

Documentos

CiDESD

18

Septiembre/2017

Economía Política del Presupuesto General de la Nación (PGN), 2018

Libardo Sarmiento Anzola¹, Investigador Asociado y miembro del Consejo Asesor de CiDESD.

“La evidencia histórica enseña que las legendarias rentas de las clases privilegiadas de los países atrasados no contribuyen en la más mínima medida al crecimiento de las inversiones, sino por el contrario, limitan el desarrollo económico y social. En el siglo XVIII, Adam Smith (1723-1790) enseñaba que para lograr el desarrollo económico de un país “poco o mucho lo que necesita... es la paz, bajos impuestos, igualdad social, una administración y una justicia regulares, y que todo lo demás irá siguiendo el curso natural de las cosas”.

1. El problema.

Las finanzas públicas son, por antonomasia, un problema político. Éstas crean lazos económicos y políticos entre el Estado, las fuentes de los ingresos y los grupos que se benefician de los gastos. El presupuesto materializa la política pública. No es casual que el PGN sea uno de los objetivos principales de la lucha parlamentaria. Además, los conflictos de clases y los levantamientos populares terminan, por lo común, afectando la estructura y distribución del presupuesto público y hasta la magnitud del mismo.

Por cuenta del PGN 2018, los tiempos que corren en Colombia son de antagonismos, protestas e indignaciones. El Gobierno del presidente Juan Manuel Santos estableció en 235,6 billones de pesos el valor del Presupuesto General de la Nación para 2018 (equivalente a una cuarta parte del PIB).

¹ Economista político y filósofo humanista. Docente de la especialización en Derechos humanos de la UPTC. Integrante de los comités editoriales de los periódicos Desde abajo y Lemond Diplomatique, edición Colombia. Miembro del Centro interdisciplinario de Derechos Sociales y Desarrollo, Cartagena de Indias.

Los ingresos del Estado proceden en su inmensa mayoría de los diversos métodos y mecanismos de gravamen de la población y que como tales constituyen un factor que lleva a la modificación de la estructura de reparto del ingreso nacional que se había conformado durante el proceso de producción (distribución primaria). Esta modificación que realiza el Estado hace parte de un juego ganar-perde, esto es, tiene un carácter provechoso para unos grupos sociales y perjudicial para los demás (distribución secundaria). El aparato estatal es el principal factor del reparto secundario de la renta social. ¿Qué intereses y a quiénes favorece el estado colombiano? El análisis histórico y estructural de las finanzas públicas nos aproxima a la respuesta.

2. Hacienda pública y cambio funcional-estructural del Estado.

Durante el período 2000-2018, la dinámica de la hacienda pública está asociada al control, por parte de la clase política, de la riqueza producida por los colombianos. De otra parte, es débil la relación entre los ingresos del Estado y el crecimiento poblacional y sus necesidades.

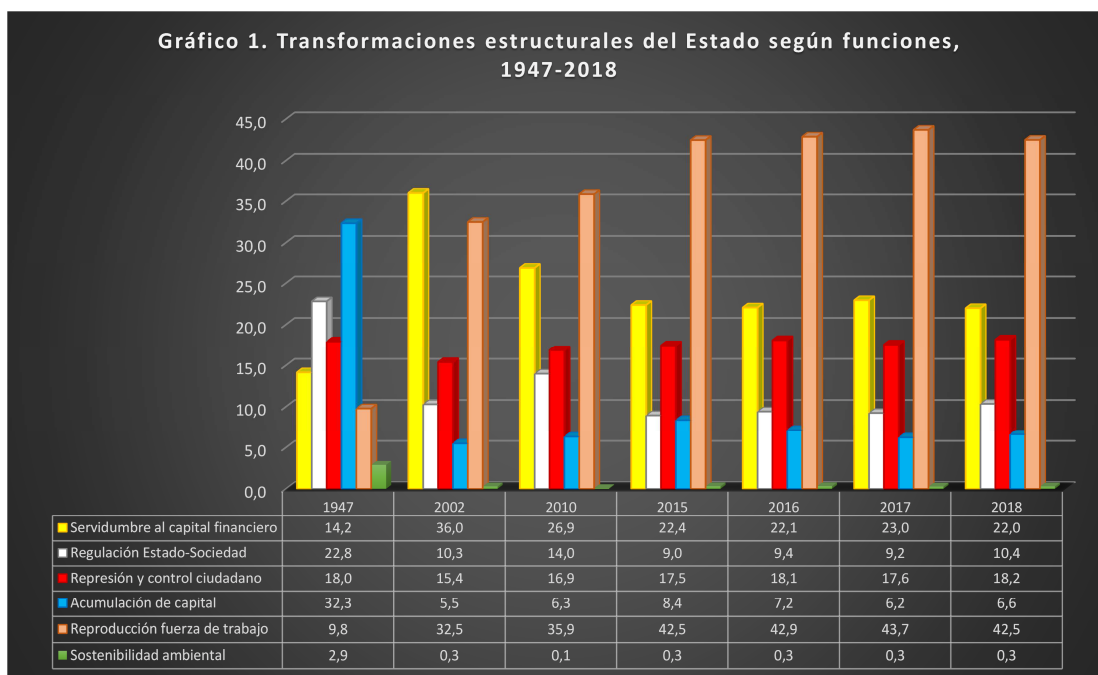
En estos 19 años, el valor del PIB colombiano se eleva de \$208,5 billones a \$977,5 billones (en precios corrientes), en paralelo la población aumenta de 40,4 a 49,5 millones. La velocidad de la economía es 16,5 más rápida que la dinámica demográfica (Cuadro 1). En consecuencia, el PIB per cápita se eleva de 5 a 20 millones de pesos. El valor del Presupuesto público nacional crece 3,7 veces (igual velocidad al crecimiento económico), de \$51 billones en 2000 a \$236 billones en 2018; en promedio, el Estado se apropia de 26,2% de la renta social. El crecimiento más acelerado, dentro de los gastos del Estado, corresponde a los gastos de funcionamiento (integra: nómina, gastos generales y transferencias de Ley), crece 4,7 veces (1,3 veces más rápido que la economía y 21 veces más que la población); en promedio, durante 2000-2017 los gastos de funcionamiento del Estado concentran 14% del PIB. La inversión pública registra un ritmo más lento: crece 3,5 veces y en promedio representa 4,7% del PIB, alcanzó 6,2% en 2009 y en 2018 cae a 3,5%. Las erogaciones para el pago de la deuda pública aumentaron 2,1 veces; el servicio a la deuda se “chupa” en promedio 7,5% del PIB, en 2006 alcanzó un máximo de 10,1% y en 2018 baja a 5,3%.

Cuadro 1. Colombia: valor anual de la producción económica, población y distribución de las finanzas públicas, 2000-2018											
Años	Producto Interno Bruto	Población	PIB per cápita	Presupuesto general de la nación		Funcionamiento		Inversión		Servicio de la deuda	
	\$ miles de millones		\$	\$ Miles de millones	% PIB	\$ Miles de millones	% PIB	\$ Miles de millones	% PIB	\$ Miles de millones	% PIB
2000	208.531	40.404.224	5.161.119	50.594	24,3	26.427	12,7	7.621	3,7	16.547	7,9
2001	225.851	40.989.727	5.509.942	62.752	27,8	29.883	13,2	11.466	5,1	21.403	9,5
2002	245.323	41.574.739	5.900.771	66.758	27,2	33.161	13,5	10.633	4,3	22.964	9,4
2003	272.345	42.155.187	6.460.534	71.744	26,3	35.440	13,0	8.963	3,3	27.341	10,0
2004	307.762	42.727.000	7.202.986	81.707	26,5	43.643	14,2	11.176	3,6	26.888	8,7
2005	340.156	43.286.104	7.858.319	93.475	27,5	49.319	14,5	12.598	3,7	31.558	9,3
2006	383.898	43.833.649	8.758.066	105.923	27,6	52.011	13,5	14.982	3,9	38.930	10,1
2007	431.072	44.372.349	9.714.879	117.179	27,2	56.867	13,2	20.992	4,9	39.320	9,1
2008	480.087	44.900.482	10.692.246	125.291	26,1	64.317	13,4	22.090	4,6	38.884	8,1
2009	504.647	45.416.325	11.111.577	142.045	28,1	73.821	14,6	31.190	6,2	37.034	7,3
2010	544.924	45.918.156	11.867.288	149.759	27,5	84.184	15,4	25.685	4,7	39.891	7,3
2011	619.894	46.406.239	13.357.988	151.312	24,4	83.265	13,4	32.861	5,3	35.187	5,7
2012	664.240	46.881.722	14.168.422	165.619	24,9	91.128	13,7	38.080	5,7	36.411	5,5
2013	710.497	47.344.209	15.007.052	188.961	26,6	100.774	14,2	43.646	6,1	44.541	6,3
2014	757.065	47.793.303	15.840.399	196.961	26,0	111.524	14,7	44.485	5,9	40.952	5,4
2015	799.312	48.228.607	16.573.400	207.595	26,0	114.529	14,3	46.089	5,8	46.977	5,9
2016	862.675	48.650.472	17.732.099	210.426	24,4	122.579	14,2	41.141	4,8	46.706	5,4
2017	916.920	49.059.161	18.690.087	233.129	25,4	140.522	15,3	41.233	4,5	51.374	5,6
2018	977.483	49.454.150	19.765.439	235.554	24,1	149.325	15,3	34.288	3,5	51.941	5,3

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dane y Cepal

El Estado es el órgano de las clases dominantes. El Estado tiende a favorecer a las clases favorecidas y en menor medida a las capas desposeídas. Para evitar sublevaciones, una porción del gasto público financia programas asistenciales; los réditos políticos de estas erogaciones son dinero contante y sonante en tiempos electorales. No obstante, las disparidades de las rentas son enormes.

Cada sociedad posee una estructura determinada en sus aspectos funcionales, jerárquicos y reparto de la renta social. Ésta cambia con el tiempo. Durante 72 años, entre 1947 y 2018, tres generaciones de colombianos han presenciado el cambio funcional-estructural del Estado (Gráfico 1).



Fuente: elaboración Sarmiento, Libardo con base en datos históricos del Ministerio de Hacienda

De la mano del proceso de financiarización del sistema mundo capitalista (sometimiento de la actividad productiva al capital financiero y concentración-centralización del capital), la hacienda pública colombiana aumenta en cerca de 8 puntos porcentuales las erogaciones públicas de servidumbre al capital financiero: de 14,2% en 1947 a 22% en 2018; este es el reflejo de un estado insolvente, manirroto y siempre endeudado, dependiente de la voracidad del capital financiero, nacional y extranjero. A la vez, la ideología neoliberal privilegia al mercado como regulador de la sociedad: los gastos de coordinación Estado-sociedad caen de 22,8% a 10,4% y el apalancamiento de la acumulación de capital también baja de 32,3% a 6,6%, durante estas siete décadas. El mercado es la suma de las relaciones económicas entre individuos, grupos y clases.

Pero la historia de la lucha del ser humano por salir de la miseria y de los combates por liberarse de las injusticias se hallan indisolublemente ligadas. En razón de ello, en las sociedades estructuralmente desiguales e injustas, las clases dominantes deben controlar y fortalecer los aparatos judiciales y de represión; una consecuencia es los altos recursos que deben destinar al gasto militar, de policía y a la rama judicial para proteger sus intereses. En Colombia, durante los últimos 72 años, el Estado destina en promedio el 18% del gasto público a la función de represión y control ciudadano. A la vez, la fuerza militar y policía se ha convertido en una fuerza política de presión e independencia política que influyen en las políticas de Estado.

Por los problemas crecientes de pobreza, exclusión, desempleo y precarización del empleo, el Estado debe ir cubriendo los requerimientos de reproducción de la fuerza de trabajo, ante la incapacidad del “mercado” (el capital) para hacerlo por sí mismo. En 1947 el gasto público destinaba el 9,8% a la función “reproducción de la fuerza de trabajo”, en 2018 asigna el 42,5%.

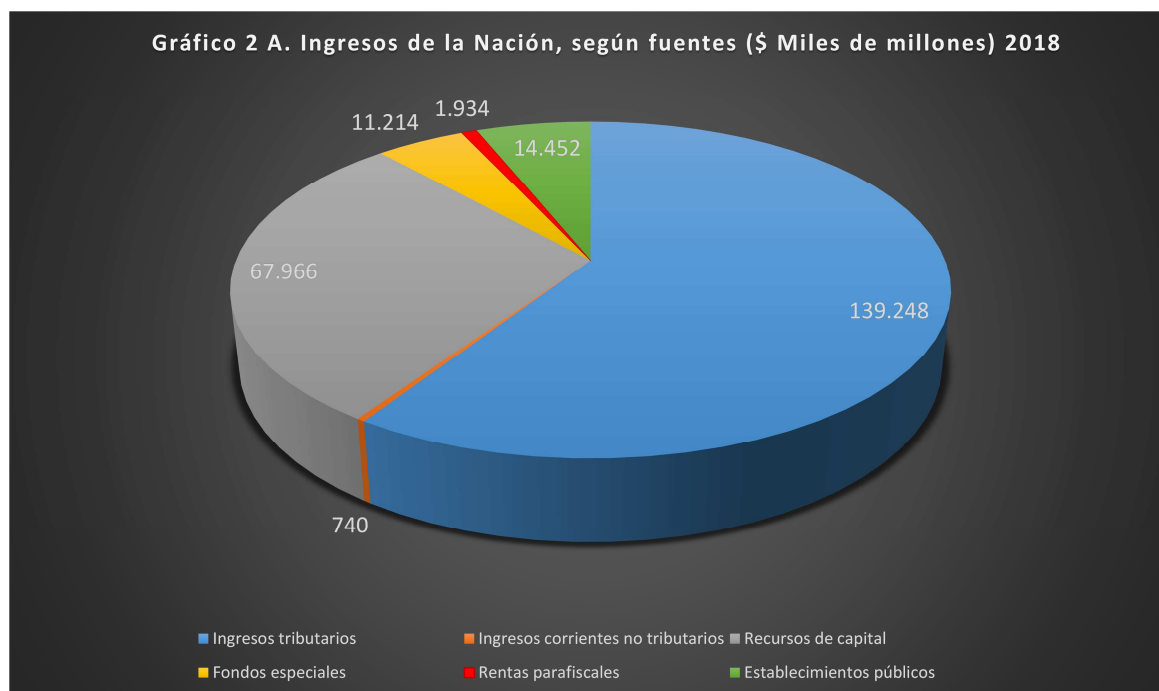
Otra característica de estas sociedades es la poca importancia que las clases rentistas y dominantes otorgan a la ciencia, la tecnología y la innovación; en el presupuesto público las asignaciones son marginales o insignificantes (la exportación de “naturaleza” permite contar con las divisas necesarias para importar los bienes de origen industrial que se consumen en el país, en particular por las clases privilegiadas). En consecuencia, la manera de ganarse la vida descansa en los recursos naturales y energéticos; las actividades rentistas y extractivas ganan preponderancia en el modelo de “desarrollo”, lo que genera una relación inversamente proporcional con los gastos destinados a la protección ambiental: sin que nunca hayan sido importantes, en 1947 representaban el 2,9% del PGN y ahora en 2018 caen a 0,3%.

3. Ingresos y gastos del PGN 2018.

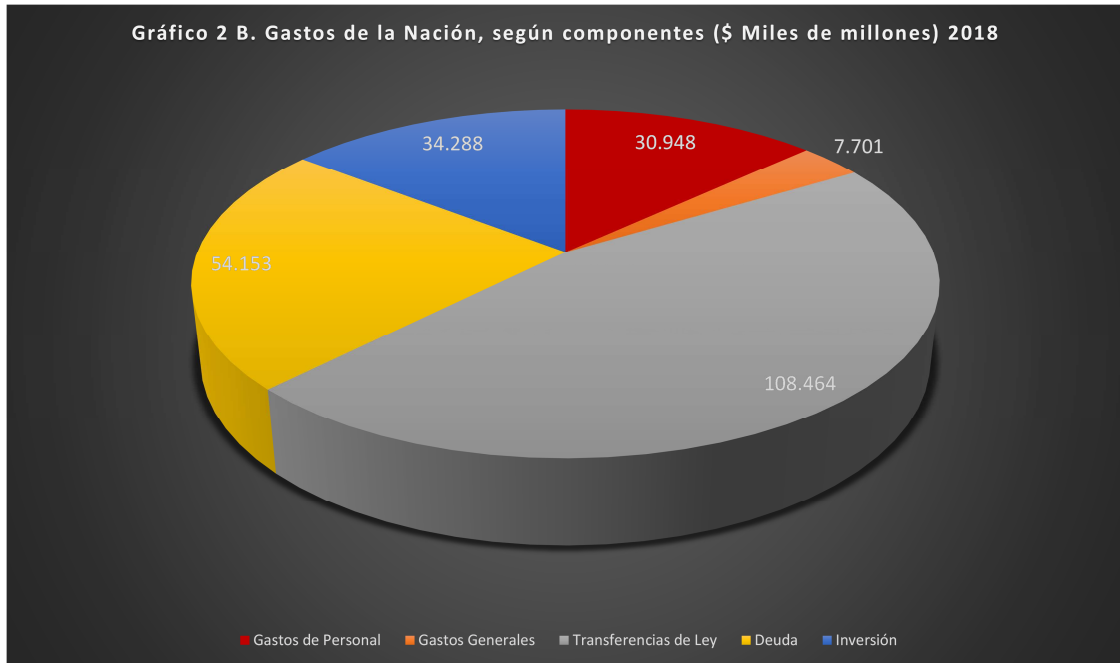
Los \$235,6 billones que vale el PGN en 2018 son financiados principalmente por los ingresos tributarios (59,1%). De estos hacen parte los diversos impuestos: a la renta, al valor agregado, al consumo, a los movimientos financieros, a la gasolina y a la actividad económica externa (aduanas y recargos), entre otros.

El resto debe ser cubierto mediante otras fuentes de financiamiento, que provienen de recursos de capital como el endeudamiento interno y externo; los recursos de capital aportan el 28,9% del PGN 2018. Otros ingresos corrientes (no tributarios), fondos especiales, rentas parafiscales y establecimientos públicos contribuyen con el 12% faltante (Gráfico 2 A).

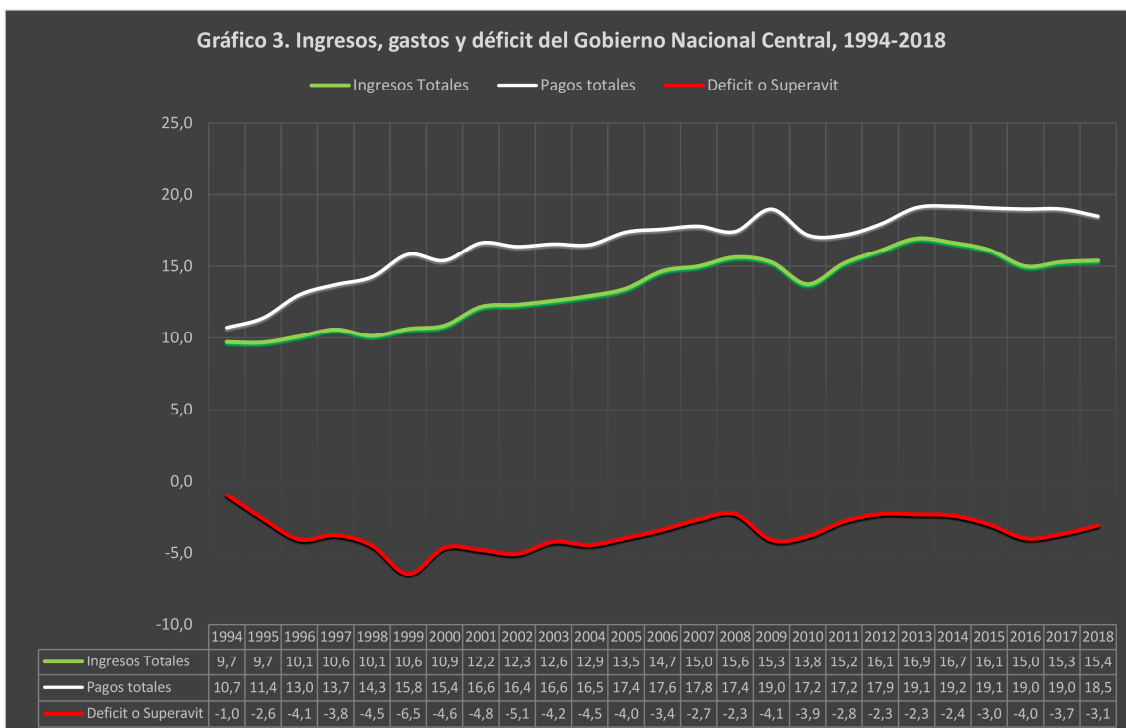
Los \$235,6 billones del PGN se gastan principalmente en las transferencias de Ley, esto es, el 46% (financiamiento de salud, educación, pensiones y ayudas a la población vulnerable, grupos étnicos y víctimas) y pago de la deuda pública (23%). A inversión sólo va el 14,6%. El 16,4% restante cubre la nómina pública y los gastos generales (Gráfico 2 B).



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional



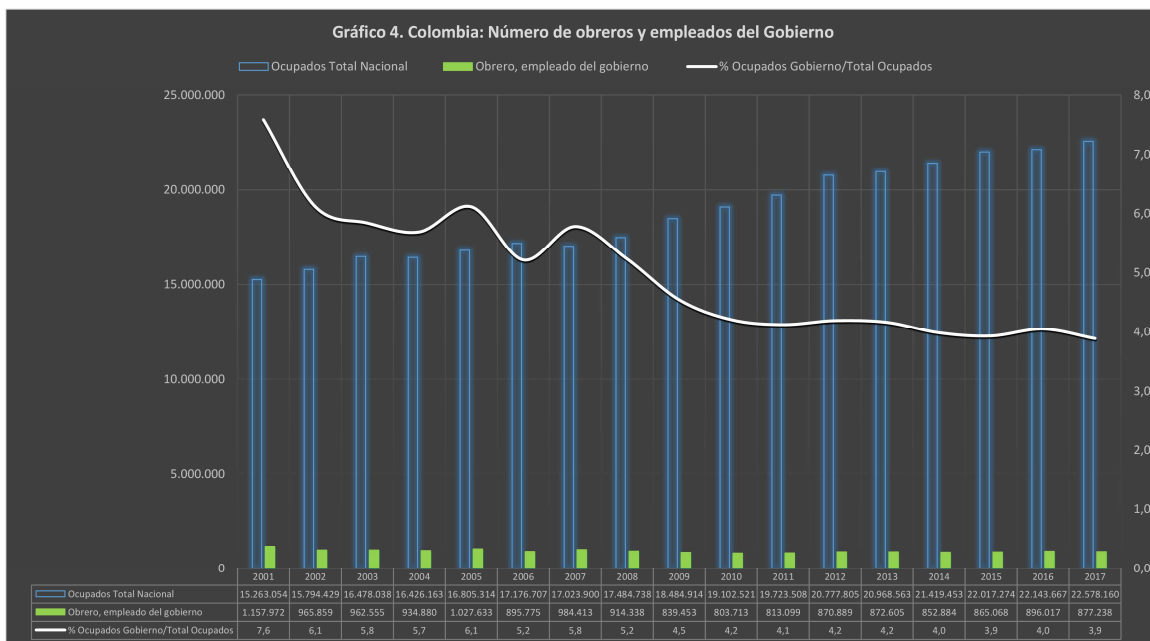
La hacienda pública colombiana recorre una senda insostenible. Durante el último cuarto de siglo los gastos superan a los ingresos; el promedio del déficit fiscal es 3,6% respecto al PIB. Por la caída en la renta petrolera, en 2016 el déficit alcanzó 4% del PIB (Gráfico 3). El déficit es cubierto por el Estado mediante el aumento de los impuestos o con mayor endeudamiento; la preferencia es aumentar permanentemente el IVA que afecta principalmente el consumo de la clase trabajadora. La deuda la deben pagar todos los ciudadanos; la actual deuda será pagada a lo largo de tres generaciones. Adicionalmente, el déficit fiscal genera inflación; esta se convierte, con el tiempo, en otro impuesto que pagan las capas sociales desposeídas.



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En 2001 el Estado colombiano empleaba el 7,6% de los 15,3 millones de las personas ocupadas; en 2017 genera el 3,9% de los puestos de trabajo con relación al total de los 22,6 millones de ocupados (Gráfico 4). La nómina pública se ha flexibilizado y tercerizado, lo que permite a la clase política manipular y controlar fácilmente las necesidades de trabajo de las clases medias y populares.

El 1,1 millón de empleados públicos en 2017 se concentran en defensa y policía (45,2%) y en educación (33,5%). Respecto a la composición de la nómina de funcionarios vinculados a la Administración Pública, 643.390 cargos (58,7%) corresponden a la nómina del Gobierno nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración, que se pagan con cargo a los recursos directos del PGN, y el resto, 454.641 (41,3%), es personal que se remunera con cargo a las transferencias de la Nación, así: docentes y administrativos de las universidades públicas 39.314 cargos (8,6% del personal con cargo a transferencias) y del Sistema General de Participaciones, SGP, en educación, 368.233 cargos (81%) y en salud, 47.094 cargos (10,4%).



Fuente: Dane, Gran encuesta integrada de hogares

Los gastos de personal para 2018 equivalen al 3% PIB, mayor en 0,1pp con relación a 2017. La nómina pública de 2018 representa un incremento del 8% respecto a 2017, esto es, \$2,1 billones. Un 53,6% de los gastos de nómina financiados con recursos de la Nación se concentra en el sector defensa y seguridad, los cuales suman \$15,6 billones; un 6,7% en el sector justicia (Justicia con un 1 billón, Rama Judicial \$3,5 billones y Fiscalía General de la Nación con \$3,2 billones). El 39% restante se distribuye entre los demás órganos de la Administración Pública Nacional que hacen parte del PGN (Cuadro 2).

Cuadro 2. Gobierno central y establecimientos públicos: Nómina 2018, cargos y costo anual				
Sector	Número de cargos	%	Costos (\$ Millones)	%
Rama Ejecutiva	74.814	6,8	6.216.347	11,8
Defensa y policia	496.272	45,2	14.191.553	26,9
Fiscalía	26.219	2,4	3.164.158	6,0
Organismos autónomos	46.085	4,2	5.427.171	10,3
SGP Educación	368.233	33,5	19.184.929	36,4
SGP Salud	47.094	4,3	2.336.667	4,4
Universidades	39.314	3,6	2.146.776	4,1
Total	1.098.031	100,0	52.667.601	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El presupuesto asignado en 2018 al Congreso de la República suma \$473 mil millones; cifra que indica, al ser dividida por los 268 congresistas que lo integran, que cada uno le cuesta a la ciudadanía \$1.765 millones al año. Además, por cuenta de la corrupción pública –delito de cuello blanco– se pierden \$50 billones

anuales durante la ejecución de los gastos del PGN, de acuerdo con la reciente cifra que dio el contralor general, Edgardo Maya. La corrupción es el abuso intencional de la autoridad para beneficio propio o de un tercero. Según Naciones Unidas, es un obstáculo penoso que limita la gobernabilidad de un país. Los partidos políticos son, en su mayoría, carteles de lumpen burguesía a la caza de los recursos y puestos públicos.

En conclusión, la evidencia histórica enseña que las legendarias rentas de las clases privilegiadas de los países atrasados no contribuyen en la más mínima medida al crecimiento de las inversiones sino por el contrario limitan el desarrollo económico y social. En el siglo XVIII, Adam Smith (1723-1790) enseñaba que para lograr el desarrollo económico de un país *“poco o mucho lo que necesita... es la paz, democracias, bajos impuestos, igualdad social, una administración y una justicia regulares, y que todo lo demás irá siguiendo el curso natural de las cosas”*.