



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 21 - Septiembre 2006 • Comentarios a: [cmejia@fedesarrollo.org](mailto:cmejia@fedesarrollo.org)

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

## PROYECTO DE PRESUPUESTO 2007: ¿EXPANSIÓN EN TIEMPOS DE AUGE?

A finales del mes de julio, el gobierno nacional, en cumplimiento del trámite anual ordenado en la Constitución, presentó a consideración del Congreso el proyecto de ley del presupuesto para el año 2007, con el fin de que sea debatido y expedido antes del 20 de octubre. Antes de analizar en detalle algunos aspectos del proyecto de ley, en particular el comportamiento del rubro de inversión, esta edición de Economía y Política recalca la importancia de una política fiscal anticíclica y describe cuál ha sido el comportamiento del presupuesto en esta dimensión.

### 1. Las ventajas de una política fiscal anticíclica

Se habla de una política fiscal anticíclica cuando el gobierno adopta una postura contraccionista (menor gasto público) en épocas en las que la economía está en auge y expansionista (mayor gasto público) en tiempos de desaceleración o recesión. Por el contrario, se habla de prociclicidad, cuando el gasto público se mueve en la misma dirección que el ciclo económico: recortes en el gasto durante la fase decreciente del ciclo y un mayor impulso fiscal en la fase expansiva. En términos generales, para un país es deseable contar con una política fiscal anticíclica como elemento estabilizador de la economía.

Las políticas anticíclicas reducen la inestabilidad en el ingreso, ya que minimizan la volatilidad de los ciclos del producto, permitiendo una senda de consumo estable en el tiempo, lo que redundará en un mayor bienestar para la población. En cierto modo, una política fiscal anticíclica

tiene un componente social, ya que por lo general, los segmentos más pobres de la población son los más afectados por las crisis económicas. Esta lección la aprendió el país en la reciente y profunda crisis económica de finales de siglo, cuando el desempleo ascendió a 20% y la pobreza aumentó en cerca de diez puntos porcentuales (de 51,5% en 1998 a 59,8% en 2000)<sup>1</sup>.

De otra parte, los efectos de una política fiscal procíclica atentan contra el buen desempeño de las variables económicas fundamentales. El aumento del gasto en tiempos de auge puede conducir a un recalentamiento de la economía, lo que a su vez conlleva a presiones inflacionarias, aumentos en las tasas de interés y un mayor endeudamiento, en el caso en que los ingresos no alcancen a cubrir el gasto público. En suma, al reforzar la tendencia expansionista, la política fiscal se constituye en fuente adicional de incertidumbre y volatilidad.

La literatura económica muestra que en América Latina, son pocos los países que han logrado adoptar una postura fiscal anticíclica, lo que puede haber incidido negativamente en el crecimiento de la región. La dificultad radica en que, en épocas difíciles, la disponibilidad de financiamiento disminuye y su costo aumenta, dificultando la consecución de recursos externos. Como resultado, al gobierno no le queda otra alternativa que ajustar sus egresos.

<sup>1</sup> De acuerdo a datos del Departamento Nacional de Planeación.

## 2. El carácter procíclico y otros problemas del presupuesto en Colombia

Como han documentado múltiples trabajos, el manejo anticíclico de la política fiscal colombiana fue un instrumento fundamental para la estabilidad macroeconómica entre 1950 y 1990. No obstante, un estudio reciente de Fedesarrollo<sup>2</sup> documenta que para el periodo 1970-2005, la política fiscal ha mostrado un comportamiento procíclico.

Como se observa en el Gráfico 1, con contadas excepciones, la política fiscal ha sido procíclica, contrario a lo deseado. En los años en que la coyuntura económica y la producción se encuentra por encima de su potencial, el impulso fiscal, o la política fiscal discrecional<sup>3</sup>, es positivo (parte superior derecha del cuadrante). Mientras que en los años en que se encuentra por debajo, el impulso es negativo (parte inferior izquierda del cuadrante). Sobre todo que en 1999, cuando el PIB real decreció en 4,2%, el impulso fiscal fue positivo, lo que muy seguramente contribuyó a aliviar los efectos de la crisis.

Una de las causas de la baja capacidad del presupuesto para adaptarse al ciclo económico y generar una política

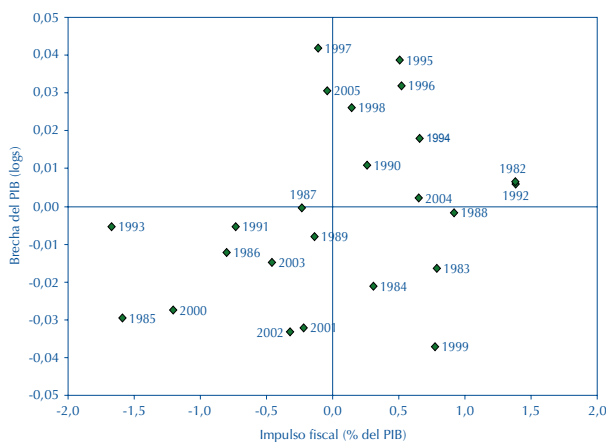
fiscal anticíclica, son las inflexibilidades presupuestales. Cada año, antes de empezar la planeación y preparación del presupuesto, el ejecutivo se enfrenta a una serie de normas, algunas incluidas en la Constitución de 1991 y otras en leyes posteriores a esta<sup>4</sup>, que predestinan buena parte del gasto público. De acuerdo con cifras del Fondo Monetario Internacional, en Colombia el 81% de los gastos estaban predeterminados en 2003, la cifra más alta de la región. El Ministerio de Hacienda asegura que para ese mismo año, las inflexibilidades representaban el 94% del presupuesto del gobierno central y se concentraban principalmente en los rubros de funcionamiento y deuda.

Una segunda fuente de inflexibilidad en el presupuesto, diferente a las rentas de destinación específica y los gastos predeterminados, son las vigencias futuras. Como se explicó en la edición de julio de Economía y Política (No. 18, Agenda de Reformas 2006-2010), las vigencias futuras son el mecanismo del ejecutivo para comprometer gastos a mediano plazo (recursos en las próximas vigencias). Su uso es común en el caso de proyectos inversión de gran envergadura, como por ejemplo proyectos de infraestructura. Para el año 2005, un poco más del 50% del presupuesto de inversión estaba comprometido por cuenta de vigencias futuras aprobadas en años anteriores.

Otro de los principales problemas del proceso presupuestal es el costo que tiene la aprobación de adiciones presupuestales en el Congreso. Como muestra el Gráfico 2, el aumento en el monto total del presupuesto después de las adiciones presupuestales y otras modificaciones en manos de ejecutivo (aplazamientos, recortes y traslados) fue en promedio 2,2% del PIB al año, para el periodo 1970-2005. El dato para el 1992 refleja la crisis energética de ese momento, cuya solución requirió de una importante inversión en infraestructura.

Este fenómeno pone de presente la necesidad de una buena planeación de los ingresos y gastos de todas las entidades del Estado, para no tener que recurrir a este procedimiento. En esta línea, el gobierno, en cabeza del Ministerio de Hacienda, ha implementado una serie de programas para que una vez comience la vigencia fiscal,

**Gráfico 1**  
**IMPULSO FISCAL Y BRECHA DEL PIB**



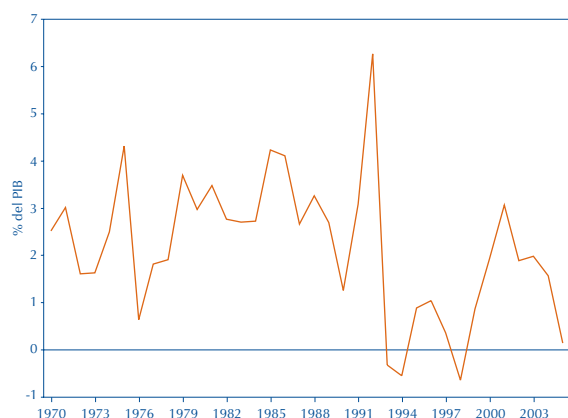
Fuente: Cárdenas, Mejía y Olivera (2006).

<sup>2</sup> Basado en un estudio reciente de Fedesarrollo: Cárdenas, Mauricio, Carolina Mejía y Mauricio Olivera (2006), "La economía política del proceso presupuestal en Colombia". *Working Paper No. 31*.

<sup>3</sup> Que se define como el componente cíclico del balance primario.

<sup>4</sup> Como por ejemplo, la Ley 60 de 1993, Ley 141 1995 (Ley de Regalías), entre muchas otras.

**Gráfico 2**  
**CAMBIOS EN EL MONTO TOTAL DEL PRESUPUESTO**  
**ENTRE LEY DE PRESUPUESTO Y**  
**APROPIACIÓN DEFINITIVA**



Fuente: Cárdenas, Mejía y Olivera (2006).

no haya necesidad de mayores recursos a los estipulados en la ley anual de presupuesto. Un buen ejemplo es la introducción del Marco de Gasto de Mediano Plazo en la legislación fiscal, una iniciativa que obliga anualmente a todas las entidades sectoriales a proyectar sus gastos e ingresos durante los próximos cuatro años.

### 3. El proyecto de ley del presupuesto 2007

Conociendo las características e inconvenientes del proceso presupuestal en Colombia, es oportuno analizar en detalle el proyecto de ley del presupuesto 2007, que presentó el gobierno el pasado mes de julio y que apenas comienza a suscitar reacciones entre analistas y medios de comunicación.

El gobierno ha presentado el proyecto como una herramienta para la “consolidación de la confianza”, y las cifras revelan que, en efecto, la primera administración Uribe ha estado acompañada de buenos resultados en materia económica. Entre 2003 y 2005, la economía creció en promedio 4,6% anual, la deuda pública se redujo en 11 puntos del PIB, y la inflación pasó de 7% en 2002, a 5% en 2005. De forma similar, datos del Departamento Nacional de Planeación documentan que el desempleo ha caído 3,9 puntos porcentuales y la pobreza se ha reducido en 7,8 puntos. Además, el déficit del sector público consolidado pasó de 3,6% en 2002, a un equilibrio fiscal en 2005, según las estadísticas del Ministerio de Hacienda.

Precisamente, teniendo en cuenta el buen momento por el que atraviesa la economía, FEDESARROLLO considera que en las actuales circunstancias es indispensable adoptar una política fiscal anticíclica. Siempre hay buenas razones para aumentar el gasto, pero el beneficio marginal del gasto público es mayor en épocas de dificultades, cuando aumenta el desempleo, el ingreso de la población está cayendo y la inversión privada se encuentra mermada. No obstante, este no fue el criterio bajo el cual se planeó y preparó el presupuesto 2007.

De acuerdo al proyecto de ley, el presupuesto general de la nación (que incluye el presupuesto del gobierno nacional central GNC y establecimientos públicos adscritos) asciende a 117,6 billones de pesos, lo que representa un aumento de 11,3% nominal (cerca de 7% real si se cumple la meta puntual de inflación para este año) con respecto al presupuesto de 2006, tal y como se presenta en el Cuadro 1.

De acuerdo a los cálculos del Ministerio, este presupuesto es consistente con un déficit del sector público consolidado de 1,7% del PIB, y un déficit del gobierno nacional central de 5% para 2007; cifra que, sobra decir, es alta para los estándares de la región y no refleja ningún logro en materia de reducción de los desequilibrios, a pesar de la buena coyuntura económica. Algunos analistas han recalcado que el déficit del GNC en 2007 debería ser menor que el proyectado para este año, ya que en el 2007 no figura como gasto extraordinario 0,5% del PIB para saldar una deuda con el FONPET (Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales), y el servicio de la deuda cae en cerca de 0,6% del PIB.

Los gastos de funcionamiento crecen a una razón de diez por ciento, más del doble de la inflación esperada, aunque permanecen en el 3,4% del PIB. Según el gobierno, este aumento se explica por la inclusión de la compensación a la población SISBEN 1 y 2 por el aumento del IVA contemplado en la reforma tributaria, estimada en 1,2 billones de pesos (cerca de 0,4% del PIB). No obstante, las últimas declaraciones de la bancada del gobierno<sup>5</sup>, secundadas por el Ministro de Hacienda, señalan que la reforma

<sup>5</sup> Ver el artículo de *El Tiempo*, “37 productos sin IVA, pero quitan cheque del SISBEN”, sábado 9 de septiembre de 2006.

**Cuadro 1**  
**PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**  
**(2006 versus 2007)**

	Billones de pesos			% del PIB	
	2006	2007	Variación % 2006-2007	2006	2007
Presupuesto General de la Nación	105,7	117,6	11,3	3,4	35,1
Funcionamiento	51,9	57,1	10,0	3,4	3,4
Deuda	38,9	39,5	1,5	12,5	11,8
Inversión	14,9	21	40,9	4,8	6,3
Presupuesto Gobierno Nacional Central	98,9	110,1	11,3	31,8	32,8
Funcionamiento	49,3	54,3	10,1	3,2	3,2
Deuda	38,9	39,5	1,5	12,5	11,8
Inversión	10,7	16,3	52,3	3,4	4,9
Balance fiscal del Gobierno Nacional Central	-	-	-	5,0	5,0
Balance fiscal del Sector Público Consolidado	-	-	-	1,5	1,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

tributaria contemplará la exención de los principales productos (aproximadamente 37) de la canasta familiar de este impuesto, motivo por el cual la compensación pierde sentido. De forma que el monto total del presupuesto, y más específicamente el rubro de funcionamiento, debería presentar una reducción de 1,2 billones de pesos. Bajo ninguna circunstancia se debe permitir que estos recursos permanezcan en el presupuesto, para ser distribuidos en otras partidas.

Realmente, el elemento más llamativo y polémico del presupuesto 2007 es la inversión, que aumenta un exagerado 41%. Por primera vez en la historia, este rubro incluye un subsidio a los combustibles, que no parece corresponder a la definición tradicional de inversión, que asciende a 2,9 billones de pesos. Aunque la discusión sobre la conveniencia y prioridad de los subsidios a los combustibles es un tema que amerita una discusión más profunda, llama la atención la existencia de un subsidio de cerca de 1% del PIB que beneficia principalmente a las clases alta y media alta. ¿No sería más acertado reducir el déficit fiscal en la misma proporción o utilizar estos recursos en usos de mayor beneficio social?

Descontando los subsidios a los combustibles, el aumento en la inversión del presupuesto del gobierno nacional central, quien gira el grueso de la inversión, es 25,2%. Sin desconocer los beneficios de la inversión, este incremento es, a todas luces, demasiado alto para la situación

económica actual del país. Adicionalmente, al desglosar los 13,4 billones o el “resto de inversión” del GNC (16,3 billones menos los subsidios a los combustibles por 2,9 billones) surgen muchas inquietudes.

Como muestra el Cuadro 2, de esta porción discrecional del presupuesto sobresalen dos nuevos ítems, Agro Ingreso Seguro (AIS) y Banca de Oportunidades. El primero es un programa de 400 miles millones de pesos al año, por los próximos diez años, destinado a grupos específicos del sector agropecuario como compensación directa por los posibles efectos del tratado de libre comercio de los Estados Unidos. Este es un proyecto de gran magnitud, cerca de 0,13% del PIB, cuyos recursos hubieran encontrado mejor uso en otros bienes públicos importantes para el desarrollo del agro en Colombia, como por ejemplo mejores distritos de riego, tecnología, asistencia técnica, etc.

Otro elemento a considerar respecto a AIS es que el tratado muy probablemente no entrará en vigencia sino hasta dentro de un año, lo que pone en duda la justificación de la compensación para 2007. Sin duda, este es un programa que puede ser fácilmente capturado por los intereses particulares de ciertos sectores.

La segunda iniciativa, la Banca de Oportunidades, busca aumentar el acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito bancario, con recursos por 120 miles de millones de pesos. Para FEDESARROLLO, la utilización de

estos recursos requiere un mayor debate. Falta una visión clara de la estrategia de bancarización y, sobre todo, del uso de los recursos públicos para ese fin.

**Cuadro 2**  
**COMPONENTES DEL RUBRO**  
**“RESTO DE INVERSIÓN”**  
**(Miles de millones de pesos)**

	2006	Proyecto 2007	Variación % 2006-2007
<b>Protección Social</b>	<b>2.460</b>	<b>2.888</b>	<b>17,4</b>
FOSYGA	1.104	1.178	6,7
Fondo de solidaridad pensional	117	420	259,0
Otros	1.239	1.290	4,1
<b>Transporte</b>	<b>2.466</b>	<b>2.816</b>	<b>14,2</b>
Programa 2500 kms	880	759	-13,8
Mantenimiento vial	182	315	73,1
Otros	1.404	1.742	24,1
<b>Acción y apoyo social</b>	<b>953</b>	<b>1.290</b>	<b>35,4</b>
Familias en acción	307	804	161,9
Desplazados	200	294	47,0
Otros	446	192	-57,0
<b>Defensa y seguridad</b>	<b>1.089</b>	<b>1.170</b>	<b>7,4</b>
Adquisición y reposición equipo	403	398	-1,2
Armamento y material de guerra	195	390	100,0
Otros	491	382	-22,2
<b>Sector agropecuario</b>	<b>569</b>	<b>988</b>	<b>73,6</b>
Agro Ingreso Seguro AIS	-	400	-
Distritos de riego	96	150	56,3
Otros	473	438	-7,4
<b>Hacienda</b>	<b>333</b>	<b>427</b>	<b>28,2</b>
Banca de oportunidades	-	120	-
DIAN	123	150	22,0
Otros	210	157	-25,2
<b>Ambiente y vivienda</b>	<b>501</b>	<b>700</b>	<b>39,7</b>
Subsidios vivienda	174	350	101,1
Otros	327	350	7,0
<b>Interior y justicia</b>	<b>289</b>	<b>668</b>	<b>131,1</b>
Cárceles	91	472	418,7
Otros	198	196	-1,0
<b>Educación</b>	<b>509</b>	<b>644</b>	<b>26,5</b>
Ampliación cobertura básica y media	175	245	40,0
ICETEX	139	119	-14,4
Otros	195	280	43,6
<b>Planeación</b>	<b>397</b>	<b>435</b>	<b>9,6</b>
Fondo Nacional de Regalías	297	301	1,3
Otros	100	134	34,0
<b>Otros sectores</b>	<b>1.134</b>	<b>1.374</b>	<b>21,2</b>
<b>Total resto de inversión</b>	<b>10.700</b>	<b>13.400</b>	<b>25,2</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Entre los programas del “resto de inversión” que experimentan un crecimiento significativo sobresalen: el de cárceles (Interior y Justicia), que aumenta en 418% con respecto a 2006; Fondo de Solidaridad Pensional (Protección Social), con un incremento de 259%; Familias en Acción (Acción y Apoyo Social), crecimiento de 161% frente a 2006; y los subsidios de vivienda (Ambiente y Vivienda), y el gasto en armamento y material de guerra, ambos con un aumento del 100%. Aunque Colombia requiere de mayor inversión en cada uno de estos sectores, sorprende la dimensión del aumento en los recursos destinados a ellos. De forma similar, dada la magnitud de los recursos, se necesita de una excelente capacidad de gestión de las entidades ejecutoras, para evitar ineficiencias y atrasos en la ejecución de los mismos.

En lo que toca a educación y saneamiento básico, las destinaciones “discrecionales” del gobierno llaman la atención, pues de conformidad con la regulación legal y constitucional del Sistema General de Participaciones (Artículos 356 y 357 de la Constitución y Ley 715 de 2001), estos rubros son precisamente los que se atienden con los recursos de las transferencias a las entidades territoriales. El hecho de que con la porción discrecional del presupuesto se estén financiando precisamente estos rubros, implica la existencia de una inexplicable duplicidad en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y un debilitamiento del proyecto constitucional de la descentralización.

En suma, en vez de contribuir a una política fiscal anticíclica, el presupuesto de 2007 es un factor de expansión en épocas de auge económico. Las consecuencias de sobre-estimular o recalentar la economía sobre la inflación, las tasas de interés y el déficit externo pueden ser indeseables. Adicionalmente, el incremento en el rubro de inversión, aún descontando el subsidio a los combustibles, no tiene precedentes en la historia reciente del país. En vez de aprovechar la coyuntura actual para ahorrar y así poder estabilizar la economía en la próxima recesión, se evidencia un considerable aumento del gasto público. Por otro lado, no parece que exista una adecuada ordenación de prioridades en los proyectos de inversión y quedan en el aire algunas dudas sobre si los proyectos con mayores recursos son realmente aquellos que le brinden al país las tasas más altas de retorno.