



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 51 - Mayo 2009 • Comentarios a: vsaavedra@fedesarrollo.org

Director: Guillermo Perry R.

Editor: Victor Saavedra M.

EL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO: ¿A DÓNDE SE FUE EL PLAN ANTICÍCLICO?

El monto del anteproyecto en perspectiva

El 3 de abril el Ministerio de Hacienda presentó a las comisiones económicas del Congreso de la República el anteproyecto de presupuesto para el año 2010, el cual asciende a 144,3 billones de pesos. En diciembre del año pasado el gobierno decidió el aplazamiento de 2,5 billones de pesos del presupuesto de 2009 con lo cual el presupuesto para el 2009 queda en 138 billones. Por tanto, de consolidarse la cifra presentada en el anteproyecto, el presupuesto de 2010 disminuiría en términos reales 0,63% frente al de este año. Descontado el servicio de deuda, la reducción real será de 1,7%.

En esas condiciones la política fiscal será procíclica y el anunciado "plan de choque" de inversión en infraestructura por \$55 billones no puede ser mucho más "que un esfuerzo de relaciones públicas"¹. En efecto, de los \$55 billones, \$32 billones corresponden a inversión del sector privado. De los \$23 billones que quedan, \$13 billones son inversiones de Ecopetrol que no son del gobierno y que en gran parte se irán al exterior. De los \$10 billones restantes, sólo \$6 billones están en el presupuesto nacional (los demás son gastos de municipios, departamentos, y corporaciones regionales). Y de los \$6 billones del presupuesto, \$3 billones corresponden a gastos en vías a cargo del Ministerio de transporte con su consabida demora en la ejecución.

¿Por qué no se puede aplicar política anticíclica?

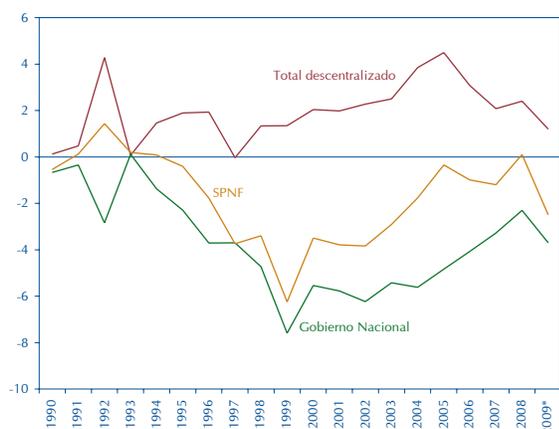
Pese a que el gobierno ha asegurado su financiamiento para el 2009, y a que se ha logrado una mejora de los indicadores fiscales con respecto al comienzo de la presente década, el gobierno se ve forzado a ajustar el gasto público en momentos de recesión y no está en capacidad de impulsar un programa efectivo de reactivación económica. Esto se debe a que el Gobierno Nacional mantiene aun un déficit importante y una deuda pública muy por encima del promedio histórico del país² y a que los balances fiscales del Sector Público no Financiero no han mostrado mejoramiento desde el 2005 (véase el Gráfico 1). En efecto, estimaciones para el periodo 2003-2008, arrojan un déficit estructural para todos los años, y un déficit primario promedio de 0,15% del PIB (ver Gráfico 2)³.

² La deuda del GNC, que había evidenciado una franca mejoría hasta septiembre de 2008 cuando llegó a los niveles observados en el 99, ha mostrado un punto de inflexión desde el año pasado.

³ Se calcula como el déficit residual que resulta de descontar al déficit observado los efectos fiscales del ciclo económico. Para lo anterior se calcula el componente cíclico del PIB haciendo uso del filtro de HP. En una segunda etapa, se cuantifica el efecto fiscal sobre los ingresos y gastos del Gobierno. Teniendo en cuenta las elasticidades de éstos al PIB y la desviación del PIB en relación con su tendencia de largo plazo, se puede calcular el monto de ingresos y gastos que se habrían obtenido si el PIB estuviera en su nivel potencial. De esta manera se obtiene el déficit estructural o corregido por el ciclo económico.

¹ A. Montenegro, El Espectador, 25 de Abril de 2009.

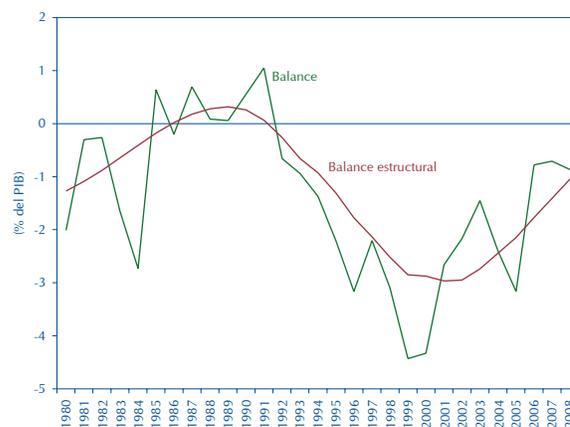
Gráfico 1
BALANCES DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL SPNF



* Proyectado.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo, Ministerio de Hacienda, DNP.

Gráfico 2
BALANCES PRIMARIO Y ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo, Ministerio de Hacienda, DNP.

Como se muestra en Cuadro 1, solamente Chile aprovechó bien el entorno favorable que enfrentó América Latina entre el 2003 y el 2007 (propiciado por una dinámica demanda mundial por sus exportaciones, una mejora significativa en sus términos de intercambio y flujos abundantes y baratos de capital) para obtener un superávit fiscal importante y ahorrar así para un eventual período de vacas flacas, como el que estamos viviendo. El caso colombiano es particularmente decepcionante, puesto que fue el único país grande de la región que no mostró un superávit primario en el gobierno central entre el 2003 y el 2007.

¿Hay cambios en composición que permitan un efecto expansivo?

Por estas razones Colombia no puede ejecutar en el 2010 un presupuesto mayor que el del 2009. Sin embargo, podría conseguir un efecto expansivo cambiando la composición del gasto a favor de programas e inversiones intensivas en generación de empleo directo e indirecto para trabajadores de ingresos bajos.

El Cuadro 2 muestra las entidades que aumentarían y las que disminuirían su presupuesto en caso de que se

Cuadro 1
BALANCE FISCAL 2004-2007 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Crecimiento 2004-2007	Déficit sector público consolidado 2004-2007	Déficit Gobierno Central 2004-2007	Balance primario Gobierno Central 2004-2007
Argentina	8,8	1,70	1,01	2,40
Brasil	4,5	-2,83	-2,58	3,88
Chile	5,3	5,80	5,80	2,36
Colombia	6,2	-0,43	-4,05	-0,30
México	3,8	-0,05	-1,50	0,90
Perú	7,1	0,98	0,33	2,19
Venezuela	11,8	0,70	0,695	2,65

Fuente: Latin Focus Consensus Forecast, FMI, CEPAL.

Cuadro 2
CAMBIOS DE COMPOSICIÓN: ANTEPROYECTO
2010 VS. PRESUPUESTO 2009

Mayores aumentos	(%)	Mayores caídas	(%)
Congreso	36	Coldeportes	-91
Acción Social	38	Fondo Nac. Regalías	-71
Cancillería	45	DANE	-71
Contraloría	45	INVIAS	-68
Rama Judicial	53	Min Minas	-60
INPEC	58	Super. Financiera	-57
Defensoría del Pueblo	69	DNP	-40
Registraduría	285	Min. industria Comercio	-22

Fuente: Anteproyecto de Presupuesto, PGN 2009.

ejecutara el anteproyecto de presupuesto⁴. La mayoría de los aumentos previstos (Defensoría, Rama Judicial⁵, Contraloría, Cancillería y Congreso) parecerían conllevar aumentos en la burocracia estatal, que no es lo deseable en un plan anticíclico puesto que en general los servidores públicos no se encuentran en los deciles más bajos de ingreso y su labor no redundan en generación de empleos indirectos. Por su parte, el enorme aumento en los gastos de la registraduría tiene que ver con las elecciones y con el referendo. Si bien estas actividades pueden generar algún trabajo adicional temporal para personas de ingresos bajos, parece difícil clasificar el referendo reeleccionista como una medida anticíclica.

Solamente el aumento previsto en Protección Social, en lo que hace a la expansión de Familias en Acción, tiene las características deseables de un plan anticíclico, por cuanto beneficiará a familias que están por debajo de la línea de pobreza. Su impacto podría ser mayor si estos recursos (o parte de ellos) se utilizaran como un seguro temporal de desempleo para familias que caen bajo la línea de pobreza como consecuencia de la pérdida del empleo del jefe del hogar, por cuanto de otra forma estos hogares pueden verse obligados a recortar mucho sus gastos contribuyendo a agudizar la recesión.

⁴ La composición y el monto aun pueden cambiarse cuando se presente el proyecto definitivo y se apruebe en el Congreso.

⁵ Obedece a la implementación de la ley 1285 de 2009 cuyo costo estimado en el 2010 es de 1,2 billones de pesos.

La reducción en el presupuesto del Ministerio de Minas se explica por la desaparición de los subsidios a la gasolina. La eliminación de los subsidios presentaba una gran oportunidad para aumentar programas de infraestructura vial -ya que, según estimativos de Fedesarrollo⁶, una inversión de tres billones de pesos en esta área tiene un impacto positivo en el PIB de 0,78 puntos porcentuales- y otros con un contenido importante (directo e indirecto) de empleos no calificados. Resulta lamentable que no se aproveche esta oportunidad y que no se haya previsto un aumento importante en la inversión en infraestructura de transporte en el anteproyecto de presupuesto. Por el contrario, la disminución de 68% en el presupuesto del INVIAS tiene un efecto contractivo indeseable⁷. Buena parte del margen que permitía la reducción de subsidios a la gasolina estará en la práctica financiando los aumentos en burocracia señalados atrás.

Por su parte, el presupuesto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial caería en 2%, por lo cual el aumento en los recursos para la Vivienda de Interés Social no sería muy superior al 6% observado entre el 2008 y el 2009. Finalmente, los planes departamentales de agua, otro eje del plan de choque del gobierno, son principalmente financiados por los gobiernos locales y por tanto dependen del aumento en las transferencias a través del sistema general de participaciones. Los aportes de la nación en el 2009 son de \$191 mil millones y todavía no hay estimativos para el próximo año.

Lecciones para el futuro

La experiencia vivida en este último ciclo económico demuestra la urgencia de adoptar reglas fiscales que garanticen que en el próximo boom se aplicará una política anticíclica de ahorro, como ha logrado hacerlo Chile con su regla anticíclica. Esta regla obliga a ahorrar los ingresos extraordinarios que ocurren cuando hay una aceleración del crecimiento económico o precios altos del cobre. Es necesario considerar la adopción de una regla similar a ésta (con respecto al ciclo y a los

⁶ Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo.

⁷ En el anteproyecto de inversión de la entidad se contempla una reducción de 8,5%.

precios del petróleo) que se aplique exclusivamente al gobierno central, porque tiene un importante margen de discrecionalidad sobre sus ingresos y sus gastos y su desbalance explica el desequilibrio fiscal del sector público consolidado. Las metas de superávit primario incluidas en el marco fiscal de mediano plazo no han corregido por el ciclo y por tanto se han prestado a la aplicación de políticas procíclicas: el gran aumento en el gasto entre 2003 y 2007 se pudo hacer a tiempo de que se cumplía con un descenso en el déficit, gracias al enorme crecimiento que tuvieron los ingresos. Además, al focalizar la atención sobre el consolidado del sector público, se ocultó la verdadera dimensión del problema fiscal del gobierno central, gracias a la generación de superávits

en los gobiernos departamentales y municipales y las entidades descentralizadas del orden nacional.

Además de lo anterior parece urgente recuperar la influencia del Departamento Nacional de Planeación, estableciendo sistemas eficaces de monitoreo y evaluación de programas y proyectos que sean utilizados en la elaboración del presupuesto de inversión, y que eviten que el gasto se realice con base en simples criterios de gobernabilidad política. La ausencia de coordinación efectiva por parte del DNP se ha puesto de presente con la incapacidad del Gobierno de diseñar y presupuestar un plan de inversiones con efectos anticíclicos en la actual coyuntura recesiva.