



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 25 - Enero 2007 • Comentarios a: [molivera@fedesarrollo.org](mailto:molivera@fedesarrollo.org)

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. y Mauricio Olivera G.

## AGENDA LEGISLATIVA

### MARZO-JUNIO 2007

#### 1. Introducción

Se acerca el comienzo del segundo periodo de la legislatura 2006-2007, que va desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio, en el que se discutirán reformas fundamentales para el curso de la economía del país en los próximos años. Sin duda, este periodo legislativo empieza en medio de un ambiente político enrarecido, debido no solo a las investigaciones en curso de algunos parlamentarios por parte de la Corte Suprema de Justicia, sino también a las demostraciones de la fragilidad de la bancada parlamentaria del gobierno en el período que acaba de terminar. Adicionalmente, es necesario resaltar que el primer semestre del año se caracterizará por el inicio de las campañas políticas para elegir alcaldes y gobernadores, lo que sin duda hará más difícil la aprobación de cualquier iniciativa.

La presente edición de ECONOMÍA Y POLÍTICA tiene como propósito revisar en detalle los tres proyectos económicos más importantes de la agenda legislativa durante el próximo semestre. Estos son: el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, el Proyecto de Acto Legislativo que reforma el régimen de transferencias a municipios y departamentos, y el tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. Sin lugar a dudas, el gobierno debe procurar la pronta aprobación de estas tres iniciativas, siempre y cuando tenga la fortaleza para que durante las discusiones en el Congreso no se desfigure el propósito y el contenido de cada una de ellas. Para ello, deberá ejercer un liderazgo político firme pero incluyente.

#### 2. El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es la herramienta por excelencia que traduce las promesas hechas por el candidato elegido en políticas y programas que se financian con los recursos públicos. Es un delicado ejercicio en el cual el Ejecutivo debe balancear las necesidades con los recursos escasos, con el fin de no generar fuertes desequilibrios macroeconómicos. Además, al programar el uso de los recursos, es necesario tener en cuenta la capacidad de ejecución de cada una de las entidades del sector público para de esta manera implementar las políticas de la forma más eficiente posible.

Antes de entrar a analizar los objetivos del Plan de Desarrollo en detalle, FEDESARROLLO quiere resaltar los potenciales problemas que pueden acarrear su trámite y ejecución. Antes de la Constitución de 1991, los planes de desarrollo existieron como documentos de planificación de cada nuevo gobierno. Con la nueva constitución, estos deben convertirse en ley, es decir, deben ser discutidos con representantes de diferentes sectores de la sociedad civil agrupados en el Consejo Nacional de Planeación, para luego ser aprobados por el Congreso de la República<sup>1</sup>.

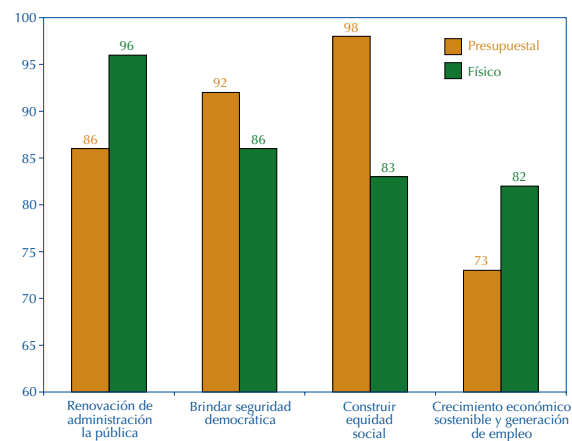
<sup>1</sup> Los artículos de la Constitución de 1991 referentes a la planeación y al Plan Nacional de Desarrollo se desarrollaron mediante la Ley 142 de 1994, o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Esta ley también define la estructura del Plan Nacional de Desarrollo y de su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones.

Aunque este nuevo paso fortalece la planeación como un ejercicio democrático sobre el uso de los recursos públicos, también genera costos. En primer lugar, a pesar de las intenciones iniciales del PND, las discusiones para su aprobación pueden desviarse hacia la inclusión de proyectos en favor de intereses particulares. En este sentido, no sobra reiterar que durante las discusiones de aprobación del Plan, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo y la sociedad civil deben primar los intereses de la sociedad en su conjunto.

En segundo lugar, la negociación implica cambios, especialmente para el Ejecutivo. Aunque esto representa un ejercicio democrático, este costo no sería alto si las decisiones de carácter político se toman con criterios técnicos de eficiencia y equidad del gasto público. FEDESARROLLO recomienda entonces que, en la medida de lo posible, las discusiones usen la información técnica disponible para que de esta manera los recursos públicos se utilicen de la manera más eficiente. Para esto es necesario fomentar mecanismos como la rendición de cuentas, que estimulen la participación de la ciudadanía en el control del uso de los recursos públicos a través de la publicación de información relevante. En este sentido, resulta positiva la manera como este gobierno, en su período anterior, estimuló el cambio del presupuesto público de una herramienta puramente procedimental y de control sobre el uso de los recursos hacia una herramienta estratégica de desarrollo a través de la generación de información sobre los resultados del presupuesto en términos físicos (por ejemplo, el número de casas, el número de becas, el número de matriculas en primaria y secundaria), y no solo en términos financieros (es decir, cuantos recursos se destinaron al sector vivienda y al sector educación).

Este cambio terminó con un seguimiento a las metas del PND del período anterior. El balance del PND “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”<sup>2</sup> muestra como los grandes logros se dieron en el programa de renovación de la administración pública, mientras que los resultados de los programas económicos y de gasto social (“Construir equidad social” y “Crecimiento económico sostenible y generación de empleo”) son los más bajos (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**CUMPLIMIENTO FÍSICO Y PRESUPUESTAL DEL PND 2002-2006 (% de metas comprometidas en el DNP)**



Fuente: DNP, (2006).

Adicionalmente, el programa “Construir equidad social”, en el cual se agrupan los proyectos de gasto social, ejecutó la mayor cantidad de recursos programados (98%), pero en términos de metas físicas logró solo el 83%, convirtiéndose así en el programa del PND de menor eficiencia relativa. En otras palabras, esta información parece indicar que las entidades que ejecutan el gasto social son comparativamente menos eficientes.

FEDESARROLLO insiste entonces en que esta información también se use para las discusiones entre el Ejecutivo y el Legislativo tanto del presupuesto como del PND - que equivale también a un ejercicio de presupuestación cuatrienal-. Por ejemplo, ¿el PND 2006-2010” y la financiación de sus objetivos se basan en la información sobre los resultados del Plan de Desarrollo del período anterior? ¿Para lograr los resultados de los programas sociales, por ejemplo el referente a la reducción de la pobreza diseñado en la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad -MERP-, se tiene en cuenta la baja eficiencia de las instituciones encargadas de ejecutarlo? Este tipo de interrogantes son los que se deben tener en cuenta para fortalecer el Plan Nacional de Desarrollo como una herramienta de planeación de mediano plazo que asigne y ejecute los recursos públicos de la manera más eficiente.

En tercer lugar, FEDESARROLLO considera un avance muy positivo en la presupuestación la introducción del Marco

<sup>2</sup> Ver “Balance PND 2005”, DNP, enero 2006, <http://www.sigob.gov.co/ren/>

de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) como una herramienta de programación de las entidades que hizo este gobierno durante su primer período. Sin embargo, considera que es necesario articular y armonizar esta herramienta con el PND, que en últimas es también una herramienta de planeación de mediano plazo, y que, por ley, debe incluir un plan plurianual de inversiones para cumplir con sus metas.

Otro aspecto importante a considerar, es que tanto el PND como el MGMP deben convertirse en herramientas estratégicas para el logro del crecimiento y el desarrollo. En un estudio reciente realizado por FEDESARROLLO<sup>3</sup>, se muestra como los recursos de inversión ejecutados han estado por debajo hasta 6 puntos del producto PIB respecto a lo estipulado en el PND. Adicionalmente, esta baja ejecución varía considerablemente entre sectores (Gráfico 2). Estos resultados muestran que es necesario hacer un seguimiento más detallado, una evaluación más profunda de los resultados y logros de los PND<sup>4</sup>, y un uso más frecuente de la información relevante para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos, especialmente cuando su negociación y aprobación acarrearán costos considerables en términos políticos y de tiempo<sup>5</sup>.

### 3. Régimen de transferencias territoriales

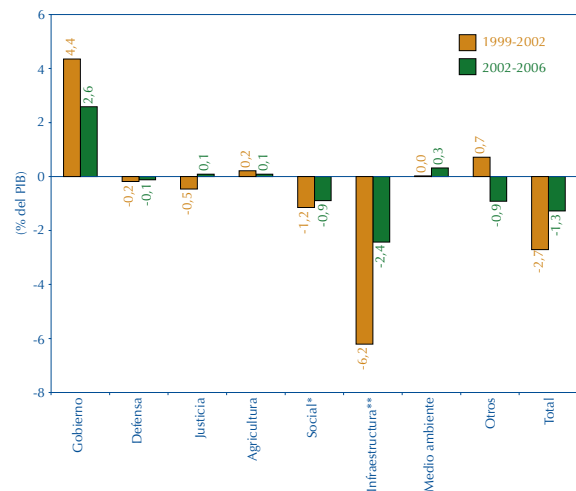
En una de las últimas sesiones del periodo legislativo anterior, fue aprobado en cuarto debate el Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2006 (Senado), que busca modificar el Sistema General de Participaciones (SGP), que no es otra cosa que es el mecanismo de cálculo para la asignación y distribución de los recursos que el gobierno nacional central (GNC) le transfiere anualmente a los municipios y departamentos del país. De este modo, en el próximo periodo legislativo el proyecto debe surtir los cuatro debates restantes que requiere una modificación a la Constitución.

<sup>3</sup> Cárdenas Mauricio, Carolina Mejía y Mauricio Olivera (2006), "La economía política del proceso presupuestal", Fedesarrollo Working Paper No. 31.

<sup>4</sup> Tal como lo exige también la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. En sus artículos 29 y 30 (Capítulo VII), esta ley exige una evaluación anual del PND en términos de los resultados de su Plan Plurianual de Inversión.

<sup>5</sup> La preparación y aprobación del PND se demora los primeros 9 meses de cada nueva administración.

**Gráfico 2**  
**COMPARACIÓN ENTRE EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES Y LA EJECUCIÓN DEFINITIVA DE LA INVERSIÓN: 1999-2006**



\* Corresponde a Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Vivienda y Saneamiento Básico.

\*\* Incluye Comunicaciones, Transporte, Minas y Energía y Sistemas de Transporte Masivo.

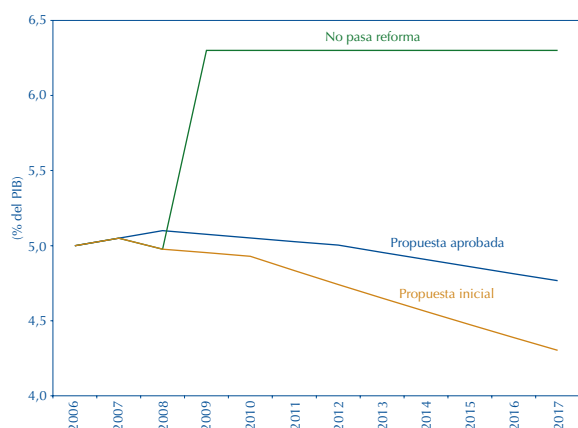
Fuente: Cárdenas et. al. (2006).

FEDESARROLLO ha venido insistiendo en que esta es una de las reformas económicas más importantes de los últimos años, dadas sus implicaciones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas del país. De regresar al régimen anterior, a partir del año 2009 las transferencias serían como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, es decir 43,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), y se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores. La diferencia en el monto transferido sería grande, ya que para 2006 este fue de 27%<sup>6</sup> de los ICN. El Gráfico 3 muestra las implicaciones de este esquema. Las transferencias pasarían de representar el 5% del PIB en 2008 a 6,3% en 2009, lo que se traduce en un aumento del déficit del ICN de un poco más de un punto del producto.

Por otro lado, de ser aprobado el proyecto de ley, a partir de 2008 las transferencias crecerían en un 4% real en

<sup>6</sup> En parte explicado por un importante incremento en los ingresos tributarios a raíz del dinamismo de la actividad económica durante el 2006. De acuerdo a los cálculos de FEDESARROLLO, el crecimiento real del PIB para el año pasado alcanzó 5,6%, el dato más alto desde principios de los noventa.

**Gráfico 3**  
**TRANSFERENCIAS TERRITORIALES SGP**



Fuente: MFMP y cálculo de FEDESARROLLO.

2008, 3,5% en 2008 y 2009, y 3% durante 2009-2016<sup>7</sup>. Con estas cifras, se estima que el déficit del ICN será aproximadamente 4,9% del PIB en 2008 y 5,1% en 2009, de modo que el paso de la reforma le ahorraría al fisco aproximadamente 1,2% del PIB.

Además de los claros beneficios en términos de sostenibilidad fiscal, el desligar -así sea transitoriamente- las transferencias de los ICN, le asegura a las entidades territoriales que su principal fuente de recursos sea estable en el tiempo. Esta reducción en la volatilidad, condición necesaria para una adecuada planeación del gasto, contribuye a que las entidades territoriales cumplan con los objetivos de cobertura y calidad en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, que el país se ha trazado por medio de la descentralización.

No obstante, es necesario resaltar que el proyecto ha sufrido grandes modificaciones a lo largo de los primeros cuatro debates reglamentarios. En la propuesta inicial presentada por el gobierno se estipulaba una modificación permanente del régimen, escalonada de la siguiente forma: un aumento real de las transferencias de 3,5% entre 2009 y 2010, y de 2% de 2011 en adelante. Adicionalmente, el Ejecutivo propuso que en caso de que el crecimiento de la economía superara el 4%, los puntos por encima de dicho

porcentaje se repartirían entre Gobierno y regiones, “previo descuento de los recursos que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real no fuese suficiente para financiar el porcentaje de crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones”.

Después de la primera vuelta en el Congreso, se adelantó la entrada en vigencia de la nueva fórmula a 2008, se eliminó el carácter permanente de la reforma haciendo que en 2016 se retorne al antiguo régimen, se aumentó sustancialmente el crecimiento de los recursos, se eliminó la disposición según la cual en épocas de auge (crecimiento por encima del 4%) el GNC descuenta las transferencias adicionales por lo que la nación hubiese tenido que asumir en los años en que la actividad económica no hubiese alcanzado a cubrir el crecimiento real estipulado en la norma y, adicionalmente, se estableció que el 2% del total de recursos del SGP debe destinarse a los municipios con una población menor a 25.000 habitantes. Esto último sin que haya claridad sobre la utilización y criterios de distribución de estos recursos.

A pesar de que las modificaciones mencionadas disminuyen el alcance de la propuesta original, las disposiciones del Proyecto de Acto Legislativo son necesarias para la estabilidad macroeconómica del país, por lo que FEDESARROLLO apoya plenamente la expedita aprobación de esta reforma. No obstante, el gobierno debe mantener una posición firme en lo que resta del proceso, con el fin de evitar nuevos cambios que desvíen la propuesta de su objetivo inicial y diluyan el efecto positivo de los acuerdos logrados hasta el momento.

#### 4. Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos

Otro proyecto fundamental que se discutirá en el Congreso en el próximo periodo legislativo es el tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. El TLC es una oportunidad para profundizar las relaciones económicas y comerciales entre los dos países, en un contexto de reglas claras y permanentes. Diversos estudios han demostrado<sup>8</sup> que aunque el impacto de la mayor profundización comercial

<sup>7</sup> Más un punto adicional para el sector educación que no entra a formar parte de la base y por tanto no se incluye en la fórmula de crecimiento.

<sup>8</sup> Ver la revisión de estudios en Reina, Gamboa y Harker (2005), “El Distrito Capital frente al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: Impacto potencial en la economía regional y respuestas de políticas públicas”. FEDESARROLLO.

no será homogéneo en todos los sectores de la economía colombiana, el efecto sobre el agregado de la economía es positivo. Estimaciones preliminares a la culminación de la negociación dan cuenta de un impacto de largo plazo sobre el crecimiento económico cercano a medio punto porcentual<sup>9</sup>. Sin duda, el tratado es favorable para el desarrollo y crecimiento económico del país.

Ahora bien, con el fin de evitar expectativas negativas que pueden afectar el alto crecimiento que la economía colombiana está viviendo en este momento, se requiere que el Congreso Colombiano ratifique el tratado en el actual periodo legislativo. Para lograr este cometido, resulta útil repasar algunas lecciones que dejó la etapa de negociación del TLC. Por un lado, la economía política del TLC entre el equipo del gobierno y los empresarios hicieron que la etapa de negociación durara más de lo previsto. Esta afirmación no olvida también que la negociación con el equipo de Estados Unidos también fue dispendiosa, y esto también retrasó los resultados. Este retraso resultó en que no se logró introducir en el Congreso de Estados Unidos el tratado para su discusión y aprobación cuando aún primaba la mayoría republicana, más proclive hacia el libre comercio, y bajo la cual se puede suponer que el tratado habría sido aprobado de manera más expedita. Por el contrario, la aprobación del TLC enfrenta ahora una mayoría demócrata, lo que pone a Colombia en aprietos. Esto ya se demostró al final del año pasado, cuando el país sufrió considerablemente tratando de conseguir la extensión del APTDEA.

En este momento, la posición de la mayoría demócrata está centrada en la revisión de la legislación laboral colombiana. Esta posición no implica que se revisen aspectos ya negociados en el TLC, pero sí que sea necesario anexas al tratado una carta con las modificaciones pertinentes, las cuales van encaminadas a hacer cumplir la legislación

laboral en Colombia con el fin de evitar que Colombia compita con bajos salarios, y de esta manera proteger a los trabajadores de Estados Unidos. Aunque estas presiones pueden generar resistencia en algunos sectores del Congreso, FEDESARROLLO considera que deben aplicarse en la medida en que los beneficios del TLC se extiendan a toda la sociedad.

FEDESARROLLO considera entonces que estas experiencias dejan una lección para la presente legislatura en Colombia. La complejidad de la economía política no puede ir en contra del bien colectivo. En este sentido, el Congreso, aunque no debe dejar de estudiar a fondo el TLC y ejercer su papel de control político, no debe permitir que primen los intereses privados o las ideologías, y menos que esto lleven una nueva demora en la aprobación del tratado, por lo menos al interior de Colombia. En otras palabras, aunque el Congreso debe ejercer su control, FEDESARROLLO piensa que lo debe hacer de manera técnica y expedita.

## 5. Conclusiones

En suma, la presente legislatura tiene en sus manos tres grandes proyectos económicos: La aprobación del PND para el cuatrienio presidencial que se está iniciando, la reforma a las transferencias territoriales, y la aprobación del TLC. Estos tres proyectos van a tener efectos sustanciales sobre la economía colombiana y sobre la senda de alto crecimiento que en este momento está disfrutando. En ese sentido, FEDESARROLLO considera que el Congreso debe actuar con celeridad para la aprobación de estos proyectos, y de esta manera evitar que incertidumbre o retrasos en su aprobación tengan efectos negativos en la economía. Adicionalmente, es necesario que el Legislativo actúe con el debido respaldo en la información y análisis técnico, pensando en el bien colectivo sobre los intereses privados o las ideologías.

---

<sup>9</sup> FEDESARROLLO (2004), "Implicaciones económicas y sociales del TLC en Colombia". Estudio realizado para el Ministerio de Industria y Comercio.