

Imprimir

El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN). Las cuentas no son tan claras como las muestran en el Mensaje Presidencial con el cual se radicó.

Para ver la consistencia completa del PPGN, lo que siempre se hace es reclasificarlo en términos de la metodología aprobada internacional, *“por encima y por debajo de la línea”* (FMI). Es decir, desglosar los ingresos y los gastos, así como las fuentes de financiamiento, y de esta manera estimar el resultado fiscal implícito del Proyecto de Presupuesto.

El resultado fiscal implícito del PPGN 2020

El cálculo del resultado fiscal implícito, el cual corresponde a la diferencia entre Ingresos y Gastos se muestra en el Cuadro 1. Allí mismo se muestran las fuentes de financiamiento.

Cuadro 1. Resultado Fiscal implícito (MMS)		
Rubro	2019	2020
INGRESOS TOTALES	187,233	202,139
Ingresos Corrientes de la Nación	149,775	159,367
Establecimientos Públicos	15,362	17,316
Fondos Especiales	11,076	11,500
Rentas Parafiscales	2,085	2,247
Excedentes Financieros y Utilidades	8700	11441
Recuperación de cartera	235	268
GASTOS	226,398	242,324
FUNCIONAMIENTO	156,558	172,063
Gastos de personal	31,828	33,433
Adquisición de Bienes y Servicios	9,183	8,739
Transferencias	112,942	126,158
Gastos de Comercialización y Producción	1,513	2,531
Adquisición de Activos Financieros	322	378
Disminución de Pasivos	238	235
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e intereses de mora	532	590
INTERESES DE LA DEUDA	29,099	29,907
INVERSIÓN	40,741	40,354
RESULTADO FISCAL (INGRESOS – GASTOS)	- 39,165	- 40,185
FINANCIAMIENTO	49,165	40,185
Crédito Interno	43,940	37,106
Crédito Externo	16,506	10,482
Desembolsos	22,836	29,389
Disposición de Activos	2,500	8,500
Reintegros y Recursos No Apropriados	1,819	511
Recursos del Balance y Otros RK	4,472	10,943
Rendimientos Financieros	2,764	2,032

Fuente: PPGN 2020. Cálculos propios

Si se observa con detalle, se observa que el Resultado Fiscal de 2020 tiene el mismo valor, con signo contrario al rubro de Financiamiento, como lo exige la metodología. Sin embargo, para el año 2019, hay una diferencia de \$10 billones, la cual corresponde al Presupuesto General de la Nación que actualmente se encuentra SUSPENDIDO y que corresponde a \$3.882 mil millones a Funcionamiento y \$6.118 mil millones a Inversión[1].

Este hecho no solo muestra la magnitud del déficit presupuestal de 2019, el cual asciende a \$49.165 mil millones (4.7% del PIB) y no de \$39.165 mil millones (3.8% del PIB), así como el sobre ajuste que trae el presupuesto de inversión, pues la misma se reduce en un 13.9% al pasar de \$46.859 mil millones en 2019 a \$40.354 mil millones en 2020.

El Presupuesto Suspendido

El elemento central del Presupuesto de 2019 suspendido, en el rubro de funcionamiento como de inversión, es que hacen parte de lo que se contabiliza como Gasto Público Social. En lo que corresponde a Funcionamiento, cuyo aplazamiento asciende a \$3,9 billones, el 72% de este, corresponde al rubro presupuestal aprobado por el Congreso de la República para el *“Aseguramiento en Salud (Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1393 de 2010, 1438 de 2011 y 1607 de 2012)”* por un valor de \$2.8 billones. De igual manera destaca el rubro de *“Financiación Pensiones Régimen de Prima Media con Prestación Definida Colpensiones Ley 1151 de 2007”* por \$269 mil millones.

En lo que corresponde al ítem de inversión, el aplazamiento se concentra en rubros presupuestales tales como:

- Los subsidios a las tarifas eléctricas y de gas (\$796 y \$338 mil millones, respectivamente);
- Transferencias monetarias condicionadas para la población vulnerable (\$727 mil millones);
- Apoyo para fomentar el acceso a la educación superior (\$823 mil millones)
- Ampliación de mecanismos de fomento de la educación superior nacional (\$232 mil millones);
- Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de la red terciaria (\$328 mil millones);
- Subsidios para la vivienda (\$113 mil millones); y
- Recursos presupuestados para apoyar la inversión a nivel nacional, con el previo concepto del DNP (\$1.202 mil millones), entre otros.

A este ajuste, se le debe sumar el que trae el Proyecto de Presupuesto para el año 2020. Todo ello corrobora la política gubernamental la cual considera que los programas sociales para los hogares de bajos ingresos *“incentivan la ociosidad, fomentan la carga libre y crean una cultura de dependencia”*, una subclase de indigentes[2]; y, por tanto, buscan reducir la distribución de los subsidios públicos domiciliarios, los subsidios a los programas sociales, e incluso los apoyos para la provisión de bienes públicos complementarios para el sector agropecuario y demás sectores productivos. A ello, le suman el discurso de la mejora de la calidad de las intervenciones públicas; olvidando que, con este tipo de políticas, se reduce el

bienestar de la sociedad y se genera más inequidad e injusticia social.

El Proyecto de Presupuesto 2020

El PPGN para 2020 asciende a \$271,7 billones de pesos (24.3% del PIB), de los cuales el 93,6% corresponde a recursos de la Nación y el restante 6,4% a Recursos Propios. La distribución, entre los 3 ítem de Gasto, es: El 63.3% corresponde a Gastos de Funcionamiento; el 21,8% al Servicio de la Deuda (Amortizaciones más Intereses); y, el restante 14,9% a Inversión. Así pues, el Gasto Presupuestal Primario (Gasto sin considerar el Servicio de la Deuda) del PPGN asciende a \$212,4 billones (19.0% del PIB).

Además del sobre ajuste que trae el rubro de inversión del PPGN 2020, cabe señalar que la anterior síntesis tiene sus matices, los cuales se deben presentar, pues dentro del rubro de Funcionamiento, varios de ellos corresponden a transferencias de recursos a otras unidades ejecutoras del Gobierno General para la provisión de bienes públicos esenciales para los ciudadanos. En otras palabras, corresponde a inversiones propiamente dichas que no realiza directamente el Gobierno Nacional (Cuadro 2, Gráfico 1).

Cuadro 2. Proyecto de Presupuesto 2020 (MM\$)				
RUBRO	TOTAL	NACION	PROPIOS	DISTRIBUCIÓN (%)
DEUDA	59,296.3	59,295.1	1.2	21.82
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA	14,285.0	14,285.0		5.26
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA	45,011.3	45,010.1	1.2	16.57
FUNCIONAMIENTO	172,063	163,719	8,344	63.3
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	125,934	122,915	3,019	46.3
G. DE PERSONAL	33,433	31,475	1,958	12.3
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	8,739	7,946	793	3.2
G. DE COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN	2,531	122	2,409	0.9
G. POR TRIBUTOS, MULTAS, SANCIONES E INTERESES DE MORA	590	493	97	0.2
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS	378	320	58	0.1
DISMINUCIÓN DE PASIVOS	235	225	10	0.1
TRANSFERENCIA DE CAPITAL	224	224		0.1
INVERSIÓN	40,354.4	31,384.0	8,970.4	14.85
TOTAL GENERAL	271,714.0	254,398.0	17,316.0	100.00

Fuente: PPGN 2020. Cálculos propios.



El servicio de la deuda pública y el posible impacto de la actual devaluación

El rubro del servicio de la deuda (Amortizaciones + Intereses) asciende a \$59.3 billones (5.3% del PIB), 75,9% pertenece a la deuda interna y el 24,1% a la deuda externa. Los intereses de la deuda ascienden a \$29.9 billones, el 50% del servicio total.

Si el servicio de la deuda externa 2020 se hubiese liquidado a la tasa representativa de mercado de 3.129 pesos por dólar,[3] entonces, una devaluación del tipo de cambio de un uno (1) por ciento, representaría un impacto fiscal en el presupuesto del servicio de la deuda externa de 143 mil millones de pesos. En otras palabras, si se liquidara el presupuesto del servicio de la deuda externa para el 2020 a la tasa de cambio de 3,500 pesos por dólar, que corresponde a la tasa por donde ronda el tipo de cambio por estos días de anormalidad[4], el aumento del rubro sería del orden de los \$1.7 billones.

Funcionamiento

El rubro de funcionamiento para el año fiscal 2020 ascienden a \$172 billones (15.4% del PIB),

el 63% del total del PPGN. Los ítems más representativos son las Transferencias Corrientes (\$125.9 billones -11.3% del PIB), los Gastos de Personal (\$33.4 billones 3.0% del PIB) y la adquisición de bienes y servicios (\$8.7 billones -0.8% del PIB). Estos tres ítems representan el 97,7% del rubro de Funcionamiento.

Las Transferencias Corrientes

Las transferencias corrientes son importantes en el Presupuesto. Allí se contabilizan gastos que realizan otras unidades ejecutoras del Estado como departamentos y municipios o algunas entidades del sistema nacional de pensiones o del Gobierno General. Corresponde en lo fundamental a asignaciones aprobadas previamente por la Constitución Política o por alguna norma en particular.

Los rubros más representativos de las Transferencias Corrientes[5] corresponden al Sistema General de Participaciones -SGP- (\$43.9 billones -3.9% del PIB); las “prestaciones sociales relacionadas con el empleo”[6] (\$31.2 billones -2.8% del PIB); las transferencias a otras entidades del Gobierno General[7] (\$24.1 billones -2.2% del PIB); así como a las denominadas “Prestaciones Sociales Asumidas por el Gobierno”[8](\$15.8 billones -1.4% del PIB).

No sobra señalar que con los recursos del SGP[9] se financia la provisión de bienes públicos esenciales para los ciudadanos como lo son la educación (\$24.7 billones), la Salud (\$10.3 billones); el agua potable y el saneamiento básico (\$2.3 billones); las Asignaciones para Propósito General (\$4.9 billones) y para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (\$1.3 billones); los programas de alimentación escolar (\$218.5 mil millones) o las asignaciones para los resguardos indígenas (\$227.3 mil millones)[10].

Gastos de Personal

En el rubro de gastos de personal (\$33.4 billones) se contabiliza el gasto asociado con el personal vinculado que presta servicios personales remunerados en las entidades del Presupuesto General de la Nación a través de una relación legal o de una relación contractual

laboral. Los gastos de personal se clasifican en planta de personal permanente (99.5% del rubro del PPGN); y, personal supernumerario y planta temporal (0.5%).

Los gastos de planta de personal permanente se clasifican según objeto de gasto en: Salario (\$19.9 billones); Contribuciones inherentes a la nómina (\$6.2 billones); Remuneraciones no constitutivas de factor salarial (\$5.5 billones); Otros gastos de personal - Previo concepto DGPPN (\$1.7 billones); Personal extranjero en consulados y embajadas (local) (\$16.4 mil millones).

De acuerdo con el Manual de Clasificación Presupuestal, las contribuciones inherentes a la nómina corresponden a “las contribuciones legales que debe hacer una entidad como empleadora, a entidades del sector privado y público”, entre ellas: Cajas de Compensación Familiar, SENA, ICBF, Fondos Administradores de Pensiones, Empresas Promotoras de Salud, entre otras. Estas contribuciones se encuentran claramente definidas y tiene como base las asignaciones salariales. Para el agregado de las entidades del PGN, la relación entre las contribuciones inherentes a la nómina y el salario es del 31%. Cuando se calcula esta misma ratio para cada una de las unidades ejecutoras del PGN, se encuentra que el valor medio es de 36% con una desviación estándar de 6 puntos porcentuales, lo cual demuestra cuan baja es la volatilidad del indicador.

Una situación diferente sucede con las Remuneraciones no constitutivas de factor salarial, las cuales están más asociadas al poder de negociación frente a la institucionalidad presupuestal. Cuando se relaciona el valor de estas remuneraciones con el salario para cada una de las unidades ejecutoras del PGN, se encuentra que el valor medio es del 17% con una desviación estándar del 16%. Los valores máximos se encuentran en la Rama Judicial. Por ejemplo, para la Corte Suprema de Justicia, las Remuneraciones no constitutivas de factor salarial corresponde al 95% del salario, el 80% para el Consejo de Estado, el 72% para los Tribunales y Juzgados, el 70% para el Consejo Superior de la Judicatura, el 69% para la Corte Constitucional, y el 54% para la Fiscalía General de la Nación. De igual manera hay Unidades donde esta relación es inferior al 5%.

El costo unitario de la nómina de las entidades que conforman el PGN

En el cuadro 3 se presenta el número de cargos que se programan por sectores de las unidades ejecutoras del PGN y el costo unitario de los gastos de personal asociados. De igual manera, se incluye los gastos de personal financiados con recursos del Sistema General de Participaciones para el sector Educación y Salud, como las transferencias a las Universidades.

Cuadro 3. Costos Unitarios de los gastos de personal			
Sector (Millones de \$)	Número de Cargos	Costo Total	Salarios mínimos
1 RAMA EJECUTIVA	81,136	7,082,337	8.4
Relaciones Exteriores	2,976	482,790	15.9
Inteligencia	510	71,470	13.4
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1,427	187,082	12.6
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	657	83,204	12.1
Vivienda, Ciudad y Territorio	396	48,439	11.8
Hacienda	15,077	1,808,005	11.5
Minas y Energía	1,351	160,732	11.4
Presidencia de la República	1,810	207,724	11.0
Comercio, Industria y Turismo	1,828	208,350	10.9
Transporte	4,899	552,552	10.8
Deporte y Recreación	176	18,788	10.2
Planeación	666	70,374	10.1
Ciencia, Tecnología e Innovación	119	12,394	10.0
Empleo Público	588	48,598	7.9
Trabajo	2,772	225,369	7.8
Cultura	618	47,873	7.4
Agricultura y Desarrollo Rural	2,799	205,520	7.0
Educación	1,251	90,158	6.9
Salud y Protección Social	4,436	321,268	6.9
Inclusión Social y Reconciliación	10,392	705,477	6.6
Interior	2,400	145,912	5.8
Información Estadística	2,304	136,505	5.7
Justicia y del Derecho	21,685	1,235,754	5.5
2 DEFENSA Y POLICIA	475,958	16,489,129	3.3
Fuerzas Militares	63,651	4,008,364	6.0
Policías	151,950	6,992,969	4.4
Ministerio de Defensa (Civiles)	18,254	844,379	4.4
Policía Nacional (Civiles)	5,268	230,410	4.2
Soldados y Alumnos Defensa	202,955	4,144,227	2.0
Auxiliares y Alumnos Policía	33,890	258,780	0.8

3 RAMA, FISCALIA Y ORG. AUTONOMOS	74,671	9,702,281	12.5
Congreso de la República	868	472,710	52.2
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	1,871	293,042	15.0
Fiscalía	25,969	3,403,144	12.6
Organismos de Control	10,598	1,334,935	12.1
Empleo Público	83	10,428	12.0
Rama Judicial	31,528	3,902,365	11.9
Registraduría	3,758	285,657	7.3
4. Transferencias	465,289	29,063,626	6.0
BGP Educación	360,205	22,711,877	6.0
Docentes y Administrativos Universidades	58,517	3,685,038	6.0
BGP Salud	46,567	2,666,911	5.5
Gran total	1,097,055	62,337,373	5.4

Fuente: PPGN 2020. Cálculos propios.

El número de cargos asciende a un millón cien (3.3% de la Población Económicamente Activa) y un costo cercano a los \$62.3 billones de pesos (5.6% del PIB). El costo unitario mensual promedio para este número de cargos es de 4 millones 735 mil 206 pesos (\$4´735.206, algo más de 5 salarios mínimos).

Un elemento por destacar de esta aproximación es la diferencia que existe entre los costos unitarios de los funcionarios del Congreso de la República (52.2 salarios mínimos) y los civiles de la Policía Nacional (4.2 SM) o del Ministerio de Defensa (4.4 SM) o los profesores (6.0 SM) y profesionales de la salud (5.8 SM). Con esta información, un ciudadano podría afirmar: Ser congresista paga. De igual manera, hay que reevaluar el mecanismo mediante el cual se incrementa el sueldo de los congresistas ya que no guarda relación con la del aumento salarial del resto de trabajadores (públicos o privados) y menos con los niveles de productividad.

Ahora bien, observando la actual composición de los gastos de personal, las cargas más importantes se concentran en las entidades con mayor poder de negociación (las fuerzas militares, la rama judicial, la fiscalía, el Congreso de la República, entre otros). Esta situación difícilmente va a ser modificada en el corto y mediano plazo. Es un hecho la no reducción de los sueldos de los congresistas. Por tal razón, una reforma extrema que mantuviera los gastos de personal de las Fuerzas Militares, del sector justicia con la fiscalía, el Congreso de la República, y el Ministerio de Hacienda; y redujera a su mínima expresión al resto, ello

conllevaría una reducción de tan sólo un 20% de los gastos de personal. Esta reducción, en el marco del total del PPGN, tan sólo representaría un 10%.

En suma...

Esta aproximación muestra el sobre ajuste que trae el PPGN en relación con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la República para 2019, pues los Cuadros que trae el Mensaje Presidencial para el 2019 corresponde a la apropiación vigente a 30 de junio menos el presupuesto suspendido, el cual asciende a \$10 billones.

De igual manera, los costos unitarios de las nóminas permiten observar las diferencias salariales tan grandes que existen entre unidades ejecutoras. Llama la atención la correspondiente al Congreso de la República.

Finalmente, señalar que el ajuste a los programas sociales no es más que la confirmación del mito de la “cultura de la dependencia” sobre la cual la dirigencia del Gobierno nacional trabaja adicional a la de la eficiencia del gasto público, olvidando que ese tipo de ajustes desincentivan el crecimiento económico, reducen el bienestar de los ciudadanos y profundiza la inequidad e injusticia social.

Jorge Enrique Espitia.

Foto obtenida de: <https://id.presidencia.gov.co/>

[1] En varios cuadros del PPGN 2020 hay una nota que dice: Nota: 2019* apropiación vigente a 30 de junio menos suspensión.

[2] Hanna, Rema. 2019. The Myth of Welfare Dependency, en <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-myth-of-welfare-dependency-by-rema-hanna-2019-08?barrier=accesspaylog>

[3] Este valor corresponde al supuesto de la Tasa de Cambio Promedio para el año 2020 que trae el PPGN 2020.

[4] "... estos no son tiempos normales, debido principalmente al estado actual de la formulación de políticas monetarias. Aquí, uno debe preguntarse si Trump ha estado aumentando sus amenazas de aranceles adicionales contra China como una forma de presionar a la Reserva Federal de EE. UU. para que reduzca las tasas de interés..." En O'Neill, Jim. 2019. Trump's One Way Economy.

https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-one-way-economy-by-jim-o-neill-2019-08?a_la=english&a_d=5d52ca70a5629c1e30822a9f&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=homepage&a_li=trump-one-way-economy-by-jim-o-neill-2019-08&a_pa=curated&a_ps=

[5] Este conjunto de gastos contabiliza el 91% de las transferencias corrientes.

[6] En este rubro se contabilizan las Pensiones de Cajanal (\$7.6 billones) como las del Magisterio (\$6.2 billones); las mesadas pensionales (\$2.8 billones); las asignaciones de retiro de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (\$6.6 billones); entre otros.

[7] Por ejemplo, el aseguramiento en salud (\$18.5 billones); las transferencias a las universidades públicas (\$3.6 billones); entre otros.

[8] En las prestaciones sociales asumidas por el Gobierno se encuentra la financiación de las pensiones del régimen de prima media (\$14.8 billones), en lo fundamental.

[9] Los recursos del SGP representan el 15% del Total de Gastos del Presupuesto General de la Nación o el 20% del Gasto Primario del Presupuesto.

[10] Las asignaciones especiales para los resguardos indígenas corresponden al 0.084 del Presupuesto de Gastos Total mientras que el de alimentación escolar el 0.080%.