PRESUPUESTO DEL SENA EN 2023:
OPORTUNIDAD PARA FORTALECER LA FORMACIÓN PROFESIONAL INTEGRAL

El pasado viernes 29 de julio fue radicado el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia de 2023. Si bien el gobierno nacional cumple con la garantía establecida en el estatuto tributario, no existe en las disposiciones generales un plan de amortización de la deuda histórica de la nación con el SENA, se concibe el presupuesto del SENA y de otras entidades como una "inflexibilidad presupuestal", y la inflación erosiona las finanzas. Fortalecer las finanzas del SENA es una oportunidad para garantizar de forma plena el derecho a la formación profesional de los y las trabajadoras de Colombia.

Con un mensaje presidencial que muestra un escenario contradictorio al estado de las finanzas, el gobierno Duque radicó el último proyecto de ley de PGN para 2023 ante el Congreso de la República. El proyecto de Ley apropia un total de 391,4 billones de pesos, siendo distribuidos los ingresos en 63% con recursos corrientes de la nación (principalmente impuestos) y en 28% con recursos de capital (endeudamiento, rendimientos financieros, entre otros). La deuda crece, se engulle gran parte de los recursos, una situación que lega el gobierno de Duque, pero que curiosamente no es mostrada como un problema real para las finanzas públicas.

Y es que la deuda, después de las transferencias (incluyendo SGP, salud y pensiones absorberán 190,7 billones de pesos en 2023) corresponde al rubro de gasto más representativo en el PGN (20% del total, con 78 billones de pesos), con dos agravantes: por un lado, estamos en la espiral Ponzi, pues se pagan más intereses que amortizaciones y la situación entre 2022 y 2023 se agravará ante la disminución de la relación entre el pago de la principal y los intereses que para 2022 fue 0,99 y para 2023 bajará a 0,9, esto es, más representación tendrán los intereses; y por otro lado, en que la deuda adquirida en el último período privilegió el canal externo, pasando de 4 billones de pesos en 2022 a 10,7 billones de pesos en 2023, situación que hace más costoso el endeudamiento por efectos de devaluación.

En este panorama el gobierno saliente contrajo la inversión duramente, con una reducción nominal de 10%, la cual pasaría de 70 billones en la actual vigencia a 62,7 billones en 2023. Entre los sectores más afectados están "inclusión social y reconciliación" que sufriría un ajuste brutal por el recorte al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que comparando las apropiaciones para la actual vigencia (Ley 2159 de 2021 – PGN 2022) se reduciría a la mitad el presupuesto de inversión (de 12,9 a 6,4 billones) y "Agricultura y Desarrollo Rural" que pasaría de una inversión cercana a los 1,9 billones de pesos en 2022 a 1,3 billones en 2023. El ministerio de educación también vería reducido el presupuesto de inversión, que pasaría de 4,16 billones en 2022 a 3,74 billones en 2023.

El SENA en esa disputa por los recursos resulta representativo en materia social y económica, pues los recursos de inversión representan 97% del total del presupuesto. Así, de los 4,329 billones de pesos que dispondrá la entidad en 2023, 4,219 billones corresponderán a inversión.

La mayor parte de los ingresos provendrían del aporte nacional (58%), que estaría legitimado en un mayor recaudo proyectado del recaudo del impuesto de renta y complementarios para personas jurídicas, haciendo que la base de la destinación específica de los aportes del gobierno nacional establecidas en la Ley 1819 de 2016 pase de 13,2 billones de pesos en 2022 a 20,2 billones en 2023.

Carrera 7 No. 34-50 Oficina 2do piso, Oficinas de SINDESENA Bogotá D.C. – Colombia
Celulares: 322 220 5412 - 312 553 4995 - 320 297 1664 - 313 467 8325 - 313 634 2951 - 320 293 6319
e-mail: sindesenajnal@misena.edu.co web: www.sindesena.org

Tabla 1: Rentas de destinación específica (Miles de millones de pesos) – Impuesto de renta y complementarios

Renta y destino	Base legal	Concepto	2022	2023 proyecto
Impuesto de Renta y Complementarios	Ley 1819 de 2016, Artículo 102	**1.** 2.2 puntos se destinarán al ICBF.	$13.227	$20.216
		2. 1.4 puntos al SENA.		
		3. 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud.		
		4. 0.4 puntos se destinarán a financiar programas de atención a la primera infancia.		
		5. 0,6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del ICETEX.		
Total rentas de destinación específica (además de impuesto de renta)			$17.554	$26.439

Fuente: Anexo al mensaje presidencial – Proyecto de PGN 2023 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En orden de importancia de las fuentes de ingresos del SENA siguen las contribuciones parafiscales (salarios mayores a 10 SMLMV empleados públicos y entidades sin ánimo de lucro), que para 2023 representarán 28% del total del presupuesto de la entidad.

Los recursos que destina la nación al SENA mediante el aporte sustentado en el artículo 102 de la Ley 1819 de 2016, son objeto de análisis junto a otras rentas de destinación específica en una sección aparte del anexo al mensaje presidencial. En esta sección se hace una evaluación de estas rentas, sugiriendo revisar si se han cumplido "los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de rentas de destinación específica. Si los objetivos se han cumplido, el gobierno nacional deberá presentar un proyecto de ley en el que se proponga derogar la norma que creó la renta. Este capítulo se ocupa de dicha evaluación."

En la sección del anexo cuando se trata de las rentas de destinación específica sobre el impuesto de renta (que equivaldrían a 77% del total de rentas en 2023 como lo muestra la tabla 1) no se sugiere su supresión, aunque se insiste en un carácter indeseable por impedir la maniobrabilidad en materia fiscal.

Al respecto, conviene reiterar que este tipo de ajuste tributario se fundó en una política distributiva que suprimió parte del salario social de los trabajadores (parafiscales atados a la nómina) para financiar el sistema de salud, el SENA y el ICBF, siendo transferidas estas responsabilidades de aportes de los empresarios a los ingresos corrientes de la nación. Estas disposiciones se materializaron con la Ley 1607 de 2012 (reforma tributaria – laboral de Santos I) que creó el impuesto denominado Contribución a la Renta para la Equidad (CREE) que posteriormente se suprimió y los puntos de financiación de estas entidades y del sistema de salud pasaron a tener como fuente el impuesto de renta y complementarios a personas jurídicas.

A estas reformas nos opusimos en las calles, pero la aplanadora del Congreso Uribista de la época aprobó la Ley 1607 que implicó la supresión de las contribuciones parafiscales de los trabajadores de menos de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes; al tiempo que generó un cálculo equivocado de la garantía establecida en la Ley 1607 y que sustenta nuestro reclamo sobre la deuda histórica de la nación con el SENA.

Ahora, resulta oprobioso que reformas que agravaron la desigualdad en la distribución del ingreso (disminuyendo el componente social del salario) ahora sean igualmente consideradas indeseadas por "inflexibilidad presupuestal". O sea, mal por donde se le mire: si se financia

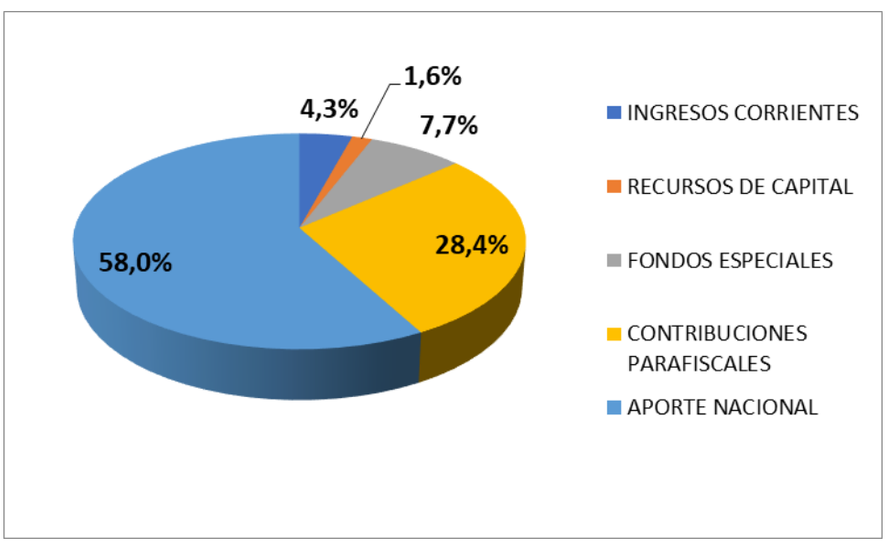
con parafiscales inconveniente, y si se financia con aportes del gobierno nacional mediante destinación específica también. De hecho, aun en circunstancias favorables de recaudo, el documento concluye:

"Es importante anotar que, ante el incremento atípico del recaudo proyectado por este concepto, atendiendo los principios presupuestales de planificación y prudencia fiscal el aumento del gasto asociado a esta renta será paulatino, sin que ello afecte las metas de cobertura de los proyectos en las entidades ejecutoras, de manera que el gasto asociado a esta renta ascenderá a $19,2 billones. No obstante, se precisa que lo anterior no afecta la garantía mínima de recursos para el SENA y el ICBF de acuerdo con la normatividad señalada anteriormente".

Se espera que el gobierno entrante no considere indeseado o superada la necesidad de financiación de la salud, el cuidado de la infancia y la formación integral de los trabajadores, y que las reformas apunten a aumentar la financiación de entidades como el SENA y el ICBF, que mediante sus presupuestos de inversión garantizan derechos.

Hay que buscar en la inflexibilidad de la guerra, de la deuda y de la corrupción los recursos que complementen los nuevos ingresos que se esperan con la reforma tributaria. En estos rubros está la real inflexibilidad presupuestal, no en rentas de destinación específica para la materialización de derechos establecidos en la Constitución y desarrollados en la Ley.

Gráfico 1: Distribución de las fuentes de ingresos del SENA en la vigencia fiscal de 2023



Fuente: Proyecto de PGN 2023 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos y elaboración propios.

Retomando al análisis de los ingresos del SENA, en materia de garantía presupuestal para 2023, el gobierno nacional cumple con lo establecido en la Ley 1819 de 2016 (2,511 billones para 2023), siendo relativamente bajo el diferencial con los cálculos realizados por SINDESENA Junta Nacional (2,559 billones para 2023), y de hecho corresponde en gran medida con el presupuesto radicado por la entidad a inicio de año en el anteproyecto. No obstante, es necesario resaltar dos factores que continúan afectando las finanzas de la entidad.

En primer lugar, el contexto marcado por alzas considerables en los precios ha erosionado el presupuesto del SENA y de hecho de todas las entidades públicas, esto en razón a proyecciones equivocadas en materia de metas de inflación. Este factor ya disminuyó el presupuesto de la entidad (sin ser votado el proyecto de Ley de PGN para 2023), pues los cálculos realizados por la entidad en materia de programación presupuestal se hicieron con una proyección de inflación para 2022 de 4,3%, parámetro que ya fue superado en lo corrido

del año, pues de acuerdo con datos del DANE[1], entre enero y junio de 2022 la inflación acumulada llega a 6,9%. De acuerdo con el DANE, entre junio de 2021 y junio de 2022 la inflación alcanzó 9,67%.

Tabla 2: Inflación acumulada (variación % del IPC) entre enero y junio de 2022

2022	IPC mensual %
Enero	1,67
Febrero	1,63
Marzo	1
Abril	1,25
Mayo	0,84
Junio	0,51
Inflación acumulada (enero-junio)	**6,9**

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cálculos y elaboración propios.

El efecto inflacionario que corresponde con aspectos distributivos, afecta no solamente los salarios también la inversión social que recae en la población trabajadora por medio de entidades encargadas de la política social o de la garantía del derecho a la formación profesional. Si la inflación no encuentra una senda de estabilidad en lo corrido del año, la afectación sobre los derechos de los trabajadores y sus ingresos se harán más notorios y resultarán necesarios correctivos como ajustes salariales y adiciones presupuestales.

En segundo lugar, es conveniente insistir en la deuda histórica que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el SENA a partir de cálculos equivocados de la garantía establecida en la Ley. Cálculos realizados conjuntamente por SINDESENA y el equipo de trabajo del Senador Wilson Arias han estimado una deuda histórica de aproximadamente 3,5 billones de pesos entre 2013 y 2021. Este valor difiere de cálculos realizados por el SENA (1,9 billones de pesos a 2021), pues no reconoce el efecto inflacionario y los impactos en el la base presupuestal de inversión de la entidad (recursos de destinación específica).

De acuerdo con el director general de la entidad, esta deuda ya ha sido reconocida por la cartera de hacienda, aunque no fue posible establecer un programa plurianual de pagos[2]. Convendría que el gobierno alternativo de Gustavo Petro y Francia Márquez a través del Ministro José Antonio Ocampo y de la próxima dirección general establezcan una cifra definitiva de la deuda histórica considerando todos los parámetros de estimación, y determinen un calendario de pagos en varias vigencias, que sirvan para ampliar y mantener la infraestructura física y tecnológica de la entidad, una propuesta que ha puesto sobre la mesa SINDESENA y que merecería ser tomada en cuenta para garantizar de manera plena el derecho a la formación profesional de todos los trabajadores (urbanos, rurales, formales y de la economía popular) y así impulsar el país productivo, sustentable y en paz que todos y todas queremos.

SINDESENA JUNTA NACIONAL

Bogotá, 4 de agosto de 2022

[1] Mayores detalles, véase: dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#:~:text=Información%20junio%202022&text=En%20junio%20de%202022%20la,fue%20de%203%2C63%25 (revisado: 31 de julio de 2022).

[2] Reunión con director general del SENA, doctor Carlos Mario Estrada realizada el 7 de junio de 2022

Por la defensa del SENA
Súmese a la fuerza,
AFILIÁNDOSE A SINDESENA
¡Por el trabajo digno, decente y seguro!
Descargue el formato de afiliación

SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS DEL SENA - SINDESENA

Carrera 7 No. 34-50 Oficina 2do piso, Oficinas de SINDESENA Bogotá D.C. – Colombia
Celulares: 322 220 5412 - 312 553 4995 - 320 297 1664 - 313 467 8325 - 313 634 2951 - 320 293 6319
e-mail: sindesenajnal@misena.edu.co web: www.sindesena.org