

# Documentos



## CiDESD

## 11

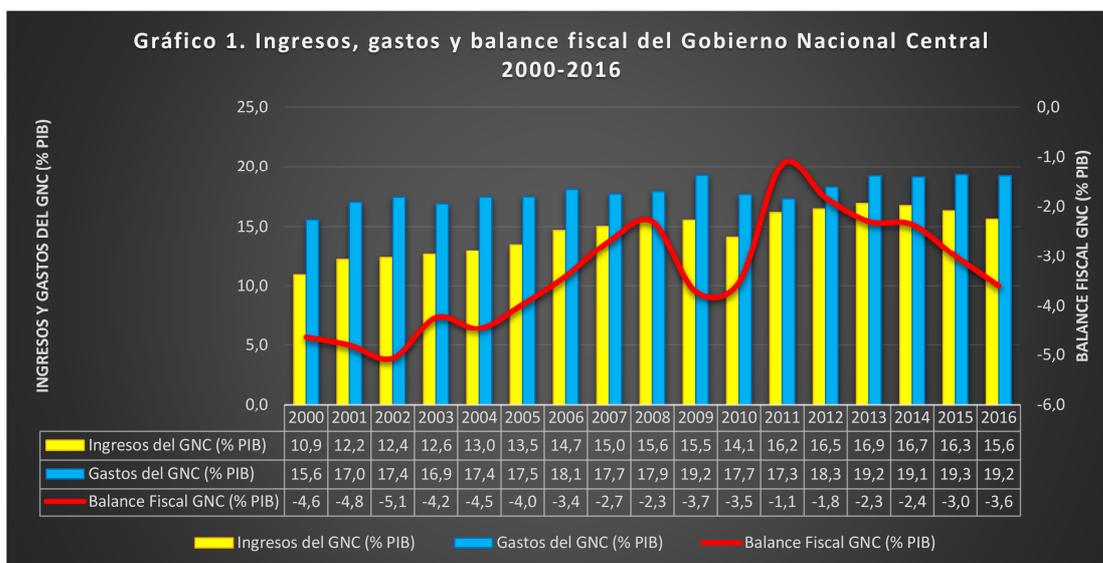
Noviembre / 2015

### **Economía Política del Presupuesto General de la Nación 2016:**

*Libardo Sarmiento Anzola*, Investigador Asociado y miembro del Consejo Asesor de CiDESD.

La economía colombiana en 2015 mostró signos recesivos; en 2016 los indicadores serán más adversos, principalmente a causa en la caída en los ingresos fiscales petroleros y un entorno económico desfavorable (desaceleración China, recesión japonesa, alza en las tasas de interés en EEUU, fragilidad de la economía mundial e inestabilidad financiera). Carentes de principio de realidad, Gobierno y Congreso hacen cuentas alegres, esto es, poco fundadas. En 2015 el Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado fue por 210,6 billones de pesos; el mismo que debieron recortar a lo largo del año en 9 billones; el exiguo dinero en las arcas del Estado así lo obliga.

El Presupuesto General de la Nación para el año 2016 tiene un valor de \$216 billones; aumentó en 2,5 por ciento respecto al presupuesto de 2015 y equivale a 19,2 por ciento del PIB. La ley 1473 de 2011 que expidió normas con el fin de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país, estableció como regla fiscal en el artículo 5° que “EL Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance final estructural”. El PGN de 2016 va en contravía de la norma: el déficit fiscal suma 3,6 por ciento del PIB completando seis años continuos de crecimiento, esto es, cada vez más los gastos superan los ingresos del Estado (gráfico 1).

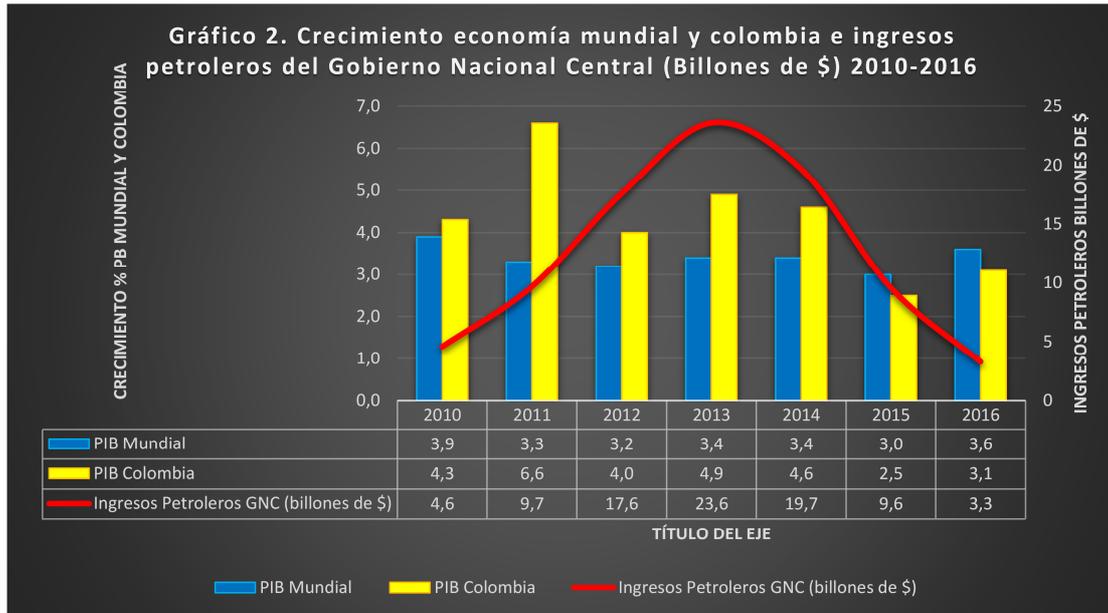


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mientras el PGN crece en 2,5 por ciento, los recursos destinados a la inversión caen en 3,8 por ciento: en 2015 se destinaron 45,5 billones de pesos (21,6% del PGN) y en 2016 la asignación es de 43,8 billones (20,3% del PGN). En paralelo, los gastos personales y generales del Estado se incrementaron en 3,5 por ciento: en 2015 correspondieron a estos rubros 32,3 billones de pesos (15,4% del PGN) y en 2016 la suma de 33,4 billones (15,5%) del PGN). Las transferencias de Ley también crecen en 6,6 por ciento y el presupuesto de deuda en 1,1 por ciento, en los años 2015-2016. Respecto a la tributación que hace la sociedad colombiana al capital rentista financiero, nacional y extranjero, para 2016 la amortización de la deuda cae en 9,9 por ciento a la vez que los intereses que pagamos por la deuda se disparan en 17,6 por ciento.

Previendo que 2016 son tiempos aciagos, el Gobierno acaba de pedir al Congreso flexibilidad en la regla fiscal. Por la norma, el país tiene un cupo de endeudamiento de 43.000 millones de dólares. Para poder endeudarse más, el Ejecutivo presentó un proyecto que plantea un cupo de endeudamiento por 13.000 millones de dólares adicionales, unos 39 billones de pesos. De aprobarse la propuesta, el cupo de endeudamiento externo subirá a 56.000 millones de dólares para finales del 2018. Con la deuda se busca compensar los recursos dejados de recibir a causa de la caída del precio del petróleo y el menor crecimiento de la economía. Además, el Gobierno busca pre financiar el PGN de 2016 antes de que la Reserva Federal de Estados Unidos aumente las tasas en dólares (se prevé que en diciembre de 2015 aumente en un punto porcentual la Tasa Libor, afectando aún más el crecimiento de las economías periféricas).

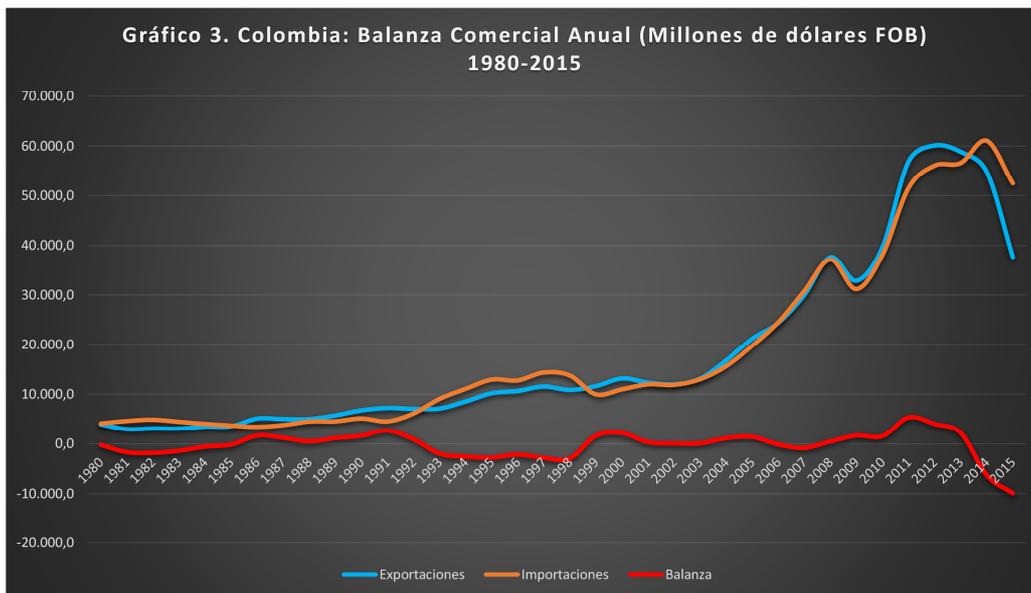
Es un hecho que la economía mundial y la colombiana han visto caer el PIB durante 2015. Para el año 2016 el Fondo Monetario Internacional (FMI) considera que puedan recuperarse un tanto, pero es poco probable; por lo menos para el país que ve debilitada su actividad económica por el desplome en los ingresos petroleros de 23,6 billones de pesos en 2013 a 3,3 billones de pesos en 2016 (gráfico 2), según la tendencia global (ver recuadro).



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Dane y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

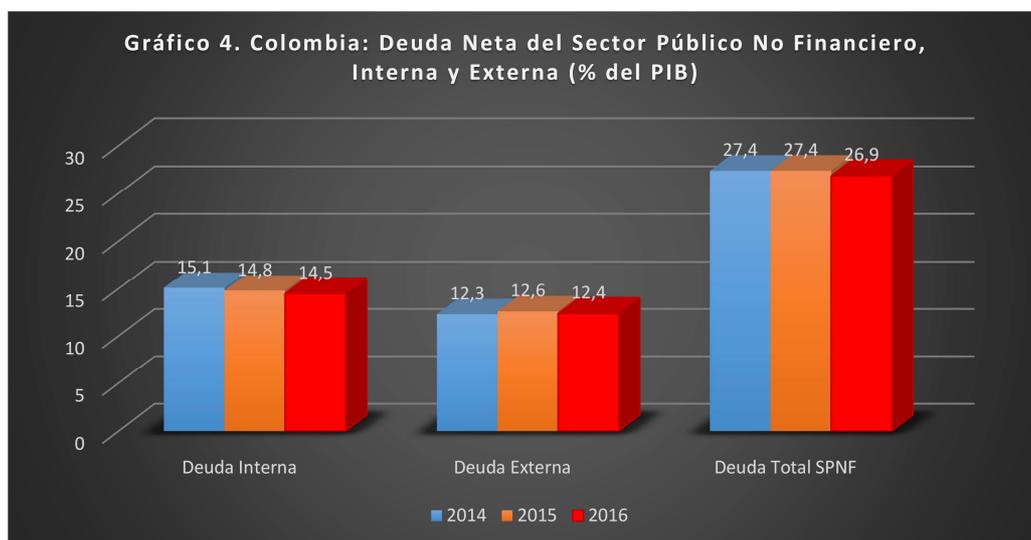
El PGN aprobado para 2016, como se señaló anteriormente, suma 216 billones de pesos, lo que representa un aumento en 2,5 por ciento respecto al año anterior (un aumento equivalente, según fuentes alternas al Gobierno, al crecimiento esperado del PIB nacional en 2015). Los supuestos con los cuales el Gobierno y el Congreso establecieron el PGN para 2016 son poco realistas: un crecimiento del PIB de 3,6 y 3,8 por ciento para 2015 y 2016, respectivamente; un precio del barril de petróleo a 60 y 65 dólares para sendos años (para finales de 2015 el precio internacional, real, se aproxima a los 40 dólares).

Las cuentas alegres desconocen la cruda realidad: en 2015 se desplomaron las exportaciones: las exportaciones cayeron de 60.125,2 millones de dólares en 2012 a escasos 37.644,2 millones de dólares en el año que culmina; el déficit comercial se acerca a los 15.000 millones de dólares. Esto a pesar que las importaciones igualmente registran una fuerte caída: de 61.100 en 2014 a 52.469 millones de dólares en 2015 (gráfico 3).



Fuente: Dian-Dane

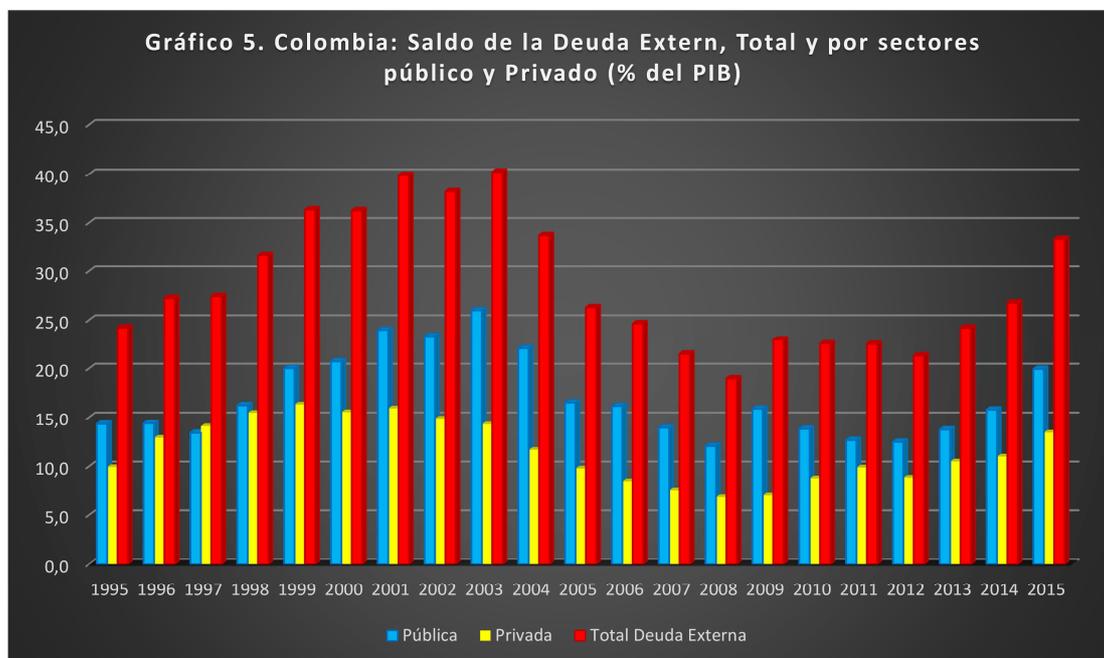
Una economía dependiente, reprimarizada que vive de la captura de rentas, la especulación y la importación de bienes y servicios, no tiene capacidad ni potencialidad de orientar su crecimiento sobre la base de generar valor agregado con base en el trabajo productivo, la ciencia, la tecnología y la innovación.



Fuente: Banco de la República y MHyCP

Por tanto, la solución más fácil para la clase dominante es endeudar al Estado y esquilmar al ciudadano a través de mayores impuestos. El sector público debe el equivalente al 27 por ciento del PIB, entre deuda externa e interna y la tendencia reciente no muestra reducciones (gráfico 4). A la par del sector público los privados también incrementan su endeudamiento en los mercados financieros

internacionales; entre los dos las deudas equivalen a 33,3 por ciento del PIB (gráfico 5); con una devaluación acelerada, aumento en las tasas de interés globales y una economía en caída lo peor es vivir del crédito externo.



Fuente: Banco de la República y Mhcp

La infografía adjunta nos ilustra el flujo, paso a paso, de dónde viene el dinero para financiar el PGN, cómo se gasta y a dónde va a parar. A través de los diferentes impuestos (Renta, IVA, 4x1000, combustibles, consumo, etcétera) los ciudadanos colombianos financiamos el 55 por ciento de los 216 billones que suma este presupuesto; esto es, 118,7 billones de pesos. El endeudamiento para financiar el presupuesto del año que se avecina equivale al 29,1 por ciento: 62,8 billones de pesos. El resto se financia con parafiscales, desfinanciamiento de los fondos especiales (Fosiga, pensional, solidaridad, entre otros, y recursos propios de la venta de bienes y servicios de los establecimientos públicos, Ecopetrol o las empresas del sector eléctrico. Para inversión solo va el 20,3 por ciento del PGN, esto es, 43,8 billones, el resto lo concentra el pago de intereses de la deuda pública (intereses), gastos generales y pago de burocracia del Estado, transferencias a los entes territoriales para financiar la educación, la salud, la vivienda y los servicios domiciliarios; además un grueso porcentaje es para fortalecer el aparato de guerra (cuadro 1).

Cuadro 1. Presupuesto General de la Nación 2015 y 2016, según Funciones Sistémicas del Estado (cifras en miles de millones de \$)						
	1	2	3	4	(5) = (2)-(1)	(6) = (3)/(1)
	2015	Participación %	2016	Participación %	Variación Absoluta	Variación %
<b>Servidumbre al rentismo del capital financiero</b>	47.137	22,4	47.674	22,1	537	1,1
<b>sostenibilidad condiciones ambientales</b>	676	0,3	711	0,3	35	5,2
<b>Regulación Estado-Sociedad</b>						
Hacienda	12.403	5,9	13.912	6,4	1.509	12,2
Organismos de Control	1.526	0,7	1.571	0,7	45	2,9
Interior	1.002	0,5	1.034	0,5	32	3,2
Relaciones Exteriores	689	0,3	837	0,4	148	21,5
Planeación	547	0,3	762	0,4	215	39,3
Presidencia de la República	629	0,3	553	0,3	-76	-12,1
Congreso de la República	466	0,2	520	0,2	54	11,6
Registraduría	946	0,4	462	0,2	-484	-51,2
Información Estadística	384	0,2	352	0,2	-32	-8,3
Empleo Público	267	0,1	352	0,2	85	31,8
<b>Subtotal Regulación Estado-Sociedad</b>	<b>18.859</b>	<b>9,0</b>	<b>20.355</b>	<b>9,4</b>	<b>1.496</b>	<b>7,9</b>
<b>Represión y control ciudadano</b>						
Ejercito y Policía	27.705	13,2	29.147	13,5	1.442	5,2
Rama Judicial	3.330	1,6	3.568	1,7	238	7,1
Fiscalía	3.059	1,5	3.357	1,6	298	9,7
Justicia y del Derecho	2.612	1,2	2.944	1,4	332	12,7
Inteligencia	92	0,0	97	0,0	5	5,4
<b>Subtotal Represión y control ciudadano</b>	<b>36.798</b>	<b>17,5</b>	<b>39.113</b>	<b>18,1</b>	<b>2.315</b>	<b>6,3</b>
<b>Apalancamiento acumulación de capital</b>						
Transporte	7.256	3,4	6.069	2,8	-1.187	-16,4
Minas y Energía	3.543	1,7	3.483	1,6	-60	-1,7
Agropecuaria	3.904	1,9	3.010	1,4	-894	-22,9
Comunicaciones	1.775	0,8	1.758	0,8	-17	-1,0
Comercio, Industria y Turismo	849	0,4	842	0,4	-7	-0,8
Ciencia y Tecnología	337	0,2	319	0,1	-18	-5,3
<b>Subtotal Apalancamiento acumulación de capital</b>	<b>17.664</b>	<b>8,4</b>	<b>15.481</b>	<b>7,2</b>	<b>-2.183</b>	<b>-12,4</b>
<b>Formación y reproducción de la fuerza de trabajo</b>						
Educación	29.323	13,9	31.824	14,7	2.501	8,5
Trabajo	25.978	12,3	24.742	11,5	-1.236	-4,8
Salud y Protección	18.890	9,0	21.032	9,7	2.142	11,3
Inclusión Social y Reconciliación	10.563	5,0	10.757	5,0	194	1,8
Vivienda, Ciudad y Territorio	3.816	1,8	3.406	1,6	-410	-10,7
Deporte y Recreación	436	0,2	415	0,2	-21	-4,8
Cultura	441	0,2	404	0,2	-37	-8,4
<b>Subtotal Formación y reproducción de la fuerza de trabajo</b>	<b>89.447</b>	<b>42,5</b>	<b>92.580</b>	<b>42,9</b>	<b>3.133</b>	<b>3,5</b>
<b>Total Funciones Sistémicas del Estado</b>	<b>210.581</b>	<b>100,0</b>	<b>215.914</b>	<b>100,0</b>	<b>5.333</b>	<b>2,5</b>

Los gastos de funcionamiento tienen tres grandes componentes: la nómina; los gastos generales (papelería, viáticos, arriendos, vehículos) y las transferencias, es decir, los recursos que el Gobierno Nacional transfiere a otros (las regiones) para que hagan uso de estos recursos. Para 2016, el total de esos tres componentes suma 122,8 billones de pesos (cuadro 2).

**Cuadro 2. Presupuesto de Gastos del Gobierno Nacional 2016**

	Miles de Millones de \$		Variaciones 16 Vs. 15		% del PIB	
	2015	2016	$\Delta$ mm de \$	Var. %	2015	2016
<b>Gastos de Personal y Generales</b>	32.266	33.387	1.122	3,5%	4,0%	3,9%
Defensa y seguridad	17.216	17.984	768	4,5%	2,1%	2,1%
Rama, Fiscalía y Justicia	6.833	7.513	681	10,0%	0,8%	0,9%
Resto Nivel Central	8.217	7.890	-327	-4,0%	1,0%	0,9%
<b>Transferencias de LEY</b>	83.874	89.413	5.539	6,6%	10,4%	10,4%
Transferencias para Inversión	39.626	43.332	3.706	9,4%	4,9%	5,0%
Otras Transferencias	44.248	46.081	1.833	4,1%	5,5%	5,3%
<b>Operación Comercial</b>	1.817	1.608	-209	-11,5%	0,2%	0,2%
<b>Total Presupuesto de Deuda</b>	<b>47.137</b>	<b>47.674</b>	<b>537</b>	<b>1,1%</b>	<b>5,8%</b>	<b>5,5%</b>
Amortizaciones de la deuda	28.214	25.423	-2.790	-9,9%	3,5%	2,9%
Intereses de la deuda	18.923	22.250	3.327	17,6%	2,3%	2,6%
<b>Total Presupuesto de Inversión</b>	<b>45.488</b>	<b>43.832</b>	<b>-1.656</b>	<b>-3,6%</b>	<b>5,6%</b>	<b>5,1%</b>
<b>Total Presupuesto SIN DEUDA</b>	<b>163.444</b>	<b>168.241</b>	<b>4.796</b>	<b>2,9%</b>	<b>20,3%</b>	<b>19,5%</b>
<b>Total Presupuesto General de la Nación</b>	<b>210.581</b>	<b>215.914</b>	<b>5.333</b>	<b>2,5%</b>	<b>26,1%</b>	<b>25,0%</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

7

Las transferencias suman en 2016 el valor de 89,4 billones de pesos, que a su vez tienen dos componentes: el pago de pensiones y el Sistema General de Participaciones (cuadro 3).

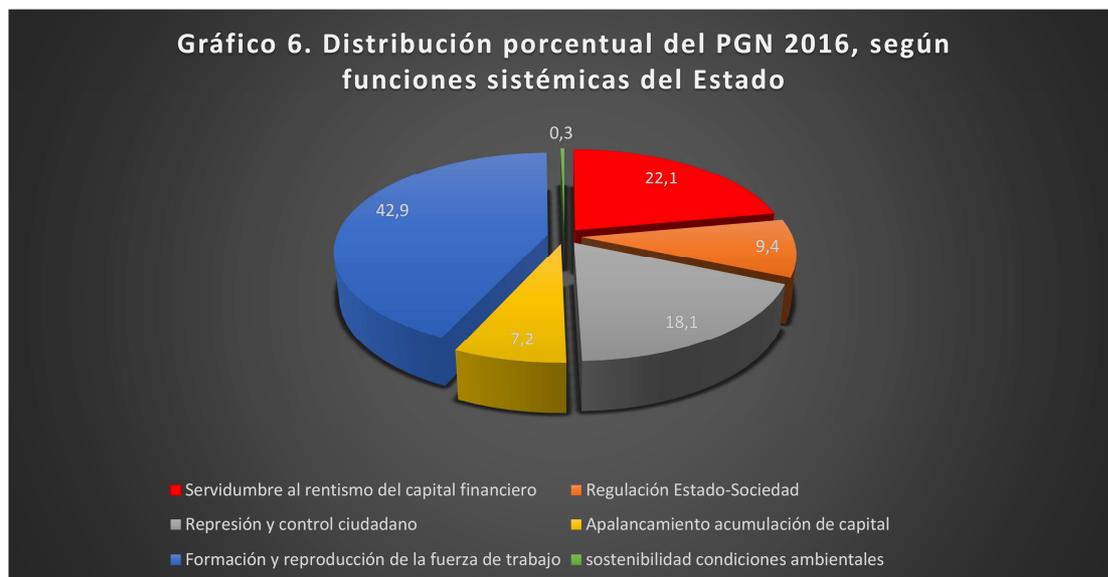
**Cuadro 3. Transferencias de Ley 2016**

	Miles de Millones de \$		Variaciones 16 Vs. 15		% del PIB	
	2015	2016	$\Delta$ mm de \$	Var. %	2015	2016
<b>Transferencias de LEY</b>	<b>83.874</b>	<b>89.413</b>	<b>5.539</b>	<b>6,6%</b>	<b>10,4%</b>	<b>10,4%</b>
<b>Transferencias para Inversión</b>	39.626	43.332	3.706	9,4%	4,9%	5,0%
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	30.611	33.258	2.647	8,6%	3,8%	3,9%
Salud Régimen Contributivo	6.048	7.010	962	15,9%	0,7%	0,8%
Victimas, Población Vulnerable y Grupos Etnicos	1.693	1.696	3	0,2%	0,2%	0,2%
Inversiones en otros sectores	1.274	1.368	94	7,4%	0,2%	0,2%
<b>Otras Transferencias</b>	44.248	46.081	1.833	4,1%	5,5%	5,3%
Pensiones	33.656	33.913	257	0,8%	4,2%	3,9%
Otras Transferencias Para Educación (Universidades y FOMAG)	4.157	4.590	433	10,4%	0,5%	0,5%
Cuotas a Entidades y Organismos	2.211	2.128	-82	-3,7%	0,3%	0,2%
Sentencias	935	1.615	680	72,8%	0,1%	0,2%
Sector Defensa - Prestaciones Sociales y Servicios de Salud	1.409	1.868	459	32,6%	0,2%	0,2%
Provisión reposición de Votos y Elecciones Atípicas, otros	0	510	510	0,0%	0,0%	0,1%
Resto	1.880	1.456	-425	-22,6%	0,2%	0,2%

Fuente: Dirección Nacional del Presupuesto Público Nacional

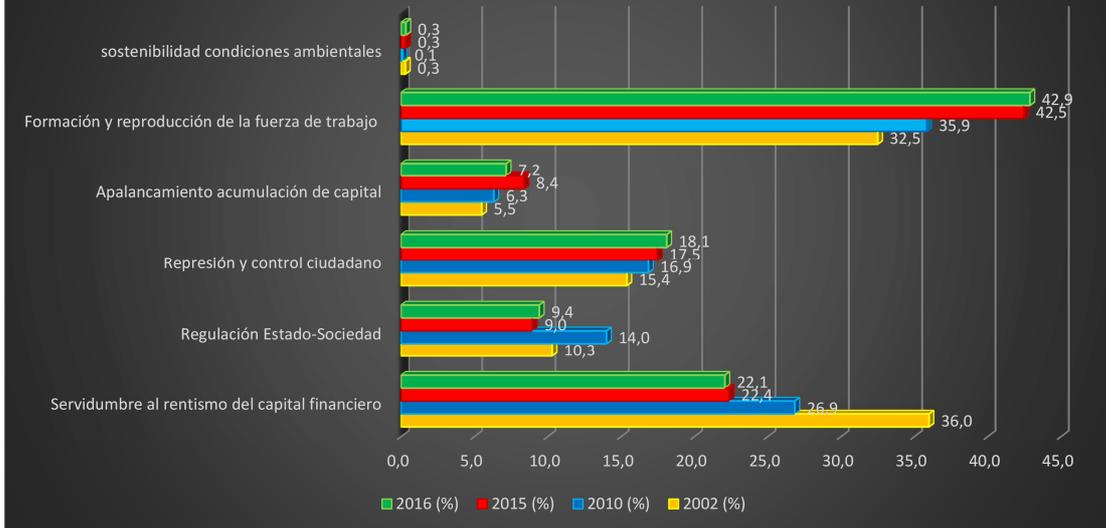
Un análisis de la distribución del Pgn 2016, según las funciones sistémicas que cumple el Estado en las sociedades capitalistas, muestra que las entidades públicas asumen la responsabilidad de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo (42,9%), como consecuencia de los bajos trabajos, la precariedad del empleo, las tasas altas de desempleo y subempleo y la inmensa cantidad de población que sobrevive de la política asistencialista del Estado. Un Estado rentista, patrimonial y excluyente vive en permanente estado de guerra interior, por ello los gastos en represión y control ciudadano participan con el 18,1 por ciento

del PGN. La situación de economía dependiente o periférica genera un desangre por servidumbre al capital financiero equivalente a 22,1 por ciento del PGN. En estas condiciones de economía extractivista y desarrollo forzado el Estado poco o nada contribuye a la acumulación directa de capital o a la sostenibilidad condiciones ambientales (gráfico 6).



Un presupuesto, una economía y una política con constantes (gráfico 7). La tendencia en el período 2002 -2016 que cubre los gobiernos Uribe-Santos es a fortalecer el Estado policial. Este es un Estado donde el Gobierno mantiene un estricto control sobre la sociedad, particularmente a través de la supresión de las libertades civiles y a menudo mediante una fuerza de policía secreta y un gran despliegue e inversión en mecanismos de vigilancia. Esto implica que el control gubernamental contradice la voluntad de los individuos que están bajo su control. Así, un Estado policial es inherentemente antidemocrático. Los gastos de represión y control ciudadano aumentaron su participación de 15,4 a 18,1 por ciento entre 2002 y 2016; por su parte los gastos de regulación Estado-Sociedad se mantienen alrededor de 9 por ciento del PGN.

**Gráfico 7. Colombia: Economía política del Presupuesto General de la Nación según funciones sistémicas 2002-2016**



Fuente: cálculos propios con base en PGN 2016, MHC

La endeblez de la economía, la precariedad de los mercados laborales, la baja productividad de la fuerza laboral y la inmensa población que vive fuera de los circuitos de la producción explican que el Estado asuma cada vez más la formación y reproducción de la fuerza de trabajo: 32,5 por ciento del PGN en 2002 y 42,9 por ciento en 2016.

Como tendencia favorable, el endeudamiento público cae de 36 a 22,1 por ciento entre 2002 y 2016, pero puede recular ante los oscuros nubarrones en el horizonte económico y financiero del país.

Por su parte, el apalancamiento de la acumulación de capital es marginal por parte del Estado, oscilando entre 5,5 y 8,4 por ciento del PGN entre 2002 y 2016. Esta situación queda reflejada en el atraso de la infraestructura, la obsolescencia de la tecnología, la marginalidad del sector agropecuario (a pesar de los acuerdos en la negociación del conflicto armado Gobierno-FARC) y la ausencia de planes estratégicos de desarrollo de sectores que puedan competir y expandirse en los mercados más dinámicos del mundo.

Y en las condiciones ambientales socioeconómicas, con la prevalencia de poca conciencia en la sociedad colombiana sobre la necesidad de proteger la naturaleza, son precarios recursos asignados para tal fin en el PGN. Los impactos negativos del cambio climático en la producción del campo y las fuentes hídricas, el agotamiento de los recursos energéticos y los desastres naturales han generado que el país haya transitado de la gestión de riesgo a la intervención en crisis; por tanto, sólo queda seguir el proceso de actualización, adaptación y

adecuación. Así, por ejemplo, según las predicciones de la Organización Mundial de la Meteorología (OMM), el fenómeno meteorológico de El Niño de este año ya es el más fuerte de los últimos tres lustros y está en camino de convertirse en uno de los más potentes de los últimos 65 años. Aun así en estos últimos 14 años el Pgn no refleja interés alguno por el tema, y sí la irresponsabilidad del Gobierno y el Congreso que representa la fiel imagen de la sociedad.

#### Notas

1. Con el agravante que los precios mundiales del crudo siguen cayendo a la par que la producción nacional agota sus reservas, con una caída en su producción a menos de un millón de barriles de petróleo diarios a finales de 2015). Al finalizar 2015, el precio promedio del barril de crudo que vende la OPEP cayó por debajo de US\$40 por primera vez desde 2009, lo que pone de relieve el costo financiero de la estrategia del grupo para defender su cuota de mercado

Recuadro

### **En la periferia**

El desastre económico del capitalismo global se siente con fuerza en las economías periféricas: su crecimiento se reducirá por quinto año consecutivo en 2015, según las previsiones del FMI. Seis factores negativos determinan la marcha de la economía en 2015 y 2016: i) Seis años después de que la economía mundial emergiera de la recesión más amplia y más profunda desde la postguerra, aún no se observa una expansión global robusta, estable, sincronizada y sostenible; ii) China ha decidido reequilibrar su economía y mantener tasas más bajas de crecimiento, desacelerando la economía mundial; iii) El retroceso del precio de las materias primas, la menor afluencia de capitales en los mercados emergentes, las presiones sobre sus monedas y la creciente volatilidad de los mercados financieros han agudizado los riesgos a la baja para las economías en desarrollo; iv) el endurecimiento de la política monetaria en Estados Unidos que elevará las tasas de interés y dificultará el acceso al crédito; v) Japón, la tercera potencia económica mundial, vuelve a caer en recesión al finalizar 2015; vi) La economía mundial sigue sometida a la servidumbre del capital financiero (las transacciones diarias en los mercados de divisas son 110 veces superiores al valor de los bienes y servicios intercambiados en el comercio mundial, es decir, los mercados de divisas responden a la especulación y no al comercio); esto es un indicador de las masas de capital líquido que ahoga a la economía mundial.