



Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Cada autor es responsable de sus ideas y para nada compromete el pensamiento de la organización.

Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Reflexiones en torno al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021

El Gobierno nacional presentó a finales del pasado mes de julio el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) 2021 por un valor total de \$314 billones, \$13.3 billones más que la apropiación definitiva del Presupuesto General de la Nación 2020¹, equivalente a un crecimiento interanual del 4.42%.

Luis Jorge Garay Salamanca²

Jorge Enrique Espitia Zamora³

1. Fuentes y Usos del Presupuesto 2020 y 2021

El balance de Fuentes y Usos del Presupuesto General de la Nación recoge las modificaciones al PGN adoptadas en el marco de la pandemia del covid-19. A través del Decreto 417 de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, el cual en su artículo 3 facultó al Gobierno nacional para que dispusiera de operaciones presupuestales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Con fundamento en esta declaratoria se sentaron las bases para modificar las Fuentes y los Usos del PGN de 2020. Mediante el Decreto 444 de 2020 se creó

¹ “Informe de ejecución Presupuesto General de la Nación Acumulado a junio de 2020”, en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-139195%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

² Ingeniero Industrial con maestría en Economía de la Universidad de los Andes. Doctor en economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Consultor, administrador y docente.

³ Docente universitario con Maestría en economía de las políticas públicas y especialización en política económica.

el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, y el Decreto 519 de 2020 adicionó \$15,1 billones dada la reducción esperada en los Ingresos Corrientes del Gobierno nacional debido a la desaceleración económica por la pandemia, el confinamiento y la baja del precio internacional del petróleo.

La adición presupuestal concierne a la reducción esperada de los Ingresos corrientes de la Nación para el año 2020. Por un lado, la disminución de Ingresos tributarios alcanzaría la cuantía de \$23,5 billones, distribuida según rubro así:

- Impuesto sobre las ventas \$13,108 MM (55.7%)
- Impuesto sobre la renta y complementarios \$5,185.5 MM (22.0%)
- Impuesto nacional al consumo \$1,927.4 MM (8.2%)
- Impuesto sobre aduanas y recargos \$1,454.5 MM (6.2%)
- Gravamen a los movimientos financieros (GMF) \$1,046 MM (4.5%)
- Impuesto nacional a la gasolina y al Acpm \$732 MM (3.1%)
- Impuesto de timbre nacional \$41.4 MM (0.17%)
- Impuesto nacional al carbono \$36 MM (0.15%)

Sobresale cómo el impacto del confinamiento sobre el consumo se ve reflejado en la baja del impuesto al valor agregado, el impuesto al consumo, así como el impuesto nacional a la gasolina y al Acpm, que llegan a representar cerca del 67% del valor total de la reducción de Ingresos tributarios previstos para el presente año.

A su vez, la caída de Ingresos no tributarios alcanzaría unos \$0.2 billones en el presente año 2020.

Con base en este balance (Cuadro 1) se estima tanto el resultado fiscal como los recursos que lo financian (Endeudamiento Neto, Privatizaciones, entre otros). El déficit fiscal sería de \$74.18 billones (-7.32% del PIB) para el 2020 y de \$73.97 billones (-6.53% del PIB) para el 2021.

Se destaca, entonces, la tendencia deficitaria del PGN, con una evidente agudización en el bienio 2020-2021. Aún así se evidencia un injustificado optimismo en las proyecciones gubernamentales pues se esperaría un crecimiento del PIB nominal de hasta un 11.83% para el año 2021, con una

inflación doméstica del 3.0%, lo cual se refleja en el recaudo del IVA interno⁴, que se incrementaría en un 42.4%, así como un aumento del impuesto sobre la renta y complementarios, al patrimonio y del impuesto simple⁵ del 5.3%. Entre tanto, se espera una caída del 8.5% en el IVA externo y un aumento del recaudo por concepto de aranceles y recargos del 12.2%.

⁴ Con base en estos niveles de crecimiento, la elasticidad del IVA interno al PIB se calcula en 3.6 y la del impuesto al consumo en 5.4, mientras que la de la gasolina y el ACPM en -3.5.

⁵ El régimen simple rige desde el 2019 y pretende facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, en especial de aquellos que se encuentran en la informalidad (tiendas de barrio, minimercados, peluquerías, servicios técnicos mecánicos, servicios profesionales de consultoría, expendios de comidas y bebidas, entre otros).

Cuadro 1. Fuentes y Usos del PGN 2020 y 2021				
	2020	2021	Diferencia	Crecimiento (%)
FUENTES	300,703	313,999	13,296	4.4%
Ingresos Corrientes	135,636	154,246	18,610	13.7%
Ingresos Tributarios	134,992	152,870	17,878	13.2%
Renta	65,448	68,916	3,468	5.3%
IVA interno	33,798	48,137	14,339	42.4%
GMF	7,667	8,768	1,101	14.4%
Timbre	53	60	7	13.2%
Al Consumo	1,160	1,903	743	64.1%
Gasolina y ACPM	1,015	597	- 418	-41.2%
Carbono	306	399	93	30.4%
Otros	539	570	31	5.8%
IVA Externo	21,947	20,089	- 1,858	-8.5%
Aduanas y Recargos	3,059	3,431	372	12.2%
Ingresos No Tributarios	644	1,376	732	113.7%
Ingresos Establecimientos Públicos	16,529	18,721	2,192	13.3%
Ingresos de Capital	110,535	126,150	15,615	14.1%
Crédito Interno	39,750	39,720	- 30	-0.1%
Crédito Externo	37,427	24,358	- 13,069	-34.9%
Excedentes Financieros y Dividendos	11,441	8,419	- 3,022	-26.4%
Rendimientos Financieros	2,033	424	- 1,609	-79.1%
Disposición de Activos	7,350	12,000	4,650	63.3%
Reintegro y Recursos no apropiados	511	92	- 419	-82.0%
Recuperación de Cartera	268	187	- 81	-30.2%
Recursos del Balance	3,210	12,321	9,111	283.8%
Otros Recursos de Capital	6,298	26,213	19,915	316.2%
Contribuciones para fiscales	2,247	2,416	169	7.5%
Fondos Especiales	38,003	14,882	- 23,121	-60.8%
USOS	300,703	314,000	13,297	4.4%
Funcionamiento	191,571	176,074	- 15,497	-8.1%
Gastos de Personal	31,454	33,413	1,959	6.2%
Adquisición de B/S	8,417	8,071	- 346	-4.1%
Transferencias	118,306	133,134	14,828	12.5%
Gastos de Comercialización	83	92	9	10.8%
Adquisición de Activos financieros	320	419	99	30.9%
Disminución de Pasivos	229	438	209	91.3%
Gastos por Tributos, Sanciones e Intereses	478	507	29	6.1%
Servicio de la Deuda	53,611	75,897	22,286	41.6%
Intereses de la Deuda	29,879	33,333	3,454	11.6%
Amortizaciones	22,671	41,344	18,673	82.4%
Comisiones y otros gastos	1,061	1,220	159	15.0%
Inversión	38,992	43,308	4,316	11.1%
Gasto de los Establecimientos Públicos	16,529	18,721	2,192	13.3%
Funcionamiento	7,426	8,942	1,516	20.4%
Inversión	9,102	9,778	676	7.4%
Servicio de la Deuda	1	1	-	0.0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos propios.

Por el lado del Gasto Fiscal se observa el ajuste que presentaría una caída de los Gastos de Funcionamiento de la Nación (-8.1%), y aumentos del pago de Intereses de la deuda pública (+11.6%) y de la Inversión (+11.1%).

El resultado fiscal deficitario se espera financiar con más deuda pública, ya que el endeudamiento neto (desembolsos menos amortizaciones) sería

significativamente positivo por una cuantía de \$17 billones, con “Otros Recursos de Capital”, cuyo aforo alcanzaría unos \$26.2 billones, contabilizando el “financiamiento restante requerido para asegurar la ejecución del presupuesto aprobado”, y con la privatización de activos estatales y semi-estatales que podría cubrir hasta el 16.2% del déficit fiscal.

Así pues, el PPGN 2021 presenta importantes montos de recursos de financiamiento todavía inciertos, aparte de que se evidencia un desfinanciamiento abierto de más de \$38.2 billones; el cual se profundizará en el evento de presentarse un crecimiento económico inferior al proyectado por el Gobierno. Por ejemplo, si se cumple lo previsto en materia de crecimiento por el Banco Mundial y el FMI para la economía colombiana en 2021 (3.7% promedio real, en comparación con uno del 4.1% proyectado por el Banco de la República), el faltante presupuestal adicional al anterior, por el lado de los ingresos fiscales, se incrementaría en cerca de \$10.0 billones⁶. Y ello aún bajo el supuesto de que se observara el crecimiento del PIB en 2020 previsto por el Gobierno y no el de -8.5% como podría ser el escenario más pesimista proyectado por el Banco de la República.

De otra parte, es de mencionar que el PPGN 2021, además de estar sujeto a una alta inflexibilidad (de hecho, cerca del 85% del PGN resulta inflexible), tiene la grave limitación de no prever debidamente los requerimientos indispensables para poder hacer frente a los problemas desnudados por la pandemia del covid-19.

Además, de acuerdo con la composición sectorial (Cuadro 2), el 24% se destinaría para atender el Servicio de la Deuda (Amortizaciones y Pago de Intereses), el 15% para el sector Educación, el 12.2% para el de la Defensa y la Policía, el 11.4% para el sector de Salud y Protección Social, 8.6% para el de Trabajo, el 7.1% para Hacienda y el 4.8% para Inclusión Social y Reconciliación. Sobresale cómo el sector agropecuario tan sólo participaría con el 0.6% del

⁶ Este cálculo se realiza manteniendo el supuesto de elasticidad que trae el Mensaje del Presupuesto 2021 para cada uno de los impuestos, el supuesto de elasticidad para las importaciones, el tipo de cambio y las tarifas implícitas del arancel y el IVA Externo.

Presupuesto total para 2021, con una caída del -13.6% con respecto al año 2020 en términos nominales.

Cuadro 2. Composición Sectorial PGN 1920-1921 (Miles de Millones de \$)						
SECTOR (MM\$)	INICIAL 2020	DEFINITIVO 2020	PROYECTO 2021	DEFINITIVO - INICIAL	PROYECTO - DEFINITIVO	CRECIMIENTO
AGRICULTURA	1,916	2,046	1,768	130	-277	-13.6%
AMBIENTE	714	727	737	13	11	1.5%
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	392	392	281	-	-112	-28.4%
COMERCIO E INDUSTRIA	1,069	1,147	1,072	78	-74	-6.5%
CONGRESO	633	633	650	-	18	2.8%
CULTURA	402	432	348	30	-85	-19.6%
DEFENSA Y POLICÍA	34,449	35,020	38,233	571	3,213	9.2%
DEPORTE Y RECREACIÓN	677	677	436	-	-241	-35.6%
EDUCACIÓN	44,244	44,244	46,952	-	2,708	6.1%
EMPLEO PÚBLICO	543	553	499	11	-55	-9.9%
FISCALÍA	3,995	3,996	4,421	0	425	10.6%
HACIENDA	17,270	40,360	22,140	23,090	- 18,220	-45.1%
INCLUSIÓN SOCIAL	12,719	13,710	14,991	991	1,281	9.3%
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	498	498	560	-	62	12.4%
INTELIGENCIA	100	100	106	-	6	6.1%
INTERIOR	1,659	1,659	1,746	-	87	5.3%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3,224	3,249	3,467	25	218	6.7%
MINAS Y ENERGÍA	4,550	4,675	5,800	125	1,125	24.1%
ORGANISMOS DE CONTROL	2,465	2,465	2,734	-	269	10.9%
PLANEACIÓN	1,139	1,104	1,518	-35	414	37.5%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	770	2,933	888	2,163	- 2,045	-69.7%
RAMA JUDICIAL	4,781	4,781	5,186	-	405	8.5%
REGISTRADURÍA	665	828	1,161	163	333	40.2%
RELACIONES EXTERIORES	1,017	1,025	1,170	8	145	14.1%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	31,887	32,871	35,788	983	2,918	8.9%
SERVICIO DEUDA	52,707	52,726	74,921	19	22,196	42.1%
VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN	533	533	576	1	42	7.9%
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMAC.	1,622	1,626	2,310	3	685	42.1%
TRABAJO	31,570	32,088	27,032	518	- 5,056	-15.8%
TRANSPORTE	9,167	9,267	11,621	100	2,354	25.4%
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	4,338	4,338	4,885	-	547	12.6%
TOTAL GENERAL	271,714	300,702	313,998	28,988	13,296	4.4%

2. El Presupuesto en Educación

Para el Sector Educación se presupuestan \$46.95 billones, de los cuales el 97.2% se concentran en el Ministerio de Educación Nacional, distribuidos en lo fundamental en los recursos que la Constitución Política ordena girar a las

Entidades Territoriales para la provisión de la educación preescolar, primaria y secundaria en todo el territorio nacional. Esas transferencias representan el 57% del presupuesto sectorial.

Del mismo modo, se presupuestan recursos destinados a cubrir las prestaciones sociales (pensiones, cesantías parciales y salud) del magisterio. Para el 2021, el presupuesto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio asciende a \$11.3 billones y representa el 24% del presupuesto sectorial.

También se contabilizan los recursos asignados como Aportes para la Financiación de las Universidades, que para 2020 se encuentra en \$90 MM con un nivel de ejecución del 100% y para 2021 se presupuesta un valor de apenas \$92.6 MM, un incremento igual al de la inflación esperada.

La asignación de recursos acordada con el Movimiento Estudiantil e incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 183), tiene una asignación para el 2020 y 2021 de \$350 mil millones. A junio de 2020 el nivel de ejecución de este programa de inversión es nulo (0%). Estos recursos deberían ser reasignados para aliviar el impacto de la pandemia que han sufrido las Universidades públicas (en el caso de la Universidad Nacional *“el impacto de la pandemia en los recursos propios de la Universidad asciende a 32.881 millones de pesos”*), así como la exoneración de la *“matrícula a los estudiantes de pregrado”*, que en el caso de la *“Universidad Nacional durante el segundo semestre del 2020 representan un valor de \$30.380 millones”*.

Así mismo, el Programa “Ampliación de Mecanismos de Fomento de la Educación Superior Nacional” que tiene una asignación presupuestal de \$45.8 MM en 2020, presenta una ejecución presupuestal del 18%, medida a través de los Compromisos, y del 6% con base en las Obligaciones. Este programa podría sufrir una modificación en la misma línea que el anterior.

Finalmente, el Programa “Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia” tiene una asignación de \$1.7 billones para 2020, con un nivel de ejecución del 63.5% y una

solicitud de \$2.1 billones para el año 2021. Entre sus objetivos se encuentran el de “Ampliar el acceso a la educación superior de grupos poblacionales específicos” y “Servicio de apoyo financiero para el acceso a la educación superior o terciaria”.

Desde esta perspectiva y en el marco de la actual coyuntura se debería rediseñar el Programa para implementar la gratuidad de las matriculas de los próximos dos semestres en las Universidades Públicas y así evitar la deserción escolar, más aún cuando el programa contempla ofrecer *“subsidios y créditos educativos condonables a estudiantes de escasos recursos, estudiantes con destacado mérito académico y aquellos pertenecientes a poblaciones con protección constitucional”*.

En suma, el Presupuesto para el sector educativo, en especial el de las Universidades, no presenta cambios sustanciales ni un esfuerzo fiscal adicional a pesar de los impactos tan severos de la pandemia en el sector; se trataría simplemente de un producto de la inercia presupuestal.

Este mismo tipo de situación se observa con el Programa de Alimentación Escolar -PAE-, el cual recibe el 0.5% de los recursos de las “Asignaciones Especiales” del Sistema General de Participaciones en 2020 y 2021.

Adicionalmente, sobresale la necesidad de reorganizar las asignaciones a efecto de paliar el impacto negativo que han tenido las Universidades en sus recursos propios como consecuencia del sufrido por las familias, procediendo, por ejemplo, a condonar el valor de la matrícula para el 2020-II y el 2021-I.

3. El Presupuesto de las Fuerzas Militares

El sector Defensa y Policía tiene un presupuesto asignado para 2020 de \$35 billones y se incrementaría en un 9.2% para 2021. Su distribución se concentraría en el Ministerio de Defensa y sus tres fuerzas con un 39%, la Policía Nacional con un 28%, la Caja de Sueldos de la Policía y la de Retiro Militar cada una de ellas con un 10%. El restante 13% se distribuye en Mindefensa-Salud

(3.9%), Hospital Militar (1.2%), Policía Nacional-Salud (3.8%), la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (1.5%), el Fondo de la Policía (0.9%), la DIMAR, el Centro de Rehabilitación Inclusiva, las Casas Fiscales, el Club Militar, la Defensa Civil y la Superintendencia de vigilancia y Seguridad (Cuadro 3).

Cuadro 3. Composición del PGN del Sector Defensa y Policía 2020-2021 (Miles de Millones \$)						
	PRESU- PUESTO INICIAL	PRESU- PUESTO DEFINI- TIVO	PROYE CTO	DEFINI- TIVO INICIAL	2021- 2020	CRECI- MIENTO
	(A) 2020	(B) 2020	(C) 2021	(A) - (B)	(C) - (B)	(%)
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	15,011	15,233	15,707	222	473	3.1%
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	3,550	3,550	4,292	-	741	20.9%
INSTITUTO CASAS FISCALES DEL EJERCITO	37	37	45	-	8	21.9%
DEFENSA CIVIL COLOMBIANA, GUILLERMO LEÓN VALENCIA	37	57	41	20	-16	-27.7%
CLUB MILITAR DE OFICIALES	54	54	49	-	-5	-8.8%
CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL	3,621	3,621	4,440	-	820	22.6%
FONDO ROTATORIO DE LA POLICÍA	275	324	702	49	378	116.7%
SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	31	31	31	-	0	1.1%
HOSPITAL MILITAR	430	430	465	-	36	8.3%
AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	520	520	1,077	-	557	107.0%
POLICÍA NACIONAL	10,883	11,163	11,383	280	220	2.0%
TOTAL SECTOR	34,449	35,020	38,233	571	3,213	9.2%

El 96% del Presupuesto del sector se concentra en Funcionamiento, en especial en los rubros de Gastos de Personal (\$15.3 billones) y de Transferencias (\$11.3 billones). En estas últimas, se encuentran las asignaciones de retiro de las Fuerzas Militares (\$3.2 billones) y de la Policía Nacional (\$3.3 billones), así como las mesadas pensionales. La Inversión, la cual representa el restante 4% del presupuesto sectorial, asciende a \$1.4 billones concentrada en el Ministerio de Defensa (76%) y la Policía Nacional (19%), destinados al fortalecimiento operacional de las capacidades de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional.

Dada la función de producción del sector defensa y seguridad, no resulta difícil entender los resultados anteriores, al persistir un alto componente inercial, el

cual se extiende al componente de inversión en el que buena parte de los recursos se asignan al alistamiento y mantenimiento de los equipos de guerra (aviones, lanchas, equipos de comunicaciones, entre otros). Es por ello que las mayores contribuciones al crecimiento (en este indicador se conjuga crecimiento y participación) del presupuesto para el 2021 se observan en la Caja de Retiros de las Fuerzas Militares y en la Policía.

Del mismo modo, se observa una alta contribución al crecimiento de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, la cual tiene por "*objeto ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios requeridos para atender las necesidades en dicha materia de las Fuerzas Militares*", sin que se observe una reducción sustancial en los gastos logísticos en las diferentes unidades ejecutoras de las Fuerzas Militares, poniendo en entredicho la eficiencia del gasto presupuestal en el sector de Defensa.

4. Un presupuesto al sector Sanitario insuficiente para su reforma y fortalecimiento estructural

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021 no hace frente a los problemas desnudados por la pandemia del covid-19 en general, y de manera notoria en el caso del sector salud. Diferentes voces expertas de la sociedad colombiana, entre ellos de la academia como los epidemiólogos, han observado que no puede haber reactivación económica sostenible sin un acompañamiento permanente de la salud pública. En ese contexto, una de las primeras medidas es realizar la inversión necesaria y suficiente en los servicios de salud pública, tanto para la prevención como para la atención especializada, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad de testeo del coronavirus covid-19⁷ y de los servicios de urgencia como la capacidad hospitalaria, así como el mejoramiento de las condiciones laborales del personal de salud (médicos, enfermeras,

⁷ El Ministerio de Salud y Protección Social fija como valor máximo de referencia para el Sistema General de Seguridad Social en Salud de los procedimientos de identificación del virus por pruebas moleculares la cuantía de \$217 mil. Así, unas 350 mil pruebas equivaldrían a un costo cercano a los \$80 mil millones, y no todos los municipios ni departamentos tienen la capacidad financiera para costearlas. Para la OMS es claro que "aumentar la capacidad para realizar estas pruebas es crucial para las estrategias de desconfinamiento y para reducir los riesgos de nuevos brotes", así como para el proceso de reactivación económica.

parteras, odontólogos, trabajadores comunitarios y trabajadores sociales, personal de laboratorio, gabinete, farmacéuticos, personal auxiliar). De acuerdo con la encuesta realiza por la Contraloría General de la República (12.230 encuestas), más del 60% del personal sanitario encuestado tienen un contrato a término fijo, el cual se les altera de manera unilateral, y sus pagos no se realizan usualmente en los tiempos pactados.

Además, al igual que en los sectores recién analizados, el PPGN 2021 mantiene la inercia presupuestal en el sector Salud. Para el año 2020, la asignación definitiva es de \$33.5 billones (3.3% del PIB), de los cuales \$32.1 billones corresponden al Ministerio de Salud, más específicamente a las transferencias constitucionales del Sistema General de Participación -SGP- (\$10.3 billones) como al Aseguramiento en Salud (leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1393 de 2010, 1438 de 2011 y 1607 de 2012) por \$18.8 billones (Cuadro 4).

Cuadro 4. Presupuesto para el Sector Salud (Miles Millones \$)			
	2021	2020	Definitivo - Inicial 2020
Sector Salud	35,788	33,477	1,590
Ministerio de Salud y Protección	34,389	32,130	1,550
Fondo Estupefacientes	35	24	-
INS	77	80	17
Superintendencia de Salud	180	167	-
Invima	206	196	-
Fondo Congreso - Pensiones	306	292	-
Fondo Congreso - Cesantías	4	4	-
Fondo Ferrocarriles - Salud	229	209	-
Fondo Ferrocarriles - Pensiones	361	373	23

Para el año 2021 se presupuestan recursos por \$35.8 billones (3.2% del PIB), un aumento nominal del 8.9% pero con una reducción de 0.1 puntos porcentuales del PIB. En el caso de los recursos del SGP para 2021 aumentarían en un 8.7% y los de Aseguramiento en un 12.8%.

Del mismo modo, se observa que aún en el contexto de la pandemia al Ministerio de Salud como al INS se le han asignado recursos adicionales por apenas \$1.57 billones.

En contraste con otras Unidades Ejecutoras del PGN, el Ministerio de Salud ha tenido un menor aumento en su presupuesto durante lo que va corrido el año,

tomando en cuenta que los meses de abril a julio se han caracterizado por la irrupción de la pandemia y la implantación de la estrategia del confinamiento para reducir la velocidad del contagio. En efecto, las Unidades ejecutoras del PGN que han tenido un mayor aumento de sus presupuestos son MinHacienda con 18.6 billones, Prosperidad Social \$4.4 billones, Gestión de Riesgo con 1.8 billones y luego MinSalud con \$1.6 billones (Cuadro 5).

Cuadro 5. Adición Presupuestal por Unidad Ejecutora hasta Julio de 2020 (Millones \$)	
	Definitiva menos Inicial 2020
TOTAL	28,993,096
130101 Ministerio de Hacienda	18,646,514
410101 Prosperidad Social	4,391,269
021100 Gestión del Riesgo de Desastres	1,794,980
190101 Ministerio de Salud y Protección	1,549,925
360101 Ministerio del Trabajo	722,595
020101 Presidencia de la República	419,340
160101 Policía Nacional	210,200
280101 Registraduría Nacional	163,053
170101 Ministerio de Agricultura	130,000
210101 Ministerio de Minas	124,815
240200 Inviás	109,943
224600 Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	90,534
350101 Ministerio de Comercio	89,308
150105 Mindefensa - Fuerza Aérea	86,794
021200 Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN	83,371
150103 Mindefensa - Ejército	83,170
160102 Policía Nacional - Salud	70,000
150111 Mindefensa - Salud	51,585
151201 Fondo Policía	48,742
150104 Mindefensa - Armada	39,385
400101 Ministerio de Vivienda	37,912
330101 Ministerio de Cultura	30,000
191402 Fondo Ferrocarriles - Pensiones	23,300
121100 USPEC	20,371
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	

5. Precario Presupuesto al sector Agropecuario

Las entidades del sector agropecuario a las que se destina parte del PGN, tuvieron un aumento de sus asignaciones iniciales para el año 2020 en un monto de \$133 mil millones. Este aumento se concentró en lo fundamental en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (\$130 MM), los restantes recursos se le asignaron a la Agencia de Desarrollo Rural. Esos \$130 MM corresponden a recursos del FOME asignados al Ministerio mediante la Resolución 1081 del 6 de mayo de 2020. La ejecución presupuestal del Ministerio hasta el anterior mes de julio refleja que apenas se han comprometido \$67.6 MM, con una ejecución nula al mes de julio de 2020.

Respecto al PGN 2021, se espera que el sector tenga una reducción del 13.7% respecto al presupuesto definitivo asignado a la fecha para el presente año 2020. Las reducciones presupuestales más significativas se concentran en la Agencia de Desarrollo Rural (36.2%), el Ministerio (18.2%), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) (13.5%), y la Agencia Nacional de Tierras (12.7%) (Cuadro 6).

Cuadro 6. PGN para el Sector Agropecuario en los años 2020 y 2021 (MM de \$)			
	2021	2020	Incremento
AGROPECUARIO	1,768	2,048	-13.7%
Ministerio de Agricultura	711	870	-18.2%
Unidad de Planificación de Tierras Rurales	32	30	7.1%
ICA	308	315	-2.1%
AUNAP	64	74	-13.5%
Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	268	256	4.6%
Agencia Nacional de Tierras - ANT	235	270	-12.7%
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	149	234	-36.2%

Estos cambios en las asignaciones presupuestales erosionan aún más el principal componente del Acuerdo Final de Paz, al verse afectado su punto central, la Reforma Rural Integral (RRI). El Punto 1 del Acuerdo Final busca “la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre a las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía con un enfoque de género y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia”.

En ese contexto, según el Acuerdo, se estima que el 85.4% de las inversiones se habrían de orientar a ese punto. En efecto, las inversiones se destinarían a: “(1) la estrategia de acceso a la tierra y de uso del suelo y gestión catastral; (2) dentro del plan nacional de infraestructura y adecuación de tierras, las inversiones en infraestructura vial y de riego; (3) dentro del plan nacional de desarrollo social, en el componente de salud rural los gastos más importantes están asociados a la estrategia de atención a población dispersa; (4) con respecto al componente de educación del plan nacional de desarrollo social, resaltan los montos requeridos para la estrategia de atención integral a la primera

infancia y, la cobertura de educación rural para preescolar, básica y media; (5) la estrategia de vivienda rural orientada a disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda; (6) en el plan nacional de producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, la estrategia de capital semilla; (7) finalmente, dentro del sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, la estrategia de acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente” (Plan Marco de Implementación -PMI, págs. 214 y 215).

Ahora bien, como se conoce, existen diferentes maneras de asociar los proyectos de inversión del Gobierno nacional a los programas de intervención en general y al “Acuerdo Final” en específico, entre ellos: i) Proyectos que cuentan con una marca precisa en el Banco de Proyectos o donde se especifique que su focalización destina la totalidad de sus recursos; ii) los que están directamente relacionados con la implementación y ejecución del PMI, y finalmente, 3) aquellos que en desarrollo de acciones misionales de las Unidades Ejecutoras del PGN focalizan un porcentaje de sus recursos como parte de una política transversal y se identifican con el respectivo clasificador de política transversal (“Construcción de Paz”).

De acuerdo con la información reportada por las Unidades Ejecutoras en el Sistema de Seguimiento de Proyectos del DNP, la totalidad de los proyectos de inversión, que de una u otra forma atienden el “Acuerdo Final”, fue de \$44 billones, de los cuales el 85.3% se encuentran asociados a la Reforma Rural Integral, concentrada en: los “Planes de acción para la transformación regional” (30.3%), Desarrollo social: Educación Rural (24.6%) y “Desarrollo social: Salud” (10.9%). De ese valor global, tan sólo \$5.5 billones impactan cada uno de los puntos del “Acuerdo Final”, lo cual equivale al 1.82% del PGN o al 2.20% del PGN sin Servicio de la Deuda. Así pues, el esfuerzo fiscal de la Nación no ha sido lo sustancial que se ameritaría por lo que ello representa en términos del Acuerdo con las FARC como por el papel que puede desempeñar en el proceso de reactivación económica y de transformación rural.

La inversión total destinada a las estrategias “1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural”, “1.2 de Infraestructura y adecuación de tierras”, “1.6 Producción

agropecuaria y economía solidaria y cooperativa”, y 1.8. “Planes de acción para la transformación regional, propias del sector agropecuario”, alcanzaría apenas a \$2.3 billones en el presente año 2020. En la estrategia 1.8 hay previstos 55 proyectos de inversión, de los cuales 11 corresponden al sector Agropecuario.

A su vez, en la estrategia 1.1. “Ordenamiento social de la propiedad rural”, el PGN 2020 contempla 19 proyectos de inversión, pero infortunada sino inexplicablemente con muy bajos niveles de ejecución, como se observa en el Cuadro 7.

ENTIDAD	No. Proyectos	Inv. Transversal (\$)	Ejecución Transversal (Obli./Aprop.)
Agricultura y Desarrollo Rural: ANT	6	45,512,589,360	9.5%
Agricultura y Desarrollo Rural: UPRA	1	2,950,000,000	0.0%
Ambiente: MinAmbiente	2	450,000,000	1.3%
Ambiente: UAE. Sistema de Parques	1	3,318,538,905	42.0%
Empleo Público: ESAP	1	184,000,000	0.0%
Información Estadística: IGAC	2	3,674,026,014	0.1%
Justicia y del Derecho: MinJusticia	3	607,403,728	0.0%
Justicia y del Derecho: Supernotariado	1	4,680,192,234	7.1%
Minas y Energía: MinMinas	1	16,500,000	0.0%
Planeación: DNP	1	7,688,151,906	5.3%
TOTAL	19	69,081,402,147	9.3%

Fuente: DNP.

De los 6 proyectos de Inversión de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) previstos para 2020, dos de ellos tienen como año de terminación este mismo año 2020: i) Asistencia Técnica y Jurídica para la Formalización de la Pequeña Propiedad Privada Rural y ii) Asistencia Jurídica y Técnica para la Regularización de la Propiedad. Estos dos proyectos de inversión no tienen recursos solicitados en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública del Gobierno nacional para el año 2021.

Entre tanto, los proyectos de “Implementación Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas” cuentan con una solicitud por parte de la Agencia Nacional de Tierras –ANT– por \$48 MM para el PGN 2021 y sólo aparecen asignados \$34 MM en el Proyecto de Presupuesto. A su vez, por ejemplo, para el proyecto para las Comunidades

Negras se han solicitado \$41 MM y tan sólo se le han asignado \$17 MM en el Proyecto de PGN 2021.

Por último, en cuanto al proyecto de “Asistencia Jurídica y Técnica para la Regularización de la Propiedad” se deben evaluar sus resultados para considerar su continuidad, toda vez que las asignaciones realizadas en el periodo 2018-2020 siempre han sido inferiores a los montos solicitados por la ANT.

6. A manera de reflexión

1. El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021, así como el PGN 2020 y su ejecución observada hasta julio del presente año, muestran unos rasgos característicos que no se compadecen con las urgentes necesidades presupuestales y de política pública para hacer frente de manera oportuna y eficaz a los profundos impactos sociales y económicos generados por la pandemia del covid-19 irrumpida desde el pasado mes de marzo.

Entre dichos rasgos sobresalen algunos como los siguientes:

- i. La persistente inercia presupuestal observada en los últimos años a nivel no solamente sectorial sino además intrasectorial.
- ii. La marcada inflexibilidad de los presupuestos sectoriales al estar altamente concentrados en gastos de funcionamiento por concepto de pago de nóminas y de prestaciones sociales ya comprometidas.
- iii. La muy elevada participación del SGP en el presupuesto de sectores clave como el de la salud y la educación.
- iv. La baja ejecución presupuestal a lo largo de buena parte del año en proyectos y programas que no sea en sus componentes de pagos de funcionamiento, especialmente aquellos novedosos por más que hayan sido incluidos por su carácter estratégico –como en el caso de proyectos relacionados con el Punto 1 del Acuerdo Final con las FARC–.

Es claro que estos sesgos atentan contra la eficiencia y eficacia del presupuesto nacional como política pública para la adecuada asignación de recursos públicos en clave de los propósitos estratégicos de política sectorial de inversión y gasto público. Y tanto más perjudicial, en cuanto mayor sea el cambio de las condiciones de entorno previstas en el PGN como ocurre precisamente en estos años 2020 y 2021 a raíz de la pandemia del covid-19.

2. En el caso del proyecto de PGN 2021, además de acentuarse estos rasgos distintivos a pesar de las exigencias de reajuste en la orientación de recursos presupuestales en el corto plazo ante los requerimientos de reforma y fortalecimiento de ciertos sectores como el de la salud, y de reactivación económica, adolece de supuestos irrealistas sobre el entorno macroeconómico durante el bienio 2020-2021.

No solamente supone el mejor escenario posible de caída del PIB en 2020 –de alrededor de -5%– sino que asume un ritmo de reactivación económica en 2021 casi que el triple del previsto por el Banco de la República y organismos internacionales –11.8% vs 4.1%, por ejemplo–, lo que tendrá serios impactos en los ingresos fiscales previstos –con montos inferiores por más de unos \$13 billones en 2021–, en el déficit fiscal y en el faltante de financiación todavía más incierto y cercano a unos \$50 billones en 2021, si no se recortara el PGN proyectado por ese monto de pérdida previsible de ingresos fiscales.

Resulta, entonces, seriamente preocupante la situación de las finanzas públicas en 2021 con un faltante de financiación cercano a 5% del PIB de difícil solución, que puede llevar a que se tienda a recurrir a una venta de activos públicos que no tenga debida justificación social y económica en una perspectiva perdurable, lo que llevaría a una pérdida de valioso y estratégico capital público.

3. A nivel sectorial resulta inexplicable que el PGN 2021 no brinde atención especial a la necesidad de fortalecer el sistema sanitario en medio de la pandemia y la transición hacia la postpandemia del covid-19 para enfrentar las ostensibles fallas estructurales demostradas –al punto que se reduce la participación del PGN del sector Salud en el PGN en 2021 y no parecen preverse

novedosos programas y proyectos de inversión–, ni a la implementación de programas prioritarios de desarrollo rural y tierras previstos en el Punto 1 del Acuerdo Final con las FARC. Así como tampoco se prevean apreciables ajustes del PGN en otros sectores como el de las Fuerzas Militares.

Con el ingrediente adicional que tampoco se observan sustanciales variaciones en la composición intersectorial del PGN 2021.

4. Consecuencia de lo anterior, resulta evidente que el Proyecto de PGN 2021 no refleja de manera alguna las prioridades de gasto público emanadas de los impactos socio-económicos de la pandemia del covid-19, así como tampoco las verdaderas condiciones de entorno de la economía colombiana en el bienio 2020-2021.

En este sentido, se destaca apenas un magro esfuerzo presupuestal para contribuir a la reactivación de la economía, concentrado particularmente en el sector de vías. Así, se prevé un esfuerzo adicional cercano a \$2.0 billones para el sector, destacándose el caso de los proyectos “Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de Corredores Rurales Productivos -Colombia Rural” y “Construcción, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura para Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones”, los cuales ven aumentada su asignación presupuestal en cerca de \$600 MM para 2021.

5. Por último, sobresale la necesidad de replantear el actual Plan Nacional de Desarrollo a la luz de los impactos socio-económicos y de los requerimientos prioritarios de política pública generados por la pandemia del covid-19 en el país.

Edición 696 – Semana del 22 al 28 de agosto de 2020