



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1108

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2020 (CÁMARA) Y 185 DE 2020 (SENADO)**
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.

PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (Senado) "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".

1. OBJETO DE LA PONENCIA

El objetivo de esta ponencia es argumentar las razones por las cuales no debe aprobarse el Proyecto de Ley No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (Senado), "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", pues la planificación y distribución de recursos presentada por el Gobierno Nacional para la vigencia del próximo año no responde a las necesidades que tiene el país para afrontar la pandemia y la crisis socioeconómica que se ha producido por el COVID-19. Se nos ha presentado un presupuesto que no está acorde con la realidad del país.

2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO

Durante el mes de septiembre, las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara fuimos convocadas en tres ocasiones para discutir el proyecto de PGN para el año 2021.

Como ha ocurrido con todas las leyes económicas presentadas por el Gobierno, el trámite de este proyecto de ley se ha caracterizado por la ausencia de transparencia, tiempo y deliberación. Más que un debate democrático, el tránsito de estos proyectos por las reuniones de ponentes y de comisiones económicas conjuntas han sido maniobras parlamentarias para obtener mayorías de votos, sin discusión amplia como debiera ser, sustentada en información completa y oportuna, desconociendo la crisis económica y social por la cual atraviesa el país.

Los tiempos, los espacios y las formas en los que se ha discutido el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno lo demuestran. Por un lado, se tardó un mes en citar a la primera sesión de comisiones económicas conjuntas, con lo que el tiempo para discutir se redujo a la mitad. Así, la fecha 15 de agosto hasta la cual las comisiones económicas tenían tiempo para devolver el proyecto de presupuesto en caso de que no se ajustara a los preceptos de la Ley Orgánica de Presupuesto, pasó sin que siquiera se hubieran citado ni se hubiera empezado a discutir el proyecto, por lo cual no fue posible examinar la pertinencia o no de devolverlo.

Por otro lado, las principales discusiones hasta ahora realizadas han ocurrido en reuniones privadas de ponentes con el gobierno. Allí los ministros presentaron sus respectivos presupuestos y se discutió el proyecto. Mientras tanto, las comisiones económicas conjuntas sólo se reunieron en tres oportunidades y se limitaron a oír la presentación del presupuesto por parte del Ministro de Hacienda quien iba entregando sobre la marcha detalles de la información, hasta llegar a la aprobación del monto. Los límites ridículos de tiempo de escasos tres minutos impuestos para las intervenciones de los congresistas impidieron profundizar en los argumentos y en la deliberación.

A lo largo del trámite, la información fue escasa y suministrada de manera tardía. Así, al momento de aprobar el monto no se conocía el presupuesto regionalizado, a pesar de que el artículo 8 del Estatuto Orgánico de Presupuesto exige que sea parte del proceso de discusión. A la fecha tampoco se conocen las intenciones del gobierno cuando anunció en el proyecto la "disposición de activos" por 12 billones de pesos y "otros recursos de capital" por 26.2 billones de pesos.

Del mismo modo, como lo han manifestado públicamente varias organizaciones de la sociedad civil como el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, la manera como se presenta el presupuesto, al estar agregada en grandes rubros, impide que los congresistas y la ciudadanía pueda conocer en detalle la forma como el Gobierno espera invertir los recursos públicos. Un presupuesto más desagregado, siguiendo los lineamientos de iniciativas internacionales tales como el International Budget Partnership, contribuirían a mejorar la transparencia sobre los recursos públicos y facilitarían el control ciudadano sobre estos.

Los trámites del PGN han sido la expresión de la displicencia del Ministro de Hacienda por la democracia y, en particular, por la rama legislativa. La forma como se prepara la ponencia mayoritaria para primer debate lo demuestra. Además de ser discutida, como ya se dijo, de espaldas a la ciudadanía, es redactada por funcionarios del Ministerio y presentada al Congreso solo unas cuantas horas antes de su votación con firmas obtenidas a las carreras entre congresistas que hacen parte de este montaje.

Así, en vez de que el Ejecutivo le presente al Congreso y a la ciudadanía su propuesta de reactivación económica para que sea discutida con amplitud, el trámite y aprobación del presupuesto en el Congreso se reduce a una transacción opaca entre el Ministerio de Hacienda y un grupo de parlamentarios en busca de asegurar las mayorías necesarias para su aprobación precipitada y abrupta.

El 23 de septiembre, las comisiones económicas conjuntas aprobaron en primer debate una versión de proyecto de presupuesto, a la que se les incluyó un conjunto de artículos nuevos y una redistribución de recursos a varios sectores del país en materia de funcionamiento e inversión, a partir de la disminución del servicio de la deuda del año entrante. Esto tras un debate de varias semanas, con los diferentes partidos políticos y las peticiones hechas por los coordinadores y ponentes designados para estudiar esta iniciativa.

La ponencia que presentamos a continuación retoma el análisis hecho al proyecto original presentado por el Gobierno de la República, recoge los cambios surtidos en el primer debate y hace entrega del siguiente análisis y consideraciones sobre el proyecto de ley en mención.

3. CONSIDERACIONES

Durante semanas reiteramos la necesidad de que el Presupuesto General de la Nación se discutiera de cara al país y se construyera a partir de la realidad económica por la que atravesamos. La conclusión a la que llegamos, y así lo manifestamos, es que el Gobierno y las fuerzas que lo respaldan no tienen vocación de cambio. Como ha ocurrido a lo largo de la historia, representan el continuismo y solo tienen interés en la nómina. A continuación presentamos las razones por las cuales, este presupuesto no debe ser aprobado para la vigencia del 2021.

3.1 Contexto macroeconómico

Supuestos macroeconómicos

El proyecto de Presupuesto General de la Nación se construye con base en los siguientes supuestos:

Otra cifra que llama la atención es la caída de los recursos vía Fondos Especiales, la cual se explica principalmente por la desfinanciación del FOME cuyos recursos pasarán de \$30,5 billones (última cifra apropiada en 2020 que reportó Hacienda) a \$3 billones. Los otros componentes del presupuesto no tienen mayores cambios.

Los ingresos tributarios en el PGN 2021

Tabla 4. Composición de los Ingresos Tributarios 2020-2021*

	2020	2021	Variación 2020-2021
Renta	\$65,4	\$68,9	0,92%
	21,75%	21,95%	
IVA	\$55,7	\$68,2	17,26%
	18,53%	21,73%	
GMF	7,66	8,76	9,55%
(4 x 1000)	2,53%	2,79%	
Impo	\$ 1,16	\$1,90	56,91%
Consumo	0,39%	0,61%	
Aduanas	3,05	3,43	7,75%
	1,00%	1,09%	
Gasolina y ACPM	1,015	0,597	-43,66%
Impo	0,34%	0,19%	
Carbono	0,306	0,399	24,91%
	0,09%	0,13%	
Otros	0,592	0,63	1,94%
	0,20%	0,20%	

Fuente: Propuesta Presupuesto definitivo 2020 -MinHacienda, Proyecto de ley 185/2020 S

Cuando se analiza la composición de los ICN se encuentra que la parte sustancial de su reducción está explicada por menores crecimientos del recaudo en el impuesto de renta, los cuales se incrementarán según lo estimado en un 0,92% comparando 2020 con 2021. Si bien esta estimación es consistente con un clima de crisis económica causada por las decisiones para controlar la pandemia, tampoco hay que olvidar que en 2020 y en 2021 están operando las condiciones de beneficios que creó la ley 2010/2019 y que implican beneficios tributarios en el impuesto de Renta en cabeza de las empresas, que se estiman en 9 billones de pesos/año aproximadamente.

Por ende, tal como lo anuncia el Mensaje Presidencial, este incremento se explica por la dinámica de la renta de personas naturales, y particularmente los ajustes que se realizaron a la estructura de cédulas, que permitirá el incremento del recaudo por esta vía, aunque no se encontraron estimaciones a este respecto.

Por ello, el peso de la dinámica recaudatoria de los ingresos tributarios está explicada en buena parte por un crecimiento del IVA interno (principalmente), el cual pasa de \$55,7 b en 2020 a \$68,2b en

2021, un incremento neto de \$12.5b, que llevan al IVA a representar el 21.73% de los ICN y a tener una participación muy similar a la del Impuesto a la Renta en la financiación del presupuesto.

El problema de esta estimación es que coincide con la idea general que tiene el Gobierno nacional de una "recuperación en V" de la economía para 2021, o en otras palabras a lo que se conoce como "efecto rebote" el cual supone un crecimiento económico que en 2021 podría estar según las estimaciones del gobierno en un 6.5%, con una aceleración del consumo de los hogares del orden del 21.4%. Ambas cifras no tienen antecedentes en tiempos recientes para el país, y no son consistentes con el comportamiento macroeconómico en los periodos postcrisis (los referentes más cercanos son los años 1999 y 2014).

En este diagnóstico coinciden de manera puntual los análisis presentados por la Contraloría General de la República (CGR) y por el Banco de la República (BR) en el marco de los debates que precedieron a la aprobación del monto del presupuesto, y análisis de diferentes fuentes (Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, Centro de Pensamiento en Política Fiscal) que prevén sendas de recaudo tributario muy diferentes, en las cuales se estiman caídas netas de los ingresos tributarios de hasta \$24b para 2021.

El comportamiento de los otros impuestos no tiene mayor importancia, salvo por la escasa dinámica del único impuesto "verde" disponible en la estructura de financiación del presupuesto, el cual escasamente aportará en 2021 algo menos de \$400 mil millones.

Los recursos de Capital en el presupuesto 2021

La actual situación económica, aunada a un desgaste permanente de las bases de recaudo por la vía de beneficios en el impuesto de renta, se traducen en el presupuesto 2021 en mayores demandas de financiación por otras fuentes, especialmente por la vía de los ingresos provenientes de rentas de capital.

Al analizar la composición de los ingresos de capital de manera comparativa en la estructura de los presupuestos 2020- 2021, se evidencian una serie de decisiones de financiación que generan un alto nivel de preocupación entre la bancada de oposición:

Presenta un crecimiento de los recursos por disposición de activos (que pasa de \$7,35b en 2020 a \$12,0b en 2021) sin que exista un plan detallado de enajenaciones que solamente podría ser posible si se tocan a las dos últimas grandes empresas estatales: ECOPETROL e ISA (ver cuadro 4). La falta de detalles sobre dicha fuente de financiación genera los mismos cuestionamientos que se hicieron en el presupuesto 2020, sobre la certeza de dichos recursos. El ministro ha dicho que es una cifra que se tiene allí para cualquier eventualidad, y que las enajenaciones o disposición de activos podrían hacerse o no, con lo cual reconoce que presenta un presupuesto desfinanciado al Congreso violando uno de los principios presupuestales consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, elemento que se repite en otras partidas de los ingresos de capital.

De igual manera, en el Anexo al Mensaje Presidencial se evita hacer cualquier comentario alrededor de este tema. Y en los otros documentos que acompañan la propuesta presupuestal, incluyendo las presentaciones del Ministerio de Hacienda ante las comisiones económicas, no se hace mención en detalle de la utilización de estos recursos, ni se anexa un plan detallado.

Gráfico 1. Composición de los Ingresos de Capital, Presupuesto General de la Nación comparativo 2020 vs 2021



Tabla 5. Composición del portafolio de activos en poder de la Nación. 2020

Ítem	Valor estimado (billones de pesos)	Participación %
ECOPETROL	87,23	85,4%
ISA	8,16	7,06%
Generadora y Comercializadora de energía del CARIBE	1,12	1,06%
Resto	7,8	6,48%
Total	112,63	100%

Fuente: elaboración propia basada en Plan de Enajenación Global 2019- Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos. Actualizado con información BVC.

Aunque en marzo de 2019 se presentó a las comisiones económicas de Cámara el Plan de Enajenación Global 2019, en el cual se detallan los activos en posesión de las diferentes entidades del nivel central de gobierno, se describe la participación y se entrega información sobre la valoración preliminar de los mismos, no existe una actualización de dicho documento para 2020 ni establece los lineamientos que permitan identificar la priorización de la venta de activos, los cronogramas y las estrategias de colocación de dichos activos en el mercado, lo cual es especialmente importante en un contexto de crisis como el que se vive actualmente.

La tabla 5 indica que dentro de la financiación del presupuesto 2021, se incluirá por necesidad, una proporción de la participación del Gobierno nacional en activos estratégicos como ISA o ECOPETROL, que son los únicos que realmente tienen un valor macroeconómicamente significativo y que facilitan los procesos de financiación a través de la enajenación o disposición de activos por \$12,5b y hasta el momento no se tiene ni un informe, ni evidencia de que se hayan emprendido dichos procesos, o al menos el Congreso no ha sido informado del mismo.

Ahora bien, si la intención es privatizar parte de las inversiones del Gobierno nacional en ISA o ECOPETROL, es claro que a estas alturas debería existir claridad sobre el proceso, o al menos la existencia de un cronograma certero de la venta, esto solamente se ha adelantado en el caso ISA con la contratación de asesores para adelantar la valoración del activo en el mercado en 2020 sin que hasta el momento se conozca públicamente el resultado de la valoración de la empresa.

Tabla 6. Valoraciones de ISA estimadas, comparación ANIF VS CIVAP

Fuente	Valor estimado de venta (billones de pesos)
Comisión Intersectorial para la Valoración de Activos Públicos	7,9
ANIF ⁽¹⁾	6,6

Fuente: Elaboración propia, basado en información CIVAP y ANIF (2019)

Aunque la valoración de ISA, contenida en el documento presentado a las comisiones económicas de Cámara por parte de la CIVAP, dista enormemente de los valores que analistas financieros proponen para la participación del gobierno en la empresa (en 1,3 billones de pesos aproximadamente) la preocupación radica no tanto en el valor final, sino en el uso que el gobierno planea darles a los recursos por privatización.

Ya en el presupuesto 2020 no se contemplaba claramente el uso de la enajenación de activos, incluso entidades como ANIF manifiestan sus temores por el uso de estos recursos para financiar el gasto corriente (por encima de la línea) y ya otros analistas a nivel local como Salomón Kalmanovitz (ex codirector del Banco de la República) así como a nivel internacional (el mismo Bloomberg publicó un artículo sobre el tema) han señalado la gravedad e inconveniencia de usar trampas contables para hacer aparecer los ingresos no corrientes que se percibirán por la venta de activos, como ingresos corrientes, y por ende podrán emplearse para financiar gastos de funcionamiento. Al parecer esta estrategia de "maquillaje contable" se mantiene en 2021 por parte de un Ministerio que se ha vuelto experto en ocultar información clave sobre la gestión presupuestal. No en vano, en la última evaluación del Índice de Transparencia Presupuestal Colombia fue evaluado de manera muy regular, especialmente por la falta de oportunidad de la información presupuestal, bajando 4 lugares en el escalafón.

Un aspecto más preocupante aún es que los procesos de enajenación planteados se dan en empresas que constituyen activos estratégicos de la Nación: tanto ECOPETROL como ISA constituyen empresas que regulan sectores importantes de la economía nacional, y que particularmente en el caso de ISA constituye un monopolio natural que dependiendo el proceso de enajenación podría funcionar como

<p>un enorme monopolio privado (tégase en cuenta que EPM tiene apenas el 10% de las acciones de la empresas).</p> <p>Entonces surgen serias dudas sobre la conveniencia de la privatización, los tiempos para lograrla, los valores que podría obtener el gobierno del plan y ello debido a que la administración del gobierno Duque no ha sido claro, ni explícito alrededor de este tema.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se estima una caída en los excedentes financieros en \$3 billones de pesos, explicada por las condiciones difíciles de operación de ECOPEL principal fuente de recursos de explotación del Gobierno Nacional. 2. Curiosamente se presenta una menor demanda de la financiación vía deuda, la interna cae de \$39,75b a \$39,72b, mientras que la financiación por la vía de la deuda externa pasa de \$37,42b a \$24,35b. Esta menor dependencia de la deuda es en buena parte, el resultado de los incrementos notorios de emergencia de recursos, especialmente de las financiaciones del FOME que se hicieron con cargo a deudas tomadas con las entidades territoriales. <p>Esto puede estar escondiendo una realidad de fondo y es que será por la vía del endeudamiento que posiblemente se compensen los recursos inciertos que se presupuestan en otros rubros.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. El aumento de los recursos de balance que pasan de \$3,2b en 2020 a \$12,3b en 2021 suponen un incremento de 284%, sin que medie explicación alguna sobre ello, e indicando un alto nivel de subejecuciones presupuestales en 2020, elemento sobre el cual el gobierno no ofrece detalle alguno, pero que se supone proverán en buena parte de recursos no ejecutados en el FOME. <p>Esto no supone en realidad una fuente real de financiamiento, sino el resultado del aplazamiento del gasto de un año, para el otro, refleja una creciente ineficiencia del gobierno, pues en 2019 estos recursos ascendieron apenas a \$2,03 billones.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Finalmente los otros gastos, son el rubro que más irregularidades presenta: se estima que para 2021 estos proveerán \$35.3b incrementándose desde los \$9,16b en 2020, lo interesante de ello es que en el presupuesto 2019 este rubro representaba apenas \$3,6b. <p>Al revisar los documentos presupuestales no se encuentran indicadores ni estimaciones detalladas de este rubro, esto ya se había repetido en 2020 cuando los "otros ingresos" crecieron en un 300% con respecto al presupuesto 2019. La técnica presupuestal empleada por el Ministerio de Hacienda bajo la administración Duque parece recordar los métodos de "cuadre por defecto" que son tan empleadas en sistemas presupuestales de bajo nivel de transparencia, donde se presentan partidas poco ordinarias y que deberían contribuir poco a la financiación del presupuesto como un mecanismo de cierre o equilibrio de las fuentes de recursos, en este caso el gobierno estima que los "otros ingresos" proveerán el 11,1% del total del presupuesto, y equivale al 25.8% de la financiación obtenida por Ingresos Corrientes, es en todo caso una cifra inédita y que con toda seguridad no se obtendrá.</p> <p>Por las razones antes expuestas, se considera que el presupuesto propuesto por el gobierno:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta estimaciones irreales sobre fuentes importantes de recursos, especialmente sobre los ICN. • Es totalmente opaco en el detalle de rubros que pesan mucho en la financiación como los "otros ingresos" y las "disposiciones de activos". • No es consistente con las estimaciones del entorno macroeconómico realizadas por diferentes instituciones públicas, privadas y de carácter internacional, que prevén un desempeño económico menos "optimista" para el país en 2021. • Recurre a técnicas presupuestales de dudosa consistencia como el "cuadre por defecto" que no es otra cosa que poner en una cuenta los recursos faltantes sin siquiera hacer estimaciones de su certeza, procedimiento que aunque no es inédito en la gestión presupuestal del país, si se usa en esta propuesta sin ningún tipo de atenuante. • No cumple con los criterios de equilibrio presupuestal, ni de coherencia macroeconómica que fundamentan el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y por tanto la aprobación supone un incumplimiento legal que ya dejó siquiera de importarle al Congreso de la República. <p>Uno de los asuntos más relevantes en la pérdida de los Ingresos Corrientes de la Nación ha sido la generación de un alto número de Beneficios Tributarios que posibilitan a los declarantes y responsables del impuesto de renta, pagar el impuesto sobre tasas efectivas de tributación de muy bajos niveles, generando así una disminución en el recaudo efectivo del impuesto de renta y por consiguiente una mengua de los recursos que recibe el estado cada año. La DIAN en su portal web, hasta el año 2016¹² contempla un Inventario de Beneficios Tributarios establecidos en el estatuto con 229 exenciones u opciones diferentes para deducir la base gravable y disminuir el impuesto a pagar. Es necesario afirmar que desde el 2016 hasta la fecha se han creado más beneficios que no han sido compilados por la DIAN en su inventario, razón por la cual podemos afirmar que hoy en día existen alrededor de 240 opciones que posibilitan mayores deducciones en el impuesto de renta.</p> <p>No bastando con estas 240 opciones, el Estatuto Tributario, en su Artículo 107, ha establecido una fórmula general para otorgar deducciones, establecida desde el concepto de "expensas necesarias". En efecto, dicho artículo 107 estipula que <i>"Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad."</i> A partir de esta opción general se ha abierto la posibilidad de declarar "otras deducciones y gastos" que no estén incluidas dentro de las 240 opciones taxativamente estipuladas, generando un espacio sin medida para poder incluirse cualquier otro costo o gasto, sea o no necesario y tenga o no relación con el desarrollo de la actividad económica, ya que solamente se pone el monto y la DIAN no tiene forma de saber a qué gastos corresponden específicamente ese rubro. Solo hasta el año pasado se impuso la obligación de adjuntar el inventario de las otras deducciones que se presentan en la declaración de renta, con el inconveniente técnico de poder meter un cúmulo abundante de información desorganizada, haciendo muy difícil su control efectivo. Hecho que sumado a la mezcla de costos y gastos en la casilla de los otros gastos y deducciones genera un sin sabor porque permite incluir rubros de diferente naturaleza en un solo renglón del formulario de renta, cuyo contenido se hace casi que imposible de verificar. En este marco, fue permitido que el sector extractivo en 2016 presentará un total de \$71,9 billones en la casilla de otras deducciones.</p> <p>¹² Ver https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Documents/20160616_Inventario os beneficios tributario Renta CREE IVA.xlsx</p>
<p>Bajo esta perspectiva, desde la oficina de la Senadora Aida Avella, se analizaron los consolidados del impuesto de renta publicados por la DIAN para el año 2018 (la información de 2019 aún no está disponible), generando los siguientes datos, que de manera preliminar son, por lo menos alarmantes y describen la situación de déficit en recaudo efectivo por impuesto de renta de personas jurídicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sector bancario obtuvo ingresos en 2018 por \$121 billones, de los cuales pagó efectivamente \$2,1 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 1,8%. • El sector minero obtuvo ingresos en 2018 por \$31 billones, de los cuales pagó efectivamente \$1,8 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 5,9%. • El sector Petrolero obtuvo ingresos en 2018 por \$95,2 billones, de los cuales pagó efectivamente \$6 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 7,2%. <p>Bajo esta perspectiva, se calculó el impacto fiscal que tuvieron estos descuentos tributarios y su efecto sobre la tasa efectiva de tributación, llegando a la conclusión de que dicho impacto fiscal en el sector extractivo en el año 2018 asciende a \$1,65 billones y en el sector bancario asciende a \$8,8 billones. En resumen, solo en dos sectores importantes de la economía (extractivo y bancario) el estado colombiano dejó de recibir \$10,45 billones de pesos en 2018, que debería recibir si se aplicara completa la tasa nominal de tributación, pero que, por la cantidad de posibilidades de deducir y descontar, se termina pagando efectivamente una proporción mucho más pequeña que la que estipula la ley.</p> <p>Una consecuencia importante de esta pérdida flagrante de los ingresos corrientes de la nación es la dependencia cada vez mayor a recursos de deuda para solventar los gastos anuales del Estado, incluso los gastos de funcionamiento. De esta manera, el peso de la deuda en los presupuestos públicos ha ampliado su espacio, llegando al actual proyecto de PGN para 2021 donde los ICN pasan de cubrir el 62,4% de los gastos en 2020 a cubrir solo el 52,2% de los gastos en 2021, como se explicó anteriormente.</p> <p>Es evidente que el aumento del recaudo generado sobre el impuesto al consumo IVA, directo sobre el consumidor no tapaná el hueco fiscal producido por las billonarias deducciones en impuesto de renta que se han dejado de percibir en los últimos 10 años.</p> <p>En este contexto, los partidos de la oposición le hacemos una invitación al gobierno para que replantee sus análisis y pueda acercarse un poco más a la realidad que viven millones de colombianos, con el fin de entender claramente los problemas y buscar las mejores soluciones. Tapando el sol con un dedo no van a ganar nada. A partir de buscar un diagnóstico más aterrizado, le invitamos a crear un presupuesto para 2021 realmente contracíclico, que les permita a los colombianos más vulnerables no caer en una desgracia más honda de la que ya tienen. Para esto, es necesario buscar mayores niveles de ingresos corrientes, liberar algunos gastos actuales del PGN y racionalizar el gasto público. En ese sentido, presentamos varias propuestas, que pueden ser viables si hay voluntad del gobierno:</p>	<p>Creemos que es muy urgente recuperar y aumentar los ingresos de la nación para aumentar su capacidad de gasto y reducir la dependencia de los recursos de deuda. Para esto se plantea la posibilidad de generar una moratoria de la deuda pública que busque una condonación total o parcial de la deuda causa hasta la actualidad.</p> <p>Sobre este asunto, en el marco de las recientes reuniones del G7 y el G20 (reuniones llevadas a cabo en marzo y julio del presente año) se ha dado visto bueno a que se apruebe una suspensión temporal del pago del servicio de la deuda de las naciones más vulnerables y pobres, y en vías de desarrollo, una decisión en la que tiene la última palabra el G20. En este sentido, el G20 dijo que el FMI y el BM han propuesto "un marco de monitoreo fiscal y un proceso para fortalecer la calidad y la coherencia de los datos de la deuda". Y ven "la necesidad de más progreso y alentamos firmemente a acreedores privados para que participen en la moratoria en términos comparables cuando lo soliciten los países"¹³.</p> <p>De esta manera queda claro que incluso los países más poderosos del mundo estarían de acuerdo en la necesidad de entablar una discusión profunda sobre los niveles de deuda de los países del mundo, llegando a plantear ellos mismos la posibilidad de condonaciones totales o parciales, razón por la cual no vemos ninguna razón de porque el Estado colombiano no puede iniciar un proceso de moratoria para reducir sus gastos en deuda y liberar recursos para enfocarlos en el gasto público.</p> <p>Otra propuesta tiene que ver con la eliminación de la casilla de las otras deducciones de renta y la necesaria regulación de las deducciones en el estatuto tributario. Esta propuesta podría efectivamente aumentar los ICN, haciendo una revisión real y exhaustiva de la eficiencia real de los cerca de 240 beneficios tributarios existentes, generando como conclusión la eliminación de la fórmula general para deducir gastos y dejando taxativamente en el estatuto tributario un listado general y depurado de beneficios tributarios que realmente cumplan los objetivos del porqué se crea.</p> <p>Por otra parte, hemos hecho propuesta tendientes a la recuperación de dineros públicos que hoy son administrados por privados de manera ineficiente (Cámaras de Comercio, Parafiscales Gremiales, etc.) con el fin de que el gasto de estos recursos regrese a manos del estado, en el sentido de que hasta el momento los entes privados que administran dichos recursos no han logrado ayudar de la mejor manera a la solución de los problemas económicos ni de sus gremios ni han ayudado a resolver la difícil situación económica general del país.</p> <p>Somos conscientes de la necesidad de una reforma tributaria realmente progresiva, que grave proporcionalmente a los colombianos de más ingresos sobre los de menos, con impuestos mayoritariamente directos. Para esto, hemos avanzado en la presentación de un proyecto de ley, que acompaña al proyecto de la renta básica y que recoge algunas ideas de lo que podría ser una reforma tributaria realmente democrática.</p> <p>¹³ Tomado de: https://www.bancavnegocios.com/g20-considera-extendere-moratoria-de-deuda-a-paises-pobres/, https://elpais.com/economia/2020-04-14/los-ministros-del-g7-acuerdan-una-moratoria-de-la-deuda-para-los-paises-pobres.html, https://www.project-syndicate.org/commentary/suspend-emerging-and-developing-economies-debt-payments-by-carmen-reinhart-and-kenneth-rogoff-2020-04/spanish</p>

3.3 Apuntes acerca de los Egresos

En lo que respecta a los gastos presentados en el proyecto de presupuesto del 2020, hacemos los siguientes comentarios:

- **Deuda Pública**

Este es uno de los rubros que más aumenta con un incremento del 41.6% respecto al año anterior y representando el 24% de la totalidad del gasto presupuestado. El incremento de la deuda se da principalmente por apropiaciones necesarias para asumir los gastos de la pandemia, así como la devaluación del peso colombiano frente al dólar.

Según el Marco Fiscal de Mediano plazo el Gobierno Nacional necesitaría financiar cerca de \$130,4 billones para la vigencia fiscal del año 2020 y se estima que para el presente año las fuentes de financiación externa estarán alrededor de los \$38 billones (US10.855).

Sin embargo, vale la pena hacer dos reflexiones: por un lado, según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, el Gobierno nacional a la fecha ha desembolsado un poco más de \$14 billones de pesos para enfrentar los efectos de la pandemia, y que aún falta por desembolsar más de \$10 billones de pesos. Una de las primeras muestras de que el esfuerzo fiscal no ha sido significativo.

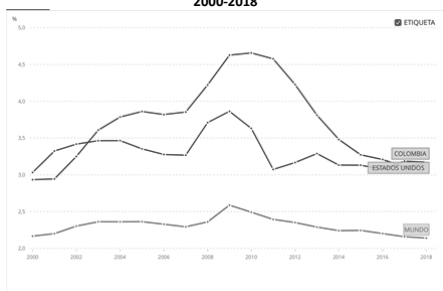
De la misma manera hay una falta de transparencia en el uso de los recursos, es notable el incremento de la deuda pública, pero no se conoce peso a peso su destinación específica ni hay rastro de un programa social que beneficie a gran parte de la población o un programa que ayude a los informales o independientes. Lo que sí se evidencia es la profunda crisis económica que está afrontando el país. De otro lado llama la atención que en la ponencia aprobada en primer debate se haya financiado la deuda pública por un valor de 71 billones, representando el 22.8% del total del presupuesto, es decir, presentando una disminución de sólo el 1.06% respecto al pre proyecto presentado inicialmente, cuando es innegable que el país necesita un esfuerzo fiscal amplio para pensar en reactivación económica, cuando más ministerios y entidades requieren dinero para poner en marcha programas que vayan en línea con las necesidades que requiere cada uno de los ciudadanos del país. Aún no se garantiza matrícula cero, ni mucho menos una renta básica.

Finalmente, según cálculos del Ministerio de Hacienda para cierre del año 2020 la deuda ascenderá hasta el 65,7% del PIB, alcanzando así un máximo histórico, si bien el aumento de este rubro no está mal, el llamado es a que haya transparencia en la ejecución de los recursos, por cuanto los mismos van a ser pagados con los tributos de todos los colombianos. Así mismo es evidente que para cubrir con los gastos efectuados en la presente pandemia habrá una nueva reforma tributaria en la cual la banda de oposición espera que cumpla con los principios constitucionales: equidad, eficiencia y progresividad.

- **Deporte y cultura**

En la aprobación del primer debate del presente Proyecto de Ley, se evidencia que el rubro de deporte aumentó en 68.78% respecto al presentado inicialmente, sin embargo, el presupuesto asignado para esta sección corresponde sólo el 0.23% del PGN. Por otra parte, la sección de cultura presentó un aumento de 27.98%, pero representando apenas el 0.12% del PGN, ignorando así la importancia que tiene este Ministerio para la construcción de paz, salud mental y salud pública en el país.

Gráfica 2. Gasto Militar como porcentaje del PIB (Colombia, Estados Unidos y Resto del Mundo) 2000-2018



Fuente: Banco Mundial

Y el rubro más importante de todos: las pensiones para los oficiales y otros miembros de las FMM y de Policía que se estima le costarán el otro año al presupuesto \$8.7 billones de pesos: \$4.4 para la Policía y \$4.3 para el Ejército. Teniendo en cuenta que muchos de los beneficiarios de estas pensiones no cotizan al sistema y por ende su pensión es en realidad un sueldo de retiro vitalicio, con una tasa de reemplazo de casi el 100% y con apenas un tiempo de servicio de entre 15 y 20 años -hay muchos casos de pensionados de menos de 40 años- se constituye en un costosísimo privilegio fiscal.

- **Educación**

La inversión en educación, si bien representa un gasto importante, sigue siendo insuficiente para estándares internacionales. Según la OCDE, el gasto por estudiante de primaria en Colombia es menor al de todos los miembros de la organización y menor también que el de los países latinoamericanos analizados, México, Argentina, Brasil y Costa Rica. Mientras Colombia invierte US\$2.490 por estudiante de primaria, el promedio de la OCDE es US\$8.733. En educación secundaria y media, el gasto es de US\$3.060 por estudiante, mientras que el promedio de la OCDE es US\$10.106. Así las cosas, la promesa de equidad del presidente Duque, no se refleja al momento de asignar los recursos en el PGN.

Ahora bien, preocupa que se reduzca el presupuesto en inversión para educación en 1,49%, lo que representa 60 mil millones de pesos menos para este importante sector. Esto implica que las mejoras en cobertura y calidad se rezagan aún más por la falta de recursos públicos.

Dada la situación de la pandemia, existe un choque negativo sobre la cobertura educativa en todos sus niveles. Proyecciones de agremiaciones de colegios privados y del Ministerio de Educación Nacional afirman que existirá un choque negativo sobre la cobertura educativa en la educación básica y media. Esta situación afecta principalmente a colegios privados con menos de 500 estudiantes. Ante la falta de ingreso en el hogar, los estudiantes deberán migrar hacia la educación pública. No se explica cómo los colegios públicos van a lograr mantener la calidad educativa si no se aumentan los recursos de inversión que permitirían incrementar la cobertura para los próximos años.

- **Salud**

Este año demostró la importancia que tiene el sector salud para el país y lo necesario que es contar con un sistema de seguridad social en salud fuerte y eficiente. Lo que más llama la atención de este sector frente al presupuesto es que si bien presenta un crecimiento, no es el incremento que ha sido solicitado por parte de las entidades, habiendo un faltante por más de \$2.9 billones, poniendo en riesgo programas de vacunación, inmunización, atención a población dispersa y programas de promoción y prevención. El Gobierno nacional no ha entendido que la única manera que se puede garantizar la reactivación económica es teniendo fortalecido el Sistema de Salud y su población saludable, esto se evidencia en el corto aumento que le hacen a este rubro en la aprobación de primer debate del presente Proyecto de Ley el cual fue solo del 0.16%.

- **Defensa**

Los recursos para el sector de defensa no cesan de aumentar: se propone que para el próximo año estos sean superiores a 26.8 billones de pesos. Si bien entendemos que una parte importante de este monto se destina a gastos inflexibles, no se justifica que dicho presupuesto representa el tercer mayor gasto del gobierno después de la deuda y la educación.

Esto equivale a varias veces de lo que se invierte en programas de inclusión social y reconciliación, como Familias en Acción, primera infancia del ICBF o atención a las víctimas. También equivale a más de 15 veces de lo que se invierte en el sector agropecuario, 35 veces de lo que se invierte en medio ambiente, sesenta veces de lo que se invierte en deporte y recreación y 75 veces de lo que se invierte en cultura.

Colombia tiene un gasto militar que destaca entre los más grandes de los países de la OCDE, pues mientras el promedio del gasto militar allí es de 2,13% del PIB, el de Colombia es de 3,57% para 2019. Siendo muy similar al de los Estados Unidos como se puede apreciar en el siguiente gráfico, que tiene como fuente datos del Banco Mundial.

la mayor parte del gasto militar y de policía está orientada a la cobertura de los salarios y remuneraciones del personal militar el cual asciende a la enorme cifra de 22 billones de pesos en la cual están incluidos también otros gastos de funcionamiento relacionados (como los gastos generales relacionados con servicios públicos, equipos de oficina, etc).

Los salarios dentro de las fuerzas no se caracterizan precisamente por su nivel de equidad, un general, por ejemplo, recibe el mismo salario del Ministro de la Defensa que para 2020 equivale a \$19.214.198, a lo cual deben sumarse otros gastos relacionados que son muy diversos: desde los cursos de formación -que en el caso de la Fuerza Aérea pueden llegar a los \$250 millones por curso- las primas de localización o de instalación, los gastos en salud para los oficiales y sus familias, los esquemas de seguridad, las casas fiscales que son costeadas con recursos públicos y que costarán en 2021 45 mil millones de pesos.

En la otra esquina están los soldados profesionales, los que están en el territorio enfrentando los peligros del conflicto armado, los que ponen en riesgo sus vidas y la estabilidad de sus familias, para ellos el salario mensual fluctúa entre \$1.1 y \$1,8 millones de pesos al mes. aunque esto se incrementa con la experiencia. A estos salarios se le descuentan los aportes a seguridad social y los valores de los créditos que los soldados hayan asumido de manera directa y voluntaria.

En materia de educación superior, estudiantes universitarios han propuesto matrícula cero como mecanismo para contener la deserción en los centros educativos. A pesar de esta petición, según el Ministerio de Hacienda, los recursos para educación superior se centrarán en el fortalecimiento del ICETEX, lo que aumenta le des financiación de la educación superior pública en el país, cuyo valor asciende a \$18 billones de pesos. Para 2021 se proyecta que un gasto de \$4,7 billones de pesos en educación superior y \$1,7 billones de pesos para Icetex.

- **Agricultura:**

La importancia del sector agropecuario en un país como Colombia radica principalmente en su papel abastecedor para la ciudadanía, bien sea de productos cárnicos, así como vegetales, frutícolas, entre otros. Sin embargo, no se debe olvidar que además de abastecer productiva o materialmente los mercados nacionales e internacionales, el sector de la agricultura en Colombia hace grandes aportaciones al PIB nacional, siendo en el primer trimestre del 2020 el sector que más elevó su tasa de crecimiento, situándola en un 6,8%, muy por encima de otros sectores, a los que desde la visión utilitarista el Gobierno Nacional les ha dado más relevancia y presupuesto, como es el caso del sector minero energético, el cual, según cifras del DANE, decreció en un 3,0% en el mismo trimestre del presente año.

Ahora bien, al observar la diferencia en crecimiento entre el sector agropecuario y el minero energético, se evidencia la contradicción que surge de las mayores asignaciones presupuestales en donde el sector minero energético posee un presupuesto de 4,5 billones de pesos -para la vigencia 2020- casi dos veces superior al asignado al sector agropecuario 1,92 billones de pesos, lo que da a entender que aún con menos presupuesto se ha logrado intensificar la producción y el aporte al PIB nacional, resaltando así la importancia y la proyección de un sector fundamental en la economía del país. Si viéramos el aporte del PIB de los dos sectores, tenemos que para el 2019 el sector minero aportó 5,50% del PIB frente al 6,70% del PIB del sector agropecuario.

La pregunta central que debemos hacer es, ¿por qué un sector problemático para el ambiente y las finanzas públicas es estratégico desde la visión gubernamental central? Para la vigencia 2021 el agro tendrá una asignación de 2,28 billones de pesos, es decir 659 mil millones de pesos menos que en el 2020 y el sector minero energético tendrá una asignación de 6,02 billones de pesos, 1,46 billones más que en el 2020, lo cual demuestra claramente las prioridades del gobierno y lo desastroso de sus decisiones.

En síntesis, y sin la intención de cerrar una discusión necesaria para replantear la inversión del PGN (Presupuesto General de la Nación), es necesario enmarcar como la importancia del sector agropecuario, se ve no sólo como un sector productivo que en la actualidad aporta significativamente al PIB nacional, sino además, como un sector que gracias a su sostenibilidad ambiental (en los casos puntuales en que la tierra se usa según vocación) logrará subsistir y sobrevivir a los cambios económicos abruptos del país. Es necesario, entender el sector agropecuario como fundamental para el presente y futuro nacional, el cual está conformado con un todo social detrás de sí, reconociendo en igualdad y proporcionalidad de condiciones sociales a la agroindustria y los pequeños campesinos, pero siendo conscientes de la desigualdad punzante que se presenta aún hoy, debido a la baja inversión y presencia estatal que existe para con los pequeños trabajadores de la tierra y el campo en general.

Por lo anterior, es necesario invertir la ecuación de gasto público entre el sector minero energético y el sector agricultura ya que, ha quedado demostrado que puede ser mucho más rentable en términos de producción y empleo una inversión fuerte acompañada de mayores presupuestos en el campo que en la minería. Focalizando el gasto público en la realización de proyectos de inversión y emprendimiento en la mujer rural y el pequeño campesinado para incrementar la producción agrícola del país, su comercialización, el desarrollo del campo colombiano y la potencialización del empleo. Sumándole un punto a la descentralización a través del desarrollo productivo del campo, apartándose de los modelos centro periferia que han caracterizado al país durante las últimas décadas.

● **Ciencia y Tecnología**

La creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología en el país no tuvo efecto alguno para que este sector tuviera más relevancia en la agenda pública de este Gobierno, la muestra de esto es su baja asignación presupuestal, al pasar de 271 mil millones de pesos a 283 mil millones de pesos en el 2021.

Este presupuesto es insuficiente e inadecuado para un país que quiere reactivarse económicamente. La misión de sabios convocada por el Presidente Duque durante el 2019 anotó varias recomendaciones, entre ellas, como factor de gran importancia, la revisión cuidadosa del sistema de financiamiento de la Ciencia y la Tecnología en el país. En particular señala, que “para lograr una mayor participación del sector privado será necesario también aumentar sustancialmente la inversión estatal”. Esta Misión ha propuesto varios modelos de cómo detectar fuentes de recursos adicionales y a optimizar combinaciones de ellas de acuerdo con el carácter de cada proyecto, sin embargo, no se han puesto en práctica.

Este presupuesto invisibiliza la Ciencia y la tecnología en el país, a pesar de las enseñanzas que nos ha dejado esta pandemia. En primer lugar, esta emergencia sanitaria dejó claro que hay que darle un impulso al sector, pues tuvo dificultades para tomar decisiones sobre los procedimientos que la enfermedad exigía; asimismo, al comienzo de la crisis, también se vieron obstáculos para tomar muestras y la necesidad creciente de importar todos los elementos necesarios para hacerlo. Colombia siempre ha dependido del mercado internacional para abastecer de conocimiento y tecnología que no se estudia ni se crea en Colombia.

Esta pandemia nos dejó entrever la histórica desfinanciación de CTel y la falta de voluntad política e interés de los gobiernos actuales. Según los expertos, países que innovan invierten entre el 2% y el 5% de su PIB en I+D. Según el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, Colombia solo destina el 0.24% de PIB.

No se puede aprobar un proyecto de presupuesto que no esté acorde con las necesidades del país, y menos, que haya ignorado el sector que verdaderamente impulsará la reactivación económica de corto plazo y dará competitividad a la actividad económica colombiana. Necesitamos que el Gobierno reconozca que se necesita invertir al menos el 1.5% del PIB para financiar el ecosistema durante los próximos 5 años. Un plan en el que el Estado invierta la mayoría de los recursos para impulsar al sector privado y su participación en el I+D, como lo han hecho otros países como Corea del Sur, que logró, luego de una fuerte inversión estatal, que el sector privado impulsara las inversiones futuras en esta materia.

Para que este presupuesto en materia de inversión en Ciencia y Tecnología sea funcional, debemos duplicar su asignación de inversión hasta alcanzar los 600 mil millones de pesos, y de esta manera financiar la investigación aplicada al sector productivo del país durante el 2021.

● **Medio Ambiente**

Hoy nuestra riqueza medioambiental, de la que se enorgullece el país, está en situación crítica, en gran medida por la falta de acciones del Gobierno. Los recursos destinados al medio ambiente deben dejar de verse como costos. Invertir en la preservación y conservación de las áreas protegidas, la protección de las fuentes de agua, la buena calidad del aire, la reducción de la erosión de las costas, la disminución de la deforestación y degradación de los bosques, la conservación de especies silvestres, la restauración de ecosistemas es condición necesaria para garantizar la sostenibilidad ambiental del país a largo plazo.

Los niveles de deforestación han alcanzado picos históricos que hoy hacen casi imposible cumplir con la meta de cero deforestación a 2030, a la cual se comprometió Colombia en el Acuerdo de París.

Como lo evidenció la Corte Constitucional, los estragos causados por la minería ilegal son irreversibles, contaminación de las fuentes de agua y desvío de cauces, empobrecimiento y erosión de los suelos, con las consecuencias en la salud y en la economía de las comunidades.

Los recursos para proteger el ambiente y avanzar en una senda sostenible de recuperación económica no son una prioridad para este proyecto de presupuesto. Siguiendo el Informe de la Contraloría General de la Nación, “Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente (IERNA) entre los años 2019 y 2020”, nos encontramos con que la realidad ambiental de Colombia “está llena de carencias”.

Hemos visto como año tras año, los recursos al medio ambiente disminuyen sistemáticamente mientras los de otros sectores aumentan, sin que se esté pensando en proteger los activos ambientales estratégicos del país.

Comparativo del presupuesto del sector ambiental con el sector extractivo:

Un comparativo de los últimos cuatro años entre las asignaciones hechas a los sectores ambiente y minas y energía, muestran la poca importancia que tiene la defensa del ambiente para este Gobierno y su voluntad política con el sector minero.

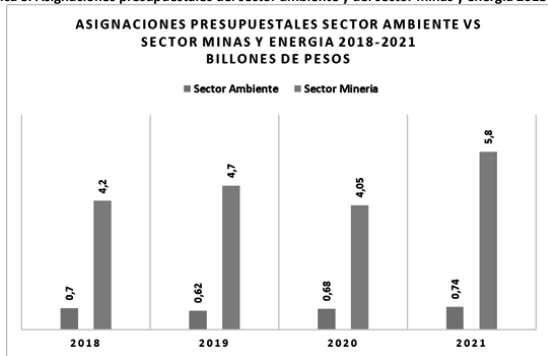
Entre 2018 y el 2021, los recursos asignados a un sector extractivo como la minería son entre 6 y 8 veces más grande que los recursos entregados a la protección del ambiente en Colombia. Por cada peso que se le entrega a defender, mantener y vigilar los activos ambientales del país, actividades como la minería reciben 8 pesos. Cabe destacar que los incrementos al sector minero energético son importantes año tras año, mientras que al sector ambiente y desarrollo sostenible ha tenido baja asignación presupuestal el último cuatrienio.

Lo que ha dejado todos estos presupuestos de lado, es precisamente la conservación ambiental y la protección de nuestros recursos naturales. Empecemos por reseñar que los recursos asignados para el 2021 son insuficientes para el listado de pendientes ambientales del país. El Gobierno del Presidente Duque deja bastantes pasivos sin atender por dar prioridades a otros sectores de la economía.

Lo primero que debe mencionarse con la reducción sistemática de los recursos al sector ambiente, es también la porción importante de recursos que no fueron ejecutados por las CAR en el 2019, el estado de los ríos Bogotá, Magdalena y Atrato y la deplorable situación ambiental de la isla de San Andrés.

El mencionado informe de la Contraloría señala que la biodiversidad del país se encuentra en inminente peligro. Son inaceptables las debilidades y las carencias que persisten en la política nacional ambiental que muestra este informe, indicando que falta voluntad política y decisión presupuestal para afrontar estos desafíos. En dónde quedaron las metas del Plan Nacional de Desarrollo que buscaban avanzar hacia un ambiente sano, hacer uso sostenible de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Este presupuesto no es el reflejo de los compromisos anunciados.

Gráfica 3. Asignaciones presupuestales del sector ambiente y del sector minas y energía 2018-2021



Fuente: Ministerio de Hacienda, leyes de Presupuesto 2018 – 2020 y Proyecto de Presupuesto 2021.

En palabras de la Contraloría, la baja asignación de recursos vía el presupuesto general de la nación es el principal obstáculo para lograr los cometidos del plan de desarrollo. Particularmente afirma que: “La inversión se está asignando de manera inversa al crecimiento de la problemática y los retos ambientales que afronta el país. Por su parte, el rubro para inversión, el que financia los programas y proyectos para la protección del medioambiente, muestra una caída del 21 por ciento respecto a 2018, situando al sector ambiente como uno de los más desfavorecidos de la agenda pública nacional”.

Por otro lado, varias de las entidades encargadas de ejecutar los recursos presentan pérdidas de apropiación presupuestal, regresando los dineros al tesoro nacional, para ser reutilizados en la siguiente anualidad. En especial se señala que:

“Se sigue observando ineficiencia en la gestión de los recursos puestos a disposición de las CAR para el cumplimiento de sus objetos misionales, tanto en el rubro de ingresos como de gastos. Los ingresos definitivos de las CAR para la vigencia 2019 ascendieron 3.719.264 millones de pesos, pero solo se apropiaron 3.552.312 millones, es decir un 95 por ciento. “19 de estas entidades apropiaron un menor valor que los ingresos recibidos por una suma de 371.277 millones de pesos”.

Lo que preocupa de esta situación es que la Contraloría observó que, en cuanto al presupuesto consolidado apropiado por las CAR para la inversión del 2019, hubo una pérdida presupuestal por el orden de los 690 millones de pesos, el 26% del total asignado para inversión de estas entidades, y que de los 1.9 billones de pesos que fueron comprometidos, sólo se ejecutó el 57%. Lo que significa que al menos, 818 mil millones de pesos, el 43% se constituyeron como reservas presupuestales para el siguiente. Esto no es más que decir que el presupuesto para el sector ambiente es un engaño, pues esas reservas presupuestales, pasaron a conformar un poco menos de la mitad de los recursos para el siguiente año, el 2020.

Lo anteriormente señalado y las siguientes razones expuestas nos impiden aprobar este proyecto de presupuesto y rechazarlo en su totalidad. Comencemos por señalar que, dada las debilidades expuestas de las autoridades ambientales para proteger, mantener y vigilar los activos ambientales estratégicos para el país, estas van a necesitar recursos que no se les ha presupuestado. Adicionalmente se necesita que financien el siguiente listado de acciones para dar garantías de la conservación de estos:

- Capacidad de las autoridades ambientales de hacer presencia en todo el territorio.
- Planificación de las áreas protegidas.
- Hacer seguimiento a las medidas compensatorias de los agentes que intervienen los ecosistemas.
- Cumplimiento de la normatividad ambiental en cuanto a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y el seguimiento y monitoreo a los permisos ambientales otorgados por las autoridades.

Adicionalmente, los recursos asignados no permiten atender los pasivos ambientales que están dejando actividades económicas, como por ejemplo la minería. Los estados deplorables de los ecosistemas marinos, los manglares, los bosques y el aumento de la deforestación necesitan una inyección de recursos por el orden de los 900 mil millones de pesos, sólo para el 2021.

Por otra parte, tenemos un Presupuesto ambiental incoherente con los lineamientos del PND del Gobierno Duque. Según la Contraloría, la planeación presupuestal del sector se basa en cifras incongruentes entre lo que se usa para planificar y lo que se le dice a la ciudadanía. Esto quiere decir que el presupuesto aquí reportado ni tiene información suficiente, oportuna y confiable y presenta una bolsa de recursos ambiguo para lograr las metas del país en esta materia.

Esta problemática se agudiza cuando, por ejemplo, no se ve un compromiso del Gobierno Nacional por luchar contra la deforestación, siendo este el principal problema del país. En palabras de la misma Contraloría, “No existen cifras claras sobre el avance hacia esa meta porque no existe un reporte oficial del Ideam. En 2018, el área deforestada fue de 197.159 hectáreas”. Mostrando que no hay compromiso de este gobierno para atacar los principales problemas del país.

Para que este presupuesto de ambiente tenga alguna utilidad al país, se necesita por lo menos una inyección mínima de 700 mil millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: 250 mil millones de pesos adicionales para el mantenimiento, control y vigilancia de activos ambientales estratégicos para el país, 300 mil millones de pesos para reforestación y protección de ecosistemas para mitigar el cambio climático y 150 mil millones de pesos para la recuperación, mantenimiento y protección de cuencas hídricas en Colombia.

El sector ambiente después del Primer Debate en Comisiones Conjuntas

Luego de los cambios aprobados en las sesiones conjuntas económicas en Senado y Cámara, reconocemos que nos han escuchado y han aumentado el presupuesto de inversión para el sector de medio ambiente, pero este sigue siendo insuficiente. Reconozcamos que lo logrado por los diferentes partidos en esta primera ponencia es un gran avance, pero los ajustes de 3.7 billones de pesos a la inversión siguen siendo insuficientes.

Como oposición valoramos que aceptaron que el ambiente importa, pero el aumento de 350 mil es la mitad de lo que se necesita para tener una reactivación económica sostenible y proteger activos estratégicos del país. El aumento avalado por el Ministerio de Hacienda, en su mayoría, irá a la siembra de 180 millones de árboles para cumplir con los compromisos que tiene el Presidente Duque en materia de deforestación, algo que celebramos pero quedan otros temas pendientes que este proyecto de presupuesto no puede ignorar.

Nos falta a menos 250 mil millones de pesos para el mantenimiento, control y vigilancia de activos ambientales estratégicos para el país, sobre todo los amenazados por la minería ilegal, asimismo, tenemos un faltante de al menos 150 mil millones de pesos para la recuperación, mantenimiento y protección de cuencas hídricas en Colombia. No vemos voluntad para proteger los océanos y mares colombianos ni recursos para fortalecer la protección de especies nativas colombianas, bosques de ley segunda ni estrategias de producción sostenible en medio de la crisis, para que esta reactivación que se espera lograr sea respetuosa con nuestros recursos naturales.

3.4 Recuperación del tejido empresarial

Resulta necesario insistir que el tejido empresarial del país se ha destruido en estos meses de crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19 y las proyecciones a nivel regional (América Latina y el Caribe) tampoco muestran un panorama alentador.

La CEPAL estima que antes de finales de 2020 podrían cerrar 2,7 millones de empresas, equivalentes al 19% de todas las firmas de la región. En el caso de las microempresas este porcentaje podría llegar al 21%.

En términos de empleo, esto generaría la destrucción de más de 8,5 millones de puestos de trabajo: 8,1% del total del empleo formal en el sector empresarial y más de un quinto de los puestos de trabajo generados por las microempresas¹⁴.

En nuestro país, las cifras presentadas por distintos sectores y principalmente el DANE muestran desde distintos ángulos dicha problemática, como se observa a continuación:

El 61,0% de las empresas de los sectores de Comercio, Industria manufacturera, Servicios y Construcción presentó en julio de 2020 una disminución en el flujo de efectivo; el 32,6% registró una reducción de trabajadores u horas laboradas; el 26,5% tuvo dificultades en el acceso a servicios financieros; y el 20,6% manifestó haber tenido problemas en el aprovisionamiento de insumos. El

¹⁴ CEPAL "Mipymes y el COVID-19". Para más información dirigirse al siguiente enlace: <https://www.cepal.org/es/euromipyme/mipymes-covid-19> (última visita el 7 de octubre de 2020)

sector de la Construcción presentó los porcentajes más altos de empresas con disminución en el flujo de efectivo (76,4%) y con dificultades en el acceso a servicios financieros (42,6%).¹⁵

Asimismo, el 68,8% de las unidades económicas de los cuatro sectores había solicitado o se había beneficiado de políticas de apoyo al sector privado.¹⁶

A inicios de junio, alrededor de 80.000 establecimientos de comercio formales cerraron sus puertas definitivamente. Al final de 2020, 140.000 empresas podrían cerrar sus puertas completamente.¹⁷

No sobra mencionar, la preocupación en los sectores de la economía naranja, eje estratégico del actual Gobierno plasmado en el plan nacional de desarrollo, donde dedican dos capítulos enteros a la economía Naranja y a la innovación y la tecnología¹⁸.

Al respecto, según el tercer reporte de economía naranja para Julio 2020¹⁹ publicado por el DANE, que muestra el impacto del COVID-19, se observa una disminución en todos sus sectores:

Tabla 1. Primeras aproximaciones al impacto covid-19. Ocupados por áreas de la economía naranja, abril 2018-2020

Área	2018	2019	2020
Artes y patrimonio	286.376	259.625	173.388
Industrias culturales	71.967	96.292	54.521
Creaciones funcionales	181.264	225.200	151.836
Total ocupados	539.607	581.117	379.745

Nota: los datos se presentan en miles de ocupados por año y con corte a abril

Fuente: DANE, GEIH, Cuenta satélite de cultura y economía naranja - tercer reporte de economía naranja julio 2020

¹⁵ DANE- Comunicado de prensa Pulso Empresarial Cuarta ronda – julio-agosto de 2020. Para más información dirigirse al siguiente enlace: <file:///C:/Users/mvill/Downloads/comunicado-pulso-empresarial-julio-agosto2020.pdf> (última visita el 7 de octubre de 2020)

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ <https://www.vanguardia.com/economia/nacional/covid-19-provoco-el-cierre-definitivo-de-80000-negocios-formales-en-colombia-fenalco-KF2430268> (última visita el 7 de octubre de 2020)

¹⁸ <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-es-la-economia-naranja-y-que-beneficios-tiene-para-el-pais/267082> (última visita el 7 de octubre de 2020)

¹⁹ Tener en cuenta que esta encuesta publicada en julio tiene corte a abril de 2020.

Tabla 2. Primeras aproximaciones al impacto covid-19. Variación porcentual de los Ocupados por áreas de la economía naranja, abril 2018-2020

Área	2018/2019	2019/2020
Artes y patrimonio	-9,3%	-33,2%
Industrias culturales	33,8%	-43,4%
Creaciones funcionales	24,2%	-32,6%
Variación porcentual	7,7%	-34,7%

Fuente: DANE, GEIH, Cuenta satélite de cultura y economía naranja - tercer reporte de economía naranja julio 2020

Aun cuando se reconoce el aumento en la destinación de recursos a este sector, y particularmente al Ministerio de Cultura en el proyecto aprobado en sesiones conjuntas de las comisiones económicas conjuntas, como se muestra a continuación:

Tabla 3. Evolución recursos Ministerio de Cultura

	PGN 2020 ley 2008 de	PROYECTO INICIAL	VARIACION ABSOLUTA	%	PROYECTO APROBADO EN 1ER DEBATE	VARIACION PRESENTALMENTE	%
MINISTERIO 2020	\$ 343.236.201.417	\$ 285.877.086.122	-\$ 57.359.115.295	-20%	\$ 365.877.086.122	\$ 22.640.884.705	8%

Fuente: construcción propia con datos presentados por ley 2008 de 2019 (PGN 2020) y proyecto de presupuesto 2021

Lo cierto es que, este sector requiere de mayores esfuerzos por la dinámica que presenta el sector:

Tabla 4. Población ocupada actividades artísticas, entretenimiento, recreación

RAMA DE ACTIVIDAD POBLACION OCUPADA	AGOSTO 2020	AGOSTO 2019	DELTA	%
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	1.616.000	2.038.000	-422.000	-21

Fuente: construcción propia con datos presentados por el DANE en relación con cifras de empleo para el mes de agosto 2020.

De otra parte, se demuestra que la reactivación económica tiene un desempeño lento; Sobre el particular, si se revisa el IPC en septiembre de 2020 se encuentra que la variación mensual del mismo fue 0,32%, cifra superior al 0,23% registrado en el mismo mes del 2019, pero que demuestra la mesura del consumidor y además, según el mismo DANE se explica principalmente por la variación mensual de las divisiones alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles e información y comunicación, teniendo las mayores variaciones en las divisiones información y comunicación (2,55%), lo que obedece a que los servicios de telefonía de bajo costo volvieron a cobrar el IVA y transporte (0,83%), por incrementos de precio en transporte intermunicipal, interveredal e internacional (20,15%), transporte de pasajeros y equipaje en avión.

Tabla 5. Efecto "retorno parcial a la normalidad en septiembre"

Subclase	Coyuntura Covid-19	2020	2019
		Contribución mensual	Contribución mensual
Electricidad	Finalización subsidios	0,12	0,04
Servicios de comunicación fija y móvil y provisión a internet	Finalización alivios (IVA)	0,11	0,00
Suministro De Agua y alcantarillado	Finalización subsidios	0,10	-0,01
Transporte intermunicipal, interveredal e internacional	Suben costos por distanciamiento social	0,06	-0,01
Suman		0,39	0,05
Arriendos	estabilidad generalizada	0,00	0,03
Gas	Aplicación subsidios	-0,05	-0,01
Educación (división)	Descuentos en precios de matrículas	-0,12	0,00
Restan		-0,17	0,02
Neto total		0,19*	0,04

*Se incluye en la suma algebraica el efecto no observado en arriendos

Fuente: DANE 2020 - Índice de Precios al Consumidor (IPC) septiembre 2020

Bajo el anterior panorama, en el proyecto de presupuesto no se observa ninguna estrategia concreta para recuperar dicho tejido productivo.

El mensaje presidencial en la presentación a consideración del Honorable Congreso de la República del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2021, como la intervención realizada por el Director del DNP en las sesiones conjuntas de las comisiones tercera y cuarta del Congreso de la República muestran unos planteamientos a nivel de inversión y de formulación de política pública para recuperación del tejido empresarial que no responden de manera suficiente a los crecientes índices de desempleo y reactivación de sectores y actividades económicas que permitan llevar al país hacia un sendero de crecimiento económico y de rebote económico de +6%, como lo ha manifestado el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Nuevamente valga resaltar que las propuestas del gobierno para la protección al empleo y los contratos laborales, al aparato productivo y a la reactivación económica se han centrado en la asignación de recursos a programas para apoyar el pago de nómina de MiPymes, trabajadores independientes, capital de trabajo de MiPymes y microfinancieras (formales e informales), mediante la apertura de líneas de crédito con el sector financiero.

Así, si bien hay múltiples pronunciamientos desde el Gobierno Nacional donde se establece como fundamental la protección de la micro, pequeña y mediana empresa, por su capacidad de generación de empleo, la cual aunado a las medidas anteriores, provocó el fortalecimiento de la capacidad de apalancamiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG), para que sirva como garante ante el sistema financiero de las solicitudes de crédito que le formulen las personas naturales y los pequeños empresarios, lo cierto es que dichas propuestas han resultado insuficientes, puesto que la respuesta a esta coyuntura no se puede enmarcar solo dentro del diseño y promoción de programas de microcrédito y crédito mediante la banca tradicional.

Y es que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional no respondieron de forma efectiva a las necesidades de los empleadores. Para el sector formal endeudarse a las tasas que está ofreciendo el sector financiero no es una opción pues, debido a la emergencia sanitaria, no están vendiendo. Endeudarse para contratar trabajadores –o mantener las plantas actuales de personal– no tiene mayor sentido en términos financieros.

En conjunto con lo que se viene analizando, los compromisos para la recuperación económica del país parecen ser insuficientes puesto que, en la sesión virtual del 19 de agosto de 2020 de las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de Colombia, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Luis Alberto Rodríguez, señaló que se pretende lograr:

“Un millón de nuevos empleos gracias a iniciativas públicas y privadas; lograr finalizar proyectos de infraestructura de importancia nacional y regional con el programa ‘Concluir, concluir, concluir’; y lograr 17 proyectos de transformación digital.

En cuanto al crecimiento limpio, se estima alcanzar 27 proyectos de transformación energética por más de \$16 billones que buscan generar 55.000 empleos. Además de poner en marcha el proyecto del Canal del Dique y se acelera la navegabilidad del río Magdalena”.

Sobre el particular, el DNP estima que para 2021 se recuperarán 1.055.000 empleos, concentrando su apuesta en el sector de infraestructura.

Ello, desconoce el hecho que las ramas de actividad económica en las que se centraron los niveles más altos de desempleo (para julio de 2020 ascendía a 4.156.000 personas) fueron comercio, actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, alojamiento y servicios de comida e industrias manufactureras, como se demuestra a continuación:

Tabla 6. Variación de la población ocupada por rama de actividad

RAMA DE ACTIVIDAD	JULIO 2020	JULIO 2019	DELTA	%
Población ocupada	17.984.000	22.140.000	-4.156.000	-18.6
Comercio y reparación de vehículos	3.351.000	4.199.000	-848.000	-20
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	1.470.000	2.159.000	-690.000	-33

los recursos existentes y la eficiencia de su gestión, entonces ¿por qué no hay más recursos para los sectores económicos más afectados por la pandemia?

- Las medidas del Gobierno Nacional a través del fomento del crédito resultan insuficientes, teniendo en cuenta la reducción y hasta cierre de las actividades económicas, así como los gastos en que incurrir los comerciantes para el desarrollo de sus actividades económicas, sin dejar de lado el incremento de los costos de la empresa por la implementación de los protocolos de bioseguridad.
- Colombia se queda corto frente al esfuerzo fiscal para la reactivación económica, si comparamos los países de la región.

De acuerdo con el Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, presentado por la CEPAL, a mayo de 2020, el esfuerzo fiscal de los países en Latinoamérica ha sido en promedio de 3,2 puntos del PIB.

Colombia cuyo esfuerzo sería de 1.7 puntos porcentuales, muestra que la inversión debe ser mayor a la anunciada en el proyecto de presupuesto general de la nación 2021.

Cabe recordar que, los efectos de la crisis llevarían al cierre de más de 2,7 millones de empresas formales en la región (latinoamericana), con una pérdida 8,5 millones de puestos de trabajo, sin incluir las reducciones de empleos realizadas por las empresas que seguirán operando (CEPAL, 2020c; CEPAL/FAO, 2020).

Los impactos serán muy diferentes según el sector económico y el tipo de empresa. Las empresas más afectadas serán las microempresas (más de 2,65 millones de cierres) y las pequeñas empresas (casi 100.000 cierres) debido a su fuerte presencia en los sectores que recibirán los golpes más fuertes de la crisis, por ejemplo, el comercio minorista, los hoteles y los restaurantes (CEPAL).

3.5 Desfinanciación de la Paz

El principio de austeridad fiscal ha sido uno de los pilares de la gestión fiscal relacionada con la implementación del acuerdo de paz, no se ha dado un esfuerzo fiscal para la implementación de los acuerdos de paz. Este fenómeno se ha denominado “la paz austera” (Mora, 2020). Ejemplo de ello, ha sido el uso de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

Esta falta de voluntad política del gobierno nacional con la implementación de los acuerdos de paz se profundiza en momentos donde se hace necesario promover las capacidades productivas territoriales para asegurar la soberanía alimentaria en las regiones y, para avanzar en un modelo de desarrollo productivo, incluyente y que contribuya a mejorar la calidad de vida de los sectores populares en las zonas urbanas y rurales.

El artículo 64 del PGN-21 prevé que el gobierno nacional realizará un plan de austeridad del gasto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020), lo cual tendrá impacto sobre las entidades que tienen a cargo componentes de la implementación del acuerdo de paz.

En el espíritu del trazador presupuestal de paz, se han incluido recursos del Sistema General de Participaciones como recursos de la implementación del acuerdo de paz. Sin embargo, hay que

Alojamiento y servicios de comida	1.069.000	1.705.000	-636.000	-38
Industrias manufactureras	1.969.000	2.472.000	-504.000	-21
Construcción	1.351.000	1.464.000	-112.000	-8

Fuente: construcción propia con datos presentados por el DANE en relación con cifras de empleo para el mes de julio 2020.

Fenómeno que se prolonga puesto que, de acuerdo con el reporte de agosto 2020 del DANE, los sectores en los que se concentran los niveles más altos de desempleo siguen siendo comercio, trabajos artísticos, entretenimiento, recreación, alojamiento, servicios de comida e industrias manufactureras. En estos sectores, la población ocupada en agosto (1.6 millones de personas) tuvo un decrecimiento de -21% frente al mismo periodo del año anterior (2 millones de personas).

Sin duda, el análisis precedente refleja nuestra preocupación frente a la falta de formulación de nuevas estrategias para la recuperación del tejido empresarial dentro del marco del presupuesto para 2021, que se ve agravada por la falta de variaciones significativas en el presupuesto del Ministerio de comercio, industria y turismo, cuyo aumento del 4% frente al proyecto inicial presentado, desconoce la importancia de dicho Ministerio cuya misión es promover el desarrollo económico y el crecimiento empresarial, impulsar el comercio exterior y la inversión extranjera y fomentar el turismo, fortaleciendo el emprendimiento, la formalización, la competitividad, la sostenibilidad y el posicionamiento de las empresas en el mercado local e internacional, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y empresarios, a través de la formulación, adopción, liderazgo y coordinación de políticas y programas.

Tabla 7. Evolución recursos Ministerio de comercio, industria y turismo

	PGN 2020 ley 2008 de	PROYECTO INICIAL	VARIACION		PROYECTO APROBADO	VARIACION	
MINISTERIO 2020	PGN 2021	PGN 2021	ABSOLUTA	%	EN 1ER DEBATE	FRENTE AL	
					INICIALMENTE	%	
COMERCIO	\$ 635.233.623.327	\$ 640.959.845.660	\$ 5.726.222.333	1%	\$ 659.909.845.660	\$ 24.676.222.333	4%

Fuente: construcción propia con datos presentados por ley 2008 de 2019 (PGN 2020) y proyecto de presupuesto 2021

Todo ello nos permite concluir que:

- En un país donde las pymes concentran casi el 90% del sector productivo, los recursos públicos destinados para su fomento son insuficientes.
- Si los recursos de inversión para 2021 se recortan, según lo registrado en el proyecto de presupuesto, no se espera que el financiamiento de esos sectores mejore. Lo que se agrava al considerar que han sido miles de empresas (más de 90.000 según Confecámaras) y negocios (más de 80.000 según Fenalco) los que han cerrado en lo que va de 2020.
- Si los recursos del presupuesto de 2021 se asignaron sobre la base de las posibilidades fiscales de la Nación, teniendo como criterio central la identificación de los mejores usos posibles para

advertir que los recursos del SGP no constituyen recursos “frescos” o adicionales para la implementación de los acuerdos de paz (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2020).

Del total de recursos que establece el trazador presupuestal para el punto 1 de RRI, el 48,8% corresponde a recursos de SGP. El de participación política de 88,7%. Esto tiene que llamar la atención sobre una de las bases del acuerdo de paz que es la RRI, dado que, junto a la reducción de presupuesto a las entidades encargadas de su implementación, se le suma la falta de recursos frescos para la implementación del punto 1 del acuerdo de paz.

En cada uno de los puntos se puede apreciar la participación del SGP en los recursos del trazador presupuestal por punto del acuerdo final de paz contenido en el proyecto de ley del PGN-2021. Este ejercicio se denomina una doble contabilidad y, desde un punto de vista político, una simulación contable de la implementación de los acuerdos de paz (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2020).

Así mismo, se establece que no se incluye el trazador presupuestal étnico, el cual debe establecer los rubros del presupuesto para el 2021 que son necesarios para cumplir los acuerdos con las comunidades étnicas del país. Por tanto, no se puede establecer cuál es el compromiso del gobierno nacional, en el marco presupuestal, para cumplir los acuerdos con comunidades históricamente excluidas, cuya situación de pobreza y marginalidad se profundiza por efecto de la falta de medidas de protección al empleo, las capacidades productivas y acceso a servicios básicos (agua potable, energía, educación) en el contexto de la propagación del covid-19 y las políticas públicas derivadas para su contención.

La construcción de una paz estable y duradera implica la promoción de mecanismos de protección tanto de las capacidades productivas territoriales urbanas y rurales como de la salud y calidad de vida de las comunidades. En especial, en el marco de la propagación del COVID-19, se hace evidente la necesidad de promover desde la política pública mecanismos de protección social que vinculen la protección del empleo, la soberanía alimentaria y de ingresos desde la promoción de las llamadas economías populares rurales y urbanas.

Desde 2019, se viene experimentando destrucción de empleos en el sector agropecuario (Aproximadamente 190 mil empleos), siendo en este sector la mayor caída en los centros poblados y en rural disperso la caída de los empleos. Así mismo, en las actividades industriales (aproximadamente, 102 mil empleos) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020, págs. 62, gráfico 15). En 2019, se presentó una reducción de las personas dedicadas a las actividades asociadas a la economía popular (llamada “informalidad”).

Al contrario de lo esperado, el gobierno en el marco de la gestión fiscal espera un desmonte gradual de las medidas de protección social parciales más que el aumento de su cobertura (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020, pág. 226). Por tanto, no se prevé una política de protección integral dirigida hacia los sectores populares como base de la reactivación económica.

Así, la incertidumbre derivada de la propagación de la pandemia y los efectos de las medidas para su contención son asumidos por los sectores populares, que no encuentran en el gobierno nacional medidas de protección adicionales en materia de salud, empleo, alimentación.

En particular, hay que señalar que experimentó una mayor exposición al riesgo de los trabajadores de la economía popular desde marzo de 2020, dadas las medidas de política para contener la propagación

del COVID-19 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020, pág. 110). En particular, porque no se han implementado políticas de protección con una orientación de mayor cobertura a la de los programas de transferencias condicionadas o asistenciales, por ejemplo, hacia una universalización basada en la Renta Básica Universal.

En este sentido, se hace necesario generar mecanismos de protección social a la mayor parte de los individuos de la sociedad a través de la consolidación del Estado social de derecho y de la concesión de protecciones fuertes al trabajo a partir de su reconocimiento de su status social. En particular, en el caso de estructuras económicas como la colombiana, hacer énfasis en el reconocimiento de los trabajos asociados a las llamadas economías populares que son más del 60% de la población económicamente activa. Así, en este contexto, se resalta la necesidad de promover a un “Estado en su rol social opera esencialmente como un reductor de riesgos.

En general, la construcción de paz territorial se requiere la voluntad política de cumplir el acuerdo de paz de la Habana, expresado en la concreción de recursos frescos desde el presupuesto general de la nación que contribuyan a promover las capacidades productivas en los territorios, la protección de los trabajadores urbanos y rurales donde se concentra la mayor parte de la población económicamente activa.

Así mismo, mecanismos de protección social ligados al estatus de ciudadanía en los sectores rurales que históricamente han sido excluidos y, que hoy sufren de una nueva ola de violencia dada la falta de garantías en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos y sociales por parte del Estado Colombiano y del actual gobierno. Que el gobierno nacional se enfoque en cumplir con lo pactado es una de las orientaciones necesarias para avanzar en la promoción y garantías de los derechos económicos, sociales y políticos de los sectores populares en Colombia.

3.6 ¿El Trazador Presupuestal bajo el Presupuesto General de la Nación?: Entre cifras ridículas y escandalosas.

Contexto a partir de las Cifras de Violencia de Género

En Colombia, las violencias contra las mujeres son sistemáticas y continuas, en lo corrido del año se han registrado según la Policía Nacional 14.760 delitos sexuales, de los cuales un 84,3% son mujeres y el 38,7% corresponde a niñas de los 0 a los 13 años.

Por su parte en materia de violencia intrafamiliar la misma entidad reporta un registro de 62.972 de las cuales 78% son mujeres mayores de 19 años, en un 72% estas agresiones tienen una estrecha relación con el contexto actual de los feminicidios en Colombia.

Durante el 2020 se han registrado 152 casos en verificación de feminicidios, de los cuales 112 han sido durante los meses de cuarentena (marzo-julio).²⁰

Sobre el Anexo Gasto Presupuestal para la Equidad de la Mujer PGN 2021

En el anexo de gasto presupuestal para la equidad de la mujer PGN 2021, se presenta el Trazador Presupuestal de Equidad para la Mujer donde se definen cinco categorías y una subcategoría que están

²⁰ Texto y datos suministrados por el Observatorio de feminicidios de Colombia.

tendrá una asignación de 323 millones de pesos o el DNP que tendrá una asignación de 318 millones de pesos, lo curioso es que en la máxima concentración del recurso esta Prosperidad Social con una asignación de 1,53 billones de pesos, siendo una partida escandalosa por la concentración y la naturaleza misma de la entidad, pues esta está encargada de las transferencias monetarias condicionadas y demás subsidios para superar la miseria, pero no se ven herramientas puntuales para que las mujeres víctimas tengan autonomía económica. Y así se continúa con la supuesta articulación de rubros presupuestales de aproximadamente 16 instituciones entre ministerios, agencias, y demás entidades del estado, pero sin especificar la atención y focalización del recurso con enfoque de género.

Para el componente o categoría ii) Participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones, está inmerso el presupuesto de 9 entidades del estado y la de presidencia y un rubro de congreso de la república; en la iii) Salud y derechos sexuales y reproductivos solo 3 ministerios se relacionan; la iv) Educación y acceso a nuevas tecnologías actúan 5 entidades estatales; y para la v) Mujer libre de violencias hay un listado de 12 entidades con el supuesto rubro específico.

Hay que señalar también, que en las cinco categorías se repiten entidades con rubros diferentes tales como el DNP que aparece en la categoría 1 con una asignación 318 millones de pesos y en la categoría 2 tiene una asignación de 63 millones de pesos. O entidades como el DANE que en la categoría 1 aparece con una asignación de 323 millones de pesos y en la categoría 2 una partida de 196 millones de pesos, sin ninguna definición o focalización del rubro con enfoque de género, y así por varias entidades.

Otros rubros que toca mencionar por lo irrisorio, lo pírrico y lo incomprensible por el monto y la naturaleza misma son los siguientes: Ministerio De Relaciones Exteriores con una asignación de 4 millones, Ministerio De Minas Y Energía con una asignación de 5 millones de pesos, Ministerio De Transporte con una asignación de 25 millones de pesos, Rama Judicial 39 millones de pesos de asignación, todos en la categoría 2. (página 179 del Proyecto PGN 2021), estos montos son desde todo punto de vista insuficientes pero además no se sabe qué financiarán y lo que es peor, si esta asignación ayuda a consolidar la categoría de ii) Participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones con tan poco recursos.

En la página 172 del proyecto inicial del PNG 2021, se muestra un listado de los proyectos que se identificaron con el trazador “Equidad de la Mujer” donde se listan 56 proyectos en 30 entidades estatales (ministerios, agencias, departamentos, autoridades, institutos, unidades, fondos, entre otras acciones gubernamentales) solo 14 proyectos contienen el enfoque de género de manera explícita en los nombres.

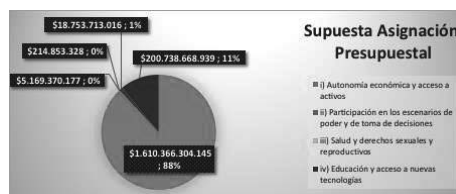
A Modo de Conclusión Sobre el Trazador

La conclusión más grande a la que podemos llegar es que el trazador si bien, es una estrategia para identificar supuestos rubros específicos carecen de esa especificidad para poder detallar aún más el presupuesto con enfoque de género, este ejercicio burocrático de identificar no tendrá ningún efecto porque no es focalizado y concreto, y finalmente, el lenguaje crea realidad y desde esa perspectiva se hace necesario con mayor detalle que se especifiquen los rubros del presupuesto que supone están en el marco de la política de la mujer y que debe conllevar a cerrar brechas, a superar la violencia de género, que en estos días es más evidenciable y así poder restablecer el papel preponderante de la mujer en la sociedad colombiana.

-en supuesta – línea de articulación con los ejes estratégicos planteados desde la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres. Estas son: i) Autonomía económica y acceso a activos; ii) Participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones; iii) Salud y derechos sexuales y reproductivos; iv) Educación y acceso a nuevas tecnologías; y v) Mujer libre de violencias. Así mismo, estas categorías contienen una subcategoría: Desarrollo Institucional y Transformación Cultural.

Categorías	Supuesta Asignación Presupuestal	Porcentajes
i) Autonomía económica y acceso a activos	\$ 1.610.366.304.145	87,75%
ii) Participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones	\$ 5.169.370.177	0,28%
iii) Salud y derechos sexuales y reproductivos	\$ 214.853.328	0,01%
iv) Educación y acceso a nuevas tecnologías	\$ 18.753.713.016	1,02%
v) Mujer libre de violencias	\$ 200.738.668.939	10,94%
SUPUESTO GASTO TOTAL EQUIDAD DE LA MUJER	\$ 1.835.242.909.605	100%

Fuente: Elaboración propia basados en los datos del Proyecto PNG 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Fuente: Elaboración propia basados en los datos del Proyecto PNG 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se puede observar en la tabla y gráfico anterior, supuestamente para el sector de la mujer en el 2021 existirá una asignación presupuestal de 1,83 billones de pesos, sin embargo, llama la atención la distribución que de manera arbitraria pusieron en las 5 categorías en las que supuestamente también se articula la política de la mujer. Hay una concentración del 87,75% de la asignación en la categoría 1, seguido de la categoría 5 que tendrá una asignación del 10,94 % de los recursos y el resto de las estrategias tienen una asignación del 1% al 0,01%.

Pero cabe resaltar que dentro de la categoría i) Autonomía económica y acceso a activos, existen partidas de entidades diversas, planteadas de manera general, es decir, no tienen un concepto de enfoque de género que resalta la disposición del recurso para este sector, sino que de manera simplista y general queda especificado supuestamente el rubro y según esto, se debe asumir la supuesta disposición para los asuntos de la mujer. Tal y como se observa para el caso del DANE que

LAS CARENCIAS DEL PGN 2021

Recursos suficientes para un Plan de Reactivación acorde a la crisis económica actual

Partimos de un panorama preocupante en materia económica. La emergencia sanitaria ha dejado estragos importantes en el desempeño de nuestra economía y los colombianos no son optimistas con respecto a la reactivación económica del país. El Dane afirma que la generación de empleo no tiene un futuro sólido, 1 de cada 4 empresarios está pensando en reducir su contratación y tan solo el 15% piensa en contratar en lo que queda del año. Adicionalmente, el 60% de las empresas del país han reportado pérdidas, la tasa de desempleo llegó a 20.2% en Julio y para ese mismo periodo se registraron 4.5 millones de desempleados; esto sin contar que, como se ha mencionado anteriormente, las proyecciones de crecimiento del 2020 serán negativas y superiores al -8% al finalizar el año. Estamos esperando que al menos 5.5 millones de personas vuelvan a caer en situación de pobreza.

Denotando la gravedad de esta situación, se nos presentan un Proyecto de Presupuesto que parece no importarle la crisis que actualmente vivimos; a pesar de los aumentos hechos a los diferentes sectores durante la aprobación en primer debate, los recursos para la reactivación que necesita el país siguen siendo insuficientes. El futuro de los colombianos estará en juego y debemos tomar acción. Para enfrentar esta crisis económica, debemos construir un plan de reactivación con las siguientes tres cualidades:

- **Adaptabilidad al cambio:** en la que se motive la construcción de habilidades empresariales que les permita adaptarse rápidamente a la nueva realidad y normalidad económica.
- **Pertinencia:** para que las acciones que se tomen ataquen las urgencias económicas que detienen el crecimiento, principalmente relacionadas con el mantenimiento del empleo y los ingresos de los hogares, y la superación de los problemas estructurales en productividad, competitividad e innovación.
- **Resiliencia:** Enfocado a construir competencias empresariales y capacidad instalada para enfrentar choques externos.

De esta manera, nuestros objetivos inmediatos deben ser el mantenimiento del empleo y el consumo de los hogares. Para lograr el primer objetivo necesitamos redistribuir la presión sobre los costos asociados al mantenimiento del empleo formal de las empresas, y con respecto al segundo, debemos avanzar en el aseguramiento de su ingreso disponible para que le compren a las empresas y su producción, que redundará en empleos recuperados.

Nuestro primer paso será el de preservar el capital de trabajo de las empresas, para ello necesitaremos al menos, 2.08 billones de pesos, equivalentes al 3 puntos porcentuales del recaudo del IVA del 2020, con el que podamos crear un Fondo de capitalización y salvamento exclusivo para micro, pequeñas y medianas empresas en el 2021. Estos recursos permitirían crear más capital de trabajo y reactivar su producción en el 2021. Hagamos de los esfuerzos de la nación una acción rentable para las empresas y fomentemos su deseo de invertir en medio de la pandemia.

Es importante anotar que estos recursos permitirían rescatar al menos 26.000 empresas, hasta por ayudas en promedio de 80 millones de pesos. Que no se nos olvide que las MiPymes representan el 90% de las empresas del país, que producen al menos el 30% del PIB y emplean más del 65% de la fuerza laboral nacional.

<p>Asimismo, transformemos el programa de Garantías del Gobierno y utilicemos los más de 25 billones de pesos para otorgar líneas directas de crédito entre el Estado y las empresas, tal como se quiere hacer con Avianca. Si los Bancos, a pesar de las garantías, no quisieron entregar los recursos de crédito a las empresas para salvarlas, que el Estado no los utilice como intermediarios y coloque los recursos directamente. Los beneficios de esta acción sería que puede colocarlos con mayor rapidez y celeridad de lo que lo han hecho los bancos actualmente. Hagamos de estos recursos un canal exclusivo de liquidez para las micro y pequeñas empresas.</p> <p>Por otra parte, pedimos al Estado que asuma temporalmente el pago de los parafiscales del empleo formal en Colombia, hasta por un año, para impulsar la reactivación. Necesitamos alivios reales y oportunos para disminuir el costo relativo de mantener las plazas de empleo en el país. Es momento de que el Estado asuma temporalmente esta carga, permitiendo flexibilizar la estructura de gastos de las empresas y así mantener los empleos durante el proceso de reactivación de la economía.</p> <p>Asimismo, necesitamos impulsar mecanismos novedosos del mercado de capitales para conseguir fuentes alternativas de capital que permitan financiar la producción y actividad empresarial del país. Para ellos se necesita dar condiciones e incentivos para que las empresas medianas encuentren financiación mediante emisión de bonos o se les permita titularizar créditos que ya estén garantizados. Hay que apoyar con determinación el Crowdfunding, para que existan mecanismos alternos con los que puedan contar las empresas para conseguir más socios y capital por fuera de las formas tradicionales de asociación.</p> <p>También debemos acelerar la implementación de la factura electrónica de las empresas, para que estas puedan ofrecerlas en mercados secundarios y comerciar con sus ingresos futuros para financiarse o que potenciamos con recursos a los fondos de deuda y de capital para que inviertan en las empresas.</p> <p>Todo este apoyo al sector empresarial del país debe ir acompañado de transferencias monetarias no condicionadas a la población más vulnerable, con el objetivo de mantener su subsistencia durante la crisis económica. Necesitamos asegurar el mínimo de subsistencia a los 9 millones de hogares vulnerables del país, este Proyecto de Ley quiere proteger a las familias colombianas que perdieron sus ingresos en medio de esta pandemia.</p> <p>La renta básica podría beneficiar a 12 millones de colombianos en condición de vulnerabilidad, mediante una asignación monetaria equivalente a un salario mínimo legal vigente (\$877.000), hasta por tres meses. Tendría un costo aproximado de tres puntos del PIB (30 billones de pesos), por lo que se podrían utilizar 2 puntos que se encuentran en el Fome, para lograr esto cometidos. A continuación profundizaremos la visión sobre la renta básica.</p> <p>Renta básica</p> <p>Es deber del Gobierno hacer presencia y actuar como garante de la vida digna de los colombianos y el mantenimiento del aparato económico que con tanto esfuerzo hemos construido como nación. Si bien este aumentó el monto de las transferencias para los hogares que ya eran beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, adelantó el programa de devolución del IVA y creó el programa de Ingreso Solidario para los hogares pobres y vulnerables que no se encontraban cubiertos por los otros programas, los montos transferidos y la cobertura son insuficientes para mitigar los efectos de la pandemia.</p>	<p>Vale la pena resaltar que los montos establecidos por el Gobierno nacional se encuentran por debajo de la línea de pobreza monetaria, equivalente a 257 mil pesos mensuales por individuo, y que si se tiene en cuenta que en Colombia cada hogar tiene en promedio 3,3 personas, incluso la transferencia actual del Gobierno nacional por el monto más alto (del programa Jóvenes en Acción) estaría por debajo de esta línea. La transferencia de Ingreso Solidario, por ejemplo, equivale a alrededor de 1.600 pesos por día por hogar, una cifra a todas luces insuficiente para garantizar la supervivencia de un hogar.</p> <p>Se hace entonces evidente la necesidad de implementar una renta básica con montos que permitan mitigar el impacto sobre la actividad económica a través de un estímulo a la demanda que, además, le permitiría a la economía mantener su tejido empresarial y acelerar la recuperación económica. Las consecuencias de no garantizar esta renta básica y la vida digna de los colombianos más vulnerables profundizarán aún más la pobreza en el país. Según un estudio publicado por la facultad de Economía de la Universidad Nacional, si se considera la pérdida de ingreso de actividades en el sector informal, la pobreza se duplicaría en las 13 principales ciudades, alcanzando el 35 %. En un escenario más pesimista, la pobreza podría llegar al 50%, lo que implicaría un retroceso de 20 años.²¹</p> <p><small>²¹ Un piso de protección social para preservar la vida: informalidad, pobreza y vulnerabilidad en tiempos de COVID 19. Investigaciones y Productos CID n°35, Sergio Chaparro y Roberto Sánchez, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf</small></p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PROPOSICIÓN

Por las razones antes expuestas, archívese el proyecto de ley número No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (Senado): “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”.

De los y las congresistas,

Representante Katherine Miranda
Partido Alianza Verde

Representante Catalina Ortiz
Partido Alianza Verde