

Imprimir

El mundo fiscal imaginario que recrea el Ministerio de Hacienda de Colombia responde a la burbuja mediática y elitista a la que pertenece y manifiesta el Gobierno de Iván Duque. Muestra de ello es el Proyecto de Ley N°. 185 de 2020 Senado - 296 de 2020 Cámara, mejor conocido como Presupuesto General de la Nación 2021 (en adelante PGN 2021), que fue radicado el pasado 29 de julio y comenzó su discusión por las comisiones económicas el pasado 19 de agosto.

El PGN 2021, contempla 313.998.014.044.851 pesos (casi 314 billones de pesos), de los cuales 185 billones corresponden a Funcionamiento, 53.08 billones a Inversión y 75.8 billones a Deuda. Esto significa un crecimiento del 19.2% respecto al PGN 2020 teniendo en cuenta el servicio de la deuda y del 13.5% sin esta. Un porcentaje muy superior al 9% aumentado de 2019 a 2020. Esto implica, que aun más que su predecesor del año anterior, el PGN 2021, supera la irrealidad de la sobrevaluación optimista de los indicadores macroeconómicos ya incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Aun a pesar de que es de conocimiento público y académico, que la recuperación económica será difícil y que, por supuesto, hay gran afectación en términos del recaudo que tendrá este año el gobierno, el PGN 2021 muestra una desconexión completa con ese panorama.

No solo el aumento del PGN es un espejismo frente a la situación actual; los pronósticos de crecimiento económico que prevé el Gobierno Nacional, al proyectar una caída del PIB de -5,5% en 2020 y luego una rápida recuperación en "V" de 6,6% en 2021, no encuentran cabida ni respaldo en ninguna otra autoridad en el tema. Por una parte el DANE en su reciente informe del 14 de agosto, da cuenta de una reducción en el PIB en el segundo trimestre de 2020 del 15,7% respecto al mismo periodo de 2019, viéndose principalmente afectadas las actividades económicas artísticas, de entretenimiento y recreación en 37.1%; el comercio, la reparación de automotores y motocicletas, el transporte y almacenamiento, el alojamiento y los servicios de comida en -34.3%, las industrias manufactureras con -25,4% y la construcción con -31,7%. Esto implica que en lo corrido del primer semestre de 2020 se presenta ya un decrecimiento del 7,4% del PIB. Por otro lado, frente a la "recuperación" de 2021, el Banco de la República prevé un crecimiento del 4.1%[1]. En el mismo informe, la mediana de las respuestas de la *Encuesta mensual de expectativas de analistas económicos*

del Banco de la República proyecta para el segundo trimestre del 2021 un crecimiento del 6.5% y un promedio general del 2021 del 3.1%. Sin embargo, la OCDE en su último informe de junio, estableció que, con el panorama de un segundo brote, el 2021 tendría un crecimiento leve del 2.8%<sup>[2]</sup>.

Este panorama de recuperación en 'V', será la principal tesis que deberá defender el viceministro Londoño en las discusiones de las comisiones económicas, dado que, si bien se prevé una recuperación, esta probablemente no se dará con la aceleración y optimismo expresados en el MFMP. Es decir que, aunque la economía colombiana comience a un proceso de estabilización positiva, el crecimiento no será ni tan alto ni tan rápido como el proyectado.

Las dudas sobre la recuperación de la economía colombiana se sustentan principalmente frente a la falta de claridad y proyección del mercado laboral. Para enero de 2020, el desempleo se encontraba en 10,4% para los hombres y 16,5% para las mujeres, y entre noviembre de 2019 y enero de 2020, la Tasa de Desempleo Juvenil se ubicaba en 17,6%, un progresivo aumento generalizado al comienzo de cada año. Para junio, el informe es que la Tasa de Desempleo Nacional se encuentra en 19,8%, agravado para el caso de las mujeres ubicándose en 24,9%, y la de los hombres en 16,2%. Finalmente, la Tasa de Desempleo Juvenil se ubicó entre abril y junio de 2020 en 29,5%.

*¿Y por qué son importantes estas cifras?* Porque sin un panorama claro sobre el mercado laboral colombiano, la "recuperación económica" no tendría lugar. Las políticas de gasto social austeras que se han mantenido como doctrina económica, han buscado apalancar el empleo y la formalización a partir de las exenciones y beneficios tributarios al empresariado y la flexibilización sobre la normativa laboral, sin que ello se haya visto reflejado positivamente en mayor empleo o mejores ingresos para los trabajadores. En este sentido, la perspectiva sobre la cual, habrá un mejor gasto fiscal el próximo año medido por la ausencia de los gastos por respuesta a la pandemia, da cuenta que la inversión para la recuperación laboral no será jalonada por la inversión estatal, sino que se dejará a merced de "la mano invisible" del mercado. Preocupa precisamente en este contexto, la reducción del 15,82% del

Presupuesto del Ministerio de Trabajo.

En términos concretos, el PGN 2021 arremete fuertemente contra las instituciones encargadas del tema rural como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que presenta una reducción del 3,46%, al igual que la Agencia de Desarrollo Rural del 35,37%, afectando principalmente, en ambas entidades, el rubro de inversión; otras reducciones en este sector son para el ICA (-2.08%), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP (-13.15%), la ANT (-12.74%).

De la misma forma, no se encuentra explicación en los aumentos presupuestales de partidas como el Fondo rotatorio de la policía (155%), la Agencia logística de las fuerzas militares (107%), la Registraduría Nacional (96%), aunque en algunos casos, los aumentos sean por concepto de recursos propios, desconcierta los porcentajes en los que aumentan.

#### *Endeudadas las familias y endeudado el Gobierno*

Uno de los rubros más preocupantes es el relacionado con la Deuda Pública, que para el 2021 sería de 75,9 billones de pesos, equivalente al 24,1% del Presupuesto total y a un crecimiento del 42.15% respecto al presupuesto anterior aprobado en la Ley 2008 de 2019. Un porcentaje mucho más alto que el destinado para Inversión que apenas ocupa el 16.9% frente a la concentración del presupuesto y un mínimo crecimiento de 0.4pp. Esto implica que es el servicio de la Deuda el rubro que ocupa el espacio de mayor prioridad para el gobierno, aun por encima del Sector Educación (46.9 billones – 15%, sin contar la cuenta especial creada para el PAE de 1 billón), Salud (35.7 billones – 11%), Trabajo (27 billones – 9%) y Defensa (26.8 billones – 9%).

Una de las principales diferencias entre el PGN de 2020 y de 2021 es lo designado al pago por amortización e intereses. De los 52,7 billones de pesos apropiados al Servicio de la Deuda Pública para la vigencia 2020, más del 50% fueron comprometidos al pago de intereses; y para la vigencia de 2021, 41,3 billones (54,4%) corresponde a amortizaciones y pago de obligaciones (sentencias, salud y otros), y 34,6 billones (45.5%) a intereses y otros

costos asociados.

Esto es marcadamente importante, dado que, en los debates de los PGN, los Gobiernos omiten deliberadamente incluir la deuda en la concentración del presupuesto por sectores, para así discursivamente aparentar que otros sectores sociales, como la educación o la salud son más importantes. Sin embargo, lo cierto es que la política fiscal de los últimos años ha aumentado fuertemente el presupuesto dispuesto al servicio de la deuda, manteniendo así un presupuesto financiarizado, un presupuesto enfrascado por los acreedores.

*¿Responde el PGN 2021 a las demandas de la nación en esta crisis?*

La exposición de motivos que acompaña el presupuesto presenta que gran parte del alivio fiscal del próximo año se deberá a que ya no existirá la presión del gasto social que se motivó a partir de la pandemia generada por el COVID-19. Esto denota, por una parte, una ingenua creencia que a partir del primero de enero de 2021 la pandemia será historia y Colombia ingresará a una senda de gloriosa recuperación, y por otra, la terca actitud del gobierno nacional a escuchar las múltiples voces que se han levantado a favor de las iniciativas de Matricula Cero y Renta Básica.

El PGN 2021 no responde, por un lado, a los clamores del movimiento estudiantil, que encadenado y en huelga de hambre, continúa luchando por el derecho a estudiar. La inexplicable reducción de la inversión en calidad y fomento de la educación superior que pasa de 2,240 billones en 2020 a 2,205 billones para 2021, representando 1,5% menos, la reducción del presupuesto del SENA en 4,33%, y al Ministerio de Ciencia en 28,4%, especialmente al rubro relacionado con el desarrollo tecnológico e innovación para el crecimiento empresarial, dejan muy mal posicionado al presidente Iván Duque que ha hecho alarde de la bandera educativa.

Por otro, las diferentes manifestaciones en contra de la centralización de los programas de transferencias monetarias para crear e implementar la renta básica de emergencia que ha sido respaldada por varios sectores, no ha sido manifestada en el PGN 2021. Extraña

precisamente dentro de este panorama, la reducción del presupuesto por 3.06% del ICBF. En el caso del DPS, el aumento del 66.5% contrasta con la reducción en sus rubros internos de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (-94.5%), para ser concentrado en la inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad.

Vale concluir que el PGN hasta ahora inicia su proceso en el Congreso de la República y por ello es susceptible a modificaciones, sin embargo, esto no implica que lo que aquí he mencionado vaya a corregir o cambiar su rumbo. Lo cierto es que, la “dictadura presupuestal”, como bien la ha denominado el economista y profesor Cesar Giraldo, continúa siendo un acto político más que técnico, y esto implica que las discusiones sobre este son una disputa de poder entre quienes son más cercanos al gobierno y quienes no. En miras de mantener la “disciplina fiscal” de la que por tantos años en la hacienda pública ha presumido el Ministro Carrasquilla, cualquier proposición que busque aumentar el gasto público social, podría verse ahogada ante la negativa del mismo ministro, pues como dicta la Constitución en su art. 351 “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”.

---

[1] Banco de la República (Julio de 2020) Informe de Política Monetaria.

[2] OCDE (junio de 2020). OECD Economic Outlook.

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

Foto tomada de: <https://www.mintic.gov.co/>