

Imprimir

Con el Decreto 2118 del 15 de diciembre de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reduce el Presupuesto General de la Nación de 2017 en \$4 billones “con el fin de respetar y mantener la regla fiscal” y demostrarle a las firmas internacionales calificadoras de riesgo, que deben tener confianza en el ajuste fiscal que ellas demandan.

Sector (Miles de Millones de \$)	Apropiación	Reducción	Apropiación Ajustada	Participación
TOTAL PGN	233,304	4,000	229,304	100.00
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL	50,535	1,367	49,168	34.18
TRABAJO	26,809	874	25,935	21.85
COMUNICACIONES	1,640	304	1,336	7.60
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	11,692	254	11,438	6.35
TRANSPORTE	7,678	254	7,424	6.35
HACIENDA	21,634	205	21,429	5.13
AGROPECUARIO	2,969	127	2,843	3.18
DEFENSA Y POLICIA	30,098	118	29,980	2.95
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3,102	85	3,017	2.13
MINAS Y ENERGIA	3,989	69	3,920	1.73
EMPLEO PUBLICO	425	56	369	1.40

ORGANISMOS DE CONTROL	1,835	54	1,781	1.35
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1,697	50	1,647	1.25
EDUCACION	35,449	38	35,412	0.95
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	14,872	30	14,841	0.75
RAMA JUDICIAL	3,841	26	3,814	0.65
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	754	20	735	0.50
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1,004	15	989	0.38
FISCALIA	3,455	14	3,440	0.35
INTERIOR	1,172	14	1,158	0.35
PLANEACION	564	13	551	0.33
CULTURA	409	5	403	0.13
INFORMACION ESTADISTICA	402	2	399	0.05
REGISTRADURIA	854	1	853	0.03
RELACIONES EXTERIORES	968	1	967	0.03
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3,849	1	3,847	0.03
CIENCIA Y TECNOLOGIA	380	-	380	-
CONGRESO DE LA REPUBLICA	544	-	544	-
DEPORTE Y RECREACION	591	-	590	-

INTELIGENCIA	94	-	94	-
JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ	-	-	-	-

Fuente: Decreto 2118 del 15 de diciembre de 2017

El recorte se realiza dado que la planeación financiera, a partir de la última reforma tributaria, y el recaudo fiscal esperado no se logró, debido a la desaceleración económica por la que atraviesa la economía: “Recortamos este presupuesto con el fin de lograr las metas fiscales”. Una deficiente estimación del impacto de la reforma tributaria como de la gestión del recaudo conlleva un ajuste del gasto para cumplir con la meta del resultado fiscal (ingresos menos gastos).

Rubro (Miles de Millones \$)	Recorte	Participación (%)	Participación (%)
Funcionamiento	1,745	44.13	67.45
Transferencias	1,500	37.94	57.98
Gastos de Personal	160	4.05	6.18
Operación comercial	44	1.11	1.70
Gastos Generales	41	1.04	1.58
Inversión	842	21.29	32.55
Servicio de la Deuda	1,367	34.57	

Amortizaciones	567	14.34
Intereses	800	20.23
Recorte Total	3,954	100.00
Gasto Primario	2,587	100.00

Fuente: Decreto 2118 del 15 de diciembre de 2017

El recorte total se revela en lo fundamental, a partir del rubro de Funcionamiento (44.13%); Servicio de la Deuda (34.57%) e Inversión (21.29%). Ahora bien, desde la arista del Gasto Primario (Gasto Total sin Servicio de la Deuda), la reducción la explica los Gastos de Funcionamiento (67.45%) en lo fundamental el sub rubro de Transferencias (57.98%); y la Inversión (32.55%). Es importante no olvidar que en el rubro de Funcionamiento se contabilizan los Gastos de Personal, los Gastos Generales; las Transferencias y los Gastos de Comercialización.

De los \$4 billones del ajuste, el 77% se financiaba con recursos nación y, el restante 23%, con recursos propios.

El micro detalle del recorte

Dado que el recorte se concentra en los ítem´s de Inversión y de Transferencias (que pertenece al rubro de Funcionamiento), a continuación se reportan algunos aspectos de interés, al interior de cada una de las Unidades Ejecutoras del Presupuesto General de la Nación.

- En el caso de la Presidencia de la República el recorte fue de \$44.000 millones (\$41.000 en Funcionamiento y \$3.000 en Inversión). Los de funcionamiento se concentran en las transferencias al Fondo de Programas Especiales para la Paz: Programa Desmovilizados (\$39.770 millones).
- A la Agencia Colombiana para la reintegración de Personas y Grupos alzados en armas se le redujo el presupuesto en cerca de \$2.000 millones concentrados en el Fondo de Programas Especiales para la Paz: Programa de Reintegración Social y Económica (85%).
- En la Agencia de Renovación del Territorio (ART) la reducción ascendió a \$30.501 millones, básicamente en el proyecto de inversión de “Implementación de obras de pequeña y mediana infraestructura para el desarrollo de los territorios afectados por el conflicto armado y cultivos de uso ilícito” por \$29.200 millones; como en el programa de “Implementación de actividades de fortalecimiento institucional, social y comunitario en zonas afectadas por el conflicto armado y por los cultivos de uso ilícito” por \$1.301 millones.
- Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se le recortaron \$198 mil millones. Los rubros donde se realiza la reducción presupuestal tienen en su leyenda “PREVIO CONCEPTO” ya del DNP o de la Dirección General de Presupuesto.

- El Ministerio de Agricultura contribuye con el ajuste en cerca de \$67.676 millones por el lado de la inversión en proyectos tales como: Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional (\$30.000 millones); asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero fondo fomento agropecuario (\$20.000 millones); e, implementación de estrategias tecnológicas dirigidas al desarrollo de la cadena láctea nacional (\$10.887 millones).
- En la Unidad de Restitución de Tierras el ajuste fue del orden de los \$8.474 millones, asociados en lo fundamental al proyecto de inversión “implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional (\$8.130 millones).
- El recorte en la Agencia Nacional de Tierras ascendió a \$4.559 millones concentrado en el programa “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional” (\$3.880 millones).
- La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) contribuye con el ajuste con \$15.477 millones concentrados en lo fundamental en los proyectos de inversión “apoyo a la implementación de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario con enfoque territorial y de fortalecimiento de capacidades productivas y comerciales para la población rural a nivel nacional” (\$6.613 millones); “administración, conservación y operación de distritos de riego y drenaje a nivel nacional” (\$2.475 millones); y, “Análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional -Fondo Nacional de Adecuación de Tierras” (\$5.913 millones).
- Para el Ministerio de Minas y Energía el recorte presupuestal ascendió a \$48.921 millones concentrados en los proyectos de inversión, tales como: Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector GLP (\$13.650 millones); Normalización del servicio de energía

(\$22.000 millones); Distribución subsidios para usuarios ubicados en áreas especiales del Sistema Interconectado Nacional – Sector eléctrico (\$7.200 millones);e, Implementación del plan estratégico sectorial para la eliminación del uso del mercurio de la actividad minera en el territorio nacional (\$3.695 millones)

- En el Ministerio de Educación Nacional el ajuste fue de \$30.158 millones en los proyectos de Fortalecimiento del modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo en Colombia (\$4.000 millones); mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media (\$1.900 millones); y, Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia (\$22.956 millones).
- La Agencia Nacional de Infraestructura contribuyó con el ajuste en \$114.074 millones, básicamente en el proyecto mejoramiento, apoyo estatal proyecto de concesión Ruta del Sol Sector 2 (\$102.726 millones).
- En la Procuraduría General de la Nación el ajuste ascendió en 1.253 millones; en la Defensoría del Pueblo de \$51.148 millones; y de \$26.178 en la Rama Judicial.
- En el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el ajuste fue de \$4.008 millones básicamente dado por el programa de inversión Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector (\$2.099 millones).
- En el Ministerio de Trabajo el recorte ascendió a \$868.063 millones, concentrado en el rubro de transferencias: Financiación pensiones régimen de prima media con prestaciones definidas -Colpensiones- Ley 1151 de 2007 y Decreto 2011 de 2012 (\$700.000 millones).

- El recorte en la Unidad para las Víctimas ascendió a \$84.005 millones, de los cuales el 48% corresponde a recursos nación y el restante 52% a recursos propios; estos últimos corresponden al Fondo para la reparación de las víctimas. Los recursos nación se concentraron en el proyecto Conservación, organización, digitalización e indexación de los documentos de las víctimas del conflicto armado (\$14.960 millones); Prevención, atención a la población desplazada (\$4.116 millones); Asistencia y atención integral a víctimas (\$7.400 millones); Implementación de las medidas de reparación colectiva (\$2.912 millones); Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional (\$2.304 millones); implementación del plan estratégico de tecnología de información para asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (\$4.537 millones); entre otros.
- En el ICBF el recorte asciende a \$160.014 millones (95% recursos propios y 5% recursos nación). Los recursos propios se concentraron en gastos de personal asociados a la nómina (previo concepto DGPPN) (\$131.956 millones). El programa de inversión denominado Protección -Acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia contribuyó al recorte en 8.924 millones (\$4.101 millones recursos nación y \$4.823 millones propios).

El detalle como los niveles del recorte, contrastan con el llamado que hace el Ejecutivo a través de la Directiva Presidencial 03 ordenando dar prioridad a los asuntos relacionados con el posconflicto: “dar prioridad, en la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, a aquellos gastos que permitan atender los compromisos del Gobierno Nacional orientados a la financiación y ejecución de las diferentes acciones que demanda el proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP”; como el compromiso de fortalecer el desarrollo rural integral; y, atender a las víctimas del conflicto armado.

La deficiente evaluación del impacto económico y fiscal de la reforma tributaria por parte del Ministerio de Hacienda como de su par evaluador, el Congreso de la República quien la discutió y aprobó, conlleva ajustes por el lado del gasto en entidades de alto impacto social.

Al respecto, la Comisión del Gasto Público considera que una trayectoria de ajuste de los gastos de funcionamiento y de inversión como porcentaje del PIB como la planteada por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), tiene serias repercusiones, no sólo, sobre el crecimiento económico sino sobre las condiciones de vida de la población más vulnerable al exigirle a las unidades ejecutoras recortes en los programas sociales. Estas repercusiones son aún más graves en un escenario de recesión económica y reducción de los niveles de empleo (Pág. 2)[1].

Este tipo de Decretos nos introduce en una discusión sobre el proceso presupuestal en Colombia, entre ellas:

- La necesidad de unificar el proceso presupuestal de funcionamiento e inversión en una sola entidad;
- Las deficiencias de planeación, de ejecución como de gestión de las Unidades Ejecutoras;
- La necesidad de una presupuestación plurianual como por programas;
- En los recortes aquí previstos el tema de las necesidades e impacto regional no aparece. De ahí la necesidad de regionalizar los proyectos y programas de inversión, de tal manera que se pueda evaluar el impacto regional de una medida como el actual recorte, en palabras de la Comisión del Gasto: “una visión integrada de las necesidades de gasto de inversión nacional y regional”;
- No hay un soporte técnico sobre cada uno de los recortes que presenta el Decreto, de ahí la necesidad que existe de los proyectos de inversión sean evaluados periódicamente con criterios técnicos por una entidad independiente.

JORGE ESPITIA.

Diciembre 27 de 2017

[1] Si bien la Comisión no debía considerar aspectos asociados con los ingresos “considera importante que el Gobierno evalúe de nuevo medidas para lograr un mayor recaudo y un sistema tributario más eficiente y equitativo”, el cual no se logró y siendo uno de los objetivos de la reforma tributaria pasada. Estas medidas deben ser complementadas “por un esfuerzo propio significativo de las entidades territoriales -dado el potencial que existe-, y un uso más eficiente de los recursos del Sistema General de Regalías”.