



# Presupuesto General de la Nación 2019: El futuro empeñado de un "buen deudor"

39

ANDRÉS FELIPE MORA CORTÉS

DOCENTE ASISTENTE  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA DE BOGOTÁ

**L**a construcción de una paz estable y duradera debería constituirse en el horizonte común de las políticas públicas en Colombia. El Presupuesto General de la Nación - PGN- no podría ser la excepción, ya que de su monto y distribución depende la posibilidad de que en Colombia se avance en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, se asegure el presupuesto requerido para garantizar la implementación adecuada del Acuerdo de Paz, se impulse el cambio estructural que permita el tránsito de una economía extractiva a una productiva y se garanticen los recursos necesarios para regular los conflictos que emergen en los territorios del país. Lamentablemente, la paz parece ser un objetivo menor dentro del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2019 pues, ante la férrea restricción que impone la regla fiscal, se augura un ajuste selectivo que, honrando religiosamente el pago de la deuda externa, socava las bases presupuestales de una paz estable y duradera. Veamos.

El PGN proyectado para 2019 asciende a \$258,99 billones de pesos. Esto representa un aumento del 10% con respecto al presupuesto de 2018, que es de \$235,6 billones. No obstante, el incremento es explicado fundamentalmente por el crecimiento de los recursos destinados para el pago de la deuda interna y externa, pues el presupuesto sin deuda que se proyecta para 2019 (\$192,6 billones)

*La construcción de una paz estable y duradera debería constituirse en el horizonte común de las políticas públicas en Colombia. El Presupuesto General de la Nación—PGN— no podría ser la excepción, ya que de su monto y distribución depende la posibilidad de que en Colombia se avance en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, se asegure el presupuesto requerido para garantizar la implementación adecuada del Acuerdo de Paz, se impulse el cambio estructural que permita el tránsito de una economía extractiva a una productiva y se garanticen los recursos necesarios para regular los conflictos que emergen en los territorios del país.*

aumenta únicamente en 2.6% con respecto al presupuesto sin deuda de 2018 (\$187,5 billones). El servicio de deuda representa el 25,6% del PNG proyectado para 2019 y asciende a \$66,4 billones. Con respecto al definido para 2018, este rubro aumenta en un 38%.

El minúsculo aumento del presupuesto sin deuda es explicado por un crecimiento del 6,5% de los gastos en funcionamiento (que se considera ascenderán a \$157,2 billones en 2019) y por una contracción del 9,5% en la inversión (que pasa de \$39 billones en 2018 a 35,4 billones en 2019). El ajuste es, entonces, selectivo. Como ha sido recurrente en la historia económica del país, el Gobierno sacrifica los recursos de inversión para cumplir sus obligaciones en materia de deuda pública y mantener sus gastos en funcionamiento. Pero ¿qué se sacrifica con esta estructura presupuestal?

En primera instancia, el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales se ve notoriamente restringido. Por ejemplo, aunque el sector de educación obtendría el mayor monto de recursos en 2019 (\$38.7 billones), el gasto en este rubro rondaría el 4,3% del PIB, una cifra muy inferior a la que se requiere para mejorar las coberturas y calidad en la educación preescolar e implementar la jornada continua en la educación básica y media. Avanzar en estos propósitos requeriría un aumento del gasto en educación de al menos el 6% del PIB. Más aún, a excepción de los sectores de protección social y trabajo y salud (en los que se muestran incrementos presupuestales del 15% y el 3,4%, respectivamente), los sectores de inclusión y reconciliación (-6,5%), vivienda, ciudad y territorio (-1,2%), agropecuario (-9,7%), ambiente y desarrollo sostenible (-17,8%) y deporte y recreación (-42%), registran caídas.

En el caso de la implementación del Acuerdo de Paz, solo hay claridad en los recursos destinados a la Justicia Especial para la Paz, que ascenderán a \$467.000 millones en 2019. Sin embargo, ante los recortes señalados en el terreno social, no es evidente el financia-



miento en materia de reconciliación ni de tierras. Vale recordar que, distintos estudios han concluido que los recursos demandados por la implementación de los Acuerdos de La Habana ascenderán, de manera inmediata, a cerca del 2,23% del PIB por año hasta 2022, más los gastos de sostenimiento (vías terciarias, elementos de créditos rurales y de educación) que pueden agregar otro 3% del PIB por año. Así las cosas, los recortes que se prevén en materia de gasto público parecen ir en contravía de los montos requeridos para garantizar la implementación adecuada de los Acuerdos, que oscilarían entre el 2,23% y el 5,23% del PIB por año durante la próxima década. Esto contrasta con la voluntad política de mantener un presupuesto creciente en materia de defensa y policía, pues este rubro aumenta un 6,5% con respecto al de 2018, alcanzando \$33,6 billones en 2019 (el sector con más recursos después de educación).

En cuanto al cambio estructural de la economía, que debería asociarse con el tránsito de una economía extractiva a una productiva y basada en la producción de bienes más complejos tecnológicamente, queda claro el desinterés del Gobierno nacional por impulsar el cambio tecnológico en Colombia. En efecto, para el próximo año, el presupuesto de ciencia y tecnología puede registrar una disminución del 33%, pasando de un monto de \$339 mil millones en 2018 a \$227 mil millones en 2019. Esta caída sigue la tendencia mostrada en 2018, pues el presupuesto de ese año también disminuyó 11% con respecto

al de 2017 (que fue de \$379 mil millones). Esto resulta ser sumamente problemático si se tiene en cuenta que el 48% de las exportaciones colombianas corresponde a bienes de muy escasa complejidad tecnológica (materias primas y manufacturas menores), que a su vez se vinculan con sectores de escasa productividad y generación de empleo precario.

Por último, los recortes previstos en materia de gasto público limitan la acción de la política fiscal como mecanismo de regulación de los conflictos sociales producidos en el marco de procesos de democratización política y movilización social. Dos ejemplos pueden ilustrar esta afirmación: uno, desde el punto de vista de las vías institucionales que permiten tramitar los conflictos territoriales; el otro, atañe a la manera como pueden regularse las acciones conflictivas y contenciosas que se originan en los movimientos sociales. En primera instancia, desde el punto de vista del trámite institucional de los conflictos territoriales emergentes, vale la pena mencionar la restricción presupuestal que se le impone al ejercicio democrático de las consultas populares antiextractivas en distintos municipios del país. Estas consultas representan un camino institucional y de democratización política orientado a la solución de conflictos en los territorios. A la fecha, existen 44 municipios del país donde la continuidad de distintos proyectos de extracción minera y de hidrocarburos se definiría a través de las urnas. Entre 2000 y

*La paz parece ser un objetivo menor dentro del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2019 pues, ante la férrea restricción que impone la regla fiscal, se augura un ajuste selectivo que, honrando religiosamente el pago de la deuda externa, socava las bases presupuestales de una paz estable y duradera.*

2017 han prosperado 8 consultas populares. Sin embargo, ante las angustias presupuestales que sufre la Registraduría Nacional del Estado Civil para llevar a cabo tales jornadas de consulta, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha sentenciado que "la Registraduría tiene su presupuesto y con ese presupuesto tiene que trabajar"<sup>1</sup>. En este sentido, el proyecto de PNG de 2019 responde con un recorte del 70% de los recursos de los que dispondría la Registraduría para llevar a cabo sus labores (pasando de \$1,78 billones en 2018 a \$1,25 billones en 2019), lo cual implicará que los entes territoriales que deseen regular los conflictos socioambientales por medio de las consultas tendrán que acudir a sus recursos propios. Es decir: al desinterés político que tiene el Gobierno nacional por apoyar estos procesos de movilización electoral se le unen la restricción presupuestaria explicada por la regla fiscal y los recortes previstos en materia de gasto público.

De otra parte, los movimientos estudiantiles y profesoriales en los niveles de educación básica y media exigen, por medio de acciones contenciosas de protesta, el aumento de los recursos destinados al sector educativo. Lo propio ocurre con los estudiantes de educación superior, que reclaman el establecimiento de un mecanismo de financiación que supere los límites de la Ley 30 de 1993 y asegure el goce efectivo del derecho a la educación superior en condiciones de universalidad, individualidad e incondicionalidad. ¿Cómo responder de manera justa y no violenta a los conflictos institucionalizados y contenciosos que emergen, sin la posibilidad de flexibilizar los objetivos de austeridad definidos desde la regla fiscal?

La llamada "austeridad inteligente" empeña el futuro de los colombianos manteniendo el calificativo de "buen deudor" que ostenta el país y negando los recursos presupuestales necesarios para garantizar los derechos,

1 Tomado de el diario *El Espectador*, 19 de octubre de 2017.



implementar los acuerdos de paz, impulsar el cambio estructural y regular sin violencia los conflictos sociales emergentes.

Desafortunadamente, los años venideros no parecen ser alentadores. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para cumplir lo establecido por la regla fiscal el Gobierno nacional debe disminuir su déficit del 3,1% del PIB en 2018 a 2,4% en 2019 y a 2,2 en 2020. Para ello se requiere una nueva reforma tributaria (que de acuerdo con el Ministro de Hacienda entrante deberá ser asumida por la creciente y exigente clase media)<sup>2</sup> o que el precio del barril de petróleo se mantenga sobre US\$60. De lo contrario, el gasto público deberá caer a 14% del PIB (hoy se ubica en el 19%). En este sentido, el PNG de 2019, en cuanto a sus incrementos, recortes y distribución, parece ser el abre bocas de las nocivas tendencias presupuestales futuras.

2 Revista *Semana*, consultada el 8 de agosto de 2018. Ver: <https://www.semana.com/economia/articulo/con-nueva-reforma-tributaria-la-clase-media-tendria-que-pagar-mas-impuestos-y-las-empleadas-menos/579326>.