



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1271

Bogotá, D. C., martes, 21 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 5 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2021 CÁMARA Y 96 DE 2021 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 2022.

Justificación

1. Antecedentes legislativos

El pasado 29 de julio del presente año, el ministro de Hacienda y Crédito Público- José Manuel Restrepo Abonado, radicó la propuesta de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022, el cual asciende a \$350, 4 billones.

El monto del PGN corresponde al 29,3% del PIB. Del gasto total, 17,6% del PIB está destinado a funcionamiento, 6,5% del PIB a pagar el servicio de la deuda pública y 5,2% del PIB a inversión. Sus fuentes de financiación son 15,1% del PIB ingresos corrientes, 12,5% del PIB ingresos de capital y 1,5% de contribuciones parafiscales y fondos especiales. Dentro de los primeros, 14,0% del PIB corresponde a ingresos tributarios y 1,1% del PIB a recaudos no tributarios, principalmente tasas y multas. Dentro de los ingresos de capital 8,6% del PIB son desembolsos de crédito y 3,9% del PIB excedentes financieros y otros.

El gasto en funcionamiento es de \$210,1 billones, el cual equivale a un incremento del 3,1%. Cerca del 75% corresponde a transferencias. El servicio de la deuda pública crece en 10,6%, al pasar de \$70,5 billones a \$78 billones, de los cuales \$38 billones se destinan a principal y los restantes \$40 billones, a pago de intereses y otros costos asociados. La inversión pública pasa de \$58,6 billones en 2021 a \$62,5 billones en 2022. El presupuesto de inversión para 2022 será equivalente a 5,2% del PIB.

Los distintos gobiernos y sus respectivos partidos han vuelto costumbre asignaciones presupuestales como grandes logros en pro del desarrollo y la inversión social acompañados con una narrativa en ser los primeros en la historia del país en reactivar la economía y mejorar los indicadores de pobreza y trabajo, para el caso específico no es la excepción pues este PGN no se escapa de lo lógica populista en reforzar el discurso bajo la premisa de "la recuperación económica", por los efectos ocasionados y evidenciados por la propagación de la pandemia.

Lo realmente cierto y desconcertante es que este presupuesto se sustenta en la deuda pública, con incrementos del 58% a nivel interno y 61% a nivel externo respectivamente.

El pasado 14 de septiembre en las Comisiones Económicas Conjuntas se llevó a cabo la aprobación del Monto al cual asciende esta propuesta, un monto que se aprobó de espaldas

al pueblo de Colombia, una aprobación concertada por el partido de gobierno y demás partidos cercanos en un claro ejercicio de exclusión política, una aprobación de corte frente nacionalista, una jugada propia de un estado social sin democracia.

Este suceso vergonzoso para el país desmiente aquellas intervenciones públicas del actual ministro de Hacienda y del gobierno de Iván Duque en ser un gobierno con amplia participación ciudadana y con énfasis en la equidad.

Lo cierto es que esta es una propuesta insuficiente para las necesidades que afronta en este momento el pueblo colombiano, pues no resuelve los problemas estructurales como son la pobreza, el desempleo, la reactivación del sector industrial, se siguen afectando y desviando los recursos destinados a la implementación del acuerdo de paz, en tanto se sigue priorizando sectores cercanos al gobierno que son altamente improductivos, como el sector financiero que nada tienen que ver con el desarrollo social y económico que requiere el país.

2. Objeto de la Ponencia

El objetivo de esta ponencia es solicitar al gobierno Nacional el archivo del proyecto de ley 158 de 2021 de Cámara y 096 de 2021 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 2022", pues es una propuesta que no propende por la reactivación económica, afecta la implementación del acuerdo de paz, no está acorde con la realidad del país y sigue haciendo grandes asignaciones a sectores que no contribuyen al desarrollo económico y social.

3. Contexto

3.1. Principios Presupuestales en Colombia

El Estatuto Orgánico del PNG, define los principios que rigen la actividad presupuestal, en relación con la formulación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto. El Art. 12 del decreto 111 de 1996, reza así: "Los principios del sistema presupuestal son: La planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis. (Ley 38 de 1989, art. 8, Ley 179 de 1994, art. 4)".

Planificación: Artículo 13. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones. (Ley 38 de 1989, art. 9, Ley 179 de 1994, art.5).

Anualidad: Artículo 14. El año fiscal comienza el 1º de Enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (Ley 38 de 1989, art. 10).

Universalidad: Artículo 15. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno que no figure en el presupuesto. (Ley 38 de 1989, art.11, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3, Ley 225, 1995 art. 22)

Unidad de Caja: Artículo 16. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1º. Los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden nacional son de propiedad de la nación. el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales. **Parágrafo 2º.** Los rendimientos financieros de los Establecimientos Públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los Aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente Ley. Exceptúense los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico. (Ley 38 de 1989, art. 12, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3, 8 y 18 Ley 225 de 1995 art. 5).

Programación Integral: Artículo 17. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. **Parágrafo.** El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución. (Ley 38 de 1989, art. 13) **Especialización Artículo 18.** Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3) **Inembargabilidad Artículo 19.** Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Coherencia Macroeconómica: Artículo 20. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. (Ley 179 de 1994, art.7)

Homeostasis Presupuestal: Artículo 21. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. (Ley 179 de 1994, art. 8)

Artículo 22. Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional podrá apropiar aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un Fondo de recursos del superávit de la Nación El capital del Fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o de tal forma que no afecten la base monetaria; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior. El Gobierno podrá transferir los recursos del fondo al Presupuesto General de la Nación de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía, en un período que no podrá ser inferior a ocho años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Esta transferencia se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

3.2. Situación Macroeconómica

A nivel internacional, durante el primer trimestre del año 2019, la economía global tuvo un comportamiento bastante débil relacionado con una menor confianza inversionista por parte de productores y consumidores, la baja producción industrial, una disminución en el comercio Internacional, debido a las tensiones comerciales y ajustes de política en algunos países. Como consecuencia de estos hechos, los Bancos centrales han buscado generar escenarios expansionistas, ajustando las condiciones financieras, para soportar el comportamiento de la economía global, reinvertiendo las pérdidas ocasionadas por los índices accionarios y las monedas de las economías emergentes (Brasil, Rusia, India y China) a finales de 2018.

"En este contexto, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) revisaron a la baja sus pronósticos de crecimiento de la economía mundial ubicándolos respectivamente, en 3,3% (-0,2 puntos porcentuales), 3,2% (-0,1 puntos porcentuales) y 2,6% (-0,3 puntos porcentuales) para 2019, y en 3,6%, 3,4% y 2,7% (-0,1 puntos porcentuales) para 2020". (Fedesarrollo , 2019, pág. 5)

El bajo crecimiento global se asocia, por ejemplo, a una mayor incertidumbre política por un brexit1 desordenado, aranceles al sector de automóviles, desaceleraciones en China, Estados Unidos y la Zona euro, todo esto asociado a un sector financiero con alto

¹El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó oficialmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE" (Consejo Europeo, 2019), actualmente se dice que la salida del Reino Unido afecta el modelo económico de mercado abierto de la Unión Europea, generando conmoción al interior del país y desmejorando la imagen de éste a nivel Internacional, debido a que aún no son claras las políticas para salir definitivamente de la Unión Europea y para los grandes empresarios ésta salida es casi imposible.

endeudamiento privado y una calidad crediticia poco favorable que afecta el desempeño económico mundial.

Dicha situación se profundiza con la llegada de la pandemia y los efectos financieros que ha dejado la misma, la cual ha profundizado la disparidad estructural y la desigualdad entre los países.

En el reciente informe presentado por el Fondo Monetario Internacional, establece que la caída del PIB para el 2020 a nivel mundial es del 3,3% y pronostica crecimientos globales del 6% en 2021 y el 4,4% para el 2022. Un informe bastante optimista pese a las condiciones actuales de los mercados.

En el caso de América Latina en el primer trimestre del 2019, las monedas de las economías emergentes se fortalecieron, debido a una mayor lentitud en la normalización de las políticas de la FED y a la tregua momentánea de la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Sin embargo, para el resto de los países latinoamericanos entre los que se encuentra Colombia, las monedas fueron las más depreciadas con respecto al dólar, excepto México que se apreció un 2,3% de su moneda, con respecto al primer trimestre del 2018.

La recuperación económica será diferente entre regiones y países como lo cita el mensaje de Gobierno, estará dada por la mejora en la capacidad de respuesta de los sistemas de salud frente al riesgo de los rebrotes, mantener políticas macroeconómicas activas, reducir las vulnerabilidades fiscales, preservar la solvencia de los sistemas financieros y avanzar en una reconversión productiva, acorde con la tendencia mundial de disminuir la dependencia energética de los combustibles fósiles.

El FMI estima que en Brasil, México y Argentina en 2021 el PIB crecerá 3,7%, 5%, y ,8%, respectivamente; y que, en el mismo año, en los países de las Islas del Caribe y Panamá, dependientes mayoritariamente del turismo, en 2021 este crecimiento alcance apenas 2,4%.

En los últimos 5 años, la producción nacional ha presentado una desaceleración bastante significativa asociada a fenómenos como el desempleo, la fuerte caída de la inversión extranjera, la migración de venezolanos y los altos índices de corrupción que presenta el país; adicional en el contexto Internacional la fuerte caída los precios del petróleo y la imagen desfavorable del Gobierno Nacional frente al manejo del acuerdo de paz y las

decisiones de política, las cuales han afectado de manera negativa el desempeño económico del país.

Cuadro 1 Resumen principales supuestos (Fedesarrollo, 2019, pág. 15)

Indicador macroeconómico	Unidad	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tasa de cambio (USD/COP)	Proceso anual	1.05	1.84	2.95	1.88	3.20	1.82	3.66	3.66	3.66
Producción y precios										
Producción promedio	Miles USD	886	854	894	890	900	905	905	905	905
Precio del petróleo (Brent)	USD/barril	43	84	71	65	61	66	68	68	68
Producción colombiana de carbón	Miles Tn	91	90	85	85,3	85	87	88	88	88
Índice del cambio colombiano	USD/Tn	90	73	86	75	67	65	66	66	66
Entorno externo										
Crecimiento económico mundial	Crecimiento anual (%)	3,4	3,8	3,6	3,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Crecimiento económico mundial para Colombia	Crecimiento anual (%)	2,6	3,2	3,0	2,6	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8

Fuente: MHP, UPME, FIA, FMI, Banco Mundial y Cálculos Fedesarrollo

El cuadro No. 1 se muestra las proyecciones que Fedesarrollo planteó para el país en el año 2019, acá el panorama mostraba que Colombia se encontraba frente a una tasa de cambio con respecto al dólar en promedio de \$3.187, registrando una depreciación de 7,8% con respecto al promedio registrado en el año anterior; los precios del carbón se redujeron en lo corrido del año, debido a la caída de la demanda por parte de las economías avanzadas, las cuales están transitando hacia la electricidad a través del gas natural; y finalmente los precios del petróleo cayeron en un 6,9%, con respecto al precio registrado durante lo corrido del año 2018, esto debido a los efectos generados por las tensiones existentes entre China, Estados Unidos y México sobre el crecimiento global, específicamente en la demanda mundial de petróleo.

Sin embargo, a hoy, la cotización máxima de la divisa estadounidense registrada fue de \$3.999. Esto convirtió al **peso colombiano** en la moneda más devaluada del mundo en lo corrido del año, con una caída de 14,20%, por encima de Turquía (-14,03%) y Argentina (13,25%).

Durante 2020 el sector agropecuario fue el de mejor desempeño, con un crecimiento de 2,6%, seguido por las actividades financieras con un 2,1%, actividades inmobiliarias con un 1,9% y la administración pública con un 0,7%. Por el contrario, sectores como el de electricidad, gas y agua, información y comunicaciones, actividades profesionales e industria manufacturera decrecieron sensiblemente, especialmente el comercio,

restaurantes y hoteles; explotación de minas y canteras y la construcción, que se redujo un 25,8%, el sector de peor desempeño (DANE, 2021).

Para Colombia, el FMI ha estimado un crecimiento del 5,1% para 2021 y 3,6% para 2022. El menor crecimiento de 2020 se tradujo en una situación difícil para los colombianos, que los más recientes informes de la encuesta pulso (DANE, 2021) y de pobreza monetaria (DANE, 2021), muestran en sus resultados las consecuencias negativas que ha traído el virus y el mal manejo por parte del Gobierno de esta situación. A continuación, se presentan los principales resultados de los estudios en mención:

- ❖ En general la encuesta pulso evidencia que: el 51,7% de los hogares aseguran que la situación actual del hogar es negativa frente a marzo del año pasado. El 95,4% de los encuestados asegura no va a realizar mejoras en la vivienda o compras de algún activo. El 34,7% de los encuestados aseguran sentirse cansados y tristes, pero uno de los peores resultados de la encuesta es que 2,4 millones de hogares comen menos de tres veces al día.
- ❖ En cuanto a los resultados de la encuesta de pobreza monetaria se tiene lo siguiente: Para el 2020 las personas que se encuentran en condición de pobreza es 21 millones de personas y en pobreza extrema 7.47 millones de personas. En total 21 millones de personas sobreviven con menos de \$331.688 pesos mensuales, es decir se encuentran en la línea de pobreza, lo que es más difícil de entender es que 7.47 millones de colombianos viven con menos de \$145.004 pesos al mes, es decir que viven en condiciones de pobreza extrema y sus ingresos no les alcanza para suplir las calorías necesarias para mantener una buena condición de salud.

En Colombia, la propagación del coronavirus ha desnudado de manera descarnada los problemas históricos y estructurales del país, los cuales, debido a las condiciones sociales de la nación, no sólo son una versión de los problemas globales. El ineficiente y débil sistema de salud, el imperante desempleo (14,3%) y la masificación del trabajo informal (60%), los bajos salarios de los trabajadores, los exagerados privilegios económicos a las grandes empresas y el sistema financiero, el abandono del campo colombiano, los crecientes impuestos para los ciudadanos de clase media y los menos favorecidos, las masivas privatizaciones, y la desigualdad social hoy reflejada en un coeficiente de Gini de 0,54, y un aumento de la pobreza al 42,5% son algunos de los problemas que hoy tienen a Colombia sin posibilidades reales de asumir seriamente la pandemia y los efectos económicos y sociales que de esta se desprenden.

En el MFMP 2021 se estima para 2022 un crecimiento de la economía colombiana del 4,3%, que continúa la senda de recuperación emprendida en 2021. Este aumento sería impulsado principalmente por el consumo privado y la inversión, así como por un crecimiento moderado del consumo del gobierno. En efecto, se estima que la normalización económica, fruto de los avances en el plan nacional de vacunación y de los programas de reactivación económica, haga que el PIB retorne a sus niveles prepandemia en el segundo trimestre de 2022.

3.3. Rompiendo con los principios de Universalidad, Programación Integral, Coherencia Macroeconómica y Homeostasis Presupuestal

Si bien el Presupuesto General de la Nación se rige bajo unos principios, es claro que dentro de la programación de los recursos para los distintos sectores no se da cumplimiento a todos. Las proyecciones de crecimiento son exageradas por lo cual no se ajusta a la realidad económica del país, no hay claridad en las fuentes de ingresos debido a que no están definidas de dónde y cuándo se van a obtener, es incoherente con el marco fiscal de mediano plazo y sigue forjando la necesidad de una reforma fiscal estructural. Además de ser un presupuesto sustentado en deuda el cual no favorece al crecimiento y desarrollo económico y social del país.

Con base a lo anterior, si bien la propuesta se ajusta a la mayoría de los principios que la rigen, para efectos de la ponencia de archivo se considera que rompe con los siguientes:

- 3.3.1. **Universalidad:** Como lo dicta la norma, el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Para el caso del PGN 2022, el Gobierno Nacional realiza una Reforma tributaria con el fin de generar ingresos por un valor de \$15,2 billones de los cuales \$10 billones se destinarían para las apropiaciones del Presupuesto General del 2021 y continúa desfinanciando los recursos fiscales de la Nación, en tanto que no soluciona el problema estructural que permita a la misma generar recursos suficientes para la inversión requerida en el país, en los distintos sectores económicos contemplados en el presupuesto.
- 3.3.2. **Programación Integral:** Siendo uno de los principios base del presupuesto dada la importancia que se tiene para la asignación de recursos, se afectando ciertos sectores que contribuyen al crecimiento y desarrollo económico del país como se muestra a continuación:

Cuadro 2 Sectores con menor asignación (Cálculos Propios, 2021)

SECTORES DE LA ECONOMÍA	2020	2021	Part. Dentro del PGN 21	DIFER. MONTO	VAR %
MINAS Y ENERGÍA	\$ 6.050	\$ 4.634	1,32%	-\$ 1.417	-23,4%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	\$ 1.263	\$ 998	0,28%	-\$ 266	-21,0%
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.	\$ 411	\$ 331	0,09%	-\$ 80	-19,6%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.	\$ 1.089	\$ 923	0,26%	-\$ 165	-15,2%
JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ	\$ 576	\$ 492	0,14%	-\$ 84	-14,5%
DEPORTE Y RECREACION	\$ 738	\$ 645	0,18%	-\$ 92	-12,5%
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	\$ 313.998	\$ 350.398	2,3%	\$ 36.400	11,6%

- **La jurisdicción especial para la paz presenta una disminución de 14,5% se sigue reforzando la tesis de que este gobierno hasta el último momento hizo todo lo posible por desfinanciar el acuerdo:** El trazador para la paz programa en 2022 un 5% menos de recursos del PGN en inversión frente a lo planeado en 2021. Existe falta de especificación de recursos hacia los pilares del AF, observándose adicionalmente que más de la tercera parte de recursos se encuentran sin distribuir. No se especifican los recursos para la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). No se registra programación de recursos con destino al pilar de prevención del consumo ni solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. El 69% de los recursos del punto 5 se orientan a financiar entidades del pilar Justicia y Verdad como lo son la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Sin embargo, no se programan recursos con cargo a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad en 2022.
- **Presidencia de la república presenta una disminución de 21%**, dada la supuesta austeridad del gobierno, afectando por ejemplo los recursos para la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN la cual tuvo una disminución de -24,5% en su presupuesto.
- **A pesar de haber constituido el Ministerio de Deportes y de Cultura el año 2019 presenta una caída es su asignación presupuestal de 12,5%.** Así las cosas ¿Para qué la creación de un Ministerio si no se le van a invertir los recursos necesarios para fomentar el deporte?, situación que se reflejó en los resultados obtenidos en los pasados juegos olímpicos.
- **La reducción del 23,4% al sector de minas y energía** se contradice con el llamado que el Gobierno ha realizado a liderar la reactivación de la economía sostenible, se disminuye en un 30% los rubros de funcionamiento y subsidios (energía eléctrica y gas natural), dicha disminución alcanza aproximadamente \$1 billón de pesos, traduciéndose en un incremento de las tarifas en los estratos 1,2 y3 población más vulnerable y afectada por la pandemia.

- **La asignación del presupuesto del sector de Ciencia, tecnología e innovación recibe el 0,24% del PIB, con una disminución del 19,6% de asignación,** el promedio de los países de la OCDE es del 2,4%. ¿Acaso se pretenden recuperar los \$70 mil millones que se abudinearon con esta reducción?
- **Ambiente y desarrollo sostenible tiene una disminución del 15,2%,** como se pretende dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo sostenible, si ni siquiera en su cartera se asignan los recursos necesarios para que contribuya a la inclusión social y productiva, la bioeconomía, el gasto y financiamiento ambiental, los servicios ambientales, la economía circular y los sistemas de áreas protegidas.

3.3.3. **Coherencia Macroeconómica** En este escenario de Planeación Presupuestal para el año 2022, el país y los colombianos y colombianas nos encontramos ante un presupuesto que no detalla la manera en cómo se van a invertir los recursos para el próximo año; el futuro es incierto dados los efectos generados por el pésimo manejo que el gobierno de Duque hizo de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19; las medidas empleadas para combatir la propagación del virus ocasionaron serias fallas estructurales. Así las cosas, ¿cómo se puede lograr un desarrollo económico con justicia social, con un crecimiento en el PGN sustentado en tan solo cubrir la deuda, sacrificando la satisfacción y cobertura de las necesidades básicas de los colombianos, como son la educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico? Y cuando claramente es un presupuesto que adicionalmente está en contra de la implementación del acuerdo de paz. La reactivación económica para el país será lenta, más cuando la economía colombiana depende en gran parte de la exportación de petróleo y la inversión extranjera, sumado a ello los efectos de una pandemia que aún no tiene solución.

3.3.4. **Homeostasis Presupuestal:** El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Para efectos de este presupuesto se viola este principio, debido a que los ingresos son menores que los gastos, como se observa dentro de los recursos de capital donde hay cerca de \$34 billones (2,9% del PIB), no existiendo la claridad de donde se van a obtener estos recursos y cuando, ¿acaso se piensa tocar el patrimonio de los colombianos?

4. Propuesta desde la bancada comunes

4.1. La necesidad de una renta básica

La Renta Básica se presenta con alguna insistencia desde hace años como una

respuesta alternativa a problemas como la creciente desigualdad social, la precariedad laboral la falta de disponibilidad de empleos para toda la población y la pobreza. Se entiende como un como “un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles sean las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva” (Raventós, 2002, pág. 225).

En este contexto, la política de Renta Básica permanente se constituye en un instrumento de política social necesario para permitir que los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que en buena parte están en cabeza de mujeres (4 de cada 10 hogares para la población general), puedan tener incondicionalmente los recursos monetarios suficientes para poder adquirir los bienes y servicios para la vida.

La propuesta que se ha venido trabajando con la ciudadanía, académicos, distintas organizaciones y algunos miembros de la bancada de oposición, pretende llegar a 7,46 millones de hogares, cerca de 30 millones de colombianos(as), para que puedan vivir con un mínimo de dignidad en medio de la situación angustiosa por la que atraviesan. La propuesta arranca con los siguientes montos:

Cuadro 3 Transferencias por número de personas por hogar

Número de Personas por Hogar	Transferencia por hogar
1	\$320.000
2	\$360.000
3	\$400.000
4	\$440.000
5	\$470.000
6 o más	\$470.000

El costo total anual de esta transferencia corresponde a \$37. 4 billones de pesos que corresponden al 3.7% del PIB, cifra que el Gobierno Nacional puede cubrir, teniendo en cuenta que se fusionarían todos los programas asistenciales que en la actualidad se vienen ejecutando y que, por su dispersión e ineficiencia, no logran el impacto necesario.

Esta Renta Básica con el tiempo debería apuntar a constituirse en una política de Estado, sin distinción de capas sociales; dada la coyuntura y el tiempo debería plasmarse en una política social y pública referida.

En Colombia debe existir la renta básica por las siguientes razones:

- ✓ Mejora el motor de la economía,
- ✓ mejora los indicadores de cobertura en salud,
- ✓ disminuye los indicadores de violencia intrafamiliar
- ✓ mejora los niveles de tributación,
- ✓ reduce las desigualdades sociales,
- ✓ mejora el bienestar social de los habitantes y
- ✓ la independencia económica que proporcionaría la Renta Básica supondría una suerte de contrapoder doméstico contra las relaciones de dominación de género y daría a las mujeres un status negociador más fuerte, especialmente a las que tienen salarios muy bajos o dependen de una pareja masculina.

Antes de la pandemia existían según DANE 5.800.000 micronegocios en Colombia, a febrero de este año hay 5.300.000, es decir que desaparecieron 500.000 establecimientos (teniendo en cuenta que estos micronegocios hacen parte de las MiPymes las cuales generan más del 80% del empleo en Colombia). Esto es sólo una pequeña muestra de los efectos devastadores que ha generado el tratamiento dado por el gobierno de Iván Duque a la pandemia y el confinamiento del país, la destrucción de miles de empleos, la profundización de la desigualdad social y la pobreza.

Es momento para que el Gobierno Nacional y el Estado en conjunto implementen esta renta básica en favor de miles de hogares colombianos que hoy necesitan una renta que contribuya para mejorar su bienestar y al aumento de su capacidad de producción y compra.

4.2. Recursos para la Paz

Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. Vivimos en un mundo cada vez más dividido. Algunas regiones gozan de niveles permanentes de paz, seguridad y prosperidad, mientras que otras caen en ciclos aparentemente eternos de conflicto y violencia. De ninguna manera se trata de algo inevitable y debe ser abordado” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019)

El gobierno ha asumido el sabotaje deliberado a la implementación del Acuerdo de paz, simulando ante la comunidad internacional su cumplimiento mientras se presenta un notable incremento del asesinato de líderes, lideresas y firmantes del Acuerdo de paz y el retorno de las masacres. Si los pronósticos de crecimiento económico y de perspectivas generales del comportamiento de la economía afectan la proyección del sector privado y del gobierno mismo, se puede establecer que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

subestima el impacto de la crisis y, por tanto, no pondera el estímulo fiscal necesario para la recuperación de la economía colombiana.

Si los pronósticos de crecimiento económico y de perspectivas generales del comportamiento de la economía afectan la proyección del sector privado y del gobierno mismo, se puede establecer que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público subestima el impacto de la crisis y, por tanto, no pondera el estímulo fiscal necesario para la recuperación de la economía colombiana (Rozo, 2020).

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.

En el análisis de la implementación de los acuerdos de paz, pueden establecerse al menos tres tipos de análisis. En primer lugar, la variación del presupuesto asignado para 2022 para las entidades que tienen funciones asociadas al acuerdo de paz.

En segundo lugar, establecer mediante el “trazador presupuestal de paz” el porcentaje por punto del acuerdo final de paz que corresponde al SGP, tercero, establecer los montos de proyectos de inversión por entidad. Dado el nivel de análisis del PGN-2022, se asumen el análisis de los primeros escenarios y, se proyecta el último escenario dado que se requiere información adicional por entidad pública (se propone hacer seguimiento como base de control político).

En el Proyecto del PGN de 2022 que se está discutiendo en el Congreso, “para 2022 se identificaron 42 entidades nacionales con un monto de \$11 billones para contribuir al cumplimiento del Acuerdo de Paz. De estos, el 49,2% (5,4 billones) corresponden a recursos de inversión, el 12,5% (1,4 billones) a recursos de financiamiento y el 38,3% (4,2 billones) a recursos del SGP”. A La Reforma Rural Integral (RRI), uno de los puntos más importantes del Acuerdo, se le asignaron 9 billones de pesos, de los cuales, 4,2 billones provienen del SGP².

² <https://razonpublica.com/ha-pasado-los-recursos-destinados-al-acuerdo-paz/>

5. Conclusión

Pese a los esfuerzos del gobierno en pretender mostrar este proyecto como uno de los más prometedores para el país en materia de recuperación económica, sucede todo lo contrario, la opacidad en las cifras es efecto de un mayor déficit fiscal, un menor PIB nominal, un fuerte efecto de la depreciación y sin duda un incremento de la deuda interna y externa en pesos.

Colombia ya venía mal, el país llevaba cerca de cinco años con tasas de crecimiento inferiores a las históricas y registraba una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo, tasas de desempleo de dos dígitos.

El error del diagnóstico oficial está en atribuir el mal resultado a la cuarentena y suponer que se puede corregir por las simples leyes del mercado. No se advierte que las deficiencias del modelo económico que venían de atrás y la cuarentena profundizaron un serio daño estructural en el ahorro, la inversión y el empleo.

Las condiciones de equidad retrocedieron varios años y esto se manifiesta en la caída de los ingresos de trabajo, el aumento de la pobreza monetaria y la elevación del coeficiente de Gini.

En realidad, el manejo que el gobierno de Iván Duque tuvo con la propagación del coronavirus y las cuarentenas han ampliado las enormes imperfecciones del sistema de mercado y, lo más grave, han introducido fallas estructurales que tienden a persistir. No es cierto que la terminación de la pandemia resolverá la crisis, porque el problema no fue la pandemia. La economía se verá reducida en su capacidad de producir y generar empleo y retrocederá en la distribución del ingreso.

A 5 años de la firma del Acuerdo de Paz, la implementación presenta graves rezagos, que se evidencian, además, entre el desfase de las cifras de implementación oficiales y las de organizaciones que hacen seguimiento al Acuerdo de Paz.

Que más de la mitad del acuerdo no presente avances de implementación completos superiores al 30%, preocupa debido a que el Acuerdo estaba para implementar a 15 años.

Hoy, la Contraloría estima que el acuerdo estaría implementado en su totalidad en 26 años, si se sigue en ritmo de implementación actual. Es decir, 11 años de desfase al planeado.

Del trazador presupuestal asignado a la Paz, cuya asignación es de \$10,9 billones para el año 2022, encontramos que \$4,2 billones hacen parte del presupuesto asignado al Sistema General de Participaciones que corresponde a los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, para la financiación de los servicios a su cargo en educación,

salud, agua potable y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001³, ante la evidencia se infiere que los recursos (\$4,2 billones) no son nuevos.

La asignación presupuestal del Acuerdo de Paz no obedece a criterios técnicos, lo cual dificulta hacerle seguimiento y evaluar su impacto. Adicionalmente, las Unidades Ejecutoras tienen una alta discrecionalidad en el uso del presupuesto porque muchas de ellas no tienen programas especiales relacionados con el Acuerdo⁴

A un año de terminar el periodo de gobierno de Iván Duque, desde ya se puede concluir que, si el gobierno de Juan Manuel Santos fue el que firmó la paz, el de Iván Duque es el responsable en acabarla, desde la campaña a la presidencia el centro democrático y su adalid fue claro en afirmar que el texto de los acuerdos había -por enésima vez- que modificarlos, y no ahorro un solo esfuerzo en hacer trizas la posibilidad de hacer de Colombia un mejor país.

No hay que olvidar que aún persisten en el país indicadores de guerra y conflicto, se dice que el país está entrando en un tercer ciclo de violencia, y que, de no implementarse adecuadamente el acuerdo final, el país y la economía entrarán en un receso donde solo se lucran el narcotráfico y la corrupción encorbatada, tal vez este es el legado que el gobierno actual dejará para la historia oral y escrita.

6. Proposición

Le solicito a las comisiones económicas del Congreso de la República archivar el proyecto de ley 158 de 2021 de Cámara y 096 de 2021 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 2022"



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN

Representante a la Cámara

Partido Comunes

³ https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-198471_archivo_pdf10.pdf

⁴ <https://razonpublica.com/ha-pasado-los-recursos-destinados-al-acuerdo-paz/>