



Bogotá D.C., 15 de septiembre de 2020

Doctores:

LEONARDO RICO

Presidente Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

JOSÉ A. GNECCO

Presidente Comisión Tercera del Senado de la República

JOSÉ E. HERNANDEZ

Presidente Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes

CARLOS A. JIMENEZ

Presidente Comisión Cuarta del Senado de la República

Bogotá D.C.

ASUNTO: Informe de **ponencia negativa para primer debate** al Proyecto de Ley No. 185 de 2020 Senado - 296 de 2020 Cámara **“POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021”**

Cordial saludo,

Atendiendo la designación hecha por las Mesas Directivas de las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes, presento informe de **ponencia negativa para primer debate** al Proyecto de Ley No. 185 de 2020 Senado - 296 de 2020 Cámara **“POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021”** y solicito a los miembros de la Honorable Plenaria del Senado **ARCHIVAR** este Proyecto de Ley de acuerdo con los argumentos y razones sustentadas en la siguiente exposición.

Cordialmente,

Wilson Neber Arias Castillo

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Partido declarado en oposición

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
E-mail: Wilson.arias@senado.gov.co
Bogotá, D.C.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Presupuesto General de la Nación 2021: una oportunidad perdida.

1. INTRODUCCIÓN

Juan José Echavarría, Gerente del Banco de la República, manifestó que la economía colombiana está viviendo un “momento de guerra”¹; y no es para menos. Frente a la coyuntura económica en la que nos encontramos, con una caída del -15,7% del Producto Interno Bruto (PIB) en el segundo trimestre del año con respecto al mismo periodo en el 2019, inflación del -0,01% en agosto del 2020 frente a julio 2020 y desempleo del 20,2% en julio 2020 con respecto a julio 2019, resulta claro que las prioridades deben estar fijadas en la reactivación de la economía nacional.

La teoría económica que estudia la relación entre la demanda, el empleo y los ingresos sostiene que la intervención directa del gobierno a través del gasto público resulta ser una herramienta clave de la política fiscal para dinamizar la demanda agregada, impulsando la creación de empleo, la construcción de infraestructura, e incluso, la inversión privada.

Políticas de esta naturaleza, consideradas de tipo “keynesiano”, fueron implementadas por mandatarios como el expresidente de los EE.UU. Franklin D. Roosevelt, promoviendo así la recuperación económica de dicha nación ante la crisis de 1929. La teoría keynesiana es recordada en todos los debates macroeconómicos, más que por cualquier otra cosa, por demostrar la eficacia del efecto multiplicador del gasto público en los demás componentes de la demanda, revalorizando así el papel del Estado en la economía. De igual forma, la evidencia empírica demuestra que los episodios de desempleo, crecimientos negativos, brotes deflacionarios y reducciones drásticas de la demanda exigen que los Estados dinamicen la economía y, para este fin, no hay herramienta más eficaz que el gasto público.

El 29 de julio del presente año fue radicado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, el proyecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia del 2021 (en adelante PGN 2021). La discusión en las comisiones económicas del Congreso de la República se inició después de vencerse el último plazo que la normatividad exige para que el Legislativo pudiese devolver el proyecto al Ejecutivo y sin dar mayor debate sobre su financiamiento y alcance como instrumento de política fiscal, el monto fue aprobado el jueves 10 de septiembre del 2020.

Posterior a un análisis de sus pilares, enfoque y estructura, concluyo que el PGN 2021 no cumple con los requisitos para afrontar esta crisis económica sin precedentes: el monto no resulta ser suficiente

¹ Emisor ve más pronunciada la caída de la economía este año. (31 de julio de 2020). Portafolio. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/emisor-ve-mas-pronunciada-la-caida-de-la-este-ano-543254>

para atender los profundos efectos socioeconómicos de la pandemia, y mucho menos la distribución planteada por el Gobierno.

En concordancia con lo anterior, presento esta ponencia **NEGATIVA** al Proyecto de Ley No. 185 de 2020 Senado - 296 de 2020 Cámara “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021” y expongo las razones que la motivan.

El PGN 2021 asciende a un monto total de \$313,9 billones, suma que representa según documentos oficiales un incremento del 19,2%. No obstante, al omitir el servicio a la deuda, el PGN registra apenas un aumento del 13,5% representando escasos 21 pp del PIB. De los \$313,9 billones: \$185 billones (58,9%) corresponden a gastos de funcionamiento, \$75,9 billones (24,2%) al pago del servicio de la deuda y \$53,1 billones (16,9%) a inversión. El total del presupuesto equivale al 27,7% del PIB.

Como se aprecia en el cuadro 1, los gastos en funcionamiento, junto con el servicio a la deuda pública, representan el 83% (\$261 billones) del PGN 2021, frente a un 17% (\$53 billones) en presupuesto de inversión. Esta última resulta ser una asignación limitada en medio de una crisis económica sin precedentes como la actual.

Concepto	2020*	2021	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	Proyecto (2)		(3)=(2/1)	2020 (4)
FUNCIONAMIENTO	166,714	185,014	11.0	16.4	16.3
Gastos de personal	33,442	35,452	6.0	3.3	3.1
Adquisición de Bienes y Servicios	9,279	8,937	(3.7)	0.9	0.8
Transferencias	121,369	136,673	12.6	12.0	12.1
SGP	43,847	47,675	8.7	4.3	4.2
Pago de Mesadas Pensionales	40,966	42,493	3.7	4.0	3.7
Aseguramiento en Salud	18,268	22,011	20.5	1.8	1.9
Instituciones de Educación Superior Públicas sin pensiones	3,689	3,950	7.1	0.4	0.3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2,391	3,061	28.0	0.2	0.3
Resto de transferencias	12,208	17,482	43.2	1.2	1.5
Gastos de Comercialización y Producción	1,409	2,386	69.3	0.1	0.2
Adquisición de Activos Financieros	391	515	31.7	0.0	0.0
Disminución de Pasivos	239	460	92.2	0.0	0.0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	584	593	1.5	0.1	0.1
DEUDA	53,614	75,898	41.6	5.3	6.7
INVERSIÓN	43,132	53,085	23.1	4.3	4.7
TOTAL	263,459	313,998	19.2	26.0	27.7
TOTAL SIN DEUDA	209,845	238,100	13.5	20.7	21.0

*2020 Apropriación a 30 de junio menos Emergencia COVID-19 y suspensión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Cuadro 1. Composición del PGN 2020/2021. Tomado de los anexos técnicos del proyecto de Presupuesto

He afirmado públicamente que el monto del PGN resulta insuficiente para afrontar la actual coyuntura del país, además de enfocar considerables montos hacia gastos no prioritarios con exiguos resultados en la reactivación y pretender una financiación basada en medidas tributarias regresivas. Expongo estas ideas en cada uno de los componentes del proyecto.

2. EL PRESUPUESTO DE RENTAS O INGRESOS

Los supuestos que revelan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y los documentos anexos al PGN para la programación presupuestal manifiestan un exceso de optimismo que dista de otras proyecciones. Se parte de la base de una recuperación en “V” del PIB dibujada por la caída durante el 2020 en un -5,5% y del que se espera rebote hasta alcanzar un 6,6% en el 2021. No obstante, cálculos como el del FMI proyectan variaciones de -7,8% en el 2020 y de 4% en el 2021. La OCDE estima -6,1% en el 2020 y 4,3% en el 2021 (si no se presenta un segundo brote del virus). El Banco de la República proyecta una contracción entre -8% y 10% para el 2020.

Con un crecimiento sobreestimado, los montos que pretenden generar a partir de ingresos corrientes para financiar el presupuesto resultarían insuficientes. Según los académicos Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia, la reducción esperada de ingresos tributarios alcanzaría la cuantía de \$23,5 billones y 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 2021². En el mismo sentido, el Ministerio de Hacienda espera un dato de inflación para el 2020 del 2,4% para el 2020 y que en el 2021 el país regrese al piso del rango meta del emisor bordeando una inflación del 3%, haciendo abstracción de la grave caída en todas las variables de la demanda agregada manifiestas en 4 meses consecutivos de variaciones negativas o iguales a cero en el dato del IPC. Nuevamente las perspectivas del Ministerio de Hacienda contradicen los cálculos del resto de entidades e instituciones que hacen mediciones de las variables macro. El Banco de la República prevé que la inflación para el 2020 sería del 1,5% y en el 2021 del 2,5%, contradiciendo la perspectiva del Gobierno.

Existen otras mediciones que distan de lo proyectado por el Ministerio de Hacienda: el *holding financiero* credicorp estima que en el 2021 la inflación se ubicará en 1,5%. Credicorp prevé una contracción del PIB en -7%. BBVA Research calcula un PIB cayendo -7,5 puntos y una inflación ubicada en 1,9%. La Encuesta de Opinión Financiera de julio, que elabora Fedesarrollo, encontró que los analistas son más pesimistas ante la caída de la economía colombiana para el segundo trimestre del año, de acuerdo con la encuesta, la respuesta media dejó como resultado un -10% de decrecimiento del PIB y una inflación del 1,9%.

Respecto a la tasa de cambio deo constancia, como lo hice el año pasado, de que la divisa fluctúa de manera permanente por efecto de choques externos sobre los cuales el Gobierno no tiene control. Este año la caída en los precios internacionales del petróleo y el deterioro de los términos de

² Garay, L. J., & Espitia, J. E. (17 de agosto de 2020). *Revista Sur*. Obtenido de <https://www.sur.org.co/reflexiones-en-torno-al-proyecto-de-presupuesto-general-de-la-nacion-2021/>

intercambio respaldaron aquel adagio, no tenemos certezas de los choques que vendrán en el futuro por lo cual el supuesto de la devaluación promedio es una ilusión; del mismo modo traigo a colación la opinión de la Contraloría General de la República sobre la proyección del precio del petróleo que para esta entidad resulta conservadora. Los supuestos para la programación presupuestal del Ministerio de Hacienda pueden apreciarse en el cuadro 2.

Supuestos	2020	2021
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	2,4	3,0
Devaluación promedio período, %	20,6	(5,4)
Tasa de cambio promedio período, \$	3.960	3.747
PIB real (variación %)	(5,5)	6,6
PIB nominal (miles de millones de \$)	1.013.613	1.133.468
PIB nominal (variación %)	(4,5)	11,8
Importaciones (millones US\$)	36.705,4	41.525,8
Crecimiento importaciones totales, %	(27,8)	13,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Viceministerio Técnico. Junio de 2020

Cuadro 2. *Supuestos para la programación presupuestal de /2021. Tomado de los anexos técnicos del proyecto de Presupuesto*

Conforme a las estimaciones del presupuesto de rentas, es de resaltar su carácter regresivo. Para la financiación del PGN 2021, se espera que los impuestos indirectos representen el **54,9%** del total de los ingresos tributarios; estos impuestos se caracterizan por gravar la actividad económica más no al contribuyente directamente; por consiguiente, no tienen en cuenta su nivel de ingresos. La literatura económica recalca el carácter naturalmente regresivo de estos tributos, pues afectan en mayor proporción a los sectores de la sociedad con menores ingresos. En contraposición, se proyecta que los impuestos directos, aquellos de tipo progresivo dado que gravan directamente la capacidad de pago del contribuyente, representen el **45,08%** de los ingresos tributarios (diferencia en términos absolutos de \$15 billones).

Adicionalmente, cabe destacar que el mayor crecimiento en el recaudo provenga del IVA (impuesto indirecto), estimado en **42,4%** en comparación al 2020; una proyección desproporcionada frente el crecimiento estimado para el recaudo del impuesto de renta (impuesto directo) de tan solo un **5,3%**. Por lo anterior, en virtud de la cuestionada Ley de Crecimiento Económico y los anuncios de la comisión de expertos para los beneficios tributarios que ha desdeñado de las exenciones al IVA, se reitera el carácter regresivo y, por ende, inconstitucional del sistema tributario proyectado para el 2021; sistema que según el art. 363 de la Constitución Política de Colombia debe estar fundamentado bajo los principios de equidad, eficiencia y **progresividad**. Se evidencia, por consiguiente, la naturaleza pro rico del presupuesto. El comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación puede observarse en el cuadro 3.

Concepto	2020	2021	Variación porcentual 21/20 (3)=(2/1)	Diferencia Absoluta 21-20 (4)=(2-1)	Porcentaje del PIB	
	Aforo (1)	Proyecto (2)			2020 (5)	2021 (6)
I.- Ingresos Tributarios	134.992	152.870	13,2	17.877	13,3	13,5
Actividad Económica Interna	109.986	129.349	17,6	19.364	10,9	11,4
Renta	65.448	68.916	5,3	3.468	6,5	6,1
Impuesto al Valor Agregado	33.798	48.137	42,4	14.339	3,3	4,2
Gravamen a los Movimientos Financieros	7.667	8.768	14,4	1.102	0,8	0,8
Impuesto de Timbre	53	60	13,5	7	0,0	0,0
Impuesto Nacional al Consumo	1.160	1.903	64,0	743	0,1	0,2
Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM	1.015	597	(41,2)	(418)	0,1	0,1
Impuesto Nacional al Carbono	306	399	30,4	93	0,0	0,0
Otros	539	570	5,6	30	0,1	0,1
Actividad Económica Externa	25.007	23.520	(5,9)	(1.486)	2,5	2,1
Impuesto al Valor Agregado	21.947	20.089	(8,5)	(1.858)	2,2	1,8
Aduanas y Recargos	3.059	3.431	12,2	372	0,3	0,3
II- Ingresos No Tributarios	644	1.376	113,7	732	0,1	0,1
III- TOTAL (I +II)	135.636	154.246	13,7	18.610	13,4	13,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Cuadro 3. Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2020 / 2021. Tomado de los anexos técnicos del proyecto de Presupuesto

El proyecto se encuentra desfinanciado en **\$38 billones**, los cuales planean cubrirse de la siguiente manera: **\$12 billones** mediante “disposición de activos”, es decir, se proyecta la venta de activos de la nación por dicho valor. Además, el monto restante planea cubrirse mediante una partida denominada “otros recursos de capital” sin presentar mayor explicación sobre el origen de los mismos. En la sesión del Congreso del 10 de septiembre del 2020, una de las pocas oportunidades que tuvimos para discutir el PGN, el Ministro de Hacienda no atinó a dar una respuesta que explique satisfactoriamente esta cifra; indicó que la partida se trata de “operaciones de tesorería y recursos sin situación de fondo” de entidades que en ningún momento precisó. Estamos ante un presupuesto que plantea la venta de activos rentables de la nación y contiene un cheque en blanco por **\$26 billones** para el Ministerio de Hacienda.

Por lo anterior se puede afirmar que este presupuesto de rentas fue estimado con base en unos supuestos que parecen ser más un acto de fe que estimaciones sustentadas y que, tal y como ha venido ocurriendo desde que se instaló este gobierno, no se cumplen.

Adicionalmente, se esperan dividendos de Ecopetrol por \$638 mil millones, generados como resultado de la actividad de la empresa y de los precios internacionales del crudo que han ido a la baja; estos suelen estar determinados por el comportamiento de los mercados internacionales y por choques externos ajenos a las disposiciones de política económica, lo cual resulta en extremo delicado dada nuestra excesiva dependencia de los hidrocarburos.



Según información del Ministerio de Hacienda, actualmente manifestamos un brecha del producto negativa (*output gap negativo*); es decir, nuestra economía trabaja muy por debajo de su plena capacidad en este año y así continuará en el próximo. Según cálculos de la misma entidad, ésta cerraría en -10,8% el 2020 y -7,5% en el 2021.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en América Latina: “*el desempleo puede alcanzar este año un 13,5%. Una cifra que representa 44 millones de personas sin trabajo, 18 millones más que en enero*” y “*expulsará de la clase media a 45 millones personas, para sumar 231 millones de pobres (37% de la población)*”³.

Como se evidencia, todos los cálculos están lejos de los optimistas supuestos del Gobierno. Entre instituciones nacionales, internacionales y analistas económicos hay consenso sobre la situación económica que vivirá el país por cuenta de la peor crisis económica de la que se tenga memoria.

Los cálculos que dan origen al presupuesto de ingresos deben provenir, por principio de coherencia y consistencia, del Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, el PhD en economía Jorge Iván González en su columna para *La República*, ha concluido que se trata de un marco fiscal vergonzoso, pues se diseñó con un modelo de 1940 y se construyó sin tener en cuenta la realidad del Estado⁴, suponiendo que el crecimiento tendrá un comportamiento milagroso en V, en clara contradicción con las proyecciones anteriormente mencionadas.

Según el análisis del profesor González, esa proyección milagrosa se basa en **3** supuestos insostenibles: **1.** Se supone una reapertura total con la misma capacidad productiva prepandemia, omitiendo la destrucción de parte del tejido empresarial resultado de esta crisis. **2.** Se supone un crecimiento sostenido basado en hidrocarburos, frente a un inestable y golpeado mercado internacional y una transición mundial hacia energías limpias. Y **3.** Se supone un crecimiento impulsado mayoritariamente por la inversión privada, con una inversión pública de solo el 1,7% del PIB⁵.

Adicional a eso, ante la crisis ya descrita, con consecuencias en el mediano plazo y con tendencia a mantenerse en caso de no implementar las medidas expansivas correctas, el Gobierno Nacional, contrario a usar medidas progresivas para aumentar el recaudo, planea poner en riesgo la inversión

³ Revista Dinero. (21 de agosto de 2020). Obtenido de <https://www.dinero.com/internacional/articulo/cuales-son-las-consecuencias-de-la-pandemia-en-america-latina/296601>

⁴González, J. (2020, 03 de julio). Ilusionismo Fiscal. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/ilusionismo-fiscal-3026173>

⁵ González, J. I. (10 de agosto de 2020). *Razón Pública*. Obtenido de <https://razonpublica.com/presupuesto-2021-la-ceguera-gubernamental/>



pública del mediano plazo por compromisos de deuda que viene aplazando, acumulando enormes responsabilidades.

Carrasquilla y compañía fabrican un peligroso optimismo y envían un mensaje que subestima irresponsablemente la gravedad de esta crisis.

3. EL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

Siendo el presupuesto público la principal herramienta para implementar medidas anticíclicas que estimulen la economía y satisfagan las necesidades de la población, en este apartado del presupuesto se evidencian recortes y asignaciones en el gasto público que demuestran prioridades del gobierno que van en contraposición al interés general.

En este punto es importante resaltar que debemos tener en cuenta la inflación esperada por el Ministerio de Hacienda en el 2020 (**2,4%**) para analizar las variaciones en términos reales. Es decir, las variaciones porcentuales deben estar por encima de ese valor para considerar que el presupuesto aumentó en términos reales, por ende, cualquier cifra igual o por debajo de dicho valor implica que se mantuvo o se redujo el presupuesto en términos reales.

Ahora bien, tomando como base sectores fundamentales en los que una nación debería enfocar sus recursos y esfuerzos para afrontar la actual coyuntura (y en términos generales, en pro del desarrollo económico) tales como salud, agro (seguridad y soberanía alimentaria), infraestructura, trabajo y educación, se pueden destacar las siguientes contrariedades que proyecta el Gobierno Nacional:

El Gobierno plantea enfocar las inversiones al sector de vías, vivienda e hidrocarburos, con un impacto estimado de reducción en la tasa de desempleo del 3,96% al 2023. Una variación exigua frente a la alarmante situación actual del mercado laboral colombiano.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, la asignación más grande se destina al servicio de la deuda pública por valor de \$75,9 billones, con un incremento del 41,6% frente al servicio de la deuda del 2020. De este monto \$50,6 billones están destinados a deuda interna y \$25,34 billones para deuda externa. Así mismo, \$41,3 billones (54,5%) corresponde a deuda principal y \$34,6 billones a intereses y otros conceptos (45,5%).

Concepto	2020*	2021	Variación porcentual 21/20 (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
	(1)	Proyecto (2)		2020 (4)	2021 (5)
PRINCIPAL	22.673	41.345	82,4	2,2	3,6
Externos	5.644	14.652	159,6	0,6	1,3
Internos	17.029	26.693	56,7	1,7	2,4
INTERESES	29.879	33.333	11,6	2,9	2,9
Externas	8.499	10.594	24,7	0,8	0,9
Internas	21.380	22.739	6,4	2,1	2,0
COMISIONES Y OTROS GASTOS	289	382	32,0	0,0	0,0
Externas	143	95	(33,1)	0,0	0,0
Internas	146	286	95,6	0,0	0,0
FONDO DE CONTINGENCIAS	773	838	8,5	0,1	0,1
Internas	773	838	8,5	0,1	0,1
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA	53.614	75.898	41,6	5,3	6,7

Cuadro 4. Servicio de la Deuda 2020/2021. Tomado de los anexos técnicos del proyecto de Presupuesto

3.1. AGRICULTURA:

Infortunadamente para el sector agrícola se evidencian sendas reducciones. Esto es lamentable frente al sector que se ha encargado de la seguridad alimentaria del país durante esta crisis. El Gobierno demuestra el poco interés que tiene para resolver los problemas agrarios y potenciar la producción agrícola; los presupuestos que han sido presentados en las comisiones económicas y han sido aprobados unánimemente por las fuerzas de coalición han expuesto fuertes castigos presupuestales al sector de la agricultura.

El presupuesto global para el sector de la Agricultura y Desarrollo Rural se redujo un -7,4% (\$141 mil millones). Según el proyecto de ley radicado, el presupuesto para el Ministerio de Agricultura se redujo en -3,5% (\$26,6 mil millones). Cabe resaltar que en medio de esa reducción hubo un aumento de 0,7% (\$2 mil millones) en gastos de funcionamiento. Mientras tanto, se redujo su presupuesto de inversión en -6,6% (\$29 mil millones).

La Colombia rural es una de las más ultrajadas víctimas de este Gobierno. En el PGN 2020 se redujo la apropiación en un 23% respecto al 2019 pasando de un presupuesto de \$2,4 billones a uno de \$1,9 billones. Para el 2021 se anuncia otra reducción de -7,4%.

El presupuesto para la Agencia Nacional de Tierras se redujo en -12,7% (\$34 mil millones). Su reducción más significativa fue en el presupuesto de inversión: -14,1% (\$33,3 mil millones) mientras que el de funcionamiento se redujo en -3,1% (\$1 mil millones). Para la Agencia de Desarrollo Rural, se redujo el presupuesto en 35,4%; no obstante, dicha reducción es jalonada por una reducción en el presupuesto de inversión de 45,2% (\$88 mil millones), mientras que el presupuesto de funcionamiento aumentó un 18,2% (\$6,5 mil millones).

Este sector merece una valoración como fuente de desarrollo social y satisfacción de la demanda alimentaria nacional. Ha estado estructuralmente impactado por la concentración de la tierra, carencias presupuestales, informalidad, intervenciones del sector financiero (financiarización) y exiguas medidas proteccionistas frente a la oferta agraria internacional (importamos lo que podemos

producir). Aun así, en esta coyuntura ha demostrado sus capacidades para ser un importante actor ante la satisfacción de la seguridad alimentaria nacional.

No obstante, como lo expuse, el PGN 2021 plantea reducir su apoyo presupuestal para el sector rural. Esto permite afirmar que el Gobierno no manifiesta interés por dismantelar la injusta y vergonzosa concentración de propiedad de la tierra que existe en el país, ni clarificar su propiedad, mucho menos potencializar su estructura como factor productivo. Además, bajo el marco del acuerdo de paz, es importante resaltar que no se asigna el presupuesto que requiere su componente principal: la Reforma Rural Integral (RRI).

3.2. EDUCACIÓN:

Similar al año anterior, el presupuesto de Educación es presentado como el principal sector que concentra recursos, sin embargo y al igual que entonces, se ha señalado reiteradamente que esto no es cierto. El presupuesto del Ministerio de Educación Nacional se presenta a continuación señalando los cambios más significativos:

PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN DESAGREGADO				
MINISTERIO DE EDUCACIÓN		2020	2021	VARIACIÓN
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	DE	40,158,222,579,202	42,763,299,380,977	6,49%
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		3,982,531,040,336	2,874,009,779,443	-27,83%
CALIDAD, COBERTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL, PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA	Y	1.705,910,257,334	633,677,624,677	-62,85%
CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR		2,240,685,744,417	2,205,397,116,181	-1,57%
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR EDUCACIÓN		35,935,038,585	34,935,038,585	-2,78%

TOTAL PRESUPUESTO SECCION	44,140,753,619,538	45,637,309,160,420	3,39%
----------------------------------	--------------------	--------------------	-------

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		158,029,597,476	
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		1,050,000,000,000	
CALIDAD, COBERTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL, PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA		1,050,000,000,000	
TOTAL PRESUPUESTO SECCION		1,208,029,597,476	7,96%

Los rubros más importantes que sufren una reducción presupuestal son principalmente: La Calidad y Fomento a la Educación Superior (-1.57%) y el de Fortalecimiento a la Gestión y Dirección (-2,78%). La reducción del -62,8% en Calidad, cobertura, y fortalecimiento a la educación inicial, preescolar, básica y media corresponden a la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (antes el programa PAE a cargo del MEN) que corresponde ahora a una cuenta autónoma.

El presupuesto de inversión pasa de \$3,98 billones a \$3,956 billones, si se tiene en cuenta el \$1.208 billones que se agregan de la recién creada Unidad Especial para la Administración del Programa de Alimentación Escolar –PAE, eso significa un decrecimiento de 0.6% en términos nominales y denota una reducción mayor si se estiman los efectos de la inflación.

La creación de una cuenta autónoma para la administración del Programa de Alimentación Escolar PAE no asegura que los escándalos de corrupción y sobrecostos denunciados en los meses anteriores

cesen. Por ello realizaré un seguimiento estricto al programa, el cual, en primer lugar no tiene acceso universal por encontrarse extremadamente focalizado, llegando a extremos en donde estudiantes de una misma institución o aula tienen que ver a unos comer y otros no. Esto principalmente es producto de una política que no asegura el derecho a la alimentación y la nutrición adecuada de los niños, niñas y jóvenes, pues es concebido como un mero complemento alimenticio que apenas cubre un mínimo porcentaje de lo que necesitan.

En la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2020) se creó la Unidad Especial para la Administración del PAE, los recursos de inversión del PAE pasan de \$1,2 billones a \$1,050 billones, es decir, una reducción del 12.5%, destinados ahora al funcionamiento de la unidad; algo más de \$158.000 millones. La escandalosa reducción tiene dos grandes consecuencias: 1. re-focalización del programa, en detrimento de la universalidad expresada en el parágrafo 4to del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 y 2. mayores esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales que tienen a su cargo la ejecución del programa.

Los recursos proyectados para el año 2021 referentes al fortalecimiento del sector, calidad, primera infancia, educación rural y otros tienen una incomprensible reducción del 20%, al pasar de escasos \$304.000 millones en el año 2020 a \$244.000 millones para el próximo año. Esta cuestión se ve abonada por la ya mencionada reducción a las agencias y departamentos encargadas del tema rural.

Sumadas a las anteriores preocupaciones, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación - FECODE- ha manifestado su preocupación de un PGN 2021 que propone una re-focalización del gasto a pesar de la suspensión de los parámetros de la Regla Fiscal. Se propone al país una priorización del gasto público, lo que, sin duda, pone en jaque la financiación de los sectores sociales. Sigue creciendo el servicio a la deuda, pero, la inversión se proyecta con un tímido crecimiento que, para el caso del sector educativo no tiene ningún recurso programado, siendo uno de los más evidentes en necesidades inmediatas para hacer frente a la crisis.

3.2.1. MATRÍCULA CERO Y EDUCACIÓN SUPERIOR:

Abonado a las preocupaciones por la educación preescolar, básica y media, resulta inconcebible las reducciones en el fomento a la Educación Superior. Nos encontramos ante la exigencia, más que solicitud, de la Matrícula Cero por parte de miles de estudiantes que se han visto atrapados en un dilema entre poder estudiar o comer.

Es más que necesario el cubrimiento de los costos de las matrículas financieras de lo que pueden ser al menos 1'188.769 estudiantes de las instituciones de Educación Superior para evitar dos grandes riesgos:

1. Un grave aumento en los índices de deserción universitaria y educación superior, que, motivados en la falta de ingresos y estabilidad económica y social familiar, podría superar el 50%. Un aumento que nos llevaría, del vergonzoso segundo lugar que ya ocupamos, el primer lugar frente a la tasa de deserción en América Latina y el Caribe.

2. Por otro lado, la profundización del hueco financiero de las Instituciones de Educación superior, que, al dejar de percibir el dinero por razón del pago de matrículas, y la venta de servicios de extensión e investigación que ya ocupa el 48% de sus fuentes de recursos, no tendría solvencia económica para funcionar en los próximos semestres. En 2018, los 32 rectores de las universidades públicas denunciaron que existe un déficit histórico acumulado en funcionamiento de 3,2 billones de pesos y 15 billones de inversión.

Estas problemáticas no son recogidas ni tenidas en cuenta dentro del Presupuesto de 2021; aún más preocupante, la inversión de la educación superior se ve reducida en términos nominales en 1,57%.

En Colombia se hace necesario transitar del modelo norteamericano de financiamiento de la educación superior, a un modelo de gratuidad y universalidad de la misma financiado no a partir de la deuda de los hogares, o de la insostenible venta de servicios, sino a partir de la progresividad de la tributación. Independientemente de su procedencia, su estrato, su nivel de formación (pregrado, posgrados, técnicos, tecnólogos) las y los estudiantes, apoyados por algunos rectores y profesores, han solicitado al Estado salvar la educación pública como en otras ocasiones repetidas han salvado al sector financiero. Prueba de esto son las intervenciones de la Audiencia Pública celebrada el 11 de septiembre de 2020 en el marco de las discusiones del PGN en las comisiones económicas.

A agosto de 2020 más de 40 Instituciones de Educación Superior han anunciado o implementando parcial o totalmente descuentos en las matrículas de sus estudiantes, principalmente de los estratos 1 y 2, sin embargo, estos apoyos se han visto criticados pues dependen de fuentes de entidades territoriales, o de máximos reajustes al interior de los gastos y presupuestos de las mismas instituciones, agravando aún más la situación de desfinanciamiento.

A lo mencionado hasta aquí sobre el tema de educación, quiero agregar que no se proyectan un plan claro presupuestal para el mejoramiento, dotación, construcción o adecuación en infraestructura sanitaria para garantizar la vida y la salud de niños, niñas, adolescentes y jóvenes tanto en los colegios, como en las instituciones de educación superior públicas.

3.3. SENA:

Al SENA le reducen el presupuesto en un total de 4,33%. Mientras el Consejo Directivo nacional del SENA, máximo ente de dirección del mismo, solicitó al Gobierno Nacional un presupuesto para la próxima vigencia 2021 de \$4,03 billones para garantizar su misionalidad. El proyecto de presupuesto presentado por el Ministerio de Hacienda al congreso exhibe un monto de \$3,7 billones, lo que significa una reducción aproximada del 8% sin estimar la inflación. Esta cifra adicionalmente es inferior al valor de presupuesto del presente año del SENA que es de \$3,87 billones de pesos, o sea que se reduciría en un 4,5% de una vigencia a otra, precisamente en un momento en que las acciones de dicha entidad deberán estar encaminadas a apoyar a los sectores más golpeados por la pandemia.

Aunque se contemple una reducción de las rentas parafiscales, entidades como el SENA o el ICBF no deben sufrir ninguna reducción en su presupuesto, puesto que son entidades del orden nacional que



cumplen una función social fundamental tanto en la estructura de cohesión social, como en la reactivación económica.

La formación técnica y tecnológica, en cabeza del SENA, no puede verse afectada basándose en las proyecciones de rentas. El Estado es el garante de estas instituciones, de su adecuado funcionamiento y de su preservación, por lo que los 300 mil millones de pesos faltantes deben ser trasladados. Los recursos propuestos por el Ministerio de Hacienda, ni siquiera llegan a la suma solicitada por el SENA para el 2020 que asciende a \$3.834.662.712.487.

Estos recursos son de vital importancia no solo para ampliar la cobertura de formación para el trabajo sino también para poder continuar con los programas ya establecidos, dado que la reducción de recursos podría afectar los cupos ya dispuestos. Adicionalmente pensando en la seguridad y el bienestar de los aprendices, instructores, funcionarios, así como también de todas las personas que hacen uso de las instalaciones a nivel nacional, se requiere destinar recursos para que la infraestructura sanitaria para el regreso a clases sea adecuada en medio del aún presente Covid-19.

3.4. SALUD:

Para el sector salud, se evidencia un aumento en su presupuesto de inversión del 4,6% (\$32 mil millones). Restando la inflación no resulta ser un aumento significativo para el sector que actualmente batalla en primera línea en contra de la pandemia, con una fuerte necesidad de inversión en salud pública, testeos masivos y prevención. La mayor parte del aumento al sector (\$3,9 billones) estará destinado a gastos en funcionamiento del Ministerio de Salud (\$3,8 billones). Así mismo, para una de las instituciones protagónicas en el manejo de la pandemia, el Instituto Nacional de Salud, se evidencia un aumento del presupuesto de inversión en términos absolutos de tan solo \$10 mil millones.

Adicionalmente, el proyecto de inversión en salud pública, en donde se encuentra la financiación de los Hospitales Públicos y los programas de atención primaria, tan solo manifiesta un aumento del 1,2% (\$6 mil millones); al situarse por debajo de la inflación esperada se puede decir que, en términos reales, este presupuesto disminuye. Los \$6 mil millones no constituyen ni el presupuesto que requiere un hospital de nivel 3 en Bogotá. Es un monto muy inferior al costo de las camionetas blindadas que adquirió el gobierno en plena crisis como ya lo he denunciado.

3.5. TRABAJO:

Al sector trabajo se le redujo su presupuesto en un escandaloso -14,4% (-\$4,5 billones). Dicha reducción fue principalmente jalonada por la disminución de -31,7% (\$1,8 billones) en el presupuesto de inversión de este sector. Al Ministerio de Trabajo se le redujo su presupuesto en 15,82% (-\$4,3 billones) y su presupuesto de inversión en un escandaloso 85% (\$1,6 billones), sacrificando el componente de protección social, es decir, las pensiones.

Frente al actual desempeño del mercado laboral y el alarmante deterioro de la tasa de desempleo con niveles del **20,2%** para julio 2020, y un notable repunte del desempleo de las mujeres en mayo-julio 2020 del **25,5%** frente al 17% de los hombres, y los jóvenes de **29,7%**, no se explica el razonamiento subyacente ante dichos recortes, además de no plantear políticas enfocadas a los sectores principalmente afectados.

3.6. OTROS SECTORES:

Evidenciando las prioridades del Gobierno Nacional durante esta crisis, se presentan aumentos injustificados en rubros no indispensables como: Agencia logística de las FF.MM. en 106,9% (\$557 mil millones). Registraduría Nacional el presupuesto de funcionamiento en 102% (\$497 mil millones) en un año que no es electoral. En el Ministerio de Minas aumenta en 39% (\$1,2 billones) (espero que sea para subsidiar los servicios de gas y energía eléctrica, aunque si no estuvieran intermediados por privados, la provisión sería más barata). El del Ministerio de Hacienda en 30,1% (\$4,4 billones) y el Sector de Defensa y Policía en 11% (\$3,7 billones).

Cabe anotar que de los \$4,5 billones de inversión en el sector hacienda, \$4 billones se gastarán en “gestión de recursos públicos”. Se reducen también los aportes de la nación en un 9,11%.

Para Colpensiones se programan \$11,3 billones para 2021, frente a \$14,35 billones en 2020, para atender una nómina que pasa de 1.340.000 a 1.453.000 pensionados; esto resulta incoherente pues de aumentar el número de pensionados debería aumentar el monto presupuestado.

Finalmente, enfatizando en los presupuestos destinados a la **inversión**, de considerable relevancia para lograr la reactivación económica del país, se destacan 7 de los 10 sectores con los mayores recortes, por su inminente relevancia:

Nº	SECTOR	VAR (%) INVERSIÓN*	VAR ABS INVERSIÓN (miles de millones)
2	Deporte	-37,8%	241
3	Trabajo	-31,7%	1.831
4	Ciencia	-30,3%	112
7	Cultura	-13,3%	28
8	Agricultura	-12,3%	163

9	Comercio	-12%	55
10	Ambiente	-10%	37

**Comparaciones con base en los montos indicados en el decreto 2411 del 30 de diciembre del 2019 por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020.*

4. DISPOSICIONES GENERALES:

Llama la atención que en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto se elimina como requisito para modificar las plantas de personal el estudio técnico de las cargas laborales que debe hacer el departamento de la función pública para ser aprobadas. Es inaudito que se pretendan modificar las plantas de trabajadores públicos eliminando la posibilidad de saber cómo esto incidirá en la explotación laboral y la competitividad de las entidades públicas.

Así mismo el ARTÍCULO 39o. que autoriza al Gobierno Nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2021 los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020, financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, sería inaudito que en tiempos de crisis el ministerio de hacienda dejara de ejecutar los recursos destinados para solventarla; por el contrario, hay que ir por más.

EL ARTÍCULO 80o. también lo encuentro problemático porque esconde más privatizaciones. Echa mano de los recursos del patrimonio autónomo FONDES para invertir en instrumentos emitidos por la Financiera de Desarrollo Nacional -FDN. Como se había advertido, el Gobierno alista un plan de privatizaciones para financiar el Estado, sin embargo, se abre un debate sobre la forma en que piensa hacerlo.

Según el diario *Portafolio*, la hoja de ruta del Gobierno de Iván Duque involucra a la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), y a la creación de nuevas funciones al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes). Fondo a su vez administrado por la FDN, que maneja los dineros que se recibieron por la venta de Isagen en el gobierno Santos. En principio, estos recursos sólo podían destinarse para proyectos de infraestructura, pero en el último año, el Gobierno cambió las reglas de juego y le permitirá al Fondes invertir en el “capital social de empresas de servicios públicos mixtas u oficiales”. Con el ‘nuevo’ Fondes comenzará una parte de las operaciones para obtener recursos. La

idea es entregarle generadoras y electrificadoras al Fondes y, a cambio, recibir liquidez, así lo explicó el diario en mención cuando el gobierno pensaba tramitar esta reforma por decreto⁶.

En ese sentido, a través del fideicomiso FONDES, se pretende sacar los recursos de un bolsillo para pasarlos a otro mediante operaciones internas que no involucraría salir a buscar inversionistas privados ni llevar a cabo procesos de privatización que, por ley, tienen un trámite que toma varios meses.

Esta estrategia se venía fraguando, incluso, al interior del Gobierno desde el año pasado, y le permitirían a la Nación comercializar, de forma indirecta, sus participaciones en empresas a través del Fondes, que haría algunas ventas a través del derecho público, pero otras podría hacerlas con las reglas del privado.⁷

5. CONSIDERACIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA

Como ya se ha dicho, los estudios actuales y proyecciones económicas revelan poderosas caídas en el crecimiento, lamentables cifras de desempleo y brotes deflacionarios que reflejan la escasez en la demanda agregada por debajo de la ya deprimida oferta agregada. No se trata de una crisis económica que se solucione inyectando liquidez a los bancos, pretendiendo que desde los grandes capitales se impulsará a la economía; la evidencia empírica ha desacreditado este “efecto goteo” de la teoría económica neoliberal.

En una crisis de la economía real el Estado juega un rol primordial pues constituye una fuerza esencial para incentivar la demanda agregada a través de políticas expansivas que incrementen los ingresos de los ciudadanos. Como mencioné previamente, la más efectiva de ellas resulta ser la política fiscal enfocada al aumento del gasto público. En aras de lo anterior, el presupuesto es un instrumento de política elemental para actuar en consecuencia.

Lo que ha revelado el Gobierno, incluso ante la actual pandemia, es que la política fiscal en cabeza del Ministro Carrasquilla no abandonará el sesgo ideológico de la austeridad en este y en los próximos años en los que se seguirá resintiendo la crisis. Esto resulta **ser una oportunidad perdida para reactivar la economía**.

El Estado tiene actualmente la labor de potencializar la demanda agregada (la suma de todas las demandas, la del gobierno, la de las empresas, la de los hogares y la de Colombia frente al mundo) sin perder de vista que la inversión pública tiene efectos de *crowding in* (o efecto atracción) sobre la inversión privada, es decir, una fuerte inversión del Estado para la generación de trabajo en los

⁶ El gobierno autocompraría activos para financiar el déficit. (14 de julio de 2019). Portafolio. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/el-gobierno-autocompraria-activos-para-financiar-el-deficit-531536>

⁷ Idem

sectores que demanda la recuperación, promoverá el apetito de los inversionistas y la generación de empleo reactivando el sector productivo (efecto multiplicador).

La implementación de medidas fiscales que dinamicen la demanda agregada representan la vía para potencializar el aparato productivo nacional, e impulsar la reactivación económica. Si la demanda no se fortalece, las empresas no venden, no producen, no contratan gente, no pagan salarios, no tributan y la economía se deprime aún más, eso se percibe en las cifras de inflación que se han tornado incluso negativas.

Se debe llamar la atención sobre lo que significan las bajas inflaciones (o deflaciones), pues indican que la demanda agregada es menor que la oferta agregada (la suma de todo lo que se produce en el territorio nacional). Si tenemos en cuenta que la oferta ya estaba diezmada por la parálisis en la producción y aun así, la demanda es inferior, el dato de inflación nos informa que la actividad económica carece de liquidez para absorber la oferta, que la economía no se está recuperando y el gobierno tiene el deber de impulsarla a partir de una intervención directa, estimulando la demanda, el empleo, la producción y (por consiguiente) la inversión privada.

Actualmente el Banco de la República ha implementado medidas expansivas para inyectar liquidez a la economía: desde marzo se han irrigado más de \$40 billones a la economía mediante liquidez transitoria y permanente, una considerable reducción de la tasa de interés de 225 puntos (al 2%) y la tasa de encaje (en 2%). Sin embargo, esas tasas más bajas no se transmiten a la economía real. He demostrado en el Senado como los bancos comerciales han sacado provecho de la situación, cobrando actualmente tasas más altas que en los periodos de normalidad, restringiendo la oferta monetaria y anulando los efectos de una política expansionista.

¿Cómo es posible que los bancos, en lugar de disminuir la tasa de usura, la aumenten para créditos de consumo, como se lee en la página de la Superintendencia Financiera para el mes de agosto? Esto quiere decir, en un ejemplo sencillo, que la plata que un ciudadano se ahorró el día sin IVA la está pagando en mayores intereses al banquero, si la compra la hizo con una tarjeta de crédito.

Según el informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso de julio 2020: *“la naturaleza de los choques dificulta la transmisión de las reducciones en la tasa de interés de política a las tasas de interés de los créditos”*⁸, proceso que puede tardar hasta **un año**. Además, según la *Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia* del Banco de la República de junio de 2020, las entidades financieras perciben una oferta de crédito más restrictiva para el crédito a las firmas y a los hogares.

Lo descrito anteriormente apoya la premisa de una **mayor efectividad de las intervenciones directas, de tipo fiscal**. Así pues, la solución la tiene el gobierno como autoridad fiscal y máximo

⁸ Banco de la República, C. (2020). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República - Julio de 2020*. Bogotá D.C.

dinamizador de la economía. Es imperativo aumentar el gasto público en sectores de la economía cuya actividad sea indispensable para crear empleos y mitigar el riesgo de una crisis peor. No obstante, como se ha explicado a lo largo de este documento, no es lo que el Gobierno estableció para el PGN 2021. Un ejemplo, es el poco interés que este demuestra por potenciar la producción agrícola.

Como consecuencia de las bajísimas inflaciones provocadas por la contracción económica y la necesidad de financiación, se ha generado un aumento de la deuda pública. En una economía basada en el crédito, la austeridad conduce a una disminución de la oferta de dinero. Dicha escasez de dinero provoca que su valor crezca, las deudas se encarezcan y la demanda se deprima aún más provocando caídas en el consumo y la inversión, es decir, profundizan la crisis.

La evidencia empírica demuestra el resultado negativo de políticas austeras frente a crisis económicas; por ejemplo, en la Gran Depresión del 29 en EE.UU., estas fueron famosas gracias al presidente Hoover. De ahí que en el argot de los economistas se les denomine políticas hooverianas, las mismas que más recientemente profundizaron la crisis en Grecia, Portugal o Argentina. Su fracaso es constatable aunque en Colombia poco se hable de esto.

Por eso la imperfecta política monetaria que le ha dado libertad a los bancos de usar recursos de los contribuyentes para ser invertidos en activos refugios que aumenten sus utilidades, debe corregirse y armonizarse con una política fiscal correcta. No tiene sentido que los beneficios de la expansión monetaria sean exclusivos para los banqueros. Esto trae a colación la poderosa analogía de Keynes sobre tratar de engordar comprando un cinturón más largo; es ilógico, hay que poner la mirada sobre el gasto público e implementar medidas para que la economía real “engorde” invirtiendo y consumiendo de sectores productivos. Emitir para los bancos es tratar de engordar comprando un cinturón más grande.

De ahí la importancia que el sector público cree condiciones de liquidez para incentivar el consumo y aumente la oferta de dinero, favoreciendo la recuperación económica. Si el empleo es estable, genera ingresos tributarios con los que se puede reembolsar la deuda de la inversión pública. Aunque estemos en crisis, potenciar a la confianza proporcionará oportunidades al sector privado y mediante el multiplicador generará a la vez ingresos para el gobierno a través de mayores ingresos fiscales.

La ley de presupuesto es una oportunidad para ampliar el gasto público en sectores claves como salud, educación, agricultura, TIC's, las energías renovables, la renta básica, entre otras. La economía de la pandemia tiene en estos renglones unos campos oportunos de crecimiento, de generación de empleo, por lo tanto de riqueza, de poder adquisitivo que se convierte en consumo y en mayores tributos.

Con respecto al ámbito internacional: según el informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso de julio 2020 estamos evidenciando un deterioro de las exportaciones debido a una caída de la demanda internacional por cuenta de los impactos de esta crisis en nuestros principales socios comerciales, también un detrimento de nuestros términos de intercambio a razón de la caída de los

precios del crudo, y menores ingresos por remesas. Es decir, nos encontramos también frente a un escenario internacional muy desfavorable.

Nos enfrentamos entonces a un escenario que exige generar demanda, ya que la crisis se explica en la disminución de sus variables, y debemos generarla de forma exógena. Ahora bien, generar demanda externa, frente al escenario internacional que anteriormente describí, con una contracción del -6% al -11% de nuestros principales socios comerciales según el Banco de la República, y el poco competitivo aparato exportador nacional, no resulta práctico ni viable en el corto plazo. Queda entonces la demanda interna, para la cual poseemos herramientas más efectivas en el corto plazo.

Así pues, tomando como base el costo de la renta básica: un salario mínimo mensual durante 12 meses a 9 millones de familias consideradas en situación de vulnerabilidad (\$63,6 billones), déficit en inversión en inversión a las universidades públicas (\$15 billones), déficit en inversión en funcionamiento a las universidades públicas (\$3,2 billones), el costo de la matrícula cero (\$1,4 billones), el valor de las privatizaciones que pretende el presupuesto de ingresos (\$12 billones) y fondeo a la banca pública para otorgar créditos directos a mipymes (\$4,8 billones); un aumento de gasto público en al menos \$100 billones, hubiera podido provocar el rebote esperado creando puestos de trabajo, aumentando el consumo de los hogares y la inversión privada sin vender las empresas públicas rentables.

Los argumentos que se han presentado por parte de los amigos del gobierno en contra de medidas expansionistas no han sido satisfactorios y menos se conducen frente a la actual emergencia. Ante el fenómeno deflacionario que estamos viviendo, el mencionado “efecto inflacionario” no amenaza con situaciones adversas y, por el contrario, podría ser sinónimo de un aumento de la demanda nacional en un momento en el que según el DANE en julio 2020 se destruyeron 4,1 millones de empleos con respecto a julio 2019 y existe a una caída del PIB de -15,7% para el segundo trimestre del año.

Adicionalmente, un aumento del monto presupuestal no implica una inyección de liquidez “adicional”; se refiere a una inyección de liquidez de gasto público que sustituya la caída del gasto privado; esto mermaría los efectos en la inflación porque se trata de una recuperación o si se quiere una sustitución de déficit privado por déficit público, sin provocar exceso de demanda, esta propuesta debería agradecerles a los que dicen defender la inversión privada, lo que queda claro es que entienden como privados solo a los grandes y a los banqueros, no a las Micro, pequeñas y medianas empresas, menos a los hogares, estos simplemente no existen para las autoridades económicas.

Así mismo, para el argumento que recurre a la prioridad de la sostenibilidad fiscal, se resalta el Parágrafo de Acto Legislativo 3 de 2011, según el cual “*en ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva*”; derechos que se están y continuarán viéndose perjudicados si el gobierno no lleva a cabo una intervención directa a través



del aumento en el gasto público. En momentos como el actual, la gran mayoría de países han optado por aumentar sus déficits fiscales.

Ahora bien, ya expuestos los argumentos ante la intervención directa del Estado, debo decir que no hubo durante el trámite, disponibilidad de la mayoría de los congresistas ni entusiasmo en ellos para estudiar y pensar en fuentes serias de financiamiento, en su momento propuse financiar dicho aumento en el gasto público, en primera instancia, mediante un préstamo directo del Banco de la República al Gobierno Nacional. Esto es permitido según el Art. 373 de la Constitución: *“Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la junta directiva”*.

Esta propuesta de financiamiento, dada la gravedad de la actual situación en el país, es apoyada por académicos nacionales como Cesar Ferrari (Ph. D. Economía), Jorge Iván González (Ph. D. Economía) y Gonzalo Hernández Jiménez (Ph. D. Economía). Otras perspectivas, como la del exdirector del Banco de la República José Antonio Ocampo, indican que no debe considerarse como una medida de primera instancia, sino como una medida extraordinaria; y es lo que en esta ocasión quiero resaltar: **situaciones excepcionales (como la actual emergencia) requieren de medidas excepcionales.**

Argumentos en contra de un préstamo directo del Banco de la República de quienes se han atrevido por lo menos a opinar se basan en: prejuicios a la credibilidad del país o una señal de “angustia financiera”. Como indica el profesor Ferrari: *“Algunos analistas [...] dicen que aumentar la deuda pública desmejoraría la calificación de nuestra economía; habría que preguntarles cuál es la calificación de un país en la ruina⁹”*.

Es tiempo de que el Gobierno y el banco central dejen a un lado su ortodoxia económica; es necesario para salvar nuestra economía. La Reserva Federal en EE.UU. ya tiene claro que la política monetaria debe ajustarse a las circunstancias, y en esta coyuntura la prioridad es aumentar el empleo disminuyendo el protagonismo de la inflación. En el encuentro de Jackson Hole, Wyoming del 27 de agosto, Jerome H Powell, presidente de la Reserva Federal, indicó que *“al llevar a cabo la política monetaria, nos mantendremos muy enfocados en fomentar un mercado laboral lo más fuerte posible para el beneficio de todos los estadounidenses”*, dado que *“el mercado laboral históricamente fuerte no provocó un aumento significativo de la inflación¹⁰”*, siendo taxativo al aclarar que ante cualquier presión inflacionaria por fuera de los márgenes aceptables, reaccionarán de manera equivalente.

Además, el profesor Gonzalo Hernández Jiménez (Ph. D. Economía) explica cómo en condiciones normales, cuando el Banco de la República le presta dinero a los bancos comerciales (inyección de

⁹ Ferrari, C. (31 de agosto de 2020). Caída y recuperación de la economía colombiana. Obtenido de Razón Pública: <https://razonpublica.com/caida-recuperacion-la-economia-colombiana-2/>

¹⁰ Powell, J. H. (27 de agosto de 2020). federalreserve.gov. Obtenido de <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/files/powell20200827a.pdf>



liquidez), estos bancos pueden comprar TES (títulos de deuda pública) al Gobierno Nacional¹¹. Es decir, en la práctica el banco central ya presta dinero de forma **indirecta** al Gobierno, pero con intermediación del sistema financiero, en el cual se concentran las ganancias.

Es importante resaltar que en el corto plazo no se debe trasladar dicha obligación financiera adquirida con el Banco de la República a las mipymes y consumidores vía aumento de impuestos; esto tendría un efecto contrario al crecimiento en la demanda agregada que se espera inicialmente. Si se aumenta el gasto público para impulsar el empleo, incrementar los ingresos agregados de la población y así dinamizar la demanda; la implementación de más impuestos a la población generaría una reducción de su ingreso disponible para el consumo, menoscabando la intención inicial: la reactivación económica.

A partir de lo anterior, para el pago de dicha obligación, propongo una reforma tributaria de carácter progresivo que aumente las tarifas del impuesto al patrimonio y la renta del 1% de las personas jurídicas y naturales más ricas, incluyendo sus dividendos.

Finalmente, como medida de segunda instancia para financiar el aumento en gasto público aquí propuesto, considero importante redireccionar algunas de las asignaciones presupuestales actualmente establecidas hacia sectores prioritarios en esta emergencia. Para el rubro de servicio a la deuda que consume casi la cuarta parte de todo el presupuesto vuelvo a la propuesta hecha en marzo del 2020, en ese momento presenté una carta respaldada por el Centro de Estratégico Latinoamericano de Geopolítica -CELAG- y por las firmas de 50 colegas en la que solicitamos al gobierno adelantar las acciones pertinentes para solicitar condonación de una parte de la deuda externa y moratoria en otro sentido, dicha carta fue ignorada como siempre, sin recibir un argumento serio que sustentara la desidia gubernamental. Del mismo modo, el gobierno podría hacer uso de una porción de las reservas internacionales que actualmente ascienden a USD 53 mil millones para el pago de una parte de los intereses de deuda externa. Estas también pueden representar una fuente importante de recursos, dado el actual lor depreciado del peso colombiano, permitiría la reorientación de un porcentaje del presupuesto a la necesaria inversión social.

Este tipo de propuestas son rechazadas por el Ministro de Hacienda y las fuerzaas aliadas en el Congreso por sesgo ideológico, es imposible pensar en que el gobierno se digne a hacer lo correcto, como medida, esta sí de última instancia, propongo manteniendo el monto, un traslado de recursos con incrementos o montos de entidades no prioritarias como: Agencia logística de las FF.MM. (1 billón - aumentó 106,9%), Registraduría Nacional (1 billón - aumentó 91,6%), Ministerio de Hacienda (18 billones - aumentó 30,1%), Ministerio de Defensa (15,7 billones - aumentó 4,63%), hacia el aumento de presupuesto que acá se propone. Así mismo, sugiero una renegociación de la deuda con

¹¹ Hernández, G. (31 de marzo de 2020). *Préstamo directo del Banco de la República al Gobierno*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/opinion/prestamo-directo-del-banco-de-la-republica-al-gobierno-columna-911902/>



los organismos internacionales, proceso en el que actualmente se encuentran naciones latinoamericanas como Argentina y Ecuador, y así lograr para Colombia mejores condiciones de pago.

Finalmente, a modo de conclusión, como se sustenta a lo largo del documento, con un escenario que prevé un inminente aumento de la pobreza y la desigualdad, dejo constancia de la necesidad de adoptar medidas fiscales y monetarias anticíclicas que apunten a inyectar liquidez en la economía real y a aumentar el gasto público en renglones de la economía intensivos en mano de obra, para que mediante un efecto multiplicador se dinamice la economía a través de la generación de empleo y el fortalecimiento de la demanda agregada nacional, que a su vez impulse la producción de bienes y servicios.

Para lo anterior, los colombianos deberían contar con el respaldo del banco central y del gobierno para tener financiación barata y reactivar la economía sin arriesgar la vida de la población, lo cual redundará en ganancias para todos. Sin embargo, esta oportunidad se dejó escapar mediante la aprobación del Presupuesto, y me siento moralmente impedido para respaldar la profundización de la crisis por la vía fiscal. En ese sentido: reitero el sentido **negativo** de la presente ponencia.

Cordialmente,

Wilson Neber Arias Castillo

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Partido declarado en Oposición



PROPOSICIÓN

Atendiendo la designación hecha por las Mesas Directivas de las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes, me permito solicitar a los miembros de la Honorable Plenaria del Senado **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 185 de 2020 Senado - 296 de 2020 Cámara “**POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021**” por cuanto no cumple con las expectativas expuestas anteriormente.

Cordialmente,

Wilson Neber Arias Castillo

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Partido declarado en Oposición