

Colombia y el Pacto Histórico: ¿De una economía extractivista a una economía productiva?

Rafael Domínguez Martín

Universidad de Cantabria, España

info@extractivism.de | www.extractivism.de



| The Author(s)

Prof. Dr. Rafael Domínguez Martín, University of Cantabria (Spain), holds the chair of economic history and institutions at the University of Cantabria. He is a research fellow at www.extractivism.de

Extractivism Policy Brief is an Open Access online publication downloaded freely at www.extractivism.de. Readers are free to share, copy, and redistribute this document in any medium or format for any purpose, even commercially, according to the [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 Germany \(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Conditions imply that no changes are made to the text, and writers and the www.extractivism.de project are referenced correctly as the original. Extractivism Policy Briefs publish on social-economic, cultural, political, and timely topics concerning extractivism in both regions. Extractivism.de team is responsible for reviewing, fact-checking, editing, and publishing the final policy briefs. The opinions expressed in each publication are exclusive of the respective authors and do not necessarily reflect the views of the project. Extractivism.de cannot be held liable for any consequences concerning a policy brief following its publication.

© Extractivism.de, 2022, All rights reserved.

IN SHORT

EN

- The new Colombian president Gustavo Petro pushes for a transition from an extractivist to a productive economy.
- He needs to address the country's enormous inequalities to achieve long-term peace.
- Agrarian reform and tax reform are urgent and part of the government's plan.
- Mining will continue to be a strategic economic sector and a potential source of social conflicts that can weaken the action of the new government if a dialogue with the affected groups is not established.
- With the new commodity boom coming up, the groups within the government coalition need to negotiate their differences and unite.

DE

- Der neue Präsident Kolumbiens Gustavo Petro drängt auf einen Übergang von einer extraktiven zu einer produktiven Ökonomie.
- Um Frieden zu schaffen, muss er die enormen Ungleichheiten im Land beseitigen.
- Die dringendsten Reformen sind eine Agrar- und eine Steuerreform.
- Der Bergbau wird weiterhin ein strategischer Sektor und eine potenzielle Quelle sozialer Konflikte sein, die das Handeln der neuen Regierung schwächen können, wenn kein Dialog mit den betroffenen Parteien zustande kommt.
- Angesichts des bevorstehenden Rohstoffbooms müssen die beiden Fraktionen der Regierungskoalition ihre Differenzen aushandeln und sich zusammenschließen.

FR

- Le nouveau président colombien Gustavo Petro pousse à une transition d'une économie extractiviste vers une économie productive. Il doit combattre les énormes inégalités pour arriver à la paix.
- Les réformes les plus urgentes : la réforme agraire et la réforme fiscale.
- L'exploitation minière continuera d'être un secteur stratégique et une source potentielle de conflits sociaux qui peuvent fragiliser les actions du nouveau gouvernement si un dialogue avec les parties concernées n'est pas établi.
- Avec le nouveau boom des matières premières qui s'annonce, les deux factions de la coalition gouvernementale doivent négocier leurs différences et se rassembler.

ES

- El nuevo presidente colombiano Gustavo Petro impulsa la transición de una economía extractivista a una economía productiva. Necesita abordar las enormes desigualdades para lograr la paz.
- Las reformas más urgentes: la reforma agraria y la reforma fiscal.
- La minería seguirá siendo un sector estratégico y una fuente potencial de conflictos sociales que pueden debilitar la acción del nuevo gobierno si no se establece un diálogo con los grupos afectados.
- Con la llegada del nuevo boom de las materias primas, las dos facciones de la coalición gubernamental deben negociar sus diferencias y unirse.

Introducción: después de doscientos años de soledad

Colombia es la quinta economía de América Latina y pertenece al grupo de los países de ingreso medio-alto de la clasificación del Banco Mundial, con un PIB per cápita de 6.160 dólares. Dotado de una población de más de 51 millones de habitantes y una superficie de 1,148 millones de km², de la cual el 54,8% son áreas protegidas, es uno de los seis países megadiversos de la región latinoamericana reconocidos por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL, 2022a). Como la mayoría de los Estados de América Latina, Colombia está bloqueada en la trampa de renta media, por la incapacidad para salir de una especialización primario exportadora que impide su graduación en desarrollo.¹ La inserción internacional basada en una economía extractivista, y las enormes desigualdades de riqueza (propiedad de la tierra) y el ingreso configuran los principales problemas estructurales de una nación que cerró en falso un conflicto armado de más de seis décadas con el Acuerdo Final de Paz de 2016, después del cual el asesinato de líderes sociales ha continuado con total impunidad. A ese panorama se añaden las cifras de desempleo, pobreza y desigualdad y los importantes desequilibrios macroeconómicos acumulados por el último gobierno conservador, que con la pésima gestión de la pandemia y un intento de reforma fiscal regresiva desencadenó una masiva movilización popular sobre la que finalmente se ha aupado el progresismo en las pasadas elecciones presidenciales.

La victoria del candidato de la coalición Pacto Histórico², Gustavo Petro, el pasado 19 de junio de 2022, abre una ventana de esperanza para Colombia y perspectivas prometedoras para toda América Latina. Tras más de doscientos años de hegemonía de las élites conservadoras, una nueva coalición que responde a las aspiraciones de los movimientos sociales en su lucha por el reconocimiento (con una presencia clave de mujeres y jóvenes y sus diversas interseccionalidades de etnia y clase social) y de las clases populares y medias urbanas para lograr un país en paz y de derechos (al trabajo

decente, y a la educación, la sanidad y las pensiones públicas), ha logrado imponerse a un frente ultraconservador, que buscaba salvar los privilegios a través de un candidato instrumental, aparentemente anti *establishment*. El Programa de Gobierno con el que el nuevo presidente Petro se presentó a las elecciones (*Colombia Potencia Mundial de la Vida*) contiene el compromiso de cumplir “a cabalidad los acuerdos de paz con las FARC [Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia]” y retomar “las negociaciones con el ELN [Ejército de Liberación Nacional] para finiquitar la existencia de la insurgencia armada en Colombia a partir del diálogo político” (Petro & Márquez, 2022: 49).

El “programa para el cambio” del Pacto Histórico tiene como objetivo principal lograr un nuevo contrato social “que haga realidad la igualdad, una economía productiva que genere riqueza basada en el trabajo y la protección de la casa común” (Petro & Márquez, 2022: 6). Una estrategia de crecimiento con equidad y sostenibilidad, que deberá ser impulsada por un Estado social-desarrollista y emprendedor, para hacer posible “una vida digna, la superación de la violencia y la justicia social y climática” (Petro & Márquez, 2022: 6), pero que debe entenderse como el “inicio de una transición” conducente “hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza, dejando atrás la dependencia exclusiva del modelo extractivista” (Petro & Márquez, 2022: 13), es decir, “dejando de lado progresivamente la dependencia del petróleo, el carbón y todo tipo de explotaciones mineras y economías ilegales, así como de los modelos de producción agropecuaria que destruyen la naturaleza y reproducen la pobreza” (Petro & Márquez, 2022: 7). En suma, el Pacto Histórico busca los mismos objetivos de la primera ola progresista en la región desde hace más de una década, pero esta vez parece que la apuesta de políticas de diversificación productiva para dejar atrás el extractivismo, irá acompañada de las necesarias reformas distributivas agraria y tributaria en un contexto interno particularmente complicado.

¹ Este concepto alude a las dificultades de los países de renta media para converger con los desarrollados, por su incapacidad para completar la transición productiva desde los sectores de bajo valor añadido (productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales y trabajo) a los de alto valor añadido (manufacturas intensivas en tecnología). Según los cálculos de De Felipe et al. (2014: 12), Colombia ingresó en el

grupo de países de ingreso medio-bajo en 1946, donde permaneció hasta 2013, cuando pasó al grupo de ingreso medio-alto en el que todavía permanece en la actualidad.

² El Pacto Histórico “Colombia Puede” es una coalición formada por 17 partidos y movimientos sociales de izquierda y centroizquierda, de ideología predominantemente progresista y socialdemócrata, que se constituyó en febrero de 2021.

La herencia social y económica del uribismo

Colombia sale de la presidencia “delegada” de Iván Duque en las peores condiciones posibles, a consecuencia de las fuertes caídas del empleo y los ingresos y los impactantes aumentos de la pobreza general, extrema y femenina. Así, en comparación con los países del entorno latinoamericano y caribeño,

Colombia presenta los registros más altos de pobreza extrema, indígena y afrodescendiente, y entre los más abultados de pobreza general, femenina, juvenil y de los adultos mayores; los indicadores de desigualdad (el Gini del ingreso y la prosperidad compartida, que compara la tasa de variación del ingreso o el consumo del 40% más bajo de la distribución con la de la media de la población) son también los peores de la región, o como en el caso del Gini corregido para incluir toda la ocultación de la rentas y la riqueza de los cinco millonarios con respecto a la del resto de la población, alcanzan valores que resultan ofensivos en el marco de la cultura meritocrática de las democracias representativas, club al que Colombia se adscribió al incorporarse a la OCDE en 2020 (CEPAL, 2021).

En la herencia económica, el país ha acabado reprimarizado como consecuencia del auge de las materias primas, la intensificación de la relación comercial con China (convertido en segundo socio exportador e importador) y el abandono de las políticas industriales (Ocampo y Porcile, 2020).³

El resultado de esa inserción internacional dependiente de las materias primas ha sido la restricción exterior, ya que el desbalance entre importaciones y exportaciones de bienes y servicios y el déficit del ingreso neto primario (provocado por la repatriación de beneficios de la inversión extranjera directa y en cartera), no se logra

compensar con las remesas y la ayuda al desarrollo, lo que provoca un déficit estructural por cuenta corriente, que alcanzó el 5,7% del PIB en 2021, el peor resultado desde 2015.

A ese desequilibrio externo se ha unido el provocado por el impacto de la pandemia en las cuentas del Estado, con un déficit público que en 2021 cerró como el segundo más elevado de América Latina por detrás del de Chile, del 7,1% del PIB (CEPAL, 2022b: 32), la deuda pública (64,6% del PIB) desbordó la regla fiscal del 60% recomendada por el FMI y se situó en máximos históricos si se toma como referencia la serie que se remonta a 1995, y la inflación oficial alcanzó en mayo de 2022 el 9,07, una cifra no vista desde 2000 y que triplica la meta establecida por el Banco Central (Banco de la República, 2022: 13).

Además de estabilizar la macroeconomía, el nuevo Gobierno se enfrenta al problema estructural de la trampa de renta media. Colombia sigue sin poder pasar de la fase de imitación a la de innovación, debido a la enorme heterogeneidad estructural de su economía.⁴

La heterogeneidad estructural tiene que ver con dos elementos. El primero es la inserción internacional basada en ventajas comparativas estáticas que reproducen las desigualdades internas.⁵ El segundo elemento son las grandes desigualdades de riqueza, ingreso, oportunidades y derechos que tienden a perpetuarse en el tiempo (CEPAL, 2018).

La heterogeneidad estructural, aunque ha aminorado algo respecto a 2014 si se observan las diferencias intersectoriales de productividad relativa resultantes de dividir el porcentaje del Valor Añadido Bruto de cada sector por el de la población empleada en el mismo

³ Con la estrategia de desarrollo extractivista, entre 2004 y 2014, los productos primarios pasaron del 62,9% al 82,4% del valor del comercio total de bienes, mientras en 2020 el porcentaje ascendió al 75,3% según datos de los *Anuarios Estadísticos de la CEPAL* de 2012, 2015, 2021. A partir de las cifras del Banco Mundial, el peso de los productos primarios sería en 2020 algo mayor (77,6%), correspondiendo el 25,3% a los alimentos y materias primas agrícolas, el 41,6% al petróleo y el carbón, y el 1,3% al resto de los minerales y metales, mientras que del lado de las importaciones los alimentos y materias primas agrícolas representaban el 16,1%, 5,1% el petróleo mayormente refinado, y el 76,2% los productos manufacturados.

⁴ Este concepto acuñado por la CEPAL en la década de 1970 para describir las diferencias intersectoriales de productividad

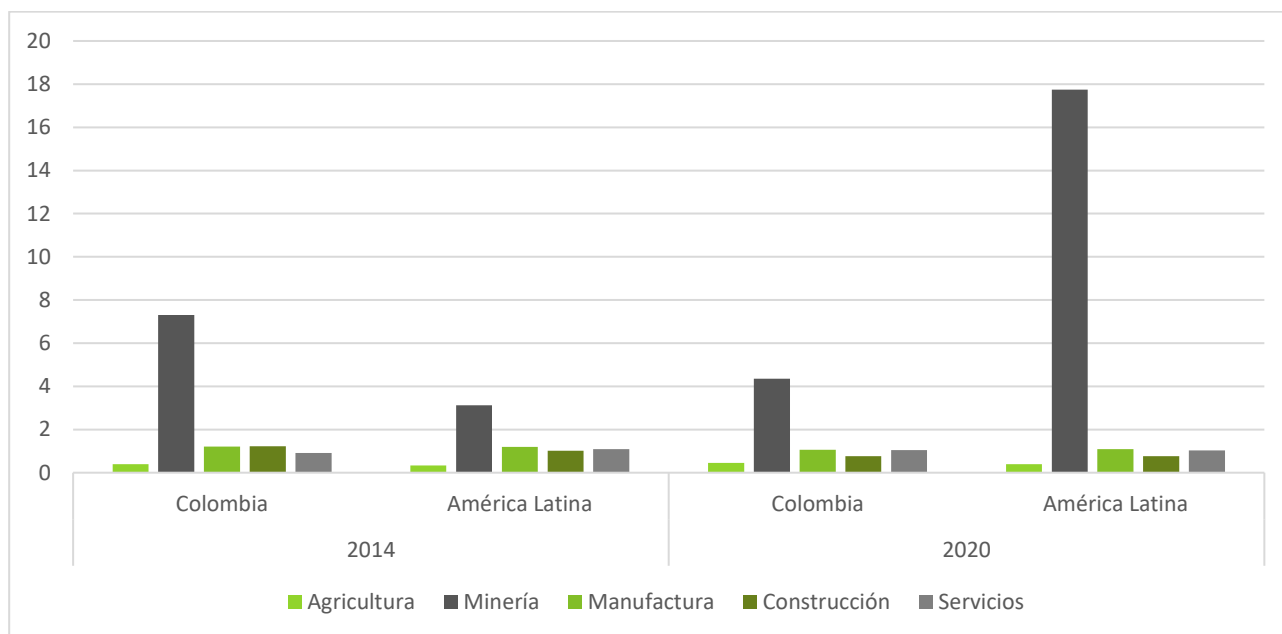
generadoras de ingresos laborales segmentados, una distribución concentrada del ingreso y patrones de consumo estratificados (Bárcena y Prado 2016), se ha reinterpretado como el producto de “una combinación de accesos privilegiados a los recursos naturales y captura de rentas públicas o de cuasirrentas por parte de los agentes con mayor poder económico y político”, que la fiscalidad no logra corregir porque la cultura del privilegio “sostiene un sistema con altas exenciones tributarias y bajo impuesto a la renta” (CEPAL 2018: 31).

⁵ Este problema se intensificó con los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados con EEUU en 2006, la EFTA y Canadá en 2008 y la UE en 2012.

(Gráfico 1), sigue cronificada por las enormes desigualdades sociales (verticales y horizontales) y

territoriales que se articulan inextricablemente con la inserción internacional dependiente.

GRÁFICO 1: PRODUCTIVIDAD RELATIVA EN COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA, AÑOS 2014 Y 2020



Fuente: CEPALSTAT, elaboración propia.

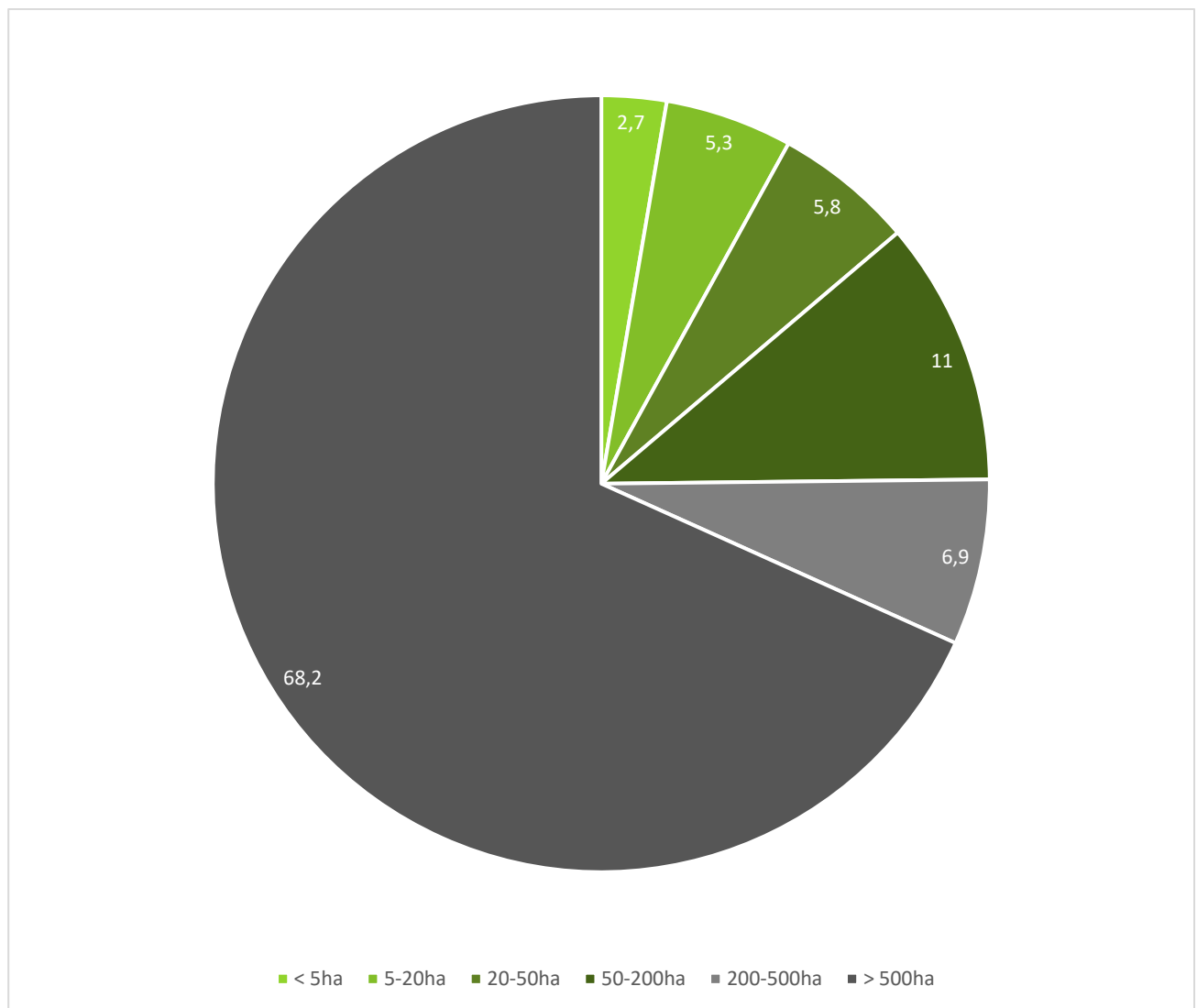
En Colombia, la desigualdad tiene su origen en la extrema concentración en la tenencia y uso de la tierra: esa fue la raíz del *conflicto*, la guerra de baja intensidad que vivió el país desde 1958 entre diversos grupos armados contra el Gobierno.

A pesar de que desde inicios del siglo XX el Estado distribuyó 23 millones de hectáreas (equivalente a la superficie del Reino Unido), Colombia sigue teniendo uno de los más altos niveles de desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra del mundo (Faguet et al., 2017: 1), con un 0,897 de índice de Gini, una cifra que no ha dejado de crecer desde 1984 (Oxfam, 2017: 9). La polarización de la tenencia es extrema; el 1% de las explotaciones más grandes controlan el 88% de la tierra cultivable, la cifra más alta

de los 15 países de América Latina para los que se dispone de datos (Oxfam, 2017: 14).

La razón de esta elevada concentración tiene que ver con que, durante el *conflicto*, entre ocho y diez millones de hectáreas pertenecientes a la población indígena, afrocolombiana y campesina fueron despojadas o quedaron abandonadas para incorporarse a las grandes propiedades, que siguieron avanzando a costa del común y de las explotaciones más pequeñas. En el Censo Agrario de 2014, el primero actualizado desde 1945, las explotaciones de más de 500 hectáreas controlaban 47,2 millones de hectáreas, lo que multiplica por 10 la extensión que tenían en 1960, mientras que el tamaño medio se multiplicó por 5 entre las mismas fechas, pasando de alrededor de 1.000 hectáreas a 5.000 hectáreas (Gráfico 2).

GRÁFICO 2: POLARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA, 2014.



Fuente: Oxfam (2017), elaboración propia.

Por su parte, el 42,7% de las explotaciones mayores de 2.000 hectáreas (que ocupan en conjunto 40,6 millones de hectáreas) declararon “no saber” su situación de tenencia, lo que muestra que o bien fueron fruto de irregularidades en la forma de apropiación, o bien eluden el impuesto predial. Además, dos tercios de la superficie (66 millones de hectáreas) está en manos de personas jurídicas (empresas) que residen mayoritariamente fuera del área rural y, por tanto, son de propiedad absentista. Esto revela un problema de acaparamiento improductivo de la tierra o para usos por debajo de la productividad potencial (especialmente la ganadería extensiva) en detrimento de la soberanía y seguridad alimentaria (Oxfam, 2017), pero también la presencia de cultivos ilegales.

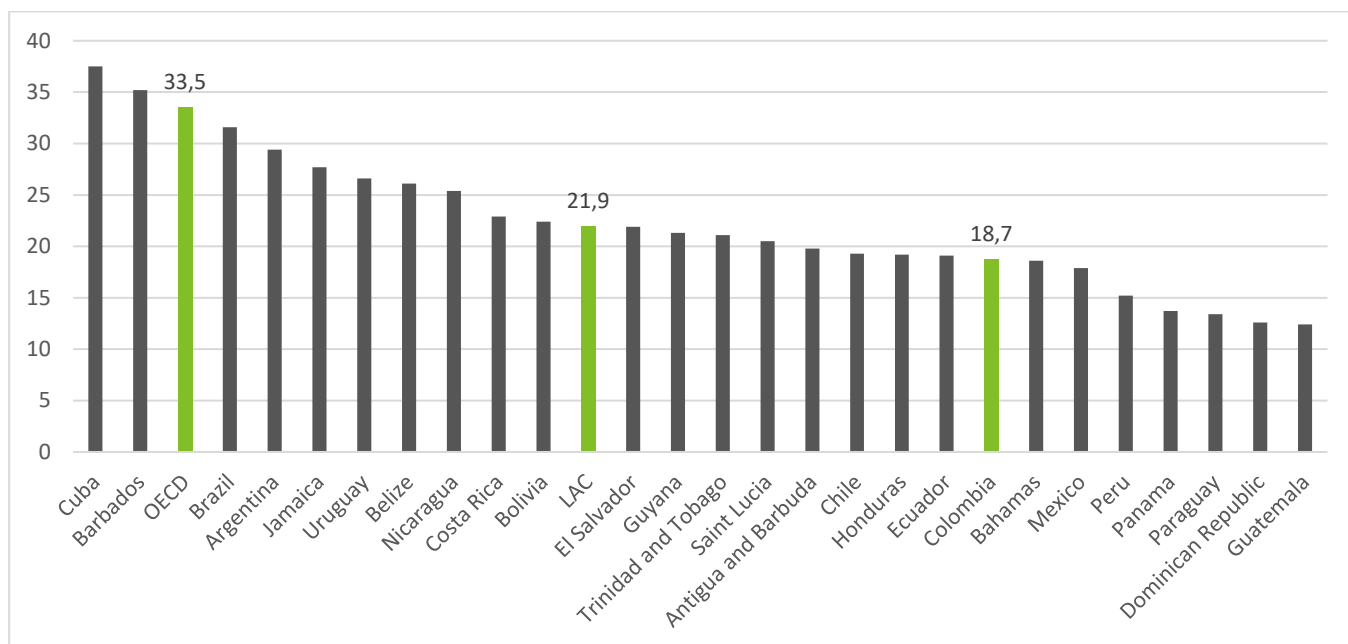
Como resultado de la estructura concentrada de la propiedad, la distribución del ingreso también resulta muy desigual, sin que el sistema fiscal contribuya a amortiguarla. Colombia es la octava economía con menor presión fiscal de América Latina y el Caribe de las 26 para los que existen datos, 3,2 puntos inferior a la y a mucha distancia de la OCDE (Gráfico 3).

A diferencia de otros países ricos en recursos naturales que practicaron el nacionalismo de los recursos durante el anterior ciclo progresista, la participación de las rentas extractivas en los ingresos del Estado en Colombia es baja, incluso en comparación con el promedio regional representativo que incluye tanto países con gobernanza nacionalista como neoliberal de los recursos naturales (Gráficos 4). Colombia registró una caída significativa en los ingresos por petróleo y gas

en 2020 (pasando de 2,2% del PIB en 2019 a 1,2% del PIB en 2020). Los ingresos no tributarios (por pago de regalías y otras rentas de propiedades) se redujeron del 1,8% al 1,1% del PIB y se vieron afectados por el menor pago de dividendos de Ecopetrol⁶, que pasaron de 1,1% al 0,7% del PIB. Los ingresos del impuesto sobre la renta

se desplomaron (del 0,4% al 0,1% del PIB), reflejando la débil situación financiera de las empresas del sector y el resultado de la Ley 2010, aprobada en 2019, que estableció una reducción gradual de la tasa del impuesto a sociedades del 33% en 2019 al 32% en 2020 y al 30% en 2022 (OECD et al., 2022: 133-134).

GRÁFICO 3: PRESIÓN FISCAL EN COLOMBIA, AMÉRICA LATINA Y LA OCDE EN % DEL PIB



Fuente: OECD et al. (2022), elaboración propia.

En la minería, la situación comparativa, dentro de los diez países mineros de América Latina y el Caribe, no es tan diferente como en el rubro de hidrocarburos, y los menores porcentajes del ingreso que tiene Colombia son atribuibles a los reducidos ingresos tributarios: 0,06% del PIB en 2020 para Colombia frente al 0,30 del promedio regional.

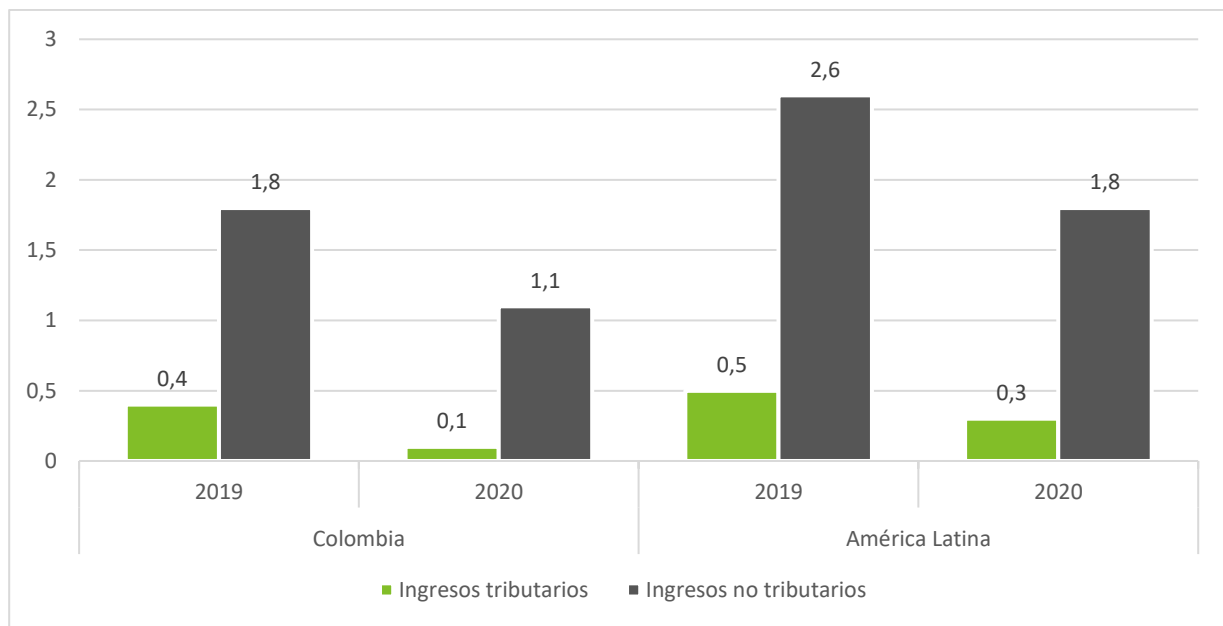
Dado el menor peso que las rentas extractivas tributarias suponen en la recaudación total, la distribución de la carga tributaria tiene un elevado componente regresivo, por el alto porcentaje del total de la recaudación que suponen los impuestos y, sobre todo, porque en el impuesto a la renta deja el índice Gini casi inalterado, “y

los niveles de evasión y elusión tributarios son muy elevados en el contexto internacional” (Petro y Márquez, 2022: 43). Así, a la falta de progresividad se une la falta de suficiencia financiera del sistema fiscal por la brecha existente entre la tarifa efectiva y la nominal de la tributación, en un contexto de tasas marginales moderadas perforadas por la gran cantidad de desgravaciones fiscales (gastos de alimentación, sanidad y vivienda) en el caso de las personas físicas, y todo tipo de excepciones en las jurídicas, que disminuyen la recaudación por un valor equivalente al 3,5% del PIB, del cual el 1% corresponde a las personas físicas y un 2,5% a las jurídicas (Petro & Márquez, 2022: 43).

⁶ Ecopetrol, la petrolera estatal, fue desempoderada por el propio Gobierno mediante la creación del Ministerio de Minas y Energía en 2003 a través de la Agencia Nacional de

Hidrocarburos y luego semiprivatizada en 2007 durante la presidencia de Álvaro Uribe (Caballero y Bitar, 2016).

GRÁFICO 4: INGRESOS ESTATALES POR PETRÓLEO Y GAS EN COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA EN % DEL PIB



Fuente: OECD et al. (2022), elaboración propia.

En el lado del gasto social, a pesar de la expansión de este durante la pandemia (equivalente al 0,8% del PIB en 2021), este se mantiene muy por debajo del necesario para afrontar los retos de la lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social y el reconocimiento (15,5% del PIB para 2020), y no alcanza el promedio de América del Sur (16%) (CEPAL, 2021: 168). Los principales rubros son la protección social (con el 48,3% del total), la salud (24,8%) y la educación (23,5%) (CEPAL 2021: 204), pero la

regresividad es la nota dominante, con fugas equivalentes al 1% del PIB en protección social, especialmente por el sistema de pensiones que deja fuera a tres cuartas partes de los adultos mayores (Izquierdo & Pessino, 2020: 295) y un sistema de salud privatizado a través de Entidades Promotoras de Salud (EPS) de muy desiguales prestaciones en función de los estratos.⁷

⁷ Con amplias coberturas para clases medias y ricos que obtienen desgravaciones del Estado, y subsidios y coberturas mínimas para los pobres dependientes del Sistema de

Identificación de Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales (SISBEN).

Del extractivismo a la economía productiva por medio del Estado emprendedor

La estrategia propuesta pasa por sincronizar dos reformas estructurales –la reforma agraria integral del Acuerdo Final de Paz y “la reforma tributaria integral” (Petro & Márquez, 2022: 19, 43)–, con el fin de activar la conexión dinámica entre equidad y desarrollo sostenible, como cambio estructural productivo y distributivo, pero también compatible con la protección de la naturaleza y la reducción del impacto ambiental dentro del marco de la Agenda 2030. Un desarrollo que será liderado por el Estado emprendedor, mediante políticas industriales horizontales a cargo del nuevo Ministerio de Industria y la creación de un grupo de banca pública (Multibanca Estatal), todo ello dentro de un nuevo relacionamiento más equilibrado con el sector privado mediante “pactos de productividad” que, tras la lección de la fracasada industrialización por sustitución de importaciones, por fin incluyen incentivos positivos y penalizaciones, así como criterios de selectividad.⁸

Con una pobreza, exclusión social y desigualdad alarmantes, el nuevo Gobierno deberá aumentar sus ingresos y redireccionar el gasto público para hacer frente a las enormes carencias de una sociedad tan hiperclasista que está oficialmente estratificada, atender a las demandas de reconocimiento de las mujeres y las etnias postergadas (“los nadie”)⁹, así como la conquista de los derechos de las grandes mayorías urbanas, en un país en que la población que vive en ciudades supera el 81% del total (con un 44% en aglomeraciones urbanas de más de 1 millón de habitantes).

Para dar cumplimiento al mandato constitucional del Estado Social de Derecho (los derechos a la educación, salud y pensiones públicas), además del cambio de la matriz energética hacia las energías limpias y de la creación *ex novo* de un sistema de transporte centrado en la apuesta por el ferrocarril eléctrico y la

electromovilidad, se requiere de un importante aumento del gasto y la inversión públicos, que en el Programa de Gobierno se cuantifican en torno al 5,5% del PIB de “espacio fiscal” (Petro & Márquez, 2022: 43).

El espacio fiscal es un concepto acuñado por el FMI que delimita “el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía” (Heller, 2005: 32). En este sentido, el Programa de Gobierno tiene una clara orientación neokkeynesiana, ya que la estabilidad macroeconómica estará “al servicio de la ciudadanía, lo que implica un enfoque integral y funcional de las finanzas, donde el empleo, la distribución y las fuentes de crecimiento tengan la misma importancia que el pago de la deuda y el control de la inflación” (Petro & Márquez, 2022: 20).¹⁰

Para hacer frente a todos estos desafíos el Programa de Gobierno pretende renegociar los TLC y la política arancelaria, desescalar el extractivismo y poner en marcha las reformas agraria y tributaria.

TLC y política arancelaria.

En el frente externo se busca revisar los TLC “en clave de que sean justos y se conviertan en herramientas para estimular la productividad, combatir el cambio climático, desarrollar transferencias de conocimiento y crear nuevos puestos de trabajo” (Petro & Márquez, 2022: 48). A ello se une el anuncio de una “política de aranceles inteligentes” para la promoción de “la seguridad y soberanía alimentaria” y el desarrollo de industrias nacientes de los sectores “agroalimentarios y agroindustriales” (Petro & Márquez, 2022: 13, 22).

Desescalar el extractivismo.

En todo caso, el compromiso más novedoso es el “desescalamiento gradual del modelo extractivista”

estructural, así como al conjunto de pueblos campesinos, indígenas y rrom” (Petro & Márquez, 2022: 33).

¹⁰ En el mismo sentido, el Programa de Gobierno dice que se respetará la independencia, del Banco Central (Banco de la República), pero dentro de “un diálogo permanente... en la búsqueda de una política monetaria incluyente, fundamental para superar la crisis” (Petro & Márquez, 2022: 21).

⁸ Así, en el Programa de Gobierno se habla de “mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación para premiar a quienes cumplan y sanciones a quienes actúen de mala fe” y se menciona que “la política industrial no seguirá siendo guiada únicamente por favoritismos hacia un sector específico” (Petro & Márquez, 2022: 22).

⁹ “Repararemos integralmente la deuda histórica con los pueblos afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros, víctimas de la trata de esclavos, la esclavización y el racismo

(Petro & Márquez, 2022: 16), que busca reducir la dependencia económica del petróleo y el carbón, con el anuncio adicional de renunciar a nuevos embalses para la producción de energía hidroeléctrica. El Programa de Gobierno se compromete a prohibir “la exploración y explotación de Yacimientos No Convencionales”, la paralización del “*fracking* y el desarrollo de yacimientos costa afuera” o la suspensión de “nuevas licencias para la exploración de hidrocarburos”, y aspira a obtener ingresos por servicios ambientales de la Amazonía a través de un acuerdo de cooperación internacional que financie “la obtención de compensaciones por dejar enterradas las reservas de carbón y petróleo” (Petro & Márquez, 2022: 16-17).

Para “la transición social y ecológica que estimule la producción de y para la vida” (Petro & Márquez, 2022: 23), el Programa de Gobierno plantea el abandono de la “la gran minería a cielo abierto” y proclama que se respetarán “las decisiones democráticas de las consultas populares” (Petro & Márquez, 2022: 17). Sin embargo, no se renuncia a la explotación minera, sino que se anticipa una mayor regulación social, ambiental y fiscal. En ese sentido, se pretende regularizar la minería artesanal como un primer paso para reconvertir a los productores. Y se propone intensificar “los controles ambientales, laborales y fiscales sobre la minería en curso”, exigiendo “a las empresas mineras responsables de los pasivos ambientales la rehabilitación de las áreas intervenidas y en riesgo inminente, la descontaminación de los ríos, así como el restablecimiento de los derechos de las poblaciones afectadas” (Petro & Márquez, 2022: 17).

Reformas agraria y tributaria.

Las dos medidas estrella para hacer frente a la heterogeneidad estructural en el plano interno son las reformas agraria y tributaria, una agenda que recupera las ideas de la Alianza para el Progreso de 1961, solo que ahora no es Estados Unidos el que dicta las reformas para evitar la revolución, sino que es el futuro presidente de un país latinoamericano y principal aliado geopolítico en la región –Colombia–, el que le dice a Estados Unidos que sin tales reformas el peligro de desestabilización, y, por tanto, la afectación de los intereses de Washington, es inminente: “si fracaso, las tinieblas arrasarán con todo”.¹¹

El Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC ratificado por el Congreso en septiembre de 2016, que tenía como punto central la reforma agraria integral, fue

rechazado en referéndum en octubre de ese mismo año por una estrecha diferencia de votos. Pero la victoria del Pacto Histórico en las pasadas elecciones, en cuyo programa estaba no solo cumplir el Acuerdo Final de Paz, sino completarlo iniciando un diálogo con el ELN, rectificó ese resultado.

En el Programa de Gobierno, se propone recuperar varios instrumentos del Acuerdo Final de Paz para titular “millones de hectáreas” en favor del campesinado, a fin de hacer de Colombia “una potencia agrícola” que no solo genere empleo para “millones de personas desplazadas de sus tierras, cooperativas de productores agrarios, y demás actores rurales”, sino también aumente “la productividad, la innovación y los encadenamientos productivos” (Petro & Márquez, 2022: 18). Mediante el establecimiento de un “catastro multipropósito”, se busca desincentivar “el latifundio improductivo” centrado en la ganadería extensiva y orientar los recursos hacia “la producción agroalimentaria y la implementación de sistemas agrosilvopastoriles” (Petro & Márquez, 2022: 19). A los latifundistas absentistas se les propondrá “activar la producción de sus terrenos, pagar los impuestos correspondientes, o en última instancia, venderlos al Estado para que este a su vez lo entregue a las comunidades rurales” (Petro & Márquez, 2002: 19).

Así pues, la lógica de la reforma agraria en este contexto debería tener efectos de primer orden en la producción, la productividad, los beneficios y los ingresos fiscales. Pero, sobre todo, la reforma agraria debería tener efectos de segundo orden, es decir, en la redistribución del poder político y la autonomía de las instituciones públicas. El mensaje es garantizar “el derecho a la tierra para las familias rurales, la formalización de la propiedad” y acabar con “la expansión indiscriminada de la frontera agraria y la colonización de baldíos” por las “economías ilegales” (Petro & Márquez, 2022: 18). Como señala Petro, la reforma agraria está “ligada a la posibilidad de una disminución sustancial de la exportación de cocaína”, de modo que se pretende legitimar la reforma agraria haciéndola “de la mano de Estados Unidos”.¹²

En cuanto a la reforma tributaria, el anuncio del nombramiento como próximo ministro de Hacienda de José Antonio Ocampo, economista nekeynesiano y neodesarrollista de clase mundial de la Universidad de Columbia y ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre

¹¹ Ver entrevista concedida al periódico español *El País* de 28/06/22, “*Si fracaso, las tinieblas arrasarán con todo*”, <https://elpais.com/america-colombia/elecciones->

[presidenciales/2022-06-28/gustavo-petro-si-fracaso-las-tinieblas-arrasaran-con-todo.html](https://elpais.com/america-colombia/elecciones-presidenciales/2022-06-28/gustavo-petro-si-fracaso-las-tinieblas-arrasaran-con-todo.html)

¹² Ver nota 11.

2003 y 2007, manda un mensaje a los “mercados” y a los privilegiados de que la reforma será técnicamente muy solvente y fiscalmente moderada. Como ocurrió ya en la década de 1960, durante la vigencia de la Alianza para el Progreso, Ocampo deberá manejar el concepto de potencial tributario que ya utilizó Kaldor (la proporción del PIB que puede recaudarse por el sector público sin crear presiones políticas y sociales intolerables). En este sentido, Petro ha manifestado que el nuevo contrato social “pasa por la voluntad del gran capital de pagar sus impuestos”¹³, de modo que se pueda acortar la brecha de presión fiscal poniendo a Colombia “de manera gradual al nivel de tributación de los países de la OCDE” (Petro & Márquez, 2022: 43).

En el otro extremo de la distribución, con cerca del 60% de trabajo informal se plantea un “pacto con la economía popular” para reconocer “el trabajo de al menos dos tercios de la población económicamente activa, que realiza su trabajo en la llamada informalidad, de los cuales el 80% trabaja por cuenta propia” (Petro & Márquez, 2022: 24) obviamente a cambio del pago de las obligaciones fiscales.

Estado Social de Derecho.

Los retos por delante en la construcción del “Estado Social de Derecho” son formidables en los frentes de la salud, las pensiones, la protección social y la educación. El Programa de Gobierno aspira a un sistema nacional de salud “público y universal... financiado por impuestos progresivos y cotizaciones equitativas”, que integrarán un Fondo Único de Salud, bajo la gobernanza del Consejo Nacional de Salud y sus correspondientes Consejos Territoriales y el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social (Petro & Márquez, 2022: 38). En cuanto a las pensiones, se quiere acabar con la situación de desprotección de 3 millones de personas, garantizando “un sistema de pensiones unificado mayoritariamente público”, basado en un primer pilar no contributivo o solidario básico (en el que se aspira a incluir a empleadas de hogar y amas de casa), un segundo pilar contributivo y un tercero de ahorro voluntario complementario (Petro & Márquez, 2022: 40). Asimismo, se pretende garantizar

“el trabajo digno, decente y seguro”, lo que implicará actualizar el salario mínimo para que pueda cubrir la canasta básica y la recuperación de una vieja agenda institucionalista del New Deal, donde “el Estado actuará como empleador de última instancia ofreciendo empleo a quienes puedan y quieran trabajar, pero no encuentran empleo en el sector privado, beneficiando principalmente a las y los desempleados, jóvenes, mujeres, trabajadores informales, las economías populares y los territorios” (Petro & Márquez, 2022: 26).

En un país con una población de entre 0 y 14 años que supone el 22,18% y entre 15 y 29 años que llega al 25% del total, la educación pública está en la prioridad máxima de las aspiraciones de la juventud. Como dato revelador, el país creó su última universidad pública (de las 33 existentes en la actualidad acreditadas como de Alta Calidad) en 1981 (la Universidad Nacional Abierta y a Distancia), aunque en la estadística del Ministerio de Educación cuentan como tales la Universidad Militar de Nueva Granada (fundada en 1982), bajo control directo de las Fuerzas Armadas y actualmente un reducto del uribismo y la Dirección Nacional de Escuelas (fundada en 1992), para la formación de los mandos y oficiales de la Policía Nacional de Colombia.¹⁴

En este contexto, la promesa de garantizar “una educación básica y media, pertinente, incluyente, de calidad, participativa e intercultural”, de modo que se pueda facilitar el acceso a “la educación superior pública gratuita”, va a requerir, como mínimo, una reasignación del gasto público, donde la partida más evidente a sacrificar –si se consigue el dividendo de la paz– está en el desproporcionado gasto militar: el 3,4% del PIB en 2020, que supera en más de un punto el promedio de la OCDE (2,3%), multiplica por 2,6 el promedio de América Latina y el Caribe (1,3%) y es solo rebasado en el Hemisferio occidental por Estados Unidos (3,7%), según datos del Banco Mundial. El Programa de Gobierno en este punto, sin embargo, pasa de puntillas por concretar compromisos presupuestarios.¹⁵

¹³ Ver nota 11.

¹⁴ Ver la caótica estadística en https://www.aitillo.com/universidades/universidades_colombiana.asp

¹⁵ Sólo se alude a que “se revisará la asignación y distribución del presupuesto, los procesos de contratación y los mecanismos de gastos reservados” (Petro & Márquez, 2022: 45).

De las expectativas a las realidades:

Recomendaciones y conclusiones

Las protestas contra el Gobierno de Iván Duque en 2021 iniciaron a causa de la reforma tributaria regresiva y provocaron un efecto champagne contra la desigualdad y la cultura del privilegio, situando la lucha por la igualdad y el reconocimiento de las diversas dignidades, que también desató la primavera austral chilena, en el centro del debate político.

En este contexto, el presidente entrante deberá poner en marcha un nuevo pacto fiscal que garantice los principios constitucionales de suficiencia, equidad, progresividad y eficiencia. Como recuerdan desde la CEPAL Bárcena y Prado (2016: 223), “el pacto fiscal no es un pacto más, sino el mecanismo a partir del cual los demás pactos se hacen financieramente viables” y resulta “una de las claves para construir una institucionalidad estatal más robusta y con mayor capacidad para incidir en la transformación de las estructuras sociales y productivas”.

Pero en el caso colombiano, previo al pacto fiscal está el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en lo que se refiere a respetar la vida y devolver la propiedad de las tierras robadas a los campesinos y las comunidades indígenas y afrodescendientes. Una reforma agraria que se quiere ligar geopolíticamente al fracaso de la guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos y que habrá que ver si cuenta con el apoyo de Washington. La designación como ministra de Agricultura y Desarrollo Rural de Cecilia López Montañó, una liberal de la tradición galanista de ideología socialdemócrata y que ya desempeñó el cargo bajo la presidencia de Ernesto Samper apunta, en todo caso, a que la voluntad política de sacar adelante esta reforma clave es firme.

El pacto fiscal también podría contar con el beneplácito de Estados Unidos, embarcado ahora en su propia política de impuestos a los ricos (*pay your fair share*), pero Ocampo, que ejercerá de facto como superministro, no deberá dejar de lado el espacio fiscal que tiene que ver con los incentivos para pasar de una economía extractiva a una economía productiva. Colombia tiene margen para aumentar sus ingresos tributarios y no tributarios sobre una actividad (la minería de hidrocarburos) que se considera, en términos estrictamente marshallianos, más grande de lo

socialmente deseable, por lo que estaría justificada una reordenación de los impuestos y, sobre todo, de las regalías en la línea del nacionalismo de los recursos bien entendido, de modo que ambos rubros se aproximaran a la estructura de ingresos estatales de los promedios regionales.

En ese sentido, el anuncio del Programa de Gobierno de “un fondo para la transición energética con recursos de las regalías y aquellos provenientes de la eliminación de algunos beneficios tributarios al sector de los hidrocarburos, la minería de carbón y las hidroeléctricas” corrige los errores de otras presidencias progresistas del denominado neoextractivismo latinoamericano. Se pretende otorgar a Ecopetrol “un rol protagonista en la transición”, garantizando el control estatal de la empresa pública para asegurar el suministro de “los combustibles que el país requiere por los próximos 15 años, hacer aportes en insumos y derivados para la petroquímica, apoyar integralmente la investigación, ciencia y desarrollo de tecnologías para la transición hacia energías limpias”, con la creación del Instituto Nacional de Energías Limpias, además de contribuir “con impuestos, regalías y dividendos al Estado” (Petro & Márquez, 2022: 16).

Ello revela que la minería seguirá siendo un sector estratégico y, por tanto, potencial fuente de conflictos sociales que pueden debilitar la acción del nuevo gobierno. Lo mismo puede ocurrir respecto al movimiento campesino con la promesa de revisar los TLC y la política de aranceles inteligentes, ya que, aunque se cuente con la buena disposición de los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y la Comisión Europea, chocará con las disciplinas de la Organización Mundial de Comercio, que dejan un margen muy estrecho para manejar la política arancelaria (subsidios agrícolas incluidos) y es muy probable que las transnacionales de los países desarrollados acudan al CIADI en caso de que determinadas regulaciones afecten a sus intereses.

Además, la pretensión de crear una red ferroviaria eléctrica “sobre la base de las grandes troncales del comercio mundial que sean complementarias al canal de Panamá... así como las del piedemonte llanero hasta el Caribe” (Petro & Márquez, 2022: 24) y que

probablemente buscará financiación de China, parece poco coherente con la renuncia a nuevos embalses para la producción de energía hidroeléctrica, lo que obligará a seguir importando energía del Ecuador o generándola mediante la quema de combustibles fósiles, con preferencia por el gas.

Sin duda, con la ajustada mayoría de la votación presidencial y la complicada aritmética política en el Congreso bicameral (Senado y Cámara de Representantes) el presidente Petro frustrará muchas expectativas. En ese sentido, el Pacto Histórico no se puede permitir el lujo de repetir los errores del pasado.

Si la división interna de las fuerzas del cambio entre los partidarios del Estado social-desarrollista (que buscan la transformación de la matriz productiva y la lucha contra la pobreza y la desigualdad sin contar con los movimientos sociales que ayudaron a los triunfos electorales) y los partidarios de las alternativas al desarrollo (que exigen dejar atrás el extractivismo y apostar por políticas de reconocimiento, pero desentendiéndose del detalle clave de cómo financiarlas) fue lo que facilitó la derrota electoral del progresismo en el contexto del fin de la bonanza de los precios de las materias primas. Con el nuevo auge de las materias primas que se avecina es necesario que las dos almas de esa inestable coalición de distribución, que por fin se ha impuesto en Colombia a la élite insaciable, aprendan a convivir para sobrevivir y ponerse a la tarea de “la movilización y el alistamiento para fines de desarrollo de recursos y habilidades que están ocultos, dispersos o mal utilizados”, el secreto del desarrollo que Albert Hirschman (1958: 5) descubrió en Colombia durante los años 1952-1956.

De eso habla el Programa de Gobierno del Pacto Histórico con sus referencias al impulso a la economía de los cuidados, la agroecología, la agroindustria cannábica, la industria pesquera artesanal, el turismo de naturaleza comunitario, la economía circular o el desarrollo de la economía digital. Pero más allá de la sistematización de capacidades latentes y la conciliación de ideas contradictorias, se necesita conformar el bloque de poder capaz de propiciar una fiscalidad más diversificada (menos dependiente del consumo y más nacionalista en cuanto a los recursos naturales) y más justa y progresiva (más centrada en la renta y el patrimonio) para incentivar la conexión dinámica entre redistribución y progreso tecnológico y avanzar en el horizonte utópico del “vivir sabroso con todas las diversidades de la nación” (Petro & Márquez, 2022: 6).

Ahora bien, una cosa es construir un significativo vacío para dar coherencia a los movimientos sociales heterogéneos y unificar sus múltiples demandas y otra es financiar las políticas industriales que impulsen el proceso de diversificación productiva para salir de la trampa de especialización (forzando el cambio de ventajas comparativas), en un contexto muy adverso por la restricción externa y la oposición feroz de una élite con pulsiones rentistas autodestructivas.

El impulso de unas reformas, que, como ha dicho el próximo presidente, “se hacen el primer año o no se hacen”, necesitará unidad de acción y propósito, evitar los maximalismos y contar con la parte egoísta ilustrada de las élites, mientras se mantiene la tensión de las movilizaciones sociales para conquistar espacios de derechos que creen “las condiciones permanentes para una paz grande que le permita a toda la sociedad colombiana una segunda oportunidad sobre la tierra” (Petro & Márquez, 2022: 6).

Referencias

- Banco de la República (2022). *Boletín de indicadores económicos*, 28. Juni 2022, <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bie.pdf>
- Bárcena, A. y Prado, (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=4327>
- Caballero, C. & Bitar, S. (2016). The Liberal Rarity of South America: Oil and Mining Policy Reform in Colombia in the 2000s. En P.A. Haslam y P. Heidrich (eds.), *The Political Economy of Natural Resources and Development. From Neoliberalism to Resource Nationalism* (pp. 121-140). New York: Routledge.
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago: Naciones Unidas.
- (2021). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2021*. Santiago: CEPAL.
- (2022a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- (2022b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Desafíos de la política fiscal para un desarrollo sostenible e inclusivo*. Santiago: CEPAL.
- De Felipe, J., Kumar, U. y Galope, R. (2014). Middle-Income Transitions: Trap or Myth? *ADB Economics Working Papers Series*, 431.
- Faguet, J.P, Sánchez, F. & Villaveces, M.J. (2016). The Paradox of Land Reform, Inequality and Local Development in Colombia. *Econostor Working Paper Series*, No. 17-181.
- Heller, P. (2005). El espacio fiscal. *Finanzas y Desarrollo*, 42(2): 32-33.
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University Press.
- Izquierdo, A. y Pessino, C. (2020). Limited Redistributions Through Fiscal Policies. in M. Busso y J. Messina (eds.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 279-310). Washington: Inter-American Development Bank.
- Ocampo, J.A. & Porcile, G. (2020). Latin American Industrial Policies: A Comparative Perspective. in A. Oqubay et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford Handbooks (pp. 811-814). Oxford: Oxford University Press.
- OECD et al. (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. París, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>
- Oxfam (2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Oxfam América. <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>
- Petro, G. & Márquez, F. (2022). *Colombia Potencia Mundial de la Vida. Programa de Gobierno 2022-2026*, <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>

EXTRACTIVISM

| The Project

The collaborative research project ***extractivism.de*** links the Universities of Kassel and Marburg. The project scrutinizes the extractivist development model and proposes new economic, political, and sociological conceptions of extractivism. It preliminarily focuses on Latin America and the Maghreb patterns. The project researches the conditions under which these patterns affect the persistence and transformative capacity of extractivism and its respective institutional settings. Finally, it explores how extractivism affects cultural processes and habitual routines and questions under what conditions and how far the development model extends into institution-building and social practice, i.e., everyday life.

The project aims to understand extractive societies not as deviants from the Western trajectory of development but in their own logic and their own particularities. The project, therefore, combines a strong empirical focus with theoretical work. It links both broad field research and data gathering of primary data and the qualitative and quantitative analysis of available secondary sources with a stringent transregional comparison. It develops methods in cross-area studies and investigates whether and why similar patterns of social change emerge in different areas and world regions despite significant cultural, social, or religious differences. Finally, the project intends to translate the findings for politics, society, and development cooperation.

Please visit www.extractivism.de for further information.