FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

TENDENCIA ECONÓMICA

Editorial: Reformas Anticorrupción
Actualidad: PGN 2020
Anexos
ISSN: 2665-6485 (En línea)

200

TENDENCIA ECONÓMICA

200

FECHA PUBLICACIÓN

Diciembre 2 del 2019

ISSN: 2665-6485 (En línea)

EDITORES

Luis Fernando Mejía
Director Ejecutivo

Ximena Cadena
Subdirectora

Martha Elena Delgado Rojas
Directora de Análisis Macroeconómico y Sectorial

OFICINA COMERCIAL
Teléfono: 325 97 77
Ext: 340
comercial@fedesarrollo.org.co

Diseño y diagramación
Editorial D'artagnan

DISEÑO WEB Y DIAGRAMACIÓN DIGITAL AUTOMATIZADA

Editorial Dartagnan S.A.S.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Calle 78 No. 9-91 | Tel.: 325 97 77
Fax: 325 97 70 | A.A.: 75074
Bogotá, D.C. Colombia
comercial@fedesarrollo.org.co

Contenido

Editorial: Reformas Anticorrupción

Actualidad: PGN 2020

Anexos

Esta publicación
se hace posible gracias al apoyo de:

DAVIVIENDA

Editorial: Reformas Anticorrupción

***Por Theodore Kahn**

Introducción

La corrupción en Colombia está establecida en la agenda pública. Lo anterior se ve reflejado tanto en la preocupación de la ciudadanía como en las propuestas del Gobierno y los partidos políticos. De acuerdo con una encuesta de Gallup de diciembre de 2018, para el 31% de los colombianos la corrupción es el principal problema del país, lo que quedó confirmado con la votación de casi 12 millones de personas en la consulta anticorrupción de agosto de 2018[1].

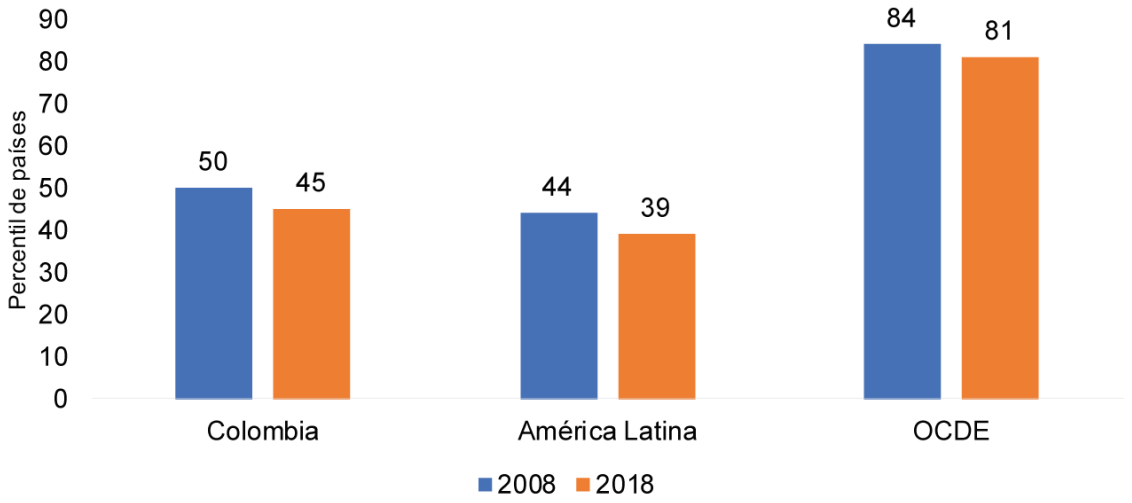
Actualmente se están tramitando varios proyectos de ley, radicados tanto por el Gobierno como por los partidos políticos, que buscan establecer medidas para frenar la corrupción. Sin embargo, no existe todavía un amplio consenso entre los sectores políticos sobre la urgencia de reformas anticorrupción, lo cual se evidencia en los obstáculos que han enfrentado estas iniciativas en el Congreso. Frente a esta resistencia, resulta imperativo que los proponentes de reformas anticorrupción inviertan su capital político en proyectos con la mayor probabilidad de reducir los niveles de corrupción en el país. Si bien no existe una solución mágica para reducir la corrupción, sí es posible sacar algunas conclusiones desde la literatura académica y las experiencias internacionales sobre las medidas que funcionan mejor y cómo implementarlas adecuadamente.

Este documento analiza las propuestas actuales que se debaten en materia anticorrupción a la luz de esta evidencia. En línea con lo anterior, primero se resumen las iniciativas concretas que surgieron de la consulta popular de agosto de 2018 y su trámite en el Congreso. Posteriormente se examinan los principales hallazgos de la literatura especializada, tanto teóricos como empíricos. Luego se resume la experiencia reciente de Chile, que ejemplifica bien estas lecciones. Finalmente, a modo de conclusión, se argumenta que los proyectos de ley radicados por el Gobierno y los partidos políticos se han orientado indebidamente en el lado punitivo, enfoque que no ha demostrado ser eficaz, mientras que no se han priorizado otras intervenciones que sí han logrado resultados importantes en diversos contextos.

Propuestas de la consulta anticorrupción

Colombia aún enfrenta retos importantes en materia de lucha contra la corrupción. De acuerdo con los más recientes datos del indicador de control de la corrupción del Banco Mundial, en la última década el país ha mejorado solo marginalmente y aún se ubica muy por debajo de los niveles alcanzados por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Gráfico 1. Control de la corrupción*
(Rango percentil entre todos los países (0 (más bajo) a 100 (más alto))



Fuente: Banco Mundial
*Refleja las percepciones de la medida en que se ejerce el poder público para beneficio privado, incluidas las mayores y menores formas de corrupción, así como la captura del estado por parte de las élites y los intereses privados.

En este contexto, el pasado 26 de agosto de 2018 se llevó a cabo la consulta anticorrupción que planteó siete medidas que representan distintas estrategias para combatir la corrupción. Se pueden categorizar para efectos analíticos de la siguiente forma: i) las propuestas para reglamentar el ejercicio de los cargos políticos (límites a la reelección y reducciones en los salarios de altos funcionarios y congresistas); ii) las medidas de transparencia alrededor de los intereses financieros y los labores de los congresistas (declaración de conflicto de intereses y rendición de cuentas anuales); iii) un mecanismo para limitar la discreción de los funcionarios públicos (uso obligatorio de pliegos tipo para los contratos públicos); iv) la estrategia para incrementar la participación ciudadana en la asignación de recursos públicos; y v) la propuesta para disuadir la corrupción a través del castigo (fin de casa por cárcel e inhabilidad de contratar para corruptos).

La suerte en el Congreso de estas siete medidas ha sido heterogénea. A más de un año de la consulta, solo se han aprobado la rendición de cuentas por los legisladores y, más recientemente, nuevas condiciones para la declaración de conflictos de interés. Sin embargo, el primer proyecto se diluyó considerablemente al eliminar elementos como la publicidad del voto y la gestión de partidas presupuestales, mientras que el segundo terminó bajando el grado de consanguinidad a que aplica la obligación de declarar conflictos de interés.

El Gobierno también radicó al inicio de esta legislatura un nuevo proyecto para eliminar el privilegio de casa por cárcel para las personas condenadas por corrupción, después del fracaso de esta iniciativa en el primer semestre. Para fines de octubre, sin embargo, solo ha pasado su segundo debate en la Cámara. Otra iniciativa que sigue viva es el uso obligatorio de pliegos tipo para toda clase de contratación pública en el país, aunque ha sufrido modificaciones que exponen la

elaboración de los documentos tipos a influencia política.

El balance de los proyectos anticorrupción a más de un año de la consulta pone en relieve el desafío de traducir los reclamos populares y respaldo de unos sectores políticos en reformas contundentes. Cabe señalar que tampoco lograron avanzar los aspectos de la reforma política que, como se argumentará a continuación, están estrechamente relacionados con la lucha contra la corrupción: el financiamiento de las campañas y de los partidos políticos.

Una perspectiva teórica

¿Cómo se explica el fenómeno de la corrupción? Existen dos visiones generales en la literatura especializada para abordar esta cuestión. Primero, el enfoque individuo-racional, fundamentado en el trabajo de Becker (1968) y Becker y Stigler (1974), concibe la decisión de cometer un acto corrupto en función de los costos y beneficios para el individuo. Desde esta perspectiva, reducir la corrupción implica quitarle discreción y poder monopolístico al servidor público (así disminuyendo los beneficios de la corrupción) o incrementar la probabilidad y dureza de los castigos (aumentar los costos). El economista Robert Klitgaard (1990, 83) captó esta forma de pensar con su famosa ecuación: *Corrupción = Monopolio + Arbitrio – Responsabilidad*.

Sin embargo, hay otra perspectiva que, si bien comparte aspectos del cálculo racional, sostiene que no se puede entender la corrupción sin tomar en cuenta el contexto social en el que actúan los individuos. Este enfoque "social-racional" plantea que la decisión de participar o no en la corrupción responde no solamente al balance costo-beneficio individual, sino también a las percepciones de la prevalencia de la corrupción en la sociedad. Si una persona cree que los demás actores en su entorno son corruptos, los retornos a la corrupción aumentan (Mishra 2006; Ryvkin and Serra 2012; Corbacho et al 2016). Cuando estos incentivos externos para participar en la corrupción son altos, la sociedad se vuelve tolerante de la corrupción y deja de verla como un acto desviado (Mungiu-Pippidi 2015). Esta breve discusión nos invita a considerar si las medidas anticorrupción que actualmente se debaten abordan las causas de la corrupción tanto al nivel individuo como al nivel social.

¿Qué muestra la experiencia internacional?

En los últimos años ha habido esfuerzos importantes para consolidar las bases del conocimiento referente a las intervenciones eficaces para reducir la corrupción. Aunque la evidencia aun es insuficiente para sacar conclusiones acerca de muchas políticas públicas anticorrupción, se pueden identificar algunas tendencias bien establecidas que son relevantes para el debate actual en Colombia.

Primero, el soporte empírico de la efectividad de la estrategia "punitiva" es muy débil. El argumento se basa en imponer castigos más duros y uniformes, lo que se traduce en una reducción de los niveles de corrupción. Basándose en esta lógica, muchos países han creado agencias nacionales anticorrupción para aumentar y coordinar los recursos institucionales y financieros para investigar y sancionar la corrupción. Sin embargo, salvo en casos como Hong Kong y Singapur, estas estrategias no han producido buenos resultados en general (Doig, Watt, y Williams 2006; Mungiu-Pippidi 2015).

Según el metaanálisis más extensivo y actual sobre la corrupción administrativa (es decir, la corrupción cometida por funcionarios designados), no existe evidencia de que los castigos más duros contribuyan a disminuir la corrupción (Gans-Morse et al 2018). La poca eficacia de la estrategia de castigos parece ir en contra del modelo beckeriano del individuo racional. ¿Cómo reconciliar esta aparente contradicción de una lógica muy intuitiva? Los mismos autores señalan la inutilidad de las soluciones a nivel individual cuando la corrupción se ha vuelto un problema sistemático. En estos contextos, los incentivos sociales y externos que conducen al camino de la corrupción terminan aplastando un cambio marginal en el cálculo individualista.

La segunda lección es que medidas como la declaración de patrimonio y las reformas del financiamiento político sí pueden llegar a cambiar el entorno social-institucional que conforman los incentivos que enfrentan los actores públicos y privados. Un par de estudios empíricos con datos de una amplia gama de países encuentran que la introducción de leyes que obligan a la divulgación de activos por parte de legisladores se asocia con menores niveles de corrupción (Djankov et al 2010; Vargas y Schultz 2016). Según un trabajo de Fisman, Schultz, y Vig 2017, este requisito fomenta el reemplazo de políticos cuestionados por funcionarios más responsables. En lo que se refiere al financiamiento de la política, Hummel, Gerring, y Burt (2019) hallan que incrementar los recursos públicos disponibles a los candidatos reduce la corrupción entre los funcionarios elegidos, con base en un análisis de 175 países desde principios del siglo XX. A partir de un estudio de caso sobre Paraguay, los mismos autores muestran que la disponibilidad de dinero público cambió las normas prevalecientes en la clase política paraguaya alrededor de aceptar contribuciones privadas, favoreciendo la mayor selectividad de partidos sobre candidatos y de candidatos sobre donantes.

Un aporte final de la experiencia internacional es la necesidad del compromiso político de más alto nivel y vigilancia desde la sociedad civil para consolidar reformas anticorrupción. Lo anterior fue una característica fundamental de todos los países que lograron mejorar sus índices de corrupción de forma sustancial y sostenida en el último medio siglo según los estudios exhaustivos de Alina Mungiu-Pippidi (2015) y Mungiu-Pippidi y Johnson (2017). En la misma línea, en contextos tan diversos como las reformas del estado en la Gran Bretaña del siglo XIX (Popa 2015), la agencia de aduanas en Ghana (Chalfin 2008), y la profesionalización del servicio civil de la República Dominicana (Schuster 2014), el fuerte respaldo de actores políticos poderosos fue determinante para el éxito de esfuerzos anticorrupción.

Una respuesta sistemática y robusta a la corrupción en Chile

La experiencia reciente de Chile sirve para ilustrar cómo estos componentes pueden llevar al progreso concreto contra la corrupción.[2] Tras la revelación de una serie de casos de financiamiento ilícito a la política, la presidenta Michelle Bachelet formó en marzo de 2015 el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (CAP), conformada por 16 expertos destacados y encabezado por el economista Eduardo Engel.[3] A 45 días de estar constituida, el CAP entregó una propuesta de más de 230 acciones concretas, agrupadas en 12 líneas prioritarias. Éstas abarcaban reformas a fondo del sistema de financiamiento de las campañas y partidos políticos, nuevas regulaciones sobre conflictos de interés y declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, una iniciativa de educación cívica en las escuelas y colegios del país, y nuevas entidades reguladoras en áreas como mercados

financieros y obras públicas, entre otras.

La labor del CAP no se quedó solo en hacer recomendaciones, sino que los miembros participaron en los debates legislativos de las medidas propuestas, ayudando así a superar las resistencias entre algunos bloques en el Congreso, y promovieron la creación del Observatorio Anticorrupción para vigilar e informar sobre el avance de los proyectos en el Congreso. En una muestra importante de apoyo político, el presidente del Senado creó una comisión especial para facilitar el trámite legislativo de proyectos anticorrupción, e insistió en que la corporación daría prioridad a las propuestas del CAP.

El resultado de este proceso participativo fueron trece proyectos de ley que abarcaron la mayoría de las prioridades señaladas por el CAP. Este récord legislativo se destaca no solo por su alcance sino también por la calidad y profundidad de la mayoría de las medidas que se establecieron. Reformas claves en áreas como financiamiento de los partidos políticos, regulación de campañas electorales, fortalecimiento del sistema del servicio civil, y declaración de patrimonio e intereses, recibieron una calificación de más de 5 (en una escala de 1 a 7) en las notas de calidad que asigna el Observatorio Anticorrupción.[4]

Los resultados preliminares de la implementación de estas medidas en general dan motivo para el optimismo. En materia de financiamiento político, se logró reducir la porción de financiamiento de empresas privadas (objetivo principal de la reforma) de 25% a 2% en elecciones legislativas entre 2013 y 2017, mientras que los recursos públicos aumentaron de 5% a 21%. También hay evidencia de que el incremento en el financiamiento público, combinado con nuevos topes en los gastos totales de las campañas, llevó a mayor competencia política en las elecciones de 2017.[5] Por otro lado, la implementación de nuevas normas sobre la declaración de intereses y patrimonio triplicó el número de funcionarios obligados a declarar, estableció el uso de un documento único para todos los declarantes y su publicación en formato datos abiertos, y amplió la cantidad de información a declarar.

Reconsiderando el debate actual

Como se mencionó anteriormente, los proyectos de ley actualmente en proceso de debate legislativo son aquellos con enfoque punitivo, además de la medida que busca restarle (en una pequeña porción) discrecionalidad a los funcionarios de contratación pública. Desde la perspectiva de la literatura teórica y empírica examinada aquí, estas medidas se quedan en el nivel individual, y por esa razón no alcanzan a abordar los incentivos que conlleva el ambiente en que actúan los funcionarios.

En el área de contratación pública, por ejemplo, no buscan deshacer el conjunto de incentivos estructurales que impulsan a los políticos y funcionarios a utilizar los contratos públicos para favorecer a privados y no al interés público. Estos incentivos, a su vez, surgen de un sistema de financiamiento político que obliga a los candidatos a reclutar donantes privados, a quienes luego deben canalizar recursos públicos o favorecer de diversas maneras para devolver el favor. De esta manera se conforma “la relación perversa” entre contratistas y funcionarios, señalada como motor de corrupción en Colombia.[6]

En términos globales, abordar el ambiente socio-institucional implicaría cambiar la lógica de la relación entre el sector público y el privado, dado que la corrupción tiende a surgir de esta interfaz. En este sentido, iniciativas para transparentar los intereses privados de los funcionarios a través de declaraciones públicas amplias y profundas, y de limitar la influencia de recursos privados en la política a partir de anticipos públicos efectivos y mejores controles a gastos electorales apuntan a subsanar esta relación, y de esta manera abordan las causas de la corrupción.

El accidentado camino de las medidas anticorrupción por el Congreso es solo un ejemplo de las dificultades que se enfrentan a la hora de modificar el entorno social. Por esta razón, la consolidación de reformas puntuales y la construcción de una cultura de transparencia y probidad requieren del compromiso de líderes políticos y la presión desde la sociedad, de manera consistente en el tiempo.[7] Esta es la otra lección importante de la experiencia internacional.

Para parafrasear a Robert Klitgaard, si bien es cierto que algo que funcionó "allá", no necesariamente funcionará "aquí", eso no implica que ninguna lección de afuera aplique en un contexto local complejo y excepcional, como es el de Colombia. La aplicación de algunas de estas lecciones ayudaría a que el país no desaproveche la coyuntura actual.

Bibliografía

Avis, Erick, Ferraz, Claudio, Finan, Frederico y Carlos Varjão. (2017). "Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbent Advantage", NBER Working Paper No. 23508. Junio de 2017.

Becker, Gary S. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy* 76(2): 169-217.

Becker, Gary S., y George J. Stigler (1974). "Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers." *The Journal of Legal Studies*, 3(1): 1–18.

Chalfin, Brenda (2008). "Sovereigns and citizens in close encounter: Airport anthropology and customs regimes in neoliberal Ghana." *American Ethnologist*. 35(4): 519–538.

Corbacho, Ana, Gingerich, Daniel W., Oliveros, Virginia, y Mauricio Ruiz-Vega. (2016). "Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica." *American Journal of Political Science*. 60(4): 1077–1092.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer. (2010). "Disclosure by Politicians." *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(2): 179-209.

Doig, Alan, Watt, David, y Robert Williams (2006). "Hands-on or hands-off? Anticorruption agencies in action, donor expectations, and a good enough reality." *Public Administration and Development*, 26(2): 163–172.

Fisman, Raymond, Florian Schulz, y Vikrant Vig (2017). ‘‘Financial disclosure and political selection: Evidence from India”. Working Paper, Boston University, University of Washington, and London Business School.

Gans-Morse, Jordan, Borges, Marian, Makarin, Alexey, Mannah-Blankson, Theresa, Nickow, Andre, y Dong Zhang. (2018). “Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works.” *World Development*. 105 (2018): 171–188.

Hira, Anil, y Kai Shiao (2016). “Understanding the deep roots of success in effective civil services.” *Journal of Developing Societies*, 32(1): 17–43.

Hummel, Calla, Gerring, John y Thomas Burt. (2019). “Do Political Finance Reforms Reduce Corruption?” Paper presentado en la conferencia anual de la Red de Economía Política de América Latina (REPAL), New Orleans, LA. 13-14 de mayo, 2019.

Klitgaard, Robert. 1990. *Controlando la Corrupcion.* La Paz, Bolivia: Editorial Quipus.

Mishra, Ajit. (2006). *“*Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives*.” World Development* 34(2): 349–58.

Mungiu-Pippidi, Alina. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Mungiu-Pippidi, Alina y Michael Johnston. (2017). *Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-corruption.* Cheltenham and Camberley, UK: Edward Elgar Publishing.

Pachón, Mónica. (2018). “Sistema Política y Corrupción” en Leonardo Villar y Daphne Álvarez, editores. *La Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá, D.C: Fedesarrollo.

Perry, Guillermo y Víctor Saavedra. (2018). “Corrupción y Crecimiento Económico” en Leonardo Villar y Daphne Álvarez, editores. *La Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá, D.C: Fedesarrollo.

Popa, Mircea. (2015). “Elites and Corruption: A Theory of Endogenous Reform and a Test Using British Data.” *World Politics*. 67(2): 313-352.

Ryvkin, Dmitry, y Danila Serra. 2012. “How Corruptible Are You? Bribery under Uncertainty*.” Journal of Economic Behavior & Organization* 81(2): 466–77.

Schuster, Christian (2014). ‘‘Strategies to Professionalize the Civil Service: Lessons from the Dominican Republic”. Inter-American Development Bank. Technical Note No. IDB-TN-688.

Vargas, Gustavo A., y David Schlutz, (2016). “Opening public officials’ coffers: A quantitative analysis of the impact of financial disclosure regulation on national corruption levels.” *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 439–475.

Notas

1 Véase “Corrupción, principal problema del país según encuesta Gallup,” *El Tiempo*, 13 de diciembre 2018, https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/corrupcion-principal-problema-del-pais-segun-encuesta-gallup-305070

2 Esta sección se basa en el reporte “Reformas Anticorrupción en Chile 2015-2017: Cómo se hizo para mejorar la democracia.”

3 El CAP se suele llamar “la Comisión Engel”

4 Véase https://observatorioanticorrupcion.cl//

5 Solo el 53 por ciento de los diputados en ejercicio lograron reelegirse en 2017, la cifra más baja desde el retorno a la democracia en 1990; véase también Avis et al 2017.

6 Véase a Pachón (2018, 135) y Perry y Saavedra (2018).

7 En este sentido vale la pena recordar que en el caso de Chile la aprobación de unos proyectos claves tardó más de 3 años, abarcando dos administraciones presidenciales, desde la entrega de las recomendaciones de la CAP.

Actualidad: PGN 2020

***Con la colaboración de Manuela Restrepo y Helena Suárez**

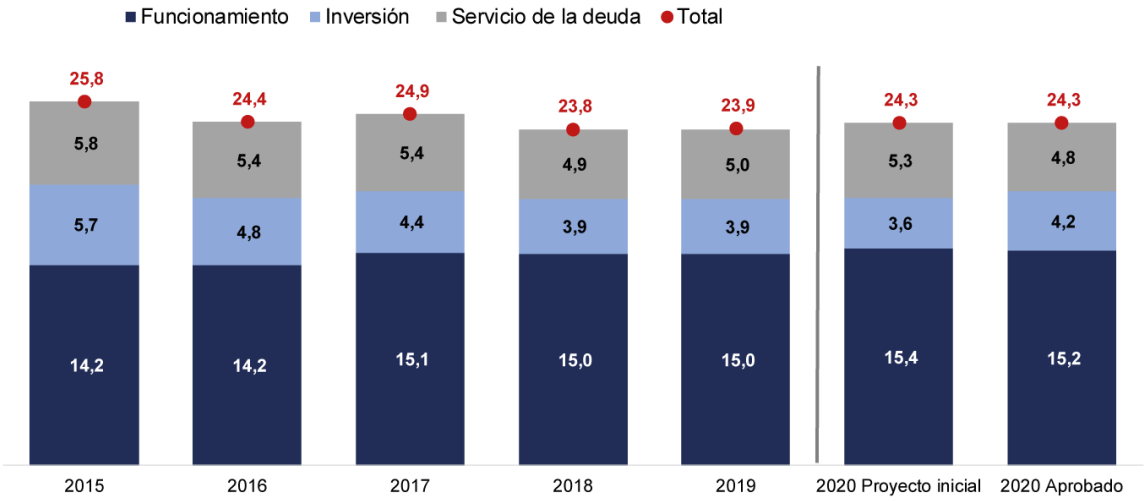
El 16 de octubre de 2019 el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020 (PGN) presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Por medio de este documento, el Gobierno define el gasto público, su forma de financiación y establece las reglas para su ejecución. Por lo tanto, es a través del PGN que el Gobierno logrará materializar la mayoría de sus iniciativas de política pública.

El presupuesto aprobado es de 271,7 billones de pesos, lo que representa un crecimiento de 9% frente al presupuesto de 2019. Se estableció que el 62,6% estará destinado a funcionamiento (170,1 billones de pesos), el 19,7% al pago del servicio de la deuda (53,6 billones de pesos), y el restante 17,7% a inversión (48 billones de pesos). De acuerdo con el MHCP esta programación presupuestal recoge lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, aprobado por el Congreso de la República el pasado 3 de mayo, es consistente con el Plan Financiero publicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2019 y se encuentra en línea con los objetivos de la regla fiscal. En este capítulo de Actualidad se describen las medidas más importantes aprobadas en el PGN 2020.

Presupuesto General de la Nación 2020

El pasado 29 de julio el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó ante el Congreso de la República el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020. El monto total del proyecto ascendía a los 271,7 billones de pesos, de los cuales 172,1 billones de pesos serían destinados a gastos en funcionamiento (15,4% del PIB), 40,4 billones de pesos a inversión (3,6% del PIB) y 59,3 billones de pesos al pago del servicio de la deuda (5,3% del PIB). Después del trámite en Senado y Cámara, el 16 de octubre se aprobó el PGN de 2020 por el valor total propuesto en el proyecto inicial. Sin embargo, se llevaron a cabo reestructuraciones que permitieron aumentar el presupuesto destinado a inversión en 7,6 billones de pesos, a través de una reducción en el pago de la deuda de 5,6 billones y una reducción en los gastos de funcionamiento por 2 billones (Gráfico 1). De los 271,7 billones de pesos aprobados, 255,2 billones de pesos corresponden a recursos propios de la nación y los restantes 16,5 billones de pesos se financian con recursos de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN.

Gráfico 1. PGN 2020 por concepto de gasto
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos Fedesarrollo.

El alto grado de inflexibilidad del presupuesto de gasto en funcionamiento, en el cual se incluyen las transferencias por el Sistema General de Participaciones (SGP) y el pago de mesadas pensionales, limita la discrecionalidad del Gobierno a la hora de asignar de manera más eficiente los recursos. Como se observa en el Gráfico 3.1, desde 2017 el gasto en funcionamiento como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente estable, contrastando con los cambios frecuentes en lo destinado para inversión y el servicio de la deuda. Para la vigencia 2020 el gasto en funcionamiento como porcentaje del PIB es de 15,2%, lo que equivale a un aumento de 0,2 puntos porcentuales (pps) respecto a la vigencia anterior.

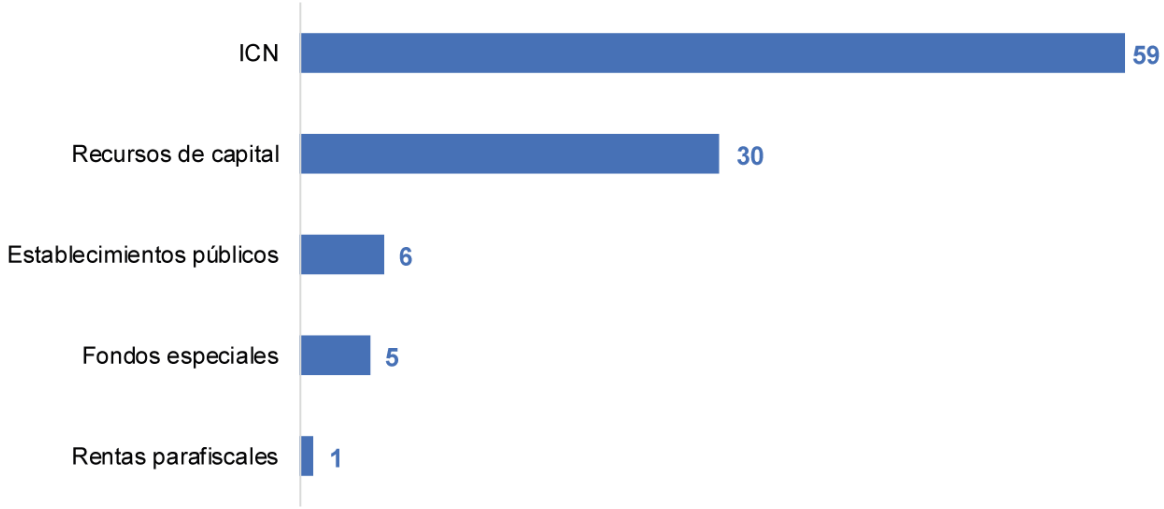
Para lograr la consistencia entre el PGN y los objetivos de la regla fiscal, el Gobierno buscaba recortar los recursos de inversión pública que constituyen el componente flexible del gasto, pero las decisiones al interior del Congreso llevaron a realizar una reducción significativa en el monto destinado al servicio de la deuda que pasó de representar 5,3% del PIB en el proyecto inicial a 4,8% del PIB actualmente. Lo anterior fue posible por la operación de redención anticipada de títulos de TES con vencimiento al 24 de julio de 2020 por parte del Ministerio de Hacienda el pasado 23 de septiembre, que permitió reducir el saldo de la deuda pública en 4 billones de pesos.

En cuanto a la destinación de los recursos aprobados en el PGN se destaca el monto de las transferencias al SGP, que registra un crecimiento nominal de 6,3%[8] frente a lo presupuestado para 2019. Este crecimiento es mayor a la variación anual del pago del servicio de la deuda (4,4%), poniendo en evidencia la importancia de este rubro en las finanzas de la nación. Sobre este punto es importante tener en cuenta que el artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2017 establece que el incremento anual de los recursos destinados al SGP corresponde al promedio de la variación porcentual que han tenido los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) durante los últimos cuatro años. Es así como para la vigencia 2020 aún se contempla el incremento en los ICN debido al laudo arbitral en contra de las empresas de telefonía celular en 2017 que presiona al alza dicho promedio.

Además, se tiene en cuenta un ajuste negativo de 1,3% explicado por la diferencia en los supuestos de recaudo que hizo el MHCP para 2016, 2017 y 2018, y los valores observados que fueron inferiores.

Al analizar las fuentes de ingresos del PGN, se tiene que los ICN aportan 159,4 billones de pesos, lo que corresponde al 59% del total. La otra gran fuente de financiamiento del presupuesto son los recursos de capital con 81,3 billones de pesos, equivalentes al 30%. Adicionalmente, de los fondos especiales provienen 12,4 billones de pesos (5% del total) y de las rentas parafiscales de la nación 2,2 billones de pesos (1% del total). El restante 6% corresponde a los establecimientos públicos (16,5 billones de pesos) (Gráfico 2).

Gráfico 2. Fuentes de ingresos del PGN
(Porcentaje, %)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos Fedesarrollo

Por otra parte, al analizar el presupuesto por sectores y en línea con lo establecido en el PND 2018-2022, el PGN 2020 prioriza el gasto en educación, que pasa de 41,5 billones de pesos en la vigencia 2019 a 44,2 billones para 2020, lo que representa un aumento de 6,5%. Sectores históricamente importantes como defensa y trabajo aumentaron 6,0% y 10,5% respectivamente frente al PGN de 2019, mientras que el gasto en salud disminuirá 1,2% en 2020 (Gráfico 3). De lo anterior, resaltamos el esfuerzo del Gobierno por seguir priorizando el gasto en educación, ya que con esta vigencia se completan 6 años consecutivos en los que la mayor asignación presupuestal se le otorga a este sector.

Gráfico 3. Presupuesto de gasto por sectores
(Billones de pesos)

Sector	2019	2020	Diferencia (%)
Educación	41,5	44,2	6,5
Defensa	33,4	35,4	6,0
Salud	32,3	31,9	-1,2
Trabajo	28,6	31,6	10,5
Inclusión social	11,8	12,7	7,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Nota: Estos sectores representan cerca del 57% del total del PGN

Cabe resaltar que, durante la discusión del presupuesto en el Congreso, se adicionaron tres artículos que resultan relevantes para las cuentas fiscales de la Nación. En primer lugar, se incluyó el artículo 87 que establece que las operaciones del Fondo de Estabilización del Ingreso Fiscal y de los Precios de los Combustibles se puedan estructurar, contratar y ejecutar de forma conjunta, con el fin de mitigar los riesgos fiscales derivados de las fluctuaciones de los precios del petróleo. De otro lado, el artículo 89 busca un saneamiento financiero del Sistema General de Seguridad Social. Por último, por medio del artículo 91, se busca garantizar la prestación del servicio público de energía eléctrica, en línea con lo establecido en el PND 2018- 2022, lo cual será posible a través de recursos de créditos que incluyen la emisión de bonos y otros títulos de deuda pública, en condiciones de mercado.

Consideraciones finales

Como ya se ha manifestado en ediciones anteriores de Tendencia Económica[9], las rigideces presupuestales, como las rentas de destinación específica o los porcentajes mínimos de apropiaciones (con destinación específica) que deben incluirse en la ley de presupuesto del PGN, reducen la capacidad del Gobierno para asignar de forma más eficiente los recursos de la nación. En este orden de ideas, agilizar la materialización de las recomendaciones realizadas por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública debería ser un objetivo prioritario de la política pública. En línea con lo anterior, Fedesarrollo reconoce el esfuerzo del Gobierno por resaltar la importancia de las normas que impiden modificar fácilmente la estructura presupuestal, con el fin de eliminar las rigideces a la hora de asignar el gasto público.

En términos de la programación presupuestal de esta Ley, es importante recordar que se basó en los supuestos macroeconómicos presentados en el MFMP 2019. Se destaca la proyección anual de crecimiento de 3,6% para 2019 y 4,0% para 2020, impulsado principalmente por la inversión, que a su vez estaría jalonada por los incentivos derivados de la Ley 1943 de 2018, o Ley de Financiamiento. De hecho, en la exposición de motivos del proyecto de ley del PGN 2020 se menciona su importancia en la medida en que esta tendría un impacto positivo sobre el recaudo, lo

que representaría una fuente de financiación sostenible. Dado que el pasado 16 de octubre la Corte Constitucional la declaró inexequible por vicios de procedimiento durante el trámite en el Congreso, es fundamental que el proyecto de ley de reforma tributaria que radicó el Gobierno el pasado 20 de octubre, con el mismo espíritu de la Ley de Financiamiento, se apruebe sin mayores contratiempos. Desde Fedesarrollo confiamos en que esta ley surtirá su trámite en el Congreso, dando un parte de tranquilidad al mercado.

Referencias

Departamento Nacional de Planeación (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). *Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2020*.

Senado de la República (2019). *Presupuesto General de la Nación 2020*.

Notas

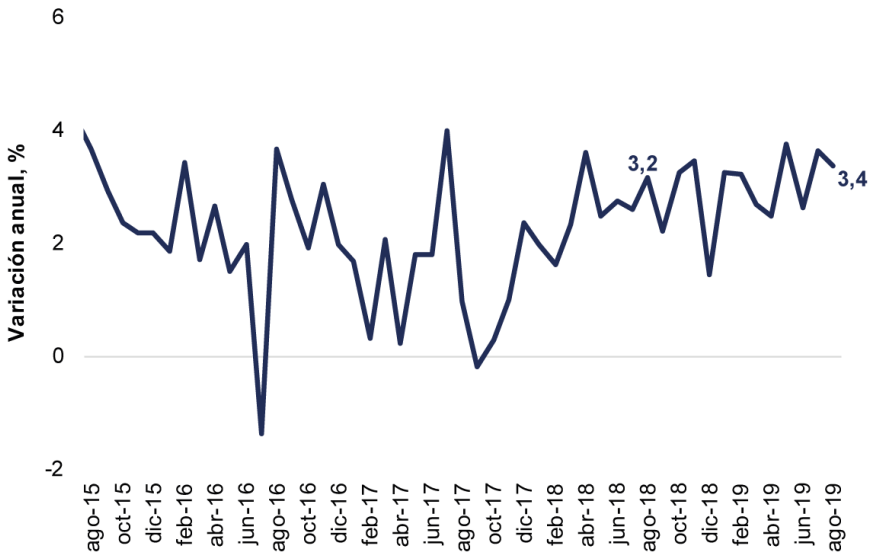
8 Con base en el texto que fue presentado para la ponencia del primer debate.

9 Ver Tendencia Económica 189 y 191.

Anexos

1) Actividad Productiva

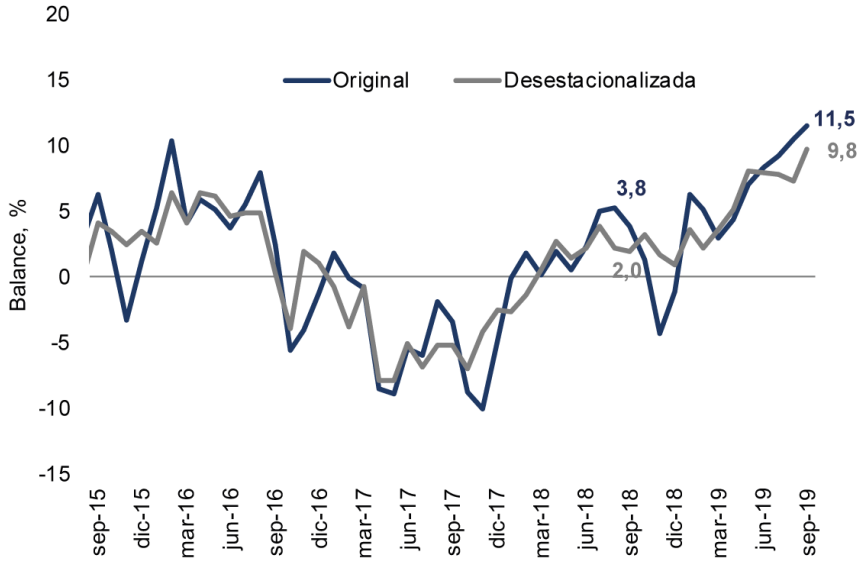
Gráfico 1: Indicador de Seguimiento de la Economía (Serie original)



Fuente: DANE.

En agosto, el Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) registró una variación anual de 3,4%, por encima de la variación registrada un año atrás, cuando se ubicó en 3,2%.

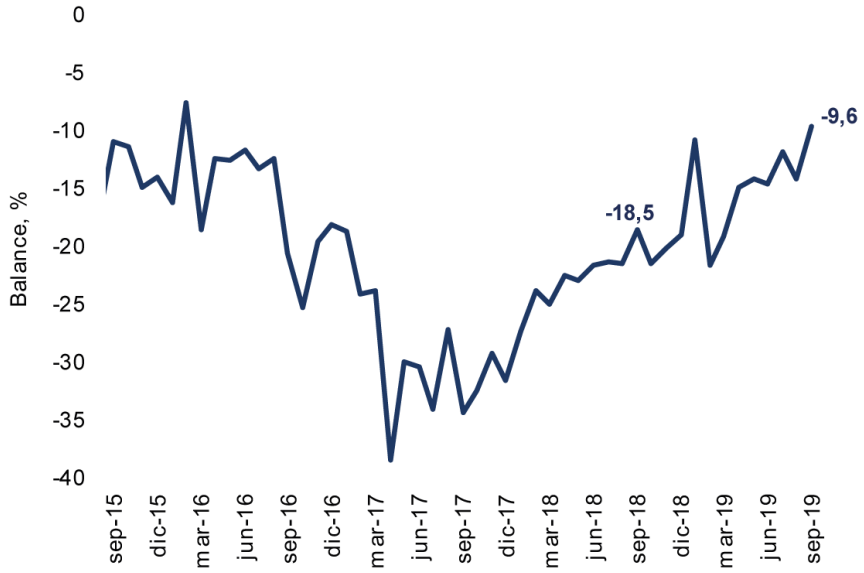
Gráfico 2: Índice de Confianza Industrial (ICI)



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

En septiembre, el Índice de Confianza Industrial (ICI) se ubicó en 11,5%, una mejora de 7,7 puntos porcentuales (pps) respecto al mismo mes de 2018. Al ajustar la serie por factores estacionales, el índice se ubicó en 9,8%.

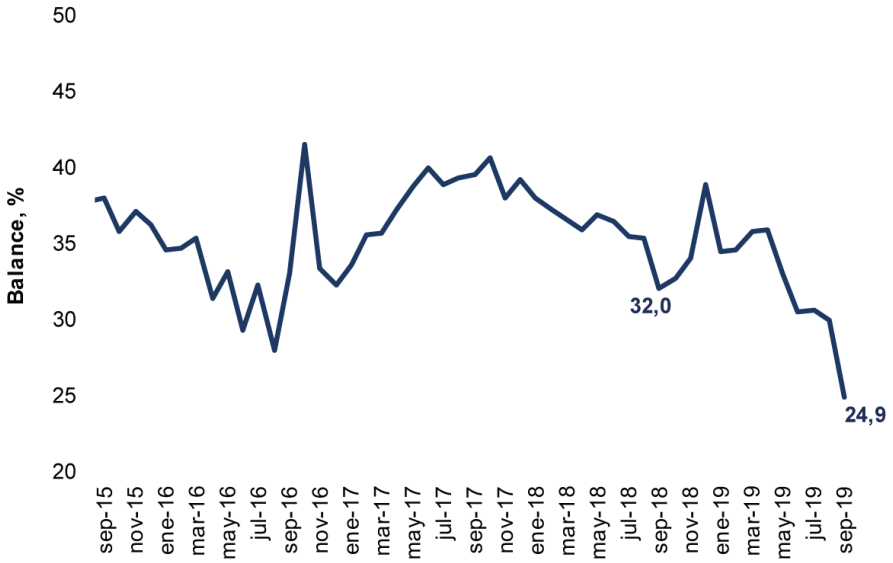
Gráfico 3: Volumen de pedidos en la industria (Serie desestacionalizada)



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

En la medición de septiembre de la Encuesta de Opinión Empresarial para la industria, el indicador de volumen actual de pedidos, en su serie desestacionalizada, registró un balance de – 9,6%, evidenciando una mejora de 8,9 pps frente al mismo mes un año atrás.

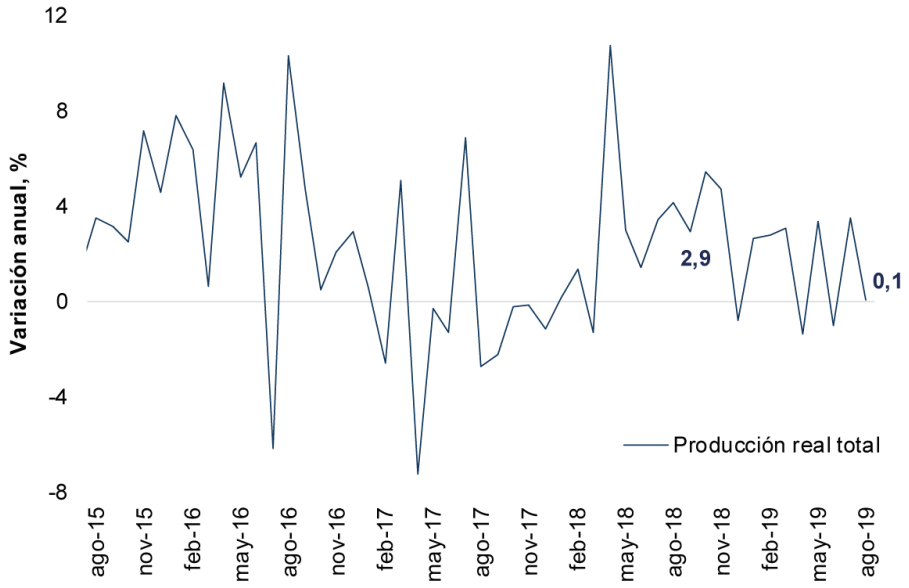
Gráfico 4: Suficiencia de capacidad instalada en la industria (Serie desestacionalizada)



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE)

El indicador de suficiencia de capacidad instalada presentó en septiembre una caída de 7,1 pps frente al mismo mes de 2018, indicando una mayor utilización de dicha capacidad. Frente al mes de agosto de 2019, el indicador mostró una disminución de -5,1 pps.

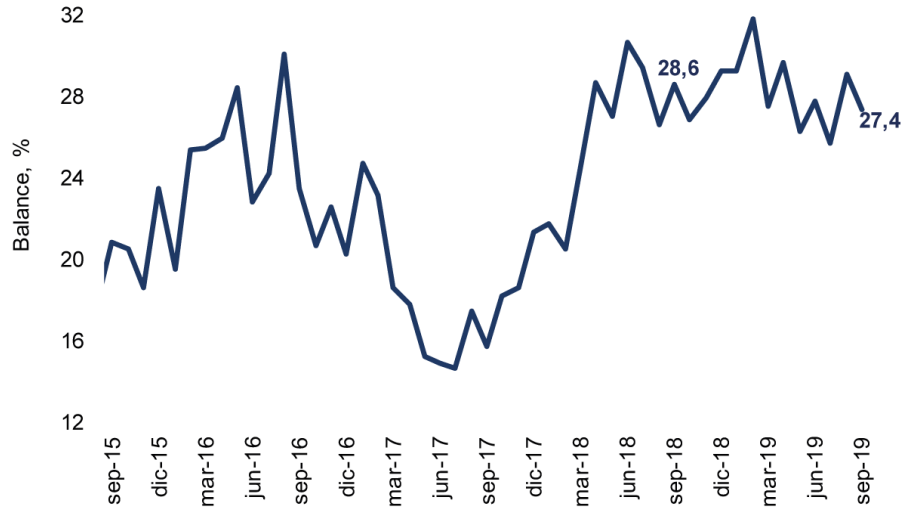
Gráfico 5: Índice de Producción Industrial (IPI)



Fuente: DANE.

El Índice de Producción Industrial (IPI) total registró en agosto una variación anual de 0,1% en términos reales, resultado que implica una disminución de 4,1 pps frente al mismo mes del año anterior.

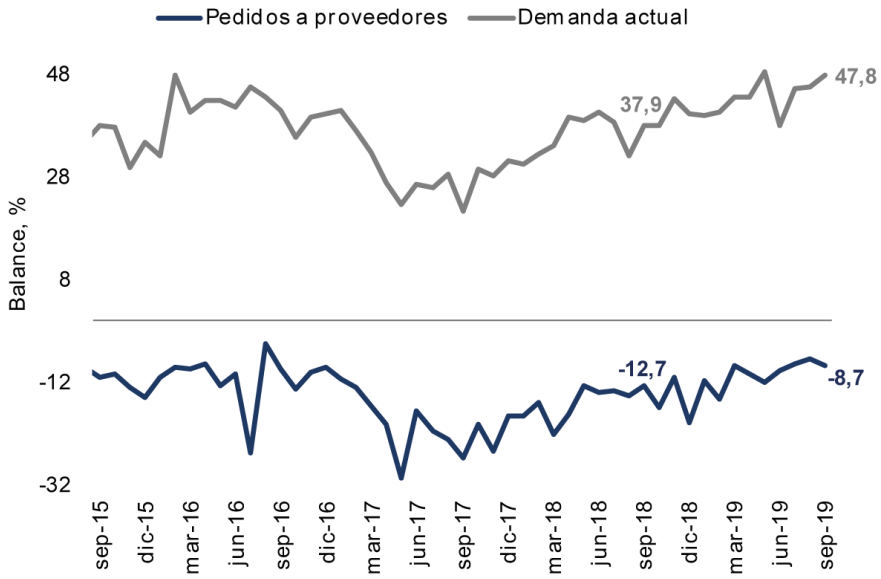
Gráfico 6: Índice de confianza comercial (ICCO)



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

En septiembre, el Índice de Confianza Comercial (ICCO) se ubicó en 27,4%, lo que representa una disminución de -1,2 pps frente al mismo mes en 2018. Por su parte, frente al mes anterior, el ICCO registró una reducción intermensual de 1,7 pps.

Gráfico 7: Evolución de los pedidos y la demanda en el comercio (Serie desestacionalizada)

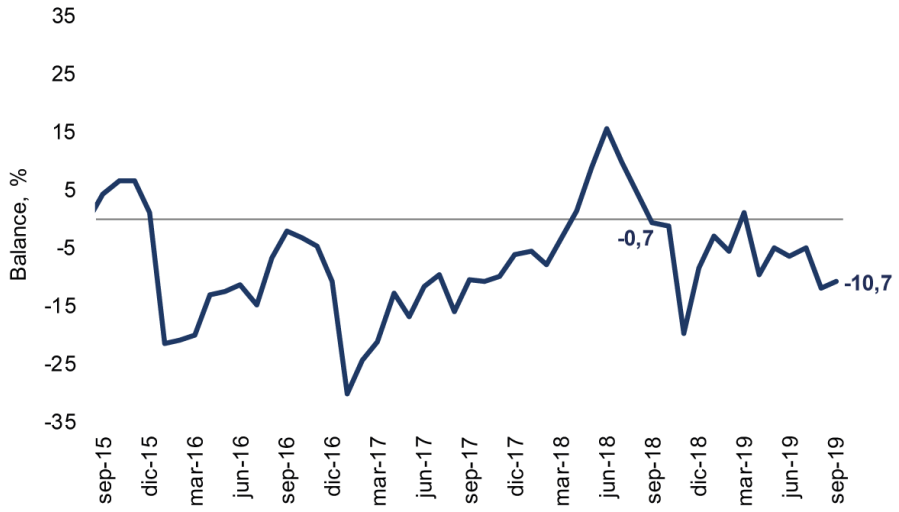


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE)

En la medición de septiembre, el indicador de demanda actual del sector comercio registró un balance de 47,8%, que representa un aumento de 9,9 pps frente al mismo mes un año atrás.

Por su parte, el indicador de pedidos a proveedores se ubicó en -8,7%, con un aumento de 4,0 pps frente al mes de septiembre del año pasado.

Gráfico 8: Índice de Confianza del Consumidor (ICC)

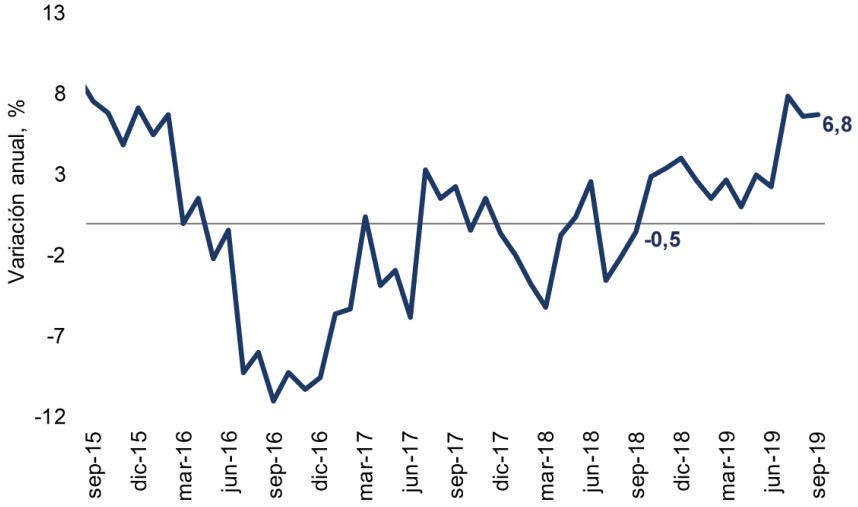


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC)

En septiembre, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) registró un balance de -10,7%, que representa un aumento de 1,1 pps relativo al mes anterior.

El mejor desempeño en la confianza de los consumidores frente al mes pasado obedece en mayor medida a un incremento en el índice de condiciones económicas, y en menor medida, a un incremento en el índice de expectativas económicas.

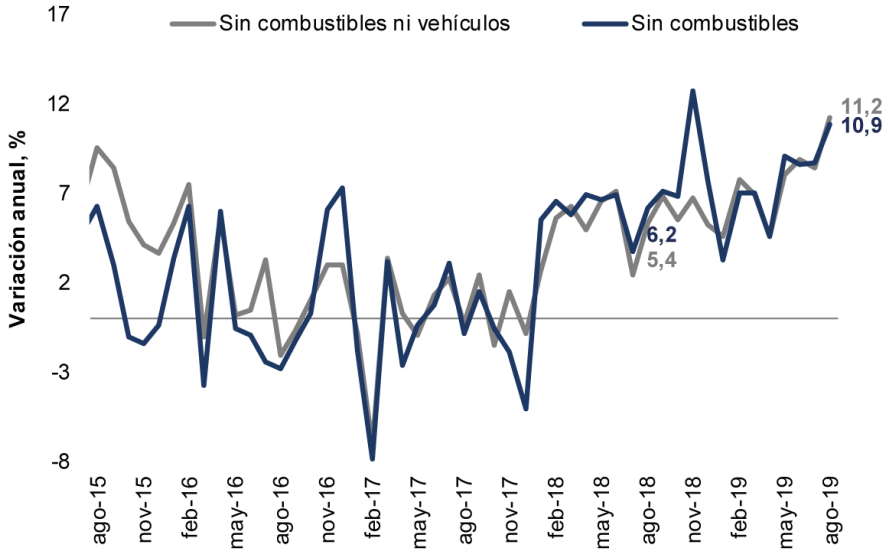
Gráfico 9: Despacho de cemento gris*



*Promedio móvil tres meses
Fuente: DANE.

En el promedio móvil julio-septiembre, los despachos de cemento gris registraron un crecimiento interanual de 6,8%, que evidencia un aumento de 7,3 pps frente a lo observado un año atrás cuando el crecimiento fue de -0,5%.

Gráfico 10: Ventas del comercio al por menor

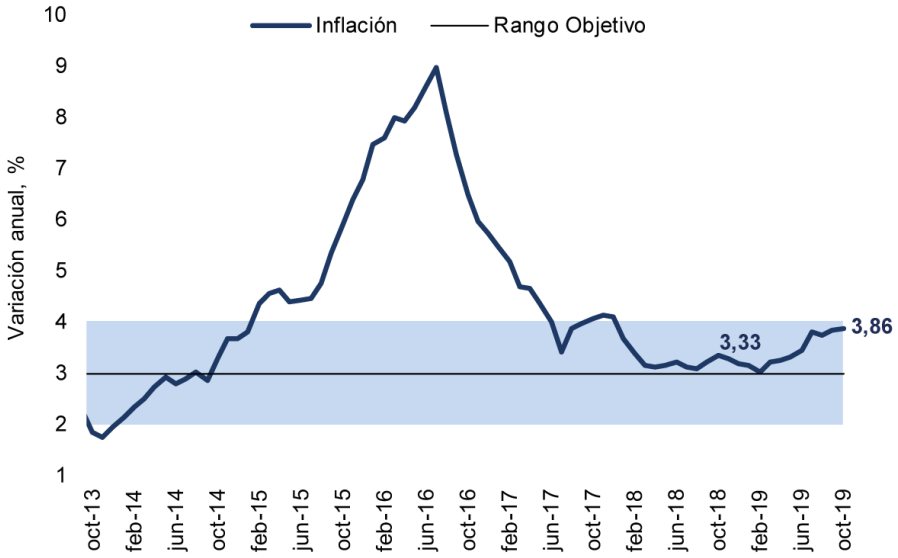


Fuente: DANE.

En agosto, las ventas reales del comercio minorista registraron una variación anual de 9,5% respecto al mismo mes de 2018. Excluyendo las ventas de combustibles y vehículos, el crecimiento real del comercio minorista se ubicó en 11,2%, mientras que el crecimiento de las ventas excluyendo solo combustibles se ubicó en 10,9%

2) Sector financiero y variables monetarias:

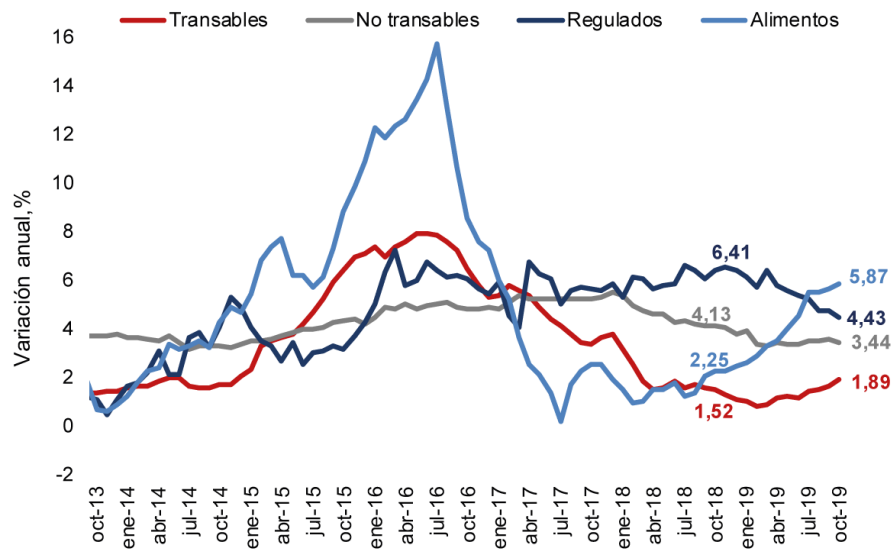
Gráfico 11: Inflación y rango objetivo del Banco de la República



Fuente: DANE y Banco de la República.

El índice de precios al consumidor (IPC) registró una variación anual en octubre de 3,86%, mientras que hace un año esta variación fue de 3,33%. La inflación mensual en octubre fue de 0,16%, por encima de la expectativa de la encuesta mensual del Banco de la República (0,14%) y de la Encuesta de Opinión Financiera (0,15%).

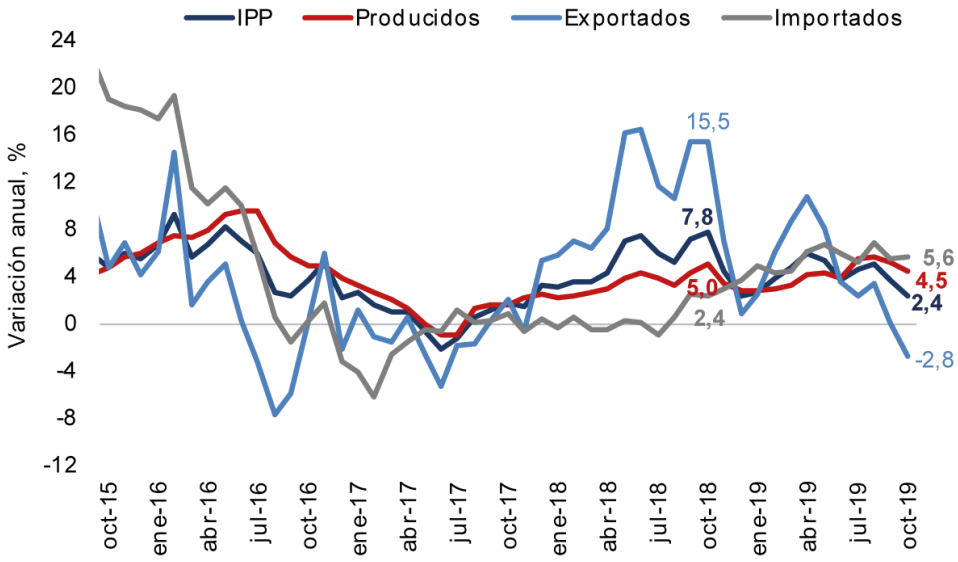
Gráfico 12: Inflación por componentes



Fuente: Banco de la República.

En octubre, la inflación de no transables fue de 3,44% anual, 0,7 pps por debajo del resultado observado el mismo mes de 2018. Por su parte, la inflación de alimentos continuó registrando el incremento más alto frente al mismo mes un año atrás (3,6 pps), ubicándose en 5,87%.

Gráfico 13: Índice de Precios al Productor

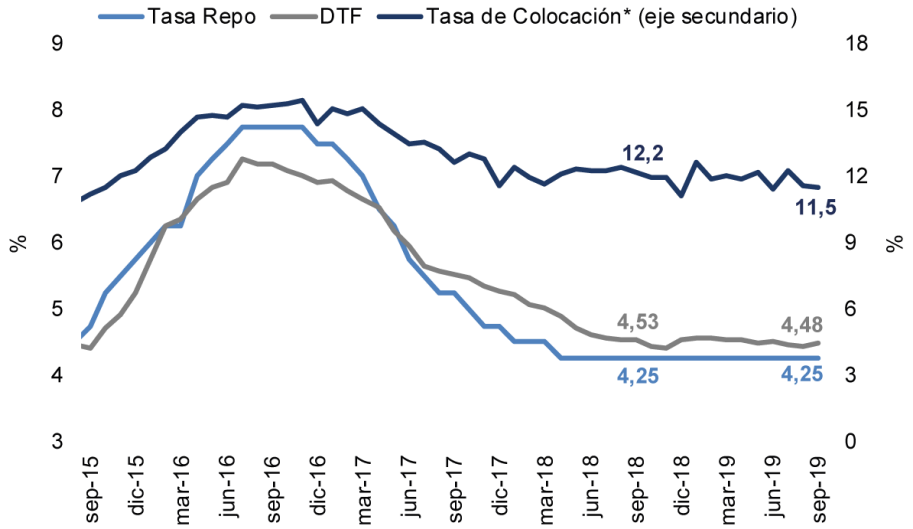


Fuente: DANE

Para el mes de octubre, el índice de Precios del Productor (IPP) registró un incremento anual de 2,4%, mientras que un año atrás esta variación fue de 7,8%.

Dentro de los componentes del IPP, el mayor incremento se dio en el grupo de importados, con una diferencia de 3,2 pps frente a octubre de 2018.

Gráfico 14: Tasas de interés

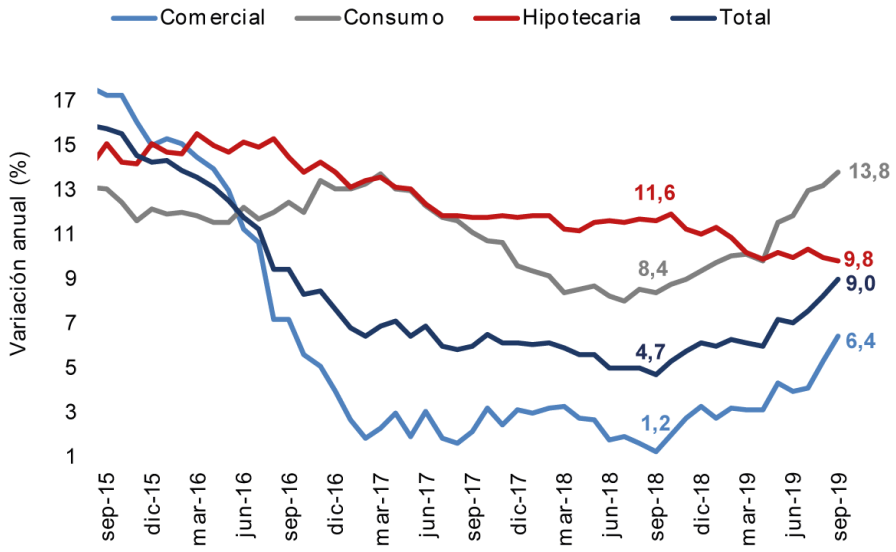


* La tasa de colocación total incluye créditos de consumo, ordinario, preferencial y tesorería.
Fuente: Banco de la República.

En la reunión de octubre, la Junta Directiva del Banco de la República decidió mantener la tasa de interés de política en 4,25%, en línea con las expectativas del mercado.

La tasa de captación DTF en septiembre se redujo 0,05 pps frente al mismo mes de 2018. Por su parte, la tasa promedio de colocación reportó una caída de 0,7 pps frente al mismo mes de 2018.

Gráfico 15: Cartera por tipo de crédito

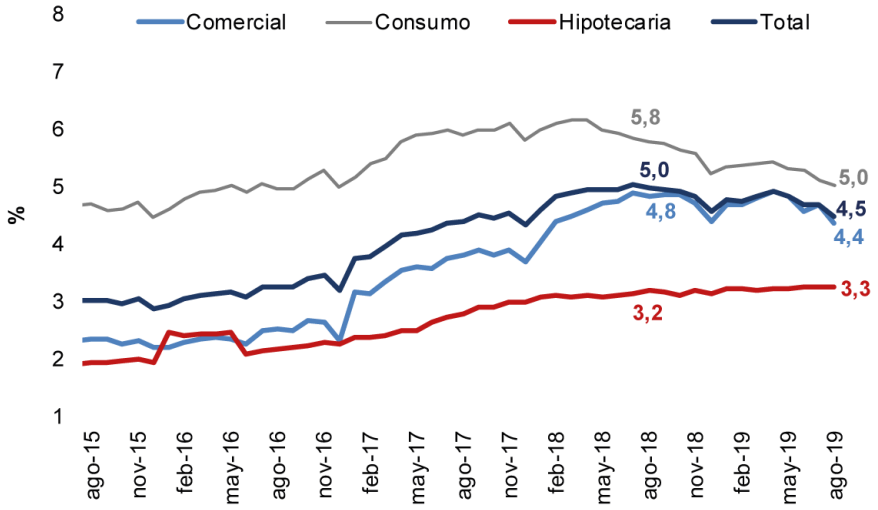


Fuente: Banco de la República y cálculos Fedesarrollo.

En septiembre, la cartera total mostró una variación nominal anual de 9,0%, 4,3 pps por encima del crecimiento anual observado en el mismo mes de 2018.

El incremento en el dinamismo de la cartera de crédito frente al año anterior se explica en mayor medida por la aceleración en la cartera de consumo, cuya tasa de crecimiento en septiembre se ubicó 5,4 pps por encima de la registrada el mismo mes del año anterior. De la misma forma, el crecimiento de la cartera comercial aumentó frente al resultado observado un año atrás (5,2 pps).

Gráfico 16: Evolución de la cartera de crédito vencida por tipo de crédito*

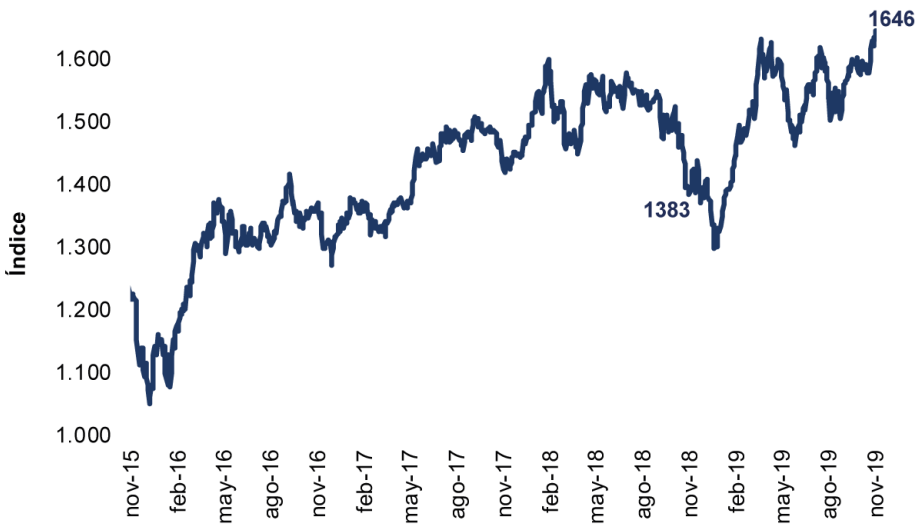


*Calidad medida como la proporción de la cartera vencida sobre la total.
Fuente: Superintendencia Financiera.

La cartera vencida como porcentaje de la cartera total se ubicó en 4,5% en agosto, 0,5 pps por debajo del dato registrado en el mismo mes un año atrás.

Al desagregar por modalidad de crédito, la calidad de la cartera hipotecaria evidenció un deterioro interanual (0,1 pps), mientras que la calidad de la cartera de consumo y comercial se recuperaron en -0,8 pps y -0,5 pps, respectivamente.

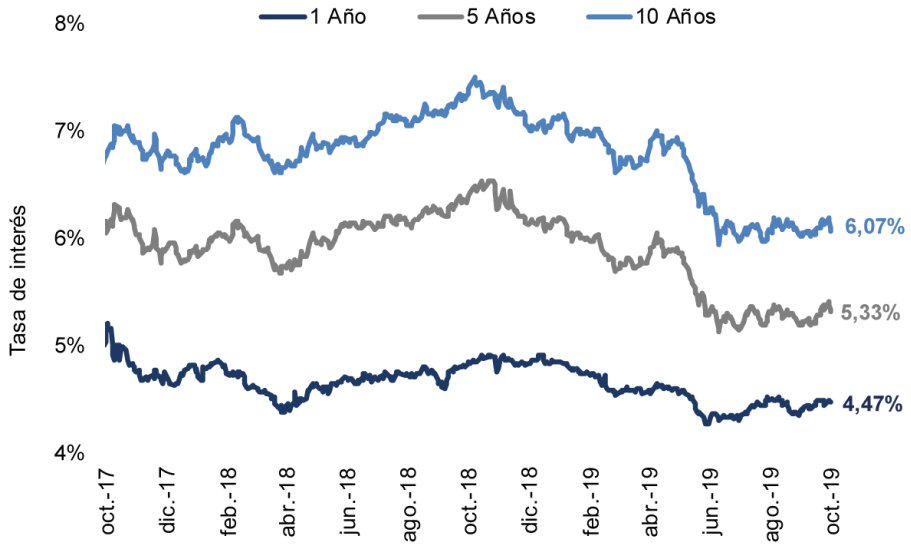
Gráfico 17: Índice COLCAP



Fuente: Banco de la República

El índice COLCAP de la Bolsa de Valores de Colombia cerró el pasado 31 de octubre en 1.633 puntos, con una valorización interanual de 17,3% y una valorización intermensual de 3,5%.

Gráfico 18: Tasas de interés de títulos TES



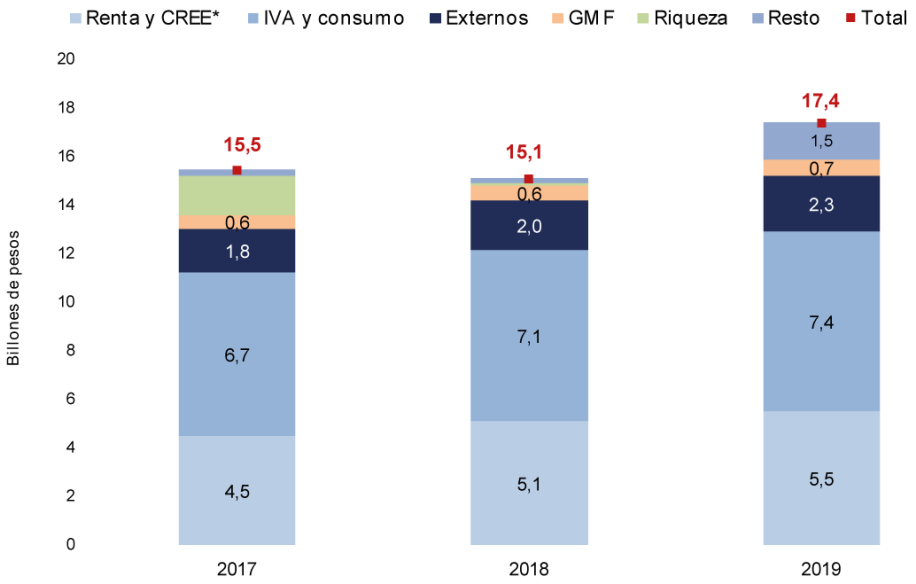
Fuente: Banco de la República.

Frente a los niveles observados un mes atrás, las tasas de TES a 1, 5 y 10 años registraron

variaciones positivas de 6, 11 y 2 puntos básicos, respectivamente.

3) Sector Fiscal

Gráfico 19: Recaudo tributario por tipo de impuesto en septiembre

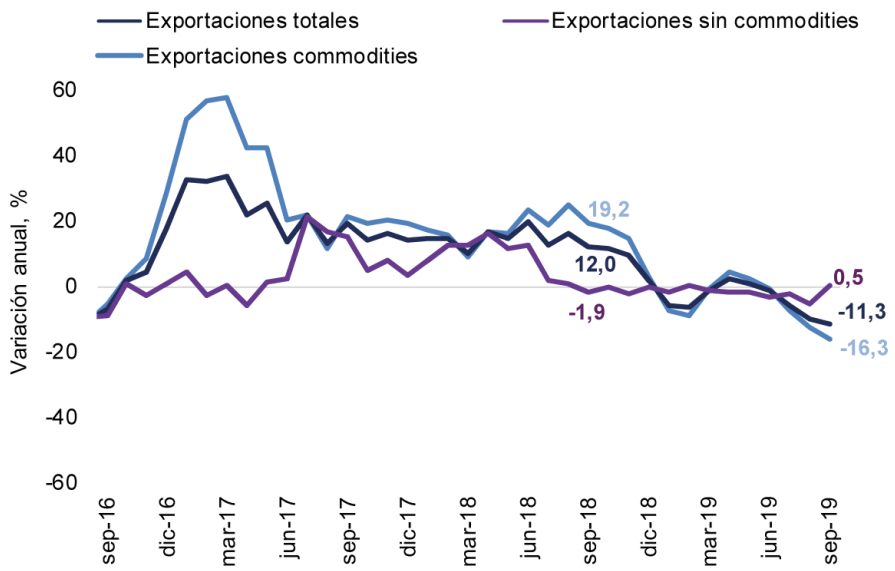


*Aunque la reforma tributaria de 2016 eliminó el impuesto CREE aún hay recaudos por este concepto debido a rezagos
Fuente: DIAN.

En septiembre, el recaudo tributario fue de 17,4 billones de pesos, que representa un crecimiento de 15,5% respecto al mismo mes de 2018. Esta variación se explica principalmente por el mayor recaudo de impuestos indirectos (20,4%), y en menor medida al recaudo de impuestos directos (6,2%).

4) Sector Externo

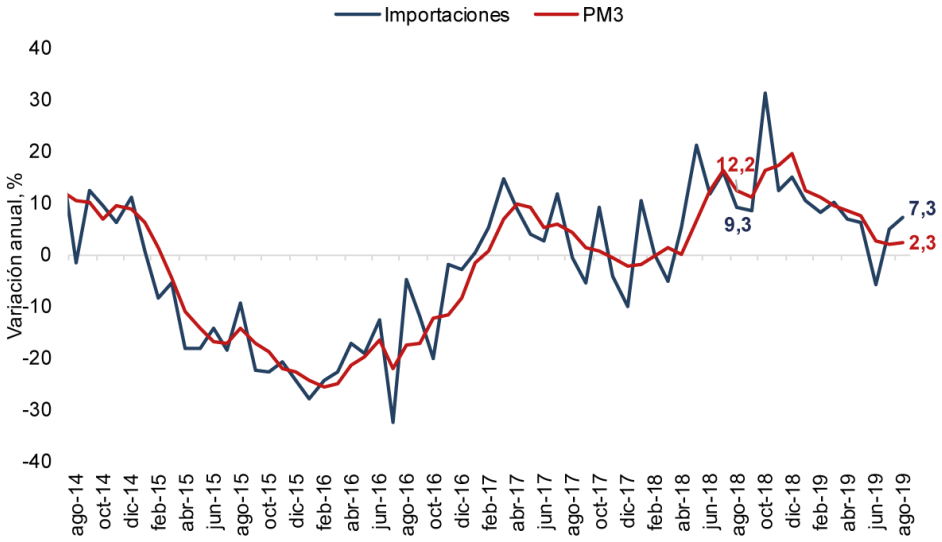
Gráfico 20: Exportaciones totales, con y sin commodities*



*Variación anual de las exportaciones totales en promedios móviles de tres meses.
Fuente: DANE.

En el trimestre móvil julio-septiembre, las exportaciones totales disminuyeron 11,3% frente al mismo periodo de 2018. Este resultado obedece al menor dinamismo en las exportaciones de commodities (-16,3%), y al mejor comportamiento en las exportaciones diferentes de commodities (0,5%)

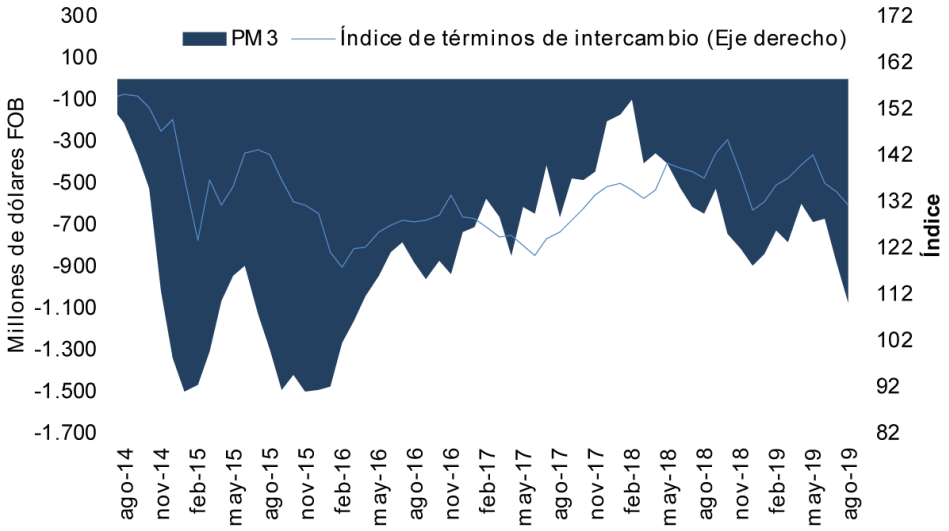
Gráfico 21: Importaciones (Valor CIF)



Fuente: DANE

En agosto, el valor en dólares de las importaciones aumentó 7,3% frente al mismo mes de 2018. Este resultado obedeció principalmente al comportamiento en el grupo de bienes de capital (9,7%), bienes intermedios y materias primas (7,3%), y en menor medida, bienes de consumo (4,2%).

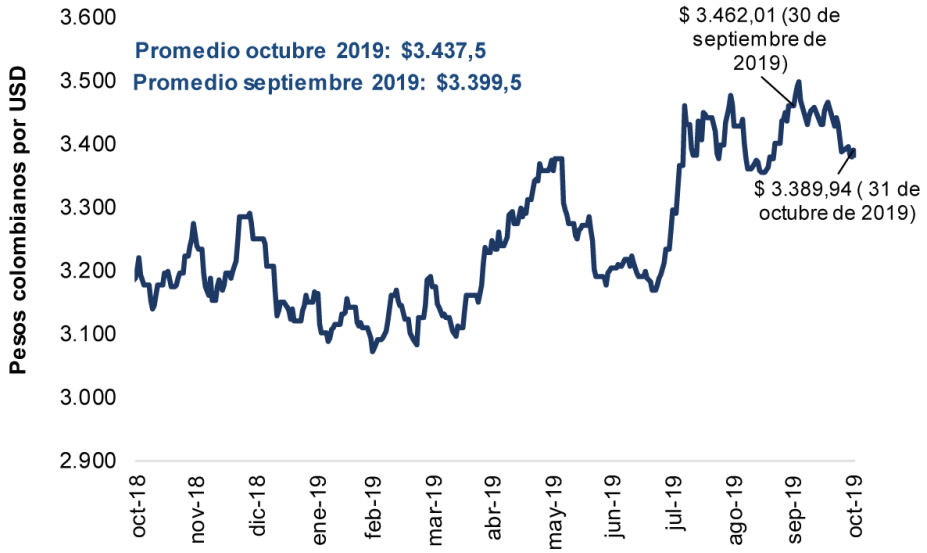
Gráfico 22: Evolución de la balanza comercial y los términos de intercambio (enero 2007=100)



Fuente: Banco de la República-DANE
* Promedio trimestre móvil

En el trimestre móvil junio-agosto, el déficit comercial fue de USD 1,073 millones FOB, lo que representó un aumento de USD 427 millones respecto al mismo trimestre móvil del año pasado.

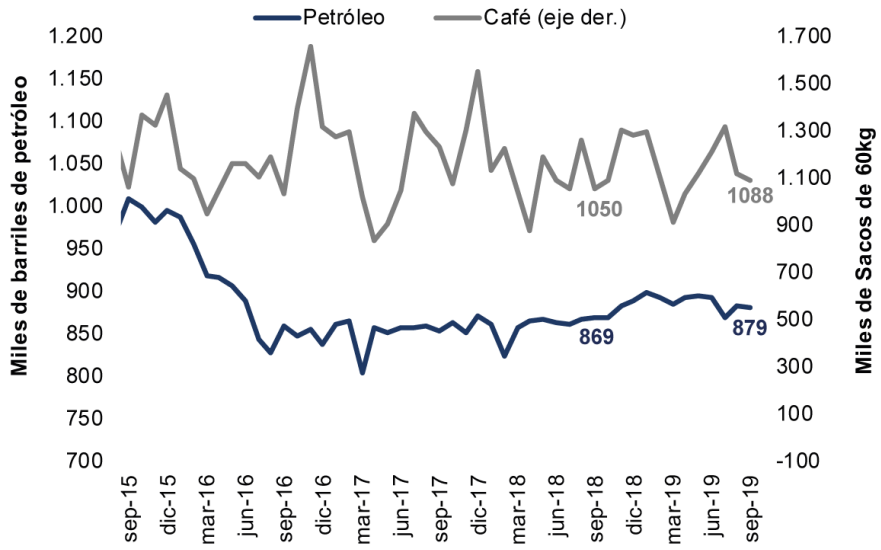
Gráfico 23: Tasa de cambio



Fuente: Banco de la República.

En el mes de octubre, el promedio de la tasa de cambio se ubicó en $ 3.437,5 pesos por dólar, lo que representó una depreciación de 1,1% frente al promedio de septiembre cuando se situó en $ 3.399,5 pesos por dólar.

Gráfico 24: Producción de café y petróleo



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos y Federación Nacional de Cafeteros.

En septiembre, la producción de café alcanzó 1.088 miles de sacos de 60 kilos, un aumento de 3,6% frente al mismo mes de 2018.

Por otra parte, la producción promedio de petróleo durante el mes de septiembre fue de 879 mil barriles diarios, que representa un aumento de 1,2% frente a un año atrás.