociales empíricas se enfrenten, entonces, con la tarea de utilizar los métodos que han desarrollado, para superar las causas profundas de su falta de pertinencia, y convertir la investigación social en una herramienta genuina del conocimiento social. (Adorno et al., 1950, pp. 30-31)

La pureza del método asociado a la pretensión de objetividad les ha hecho mucho daño a las disciplinas sociales. Esta absolutización del método se refleja, entre otros campos, en los análisis financieros, tanto del Gobierno nacional como de las entidades descentralizadas. El mal comienza con la forma como el Ministerio de Hacienda hace sus proyecciones. Y, detrás, los municipios y departamentos siguen procedimientos similares, sin poner en tela de juicio los criterios que inspiran las estimaciones de Hacienda.

Esta aceptación acrítica de la lógica del Ministerio de Hacienda tiene dos inconvenientes. Primero, en los cálculos financieros y en la estimación de las variables macro se reproducen los supuestos y las condiciones del estado estacionario. Y segundo, se desconoce la relevancia que tiene la espacialidad y las dinámicas urbanas en la generación de recursos de los municipios y departamentos.

La preponderancia exagerada que se le ha dado al método ha ocultado las discusiones relevantes sobre el tipo de desarrollo. Se ha dejado de lado, por ejemplo, la preocupación por la permanencia de economías de enclave en varias regiones del país. Nunca se reconoció la existencia de la enfermedad holandesa ni el mal manejo de las bonanzas del petróleo y los hidrocarburos.

2. La obsesión por las proyecciones en V

El Gobierno nacional, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ha expresado su obsesión por estimar un crecimiento en V. Se supone que la caída del PIB en el 2020, que sería de -5.5 %, es un fenómeno transitorio (Ministerio de Hacienda 2020a). Después de este golpe, en el 2021 la economía iniciaría su proceso de recuperación con un aumento del PIB de 6.6 %. Y en los años siguientes, a partir del 2022, se retomaría la llamada senda de equilibrio óptimo, con un crecimiento anual alrededor del 3.4 %-3.6 %. Así que el crecimiento tendrá la forma de , tal y como se describe en varios apartes del Marco Fiscal. Después de crecer en 6.6 % en el 2021, en el 2022 la actividad económica se mantendría en niveles de crecimiento del PIB cercanos al 3.5 % durante los diez siguientes años. Esta mirada se ha convertido en un punto de referencia para el conjunto de variables macro. Los Gobiernos locales terminan aceptando de manera pasiva las estimaciones que hace el Ministerio de Hacienda. En cada caso (municipio o departamento), al crecimiento en V también lo seguiría una dinámica estable que se

mantiene a medio plazo. Es muy difícil para un gobernante local separarse de las lógicas propuestas por Hacienda. Y dado su poder de decisión, estas estimaciones terminan siendo una camisa de fuerza.

En las discusiones sobre las consecuencias de la pandemia, frente a la dinámica en forma de **V**, se han propuesto otras alternativas. El crecimiento bien podría ser tipo "Nike" - . En este caso se trataría de una recuperación lenta sin determinar el tiempo que se requiere para volver a los niveles precedentes. Otros consideran que la dinámica futura se parecería a una **K**, ya que a un grupo le iría muy bien y a otro muy mal. Esta mirada supone que la concentración del ingreso y de la riqueza se agudizaría durante la pandemia y en los años posteriores. Esta tendencia ha sido confirmada por la CEPAL (2020), que advierte sobre el empeoramiento de la situación de las personas más vulnerables. Para quienes consideran que la tendencia tiene la forma de **K**, la acción del Estado debe aumentar de manera sustantiva. El mercado lleva a la concentración y la única manera de contrarrestar esta tendencia es mediante acciones decididas del Gobierno.

Desde otra perspectiva, se afirma que la trayectoria podría ser como una **W**, en la que habría dos picos. Después de la primera recuperación se volvería a presentar una nueva recesión. El rebrote que ha tenido la COVID-19, sobre todo en Europa, podría ser compatible con los movimientos en forma de **W**. Después de cada recesión, la recuperación sería inmediata.

Una mirada pesimista diría que el comportamiento futuro podría ser en **L**, así que la caída se mantendría durante un cierto tiempo y no se presentaría una recuperación inmediata como supone el Marco Fiscal. Desde esta perspectiva se pone énfasis en la disminución del producto sin precisar las condiciones que podrían garantizar la recuperación.

El crecimiento en **V** es demasiado optimista, si se tiene en cuenta que la actual recesión no tiene precedentes. El Banco Mundial (World Bank, 2020, p. 3) examina las recesiones que se han presentado en todo el mundo desde 1871 hasta ahora. Las dos más significativas han sido la de comienzos de los años treinta y la actual. La de 1931 impactó al 83.8 % de los países y la de ahora ha involucrado al 92.9 %. La crisis de estos días ha sido la de mayor cobertura. Y, claramente, esta situación no tiene precedentes. Aunque las consecuencias de estos cambios estructurales son impredecibles, no hay elementos para suponer que, una vez terminada la pandemia, se volverá a la situación anterior. El crecimiento en **V** supone, sin ninguna razón, que los daños que ha causado la crisis de la COVID-19 son coyunturales y no afectan las estructuras básicas de la economía. En contra de esta visión, el Banco Mundial considera que el impacto universal de la crisis está generando procesos endógenos que llevarán a una reconfiguración de la economía mundial y de las relaciones internacionales. Frente a este nuevo escenario, el Gobierno debería replantear de manera sustantiva el horizonte de la eco-

nomía colombiana. Es equivocado pensar que en el futuro se volverá a la “senda de equilibrio” precedente. Esta lógica de análisis niega la gravedad de la situación por la que está pasando la economía colombiana.

Desde el enfoque micro también hay razones para desvirtuar el crecimiento en V. Uno de los argumentos está estrechamente ligado al espíritu empresarial, que Keynes (1976) y Schumpeter (1939) ilustran muy bien. Una vez que el inversionista pierde la confianza, no retoma su negocio aún si la tasa de interés es muy baja. La *trampa de liquidez* es una expresión de este tipo de situación. Cuando se tiene desconfianza frente al futuro, el menor costo del capital no es un estímulo suficiente para impulsar la inversión. El comportamiento del empresario no sigue la senda del equilibrio estacionario, como en el sueño del Ministerio de Hacienda. Para que el crecimiento sea en V se requiere que, al día siguiente, inmediatamente termine la pandemia, el mundo de los negocios recomience con nuevos bríos.

La obsesión por el Estado estacionario y por las sendas de equilibrio óptimo oculta la reflexión sistemática sobre las limitaciones estructurales de la economía colombiana.

3. Un Estado raquíutico

El Estado colombiano, tal y como se refleja en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, es pequeño y lo seguirá siendo. En la coyuntura esta visión se confirma con el presupuesto del 2021 (Ministerio de Hacienda, 2020b). Independientemente de cualquier otra consideración, el presupuesto es la forma como se concreta el proceso de elección colectiva. La transformación de las preferencias individuales en una *función de bienestar social* (Arrow, 1963) o en una *función de decisión social* (Sen, 1998). Pese a las limitaciones inherentes a cualquier proceso de elección colectiva, siempre se llega a un ordenamiento social de las preferencias. Y el presupuesto es la concreción de esas prioridades.

En el MFMP, el Gobierno presenta una estructura fiscal que muestra la conformidad con el actual tipo de Estado. Los impuestos, como hasta ahora, se mantendrán alrededor del 14 %-15 % del PIB. Y el gasto público continuará siendo pequeño, cercano al 18 %-19 % del PIB. En ningún momento se duda de las bondades de esta forma de intervención.

Las proyecciones fiscales muestran que la pandemia no ha llevado a poner en tela de juicio el tipo de Estado vigente. Aunque su tamaño es raquíutico, como lo han reconocido las comisiones tributarias (Comisión de Expertos, 2015) y de gasto (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017), el Gobierno se empeña en mantenerlo sin modificaciones. Las recomendaciones de estas comisiones no han sido tenidas en cuenta.

Para la Comisión del Gasto es evidente que el tamaño del Estado colombiano es muy pequeño. Y esta conclusión es más evidente cuando se hacen comparaciones con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En América Latina, el gasto público está alrededor del 24 % del PIB y en los países de la OCDE fácilmente supera el 55 %. La Comisión de Gasto considera que el mayor tamaño del Estado es una condición necesaria para que el país avance hacia la modernidad. En contravía de esta recomendación, en el Marco Fiscal se propone disminuir el gasto con el fin de alcanzar la senda que permitiría reducir el déficit. Así que el ajuste fiscal no se realizaría por la vía de un incremento de los tributos, sino mediante un menor gasto. La aversión a la tributación es una de las razones por las cuales se insiste en mantener un Estado pequeño. En el país, los Gobiernos han preferido los llamados a la reducción del gasto, que la invitación a tributar más. Y como el gasto nunca se puede reducir, el resultado de esta lógica ha sido perverso y se ha traducido en un incremento considerable de la deuda pública.

Aún en contra de la reticencia del Gobierno, el gasto público como porcentaje del PIB continuará subiendo. Las necesidades de sectores como la salud, la educación, el ambiente, el transporte, etc., obligarán a que haya mayores gastos (González, 2008). Al desconocer esta realidad, el Gobierno no ve la necesidad de proponer una reforma tributaria que mejore el recaudo con criterios de progresividad. Mientras tanto es inevitable que el saldo de la deuda pública continúe aumentando.

En lugar de creer en la capacidad de la inversión pública, se deposita toda la confianza en los privados. De acuerdo con el MFMP, la inversión pública no será relevante en los próximos diez años. En promedio, entre el 2021 y el 2031 apenas llegará al 1.5 % del PIB⁵⁹. En contra de la opinión del Ministerio de Hacienda, para Mazzucato (2011), el Estado debería ser el gran emprendedor.

La preferencia del Gobierno por la inversión privada se hace evidente en la explicación de la relación entre la reducción de los impuestos a las empresas y los cambios en la inversión. Es una defensa, incondicional y sin ningún dato, del aumento de las exenciones a las empresas que se aprobó en la última reforma tributaria. De acuerdo con el MFMP:

(...) entre los años 2017 y 2018 los elevados costos del capital afectaron negativamente el crecimiento de la inversión. Esta tendencia se revirtió a partir de la Ley de Financiamiento y de Crecimiento en el año 2019 y 2020. En efecto (...), las menores tasas impositivas tuvieron un efecto positivo sobre

⁵⁹ Esta desconfianza de la capacidad multiplicadora de la inversión pública contrasta con las medidas que han tomado otros países. La Unión Europea acaba de decidir una inyección de 750 000 millones de euros, de los cuales 390 000 millones se les entregarán a los países sin ninguna condición

la inversión. Se estima que, en promedio, el impulso del menor costo de uso del capital a la inversión fue de 11% en el año 2019. (Ministerio de Hacienda, 2020, p. 258)

Y a partir de esta apreciación se proyecta en un escenario de estado estacionario una inversión privada que crece al 12.3 % anual.⁶⁰ Este imaginario, como lo llamaría Von Mises (1960), no tiene ninguna ancla en la realidad. En la mirada de Hacienda no hay multicausalidad y el único determinante de la inversión privada son los impuestos. Como por arte de magia, y de acuerdo con la lógica subyacente a los modelos de estado estacionario, la condición de *ceteris paribus* se mantendrá durante este largo período. Esta forma de argumentar es muy débil y, retomando el comentario anterior, es un relato que termina colocando toda la fuerza analítica en el principio ideológico que lo justifica. Como bien lo señala McCloskey (1998), las maromas lógicas no logran ocultar la contundencia de la retórica, que es inherente a cualquier análisis económico.

4. Dependencia del petróleo y los minerales

El escenario del crecimiento en **V** no solamente desconoce la psicología empresarial, también cierra los ojos frente al impacto que tiene la demanda agregada en la reactivación económica. Los ingresos de los hogares han caído y en el panorama internacional se han reducido las necesidades de carbón y petróleo. De manera equivocada, sobre todo durante las dos administraciones de Santos, el país terminó dependiendo de las exportaciones minero-energéticas. Los mayores precios del petróleo no estuvieron acompañados de un superávit en la balanza de pagos. Todo lo contrario. Entre el 2004 y el 2015, el déficit en la cuenta corriente aumentó de -0.6 % del PIB a -6.5 %. Durante estos años, Colombia sufrió los males de la enfermedad holandesa (Corden & Neary 1982). El aumento de las importaciones terminó afectando de manera negativa la producción nacional. Las estructuras agraria e industrial se debilitaron. La pandemia llega en un momento en el que es evidente la fragilidad de la economía nacional.

A raíz de la crisis de estos meses, los países desarrollados han intensificado su afán de consolidar una nueva matriz energética. Todo indica que la demanda mundial de carbón seguirá disminuyendo y, a medio plazo, también se reducirán las necesidades de combustibles convencionales. Esta realidad no se reconoce en el MFMP, que continúa apostándole a la dependencia de los hidrocarburos, suponiendo que en los próximos años la demanda internacional continuará creciendo. El Ministerio de Hacienda desconoce completamente las propuestas de la OCDE (2011) sobre *creci-*

⁶⁰ Esta conclusión es profundamente sesgada, en el sentido de Javdani y Chang (2019). Y sobre las relaciones de causalidad en economía ver Lorente (2018).

miento verde y, en lugar de aceptar que la producción nacional se ha desviado de este propósito, con un optimismo injustificado, el MFMP afirma que los fundamentos de la economía son “buenos” y concluye que se debe “mantener la solidez de nuestros fundamentales” (Ministerio de Hacienda 2020, p. 22). Se dice, además, que el crecimiento de la economía ha sido “notable”. Esta visión tan ilusa no permite diseñar transformaciones relevantes.

5. El método del Estado estacionario

Volviendo a la frase inicial de Adorno *et al.* (1950), el método que está ahogando la reflexión es el de *estado estacionario*. El afán de encontrar unas condiciones de equilibrio que se mantengan hasta el 2031, ha oscurecido la reflexión y ha castrado el análisis. El estado estacionario, que sigue una lógica lineal, tuvo su auge a mediados del siglo XX y está directamente asociado al nombre de Samuelson (1983), quien formuló el *principio de correspondencia*, mediante el cual se definen las condiciones analíticas que permiten hacer compatibles momentos de la dinámica con la estática. Cuando en el proceso dinámico las fuerzas se contrarrestan, la situación resultante se podría asimilar a la estática. Y si a lo largo del tiempo las diferentes variables se mueven en la misma dirección y sentido, se llegaría a una condición de estado estacionario. Esta aproximación incluye supuestos muy exigentes, como la armonización intertemporal de todas las variables endógenas. Además, también obliga a suponer que los factores exógenos no tienen ninguna incidencia en la forma como interactúan las variables endógenas. El requerimiento del *ceteris paribus* es absolutamente necesario.

Los modelos de estado estacionario se pueden criticar desde dos perspectivas. Por un lado, desconocen los avances metodológicos que se han logrado en los últimos cincuenta años, y por otro lado, son un pésimo instrumento de política pública.

5.1 El desprecio por nuevas metodologías

La matemática del estado estacionario, como lo advirtió Hicks (1979, 1989), utiliza los instrumentos de la mecánica clásica, que son inadecuados para entender las características de la dinámica. Las estimaciones que se realizan mediante el estado estacionario anulan las interacciones intertemporales. Estas aproximaciones analíticas no se pueden considerar como dinámicas, porque el pasado y el presente se comportan de la misma manera. En este escenario no hay incertidumbre. Ya se sabe qué pasará en el futuro. En el MFMP se anuncia cuál será el valor de cada variable en el 2031. Se hacen proyecciones como si todo se supiera, como si no hubiera espacio para las sorpresas.

La forma de la figura  recuerda las reflexiones de Solow (1992) cuando recibió el Premio Nobel. Apenas se estaba saliendo de la crisis financiera de 1987, y en su conferencia el autor pone en evidencia las dificultades intrínsecas de los modelos que tienen como referencia el estado estacionario. En su opinión, el choque que recibió la economía en ese momento implicó una modificación estructural, que no se puede asimilar a parpadeos alrededor de “rutas óptimas”. La recesión causada por la pandemia ha implicado transformaciones sustantivas. Por tanto, siguiendo a Solow, la recuperación no será inmediata porque los daños estructurales son profundos.

Más allá del estado estacionario y del principio de correspondencia, las metodologías desarrolladas en la segunda mitad del siglo XX ofrecen alternativas que no son utilizadas por el MFMP. Se destacan, por ejemplo, las teorías de caos y fractales (Taleb, 2007). Estas aproximaciones metodológicas obligan a explicitar la incertidumbre y el desconocimiento del futuro. Y al negar la certeza también se tiene que renunciar al equilibrio. Las sendas óptimas deben ser abandonadas y se tiene que reconocer la imposibilidad de hacer el tipo de proyecciones que se proponen en el MFMP.

En el Marco Fiscal se menciona 63 veces la palabra “incertidumbre”. Pero esta noción no se utiliza con la exigencia que se deriva del texto de Knight (1971).

La diferencia práctica entre las dos categorías, riesgo e incertidumbre, es que en la primera se conoce el rango de distribución de los resultados (bien sea mediante el cálculo a priori o a través de análisis estadísticos de los eventos anteriores), mientras que en el caso de la incertidumbre no es posible saber cuál es el rango de distribución de los resultados, ya que la situación es única. (Knight, 1971, p. 233)

La concepción de incertidumbre que se tiene en el MFMP no tiene nada ver con la noción de Knight. En el MFMP se termina proyectando como si el futuro se pudiera conocer. El enfoque es completamente contrario al de Knight.

En años recientes, la teoría de la reflexividad ha puesto en evidencia la interacción entre la subjetividad, la dinámica endógena y la causalidad circular (Davis & Hands, 2019). Los inversionistas eligen a partir de su percepción. Y esta decisión subjetiva tiene impacto en las interacciones reales. Por tanto, el proceso lleva a escenarios de desequilibrio. Esta relación circular entre causa y efecto ya había sido planteada por Hicks (1979). Muestra que en el análisis económico se debe introducir la “circularidad de la causalidad”, ya que no tiene sentido construir secuencias lineales.

La causalidad circular va en contra del principio de *aciclicidad*, que es el fundamento de las lógicas lineales. Hay aciclicidad si: $xPyPz \rightarrow xPz \wedge \sim(zPx)$.

Esta relación se lee: x es preferido a y , y es preferido a z . Por transitividad, x es preferido a z . Y de allí se concluye la imposibilidad de que z sea preferido a x .

En cambio, una secuencia es *cíclica* si: $xPyPz \rightarrow xPz \wedge zPx$, que se lee: x es preferido a y , y es preferido a z , x es preferido a z . Siendo posible, además, que z sea preferido a x . La ciclicidad es una causalidad circular⁶¹.

5.2 El Estado estacionario es un pésimo instrumento de la política pública

Para tomar decisiones de política pública no se requieren los modelos de estado estacionario. Tampoco es necesario pretender adivinar hechos precisos, como el valor del dólar dentro de diez años. Ninguna de estas proyecciones tan precisas se cumplirá. En el Marco Fiscal del 2019 (Ministerio de Hacienda, 2019) se proyectó para el 2020 un crecimiento del PIB del 4 %. Esta meta definitivamente no se logró. La discusión ahora no es sobre la tasa de crecimiento, sino sobre la intensidad de la recesión. Si en el 2020 la caída fuera de -5.5 %, el error de proyección sería de 9,5 puntos. Y si la recesión llegara a -7 %, el error sería de 11 puntos. Claramente, en el 2019 era imposible adivinar la llegada de la pandemia. Pero se olvida que en el 2020 también es imposible conocer lo que sucederá en el 2021. Puesto que no sabemos, el mejor camino es renunciar a este tipo de predicciones.

En lugar de pretender adivinar los detalles, las decisiones de política pública se pueden tomar a partir de postulados básicos que resultan bastante evidentes. Algunos ejemplos: “es necesario apoyar la ciencia y la tecnología”, “se debe mejorar la calidad y la cobertura de la educación”, “es fundamental cuidar las cuencas de los ríos”, “los páramos se deben proteger”, “se debe crear un fondo para financiar eventuales catástrofes”, etc. El ordenamiento de las prioridades depende de la forma como se lleve a cabo el proceso de elección social. Pero más allá de estas complejidades inherentes al paso de la preferencia individual a la colectiva, las decisiones de política pública se pueden tomar a partir de grandes principios orientadores, y no se requiere saber detalles sobre el futuro. Este es un ejercicio de brujería.

El estado estacionario define *reglas* y pretende negar la *discreción*⁶². Cuando se acepta la incertidumbre, se tiene que recurrir a la discreción porque cada coyuntura es única e irrepetible. Y la discreción es compatible con la lógica keynesiana.

⁶¹ Los análisis económicos convencionales están fundados en la aciclicidad. El mejor ejemplo es el axioma general de preferencias reveladas (Kreps, 1990, p. 43).

⁶² Sobre la tensión entre reglas y discreción, ver Barro (1986); Barro y Gordon (1983); Elbadawi *et al.* (2015); Fatas y Mihov (2004); Frant (1993); Kopits (2001); Kydland y Prescott (1977); Modigliani (1964); Simons (1936); Stiglitz (2002); Taylor (1993); Theil (1968); Tobin (1983); Vanberg (1988, 1994)

6. ¿Cuál keynesianismo?

La pandemia ha obligado a volver la mirada hacia Keynes. Y es el momento para traer a colación la invitación que hace Vickrey (1997) en su *Manifiesto Transkeynesiano*. Piensa que en dentro del pensamiento de Keynes no es necesario tratar de indagar entre las diferentes escuelas. Las distinciones entre keynesianos, poskeynesianos, nuevos keynesianos, neokeynesianos, etc., alejan la reflexión del punto central: el pensamiento de Keynes termina abarcándolo todo. Es el postulado básico del transkeynesianismo de Vickrey.

El llamado a Keynes se ha expandido en estos meses de recesión. Al coro se ha unido el presidente de la ANDI, Bruce Mac Master. En medio del desespero, los empresarios colombianos que siempre han despreciado al Estado, ahora lo invocan como su salvador.

Mac Master propone que el Banco de la República le haga un préstamo directo al Gobierno, que podría estar entre treinta y cincuenta billones de pesos. Este rango tan amplio muestra que el principal propósito de la ANDI es el de enviar un mensaje general, más que formular alternativas de inversión específicas. Y este anuncio tiene dos componentes. El primero es un llamado a la heterodoxia monetaria y el segundo es una solicitud de recursos para las empresas.

6.1 Superando las limitaciones del método

La búsqueda de la heterodoxia monetaria es un paso que ayuda a romper la rigidez del equilibrio estacionario. Además, abre el camino para el manejo discrecional de la política pública.

Tiene razón la ANDI. Es el momento de la heterodoxia monetaria porque, sin duda, la situación es crítica. A pesar de las dificultades por las que atraviesa la economía, el Gobierno considera que no se ha llegado al punto extremo y que todavía no están dadas las condiciones para una intervención agresiva del Banco de la República. Hoy no es posible saber si la recesión tocó fondo. Este juicio solamente se podrá realizar *ex post*.

Aunque para el Gobierno todavía no es el momento de recurrir a la emisión del banco central, hay tres hechos que sí justifican la toma de medidas heterodoxas.

El primero es la gravedad de la situación. La caída del PIB no tiene precedentes y, por tanto, se requieren acciones inmediatas.

El segundo es el ejemplo de otros bancos centrales del mundo. En Estados Unidos la Reserva Federal ha tenido políticas expansivas cuando la economía así lo ha exigido. Durante la administración Obama las opera-

ciones de *flexibilización cuantitativa* fueron significativas. Y estas emisiones permitieron la recuperación del aparato productivo. Recientemente, el Banco Central Europeo decidió inyectar 450 000 millones de euros. De los cuales, 390 000 se entregarán a los países sin ninguna condición. Además, los Gobiernos de Japón, China y Rusia nunca han aceptado el discurso de la banca central independiente. En estos países la política monetaria ha estado al servicio de las prioridades de los respectivos Gobiernos. El irrespeto a la ortodoxia se refleja, por ejemplo, en el aumento desbordado del saldo de la deuda pública con respecto al PIB.

Y el tercer hecho que llama a la heterodoxia es la invitación que hace el Banco de Pagos Internacionales a que los bancos centrales modifiquen sus objetivos de manera radical y centren la atención en políticas de fomento que contribuyan a modificar la matriz energética. Se buscaría realizar políticas de fomento que inciden en la transformación de las modalidades de producción, buscando que el crecimiento sea verde.

El Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements [BIS], 2020), publicó hace unos cuatro meses, antes de la expansión de LA COVID-19, *El Cisne Verde*. Un homenaje al *Cisne Negro* de Taleb (2007), a Popper (1957), y a los maestros de la incertidumbre (Knight, 1971; Keynes, 1976; Von Mises, 1960; Von Hayek, 1991; Shackle, 1972). El *Cisne Verde* les pide a los banqueros del mundo, y a los ministros de Hacienda, que reconozcan la incertidumbre asociada al cambio climático y que replanteen de manera sustantiva el papel de la banca central.

El *Cisne Verde* subsume dos dimensiones: incertidumbre y cambio climático. A diferencia del MFMP, que no entiende la noción de incertidumbre, el BIS sí la acepta con todas sus consecuencias. Frente al cambio climático apenas tenemos ideas generales y no conocemos las implicaciones de detalle. Ante estos retos, los bancos centrales no pueden seguir enredados en cómo controlar M1. Este asunto ya no es relevante. La función de la banca central es crear condiciones financieras propicias para que las economías puedan ir enfrentando los retos enormes que se derivan del cambio climático.

El BIS invita a cambiar el paradigma de análisis de manera sustantiva. Y entre sus recomendaciones se hace evidente el papel que cumplen los Gobiernos. Ningún privado tiene horizontes intertemporales de más de un siglo. Solamente los Estados pueden imaginar el futuro de los seres humanos en el planeta Tierra. Y junto con los Estados, los bancos centrales tienen la tarea de garantizar un desarrollo que sea sostenible.

En este horizonte a larguísimo plazo, la linealidad del estado estacionario aparece como el juego de quienes, presos de sus intereses a cortísimo plazo, se niegan a entender.

6.2 Los recursos no deben ser para las empresas

La ANDI se equivoca en el uso de los recursos. No deben ser para las empresas, sino que se deben utilizar para apalancar grandes proyectos de inversión pública. En las circunstancias actuales no es conveniente dispersar el dinero en subsidios a numerosas empresas.

Si el Banco de la República no rompe con su ortodoxia será imposible avanzar por la vía keynesiana. Para que las políticas expansivas estimulen la actividad económica se debe proceder así: i) darle prioridad a los proyectos de inversión que puedan comenzar inmediatamente y que generen empleo (arreglo de parques, aceras, vías en los barrios, siembra de árboles, construcción de colegios, etc.); ii) articular los esfuerzos de los Gobiernos locales con el nacional, de tal manera que se evite la dispersión de los recursos; iii) crear condiciones que faciliten la participación de las pequeñas y medianas empresas; iv) la comunidad debe jugar un papel activo en la vigilancia del avance de las obras.

7. Conclusiones

1. El Marco Fiscal del 2019 se equivocó de manera contundente en las proyecciones que hizo del crecimiento del PIB para el 2020. También se va a equivocar el Marco Fiscal del 2020 en las estimaciones para el 2021. La recuperación de la economía no será en forma de V. La crisis ha tenido implicaciones profundas en la estructura productiva y el daño no es marginal. Es iluso pensar que la senda de equilibrio óptima se alcanzará en el 2022.

2. En los próximos diez años, el Estado colombiano seguirá siendo pequeño y, de acuerdo con las proyecciones de Hacienda, el nivel del gasto público, como porcentaje del PIB, que ya es muy bajo, alrededor del 19 %, se mantendrá a medio plazo. Esta preferencia por un Estado raquíptico va en contra de las recomendaciones de la Comisión de Gasto y no tiene nada que ver con el tamaño considerable que tiene el aparato estatal en los países de la OCDE. El Marco Fiscal no acepta que la modernización de la economía requiere un mayor Estado.

3. La debilidad del gasto se explica, entre otras razones, por la aversión hacia una tributación que sea progresiva.

4. El método que se utiliza para hacer las proyecciones, que es lineal y de estado estacionario, ahoga la discusión sobre los verdaderos problemas de la economía colombiana. El método ahoga la reflexión. Al absolutizar el método se dejan de lado reflexiones sobre las condiciones de enclave de regiones ricas como el Magdalena Medio, La Guajira, Córdoba, el Pacífico, etc. No se discuten las consecuencias negativas derivadas de la dependencia

del petróleo y de los minerales. Nunca se aceptó la presencia de la enfermedad holandesa.

Referencias

- Adorno, T., Frenkel-Brunswik, E., Levinson, D. & Sanford, N. (1950). *The Authoritarian Personality*. Harper.
- Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*. Wiley.
- Bank For International Settlements -BIS-. (2020). *The Green Swan. Central Banking and Financial Stability in the Age of Climate Change*. BIS.
- Barro, R. (1986). Recent Developments in the Theory of Rules versus Discretion. *Economic Journal*, 96, 23-37.
- Barro, R. & Gordon, D. (1983). Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, 12, 101-121.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público*. Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe -CEPAL-. (2020). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por Coronavirus (COVID-19)*, CEPAL.
- Corden, W. M. & Neary, J. P. (1982, Dec.). Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *Economic Journal*, 92(368), 825-848.
- Davis, J. & Hands, D. W. (Eds.). (2019). *Reflexivity and Economics: George Soros's Theory of Reflexivity and the Methodology of Economic Science*. Routledge.
- Elbadawi, I., Schmidt-Hebbel, K. & Soto, R. (2015, Dec.). Why Do Countries Have Fiscal Rules? *Economía Chilena*, 18(3), 28-61.
- Fatas, A. & Mihov, I. (2004). *The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the U.S. States*. Cepr, Insead, mimeo.
- Frant, H. (1993, Nov.). Rules and Governance in the Public Sector: The Case of Civil Service. *American Journal of Political Science*, 37(4), 990-1007.
- González, J. (2008, June). La inexorabilidad de la Ley de Wagner. *Zero*, 36-39.
- Hicks, J. (1979). *Causality in Economics*. Oxford University Press.
- Hicks, J. (1989). *Métodos de economía dinámica*. Fondo de Cultura Económica.
- Javdani, M. & Chang Ha-Joon. (2019). *Who Said or What Said? Estimating Ideological Bias in View Among Economists*. Munich PersonalRePEc Archive (Mpra).
- Keynes, J. M. (1976). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Knight, F. (1971). *Risk, Uncertainty and Profit*. University of Chicago Press.
- Kopits, G. (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?* IMF Working Paper.
- Kreps, D. (1990). *A Course in Microeconomic Theory*. Wheatsheaf.

- Kydland, F. & Prescott, E. (1977, June). Rules Rather than Discretion. The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473-492.
- Lorente, L. (2018). La explicación causal en economía. *Economía Institucional*, 20(39), 9-51.
- Mazzucato, M. (2011). *El Estado emprendedor*. RBA Libros.
- McCloskey, D. (1998). *The Rhetoric of Economics*. University of Wisconsin Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020b). *Presupuesto General de la Nación 2021. Mensaje Presidencial. Proyecto de Ley*. Ministerio de Hacienda.
- Modigliani, F. (1964). Some Empirical Tests of Monetary Management and of Rules versus Discretion. *Journal of Political Economy*, 72(3), 211-245.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-. (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. OCDE.
- Popper, K. (2002). *The Poverty of Historicism*. Routledge.
- Samuelson, P. (1983). *Foundations of Economic Analysis*. Harvard University Press.
- Schumpeter, J. (1939). *Business Cycle: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, 2 vol. McGraw Hill.
- Sen, A. (1998). *La posibilidad de elección social. Nobel Lecture*. Trinity College.
- Shackle, G. L. S. (1992). *Epistemics and Economics. A Critique of Economic Doctrines*, Transaction Publishers.
- Simons, H. (1936, Feb.). Rules versus Authorities in Monetary Policy. *Journal of Political Economy*, 44(1), 1-30.
- Solow, R. (1992). *La teoría del crecimiento y después. Lectura Nobel*. En R. Solow (ed.), *La teoría del crecimiento. Una exposición* (pp. 9-30), Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2002, May 12). Argentina Shortchanged. Why the Nation that Followed the Rules Fell to Pieces. *Washington Post*, B-01.
- Taleb, N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Ramdon House.
- Taylor, J. (1993, Dec.). Discretion Versus Policy Rules in Practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, (39), 195-214.
- Theil, H. (1968). *Optional Decision Rules for Government and Industry*. North Holland.
- Tobin, J. (1983). Monetary Policy: Rules, Targets, and Shocks. *Journal of Money, Credit and Banking*, 15(2), 506-518.
- Vanberg, V. (1988). Rules and Choice in Economics and Sociology. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 7, 1-22.
- Vanberg, V. (1994). *Rules and Choice in Economics*. Routledge.
- Vickrey, W. (1997). A Trans-Keynesian Manifesto (Thoughts about an Asset-Based Macroeconomics). *Journal of Post Keynesian Economics*, 19(4), 495-510.
- Von Hayek, F. (1991). *The Road to Serfdom*. Routledge.
- Von Mises, L. (1960). *La acción humana. Tratado de economía*. 2 vol. Fundación Ignacio Villalonga.
- World Bank. (2020). *Global Economic Prospects*. World Bank.

TERCERA PARTE
LAS FINANZAS
TERRITORIALES