

**¿DEBE SER LA ESTRATEGIA ECONÓMICA DE COLOMBIA PARA SALIR DE LA
CRISIS CONTEMPORÁNEA ELIMINAR LAS POLÍTICAS QUE NO SE HAN
IMPLEMENTADO?**

FERNANDO ARBELAEZ SOTO

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, D.C. 2003**

I. INTRODUCCION

Desde el año 1998, y alcanzando un pico dramático en 1999, Colombia enfrentó una de las crisis económicas más grandes de toda su historia. Hemos padecido los índices más bajos de crecimiento económico de más de medio siglo, una tasa de desempleo sostenida por encima del 15% de la población económicamente activa y eso descontando un 30% que se encuentra dedicada a actividades informales y por lo tanto sujetas a una irregularidad permanente.¹ A su vez el precio del dólar se ha incrementado en más de un 30% en el último año generando una presión inflacionaria en productos importados de primera necesidad como los hidrocarburos.

Ante esta difícil coyuntura gran parte de la opinión pública nacional se encuentra avocada a la discusión sobre las probables causas del problema y por ende sus posibles soluciones. El tema, ha sido fuente de los más grandes debates de la política nacional contemporánea, al punto que todos los candidatos presidenciales para el periodo 2002-2006 lo abordaron prioritariamente. A su vez, lo que resulta desconcertante, todos lo abordaron de la misma forma, es decir haciendo una crítica al neoliberalismo como fuente principal de las desgracias económicas contemporáneas. Horacio Serpa fue enfático sobre este punto en su discurso de cierre de campaña pronunciado en Mayo 17 de 2002, en donde le declaro la muerte al neoliberalismo. Pero el mismo Álvaro Uribe Vélez, aunque con menos vehemencia utilizó la crítica a esta doctrina económica en la búsqueda del favor de los votantes. Es de esta forma que en el punto 6 de su manifiesto democrático proyecto político de campaña, textualmente señala: “El modelo Neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social.” Siguiendo con esta línea de pensamiento en el discurso que pronuncio en el hotel Dann Carlton, la noche que salió electo a la primera magistratura del país, exigió un

cambio de cartilla económica lo que muchos interpretaron como una nueva arremetida contra esta posición económica.

Hoy en día cuando el gobierno parece no haber hecho las modificaciones que los detractores de las políticas neoclásicas siguieren y ante la falta de resultados tangibles en materia económica se escuchan voces provenientes de todas las direcciones y de todos los matices políticos exigiendo el cambio de un sistema que en su parecer se ha venido aplicando por más de 10 años sin resultados favorables. No entienden, señalan los críticos, como se insiste en aplicar un sistema que tiene empobrecido al país. Insisten en que se esta perpetuando la recesión debido a las reformas tributarias y a las políticas de recorte en el gasto público. Lo que parecen no tener en cuenta, es que el país registró un déficit consolidado de 3.6% en 2002, y que ante esta situación la alternativa es o un aumento en los impuestos o un recorte en el gasto. El argumento de que ambos son recesivos es populista y necio, porque el déficit hay que pagarlo.² La tercera posibilidad que se erige, es la de una emisión primaria que es un impuesto desde cualquier óptica y amenaza con afectar la única variable macroeconómica favorable que ha tenido el país en los últimos años, la baja inflación.

¹ Cifras Presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, y publicadas en el periódico el Tiempo el 31 de Enero de 2003. Sección Económica.

² Esta no es solo una consideración contable, consiste en una obligación legal establecida en el artículo 46 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), en los siguientes términos:

INCLUSIÓN DE PARTIDA PARA SALDAR DÉFICIT FISCAL

ART. 46.—Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo para que la comisión respectiva devuelva el proyecto.

Si los gastos excedieren el cómputo de las rentas y recursos de capital, el gobierno no solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y, en cuanto fuere necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en leyes anteriores.

En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República.

¿Pero por qué continuamos en una situación tan deficitaria si como dicen los reformistas, en el país se viene aplicando de manera descarada la cartilla neoliberal del Fondo Monetario Internacional?. Según el mismo Joseph Stiglitz, exjefarca de esta institución, el consenso de Washington en donde se plasman las principales directrices económicas de este organismo, es uno de los grandes culpables de las crisis del tercer mundo contemporáneo. De esta forma los intelectuales colombianos exigen desacatar las directrices del FMI, que nos tienen en la ruina.

Abordar cada uno de los temas que comprenden los postulados del consenso de Washington, es una labor muy ardua. Están contempladas reformas tanto estructurales en los Estados como reformas de mercado que conducen a desproteger los mercados locales. En esta medida requeriría una labor titánica identificar qué tanto se han aplicado en Colombia estas directrices. Sin embargo, una cosa si resulta evidente luego de analizar el comportamiento del gasto público en la última década y es que en el país no ha habido seriedad en el manejo del mismo. Por lo tanto resulta errado afirmar que no se debe continuar con una política que no se ha implementado.

Dada la complejidad del tema, este trabajo se limitará exclusivamente a analizar el primer punto de esta doctrina económica plasmada en el vapidado Consenso de Washington que exige la disciplina fiscal en los Estados y su aplicación para el caso Colombiano. La hipótesis que se tratará de demostrar es que en Colombia no se ha aplicado una de las principales directrices del FMI como es la disciplina fiscal y que esto se debe entre otros factores al funcionamiento del proceso presupuestal que se encuentra íntimamente ligado con un proceso político que privilegia la gobernabilidad basada en el pago de prebendas a los congresistas. En esta medida en un primer capítulo se definirá qué es la disciplina fiscal y cuál es la importancia de esta variable para lograr un crecimiento económico sostenido. En un segundo capítulo se analizara cuál ha

sido el comportamiento del Estado colombiano en materia de disciplina fiscal. En un tercer capítulo se hará un análisis detallado del proceso presupuestal colombiano, como uno de los principales factores de la indisciplina fiscal de la nación y su relación estrecha con el entorno político. En un cuarto capítulo se esbozarán algunos de los planteamientos contemporáneos respecto de posibles soluciones para un mejor manejo del proceso presupuestal que conduzca al equilibrio fiscal y finalmente se plantearán algunas conclusiones.

II. LA DISCIPLINA FISCAL

a. ¿Qué es la disciplina fiscal?

El que se ha denominado como el decálogo neoliberal, el Consenso de Washington, se centra en diez reglas que deben cumplir los países en desarrollo para alcanzar el crecimiento económico sostenible. Estas reglas que en realidad no fueron fruto de un consenso expreso, están sintetizadas en un ensayo del autor John Williamson, Senior Fellow Member del Instituto de Economía Internacional³. El mencionado autor de manera expresa señaló los siguientes puntos como benéficos para las economías latinoamericanas. Estos puntos son: la disciplina fiscal, el redireccionamiento del gasto público hacia campos con mayor impacto en la sociedad, una reforma tributaria que amplíe la base gravable, la liberalización de las tasas de interés, la obtención de una tasa de cambio competitiva, la liberalización del comercio, la apertura a la inversión directa, la privatización de las empresas estatales, la desregulación comercial, y la garantía de la propiedad privada.⁴ Este decálogo es la famosa cartilla en contra de la cual se han manifestado casi todos los enemigos del presente gobierno, y no pocos de sus cercanos amigos. La tesis como ya se ha mencionado es que su aplicación nos tiene en la ruina. Sin embargo este conjunto de reglas no puede funcionar de manera aislada, si se implantan algunas de estas

³ Este autor señala textualmente en su ensayo "what should the bank think about the Washington consensus", publicado como antesala del Reporte del Desarrollo del Banco Mundial de Julio de 1999 lo siguiente: "Ten years ago I invented the term "Washington Consensus". While it is jolly to become famous by inventing a term that reverberates around the world, I have long been doubtful as to whether the phrase that I coined served to advance the cause of rational economic policymaking."

⁴ Frente a este punto, el autor señala textualmente en el ensayo a que se hizo mención en el anterior pie de página lo siguiente: My original paper (Williamson 1990, ch.2) argued that the set of policy reforms which most of official Washington thought would be good for Latin American countries could be summarized in ten propositions: Fiscal discipline, A redirection of public expenditure priorities toward fields offering both high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health care, primary education, and infrastructure. Tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base). Interest rate liberalization. A competitive exchange rate. Trade liberalization. Liberalization of FDI inflows. Privatization. Deregulation (in the sense of abolishing barriers to entry and exit). Secure property rights.

medidas y se desconocen por completo otras, es muy probable que la receta en cualquier campo, esté condenada al fracaso. Más aún si dentro de la receta se deja el ingrediente más importante para obtener el resultado deseado.

No es posible tener un buen desempeño económico implantando cualquier medida ortodoxa o heterodoxa si no se cumple con el primer requisito de esta lista: la disciplina fiscal. Debe entenderse esta exigencia por parte del Fondo Monetario Internacional en un contexto en el cual casi todos los países del hemisferio tenían enormes déficit que habían originado crisis en la balanza de pagos y altísima inflación, que afecta principalmente a las clases más pobres, pues las clases más pudientes sacan su dinero del país ante los riesgos producidos por la inestabilidad macroeconómica.⁵ Este término (déficit fiscal) que se ha tratado de tildar por algunos como un tecnicismo, una obsesión de los fundamentalistas de mercado y un limitante a la eliminación de la pobreza, es una herramienta simple, lógica e incontrovertible. Las economías nacionales deben buscar un equilibrio presupuestal y una estabilidad de ese equilibrio si pretenden que cualquier otra acción tienda a lograr el crecimiento económico de resultado. Para cualquier persona es comprensible que si siempre gasta más del equivalente a sus ingresos en el mediano plazo entrará en bancarrota, sin embargo paradójicamente exigen con vehemencia que el Ministerio de Hacienda se comporte de esta manera, porque según ellos esta política de contracción del gasto nos tiene en la quiebra.

Muy a pesar de esas tesis que exigen del actual gobierno un cambio de política, en Colombia durante la década los 90 ha habido una ausencia absoluta de disciplina fiscal y sin embargo el desempeño económico ha sido uno de los peores de la historia. Esta afirmación será

⁵WILLIAMSON, John, ¿Did the Washington Consensus Fail? Senior Fellow Institute for International Economics, Outline of remarks at CSIS, Noviembre 6, 2002.

demostrada en el siguiente capítulo; sin embargo, por el momento lo importante es resaltar en qué consiste el déficit fiscal y cuáles son sus efectos en el crecimiento económico.

El déficit fiscal es la diferencia cuando el total de los ingresos del sector público es inferior al total de los gastos. La primera consecuencia de esta situación es que se genera una disminución del ahorro nacional, porque una de las secuelas que más ofende a los amigos de déficit es que aún en contra de sus creencias el déficit se financia con deuda que hay que pagar o consumiendo ahorros de ejercicios anteriores, tal y como sucede en una común relación comercial entre particulares. “El ahorro nacional es la suma del ahorro privado (que ocurre cuando los ciudadanos gastan menos que sus ingresos después de los impuestos) y el ahorro público (que ocurre cuando el sector público consolidado genera un superávit). El ahorro nacional se utiliza para financiar la inversión doméstica y la inversión nacional en el exterior. En otras palabras, el ahorro nacional financia la acumulación de activos por parte de los nacionales en su país de origen o en el exterior.”⁶

b. ¿Cuál es la importancia de la disciplina fiscal en el desarrollo económico?

Para responder al interrogante planteado lo más sencillo es recurrir a explicar cuáles son los efectos de la ausencia de disciplina fiscal. Anteriormente habíamos señalado que el ahorro nacional es el que financia la acumulación de activos por parte de los nacionales en su país de origen o en el exterior, sea cual sea la opción de inversión que se escoja, se traduce en un aumento en la acumulación de capital por parte de los respectivos nacionales. En consecuencia un incremento en el déficit fiscal (disminución del ahorro público) reduce el ahorro nacional a menos que este sea financiado con un aumento proporcional por parte del ahorro privado. “La

identidad macroeconómica básica establece que el balance del sector externo (BBC) es equivalente a la suma de los balances del sector público [BF=(G-T)] y del sector privado (I-S), es decir:

$$\text{BBC}=(\text{G}-\text{T}) + (\text{I}-\text{S})$$

donde G es el total de gastos (corrientes y de inversión), T el total de ingresos (impuesto y otras ingresos corrientes) del sector público, I es la inversión y S es el ahorro del sector privado. Esta identidad implica que cualquier desequilibrio en un sector debe ser compensado por los demás. Así, un desahorro público debe ser compensado por un mayor ahorro interno neto privado y/o por un ahorro externo.”⁷

Sin embargo, la evidencia empírica demuestra poca respuesta en el ahorro privado en proporción a los déficits del sector público consolidado, que se genera en una economía cualquiera. La Congressional Budget Office, concluyó en 1998 que el ahorro privado compensa un aumento en el déficit fiscal entre un 20% y un 50% del total.⁸ Otros estudios señalan que el ahorro privado compensaría un aumento del déficit público entre un 25% y un 31% como máximo.⁹ En los casos en que la situación de déficit se ve preocupante hacia el futuro el ahorro doméstico no solo no compensa porcentaje alguno del Déficit, sino que disminuye frente a los años anteriores generando aun mayor impacto en las cifras de ahorro nacional. ¿Cuál es entonces la conclusión ineludible de esta situación?, que una reducción en el ahorro nacional

⁶ GALE William G. y ORSZAG Peter R., The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline, Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper Diciembre 17, 2002 pp 2.

⁷ RAMOS Jorge y RINCON Hernán, El balance fiscal y la balanza por cuenta corriente en Colombia: canales de transmisión y causalidad, Servicio de Estudios del Banco Vizcaya Bilbao Argentaria, Junio de 2002 Bogotá.

⁸ Congressional Budget Office, “Description of Economic Models,” November 1998c. This estimate incorporates the indirect effect of budget shifts on private saving through interest rates. In other words, one of the reasons that private saving could increase in response to an expansion in the budget deficit is that the increase in the budget deficit raises interest rates, which may then induce some additional private saving.

⁹ GALE William G. y ORSZAG Peter R., The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline, Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper Diciembre 17, 2002 pp 3.

necesariamente se traduce en una reducción en la inversión nacional y por lo tanto en el ingreso futuro del país. Frente a esto quedan solo dos opciones, o se contrae la existencia de capital doméstico para saldar la diferencia o la nación se ve en la obligación de hipotecar su ingreso futuro recurriendo al endeudamiento externo.

Existen múltiples consecuencias inmediatas de una variación en el déficit fiscal. En primer lugar se presentará un incremento en las tasas de interés. Cuando se disminuye el ahorro nacional los recursos disponibles para la inversión se reducen. Esto implica una presión sobre las tasas de interés ya que los inversionistas comienzan a competir por recursos limitados para financiar sus proyectos. Adicionalmente el gobierno se ve forzado a aumentar las tasas de interés para estimular el ahorro privado y compensar el faltante en el ahorro nacional. Naturalmente un aumento en las tasas de interés desestimula la iniciativa económica de los ciudadanos.

En segundo lugar, la necesidad de recurrir a empréstitos para financiar el déficit fiscal, se convierte en una constante amenaza para la sostenibilidad de la deuda de los países. “El análisis acerca de la sostenibilidad de la deuda es en esencia un análisis de la sostenibilidad fiscal. En consecuencia lo que importa es si la situación fiscal presente y futura permitirá el pago del capital y los intereses de la deuda hacia el futuro. Si la anterior conclusión es negativa las políticas económicas se tendrán que enfocar en medidas de ajuste fiscal que aumente futuros superávits primarios.¹⁰ Como consecuencia de lo anterior, es evidente que el aumento del déficit fiscal se transforma en un aumento de la deuda como porcentaje del producto interno bruto salvo que exista un crecimiento real de la economía superior a la tasa de interés que se está pagando en promedio por el servicio de la deuda. Esa interpretación se comprende con facilidad al estudiar el caso colombiano durante los últimos años. “En términos simples se puede afirmar

que la deuda del gobierno central en Colombia se ha visto afectada por: (i) Bajo crecimiento económico, (ii) altas tasas de interés, (iii) un aumento en el déficit primario y (iv) un decrecimiento en el valor nominal de la moneda como consecuencia de las emisiones primarias a que se debe acudir por la caída en los ingresos que generan los demás componentes señalados”¹¹

En conclusión es sensato afirmar que en un escenario de vertiginoso déficit fiscal la economía nacional sufre de altas tasas de interés, aumento del endeudamiento externo, devaluación acelerada y en consecuencia bajo crecimiento económico. El déficit fiscal acelerado impide el éxito de las demás políticas económicas que se adopten, el desempeño económico exige seriedad en el manejo del gasto público. Entonces, debemos acabar con el mito de que la recesión económica se disminuye generando más gasto público y aumentando el déficit. Por el contrario, la reducción del Gasto público puede tener consecuencias expansivas por sus efectos sobre la riqueza y sobre las expectativas acerca de los impuestos futuros. “Una contracción presupuestaria reduce los tipos de interés a largo plazo e incrementa el valor de mercado de las acciones, de los bonos y de los inmuebles, lo que estimula el consumo y la inversión. Al mismo, en el escenario de un presupuesto equilibrado, un recorte adicional del gasto público tendría efectos expansivos si los hogares y las empresas le interpretan como una disminución de sus obligaciones fiscales futuras. En este caso, su riqueza neta presente crecerá y el gasto privado se verá estimulado.”¹²

¹⁰ PERRY, Guillermo, Debt and fiscal sustainability: Deja Vu?, Manuscript, the World Bank.

¹¹ LOZANO, Ignacio, Colombia's public finance in the 1990's. a decade of reforms, fiscal imbalance , and debt, Department of Economics research, Banco de la República , Colombia. Documento presentado en el marco de la reunión del POE para los temas de Política Fiscal realizado en Osaka Japón, el 28 y 29 de Septiembre de 2000.

¹² BERNALDO DE QUIRÓS, Lorenzo, El Papel de la Política Fiscal, encontrado en la página Web: www.freemarket.infonegocio.com. El autor, es presidente de Freemarket International Consulting en Madrid, España y académico asociado del Cato Institute.

III. EL COMPORTAMIENTO FISCAL DE COLOMBIA DURANTE LA DECADA DE LOS 90's.

a. El aumento del gasto publico.

M. Colbert, el todopoderoso ministro de Luis XIV, consideró que solo si el Gobierno los guiaba y subvencionaba, podrían los empresarios producir y vender las más variadas mercancías. El resultado fue el de muchas medallas, poco oro y la bancarrota fiscal. Tres siglos más tarde, la noción de “servicio público” permitió cobijar tal número de actividades que sus teóricos llegaron al extremo de sustituir el Estado autoridad por el Estado empresario. Lord Keynes recomendó, en los años 30's del siglo XX, estimular la demanda con gasto público en determinadas situaciones coyunturales. Sin embargo, el keynesianismo engolosinó a los dirigentes políticos y a los gobiernos y desde entonces fue convertido en dosis permanente, como si hoy se recetara Prozac para todo el mundo a toda hora, entronizando al gasto público como rey y señor.¹³

En los últimos 12 años este Prozac denominado gasto público ha venido recetándose en Colombia de una manera irresponsable mientras que los ingresos del Estado han permanecido casi invariables. El gasto del Estado a nivel central ha pasado de ser el 9.4% del PIB en 1990 a convertirse en el 20.8% en el 2002. Se ha necesitado de siete reformas tributarias¹⁴ para tratar de hacer sostenible esta situación, no obstante el déficit fiscal para el sector central creció del 0.5% al 3.6% en el mismo periodo de tiempo. La grafica número 1 ilustra la diferencia entre los

¹³ BETANCUR, Luis Ignacio, notas sobre el Estado que se quiere y se puede tener, Bogota 1 de noviembre de 2002. Ensayo para discusión en el Departamento Nacional de Planeación.

¹⁴ Ley 49 de 1992 decretando el IVA del 12%, Ley 6 de 1992 aumentando el IVA al 14% y fijando el impuesto a la renta en el 37.5%, Ley 223 de 1993 Estatuto Tributario, Ley 223 de 1995 Aumenta el IVA al 16%, Ley 383 de 1997 decreta el Control a la evasión, Ley 488 de 1998 impone el 0.2% de impuesto a las transacciones financieras, La ley 633 de 2000 Amplia la base del Iva y fija el impuesto a las transacciones financieras en el 0.3%.

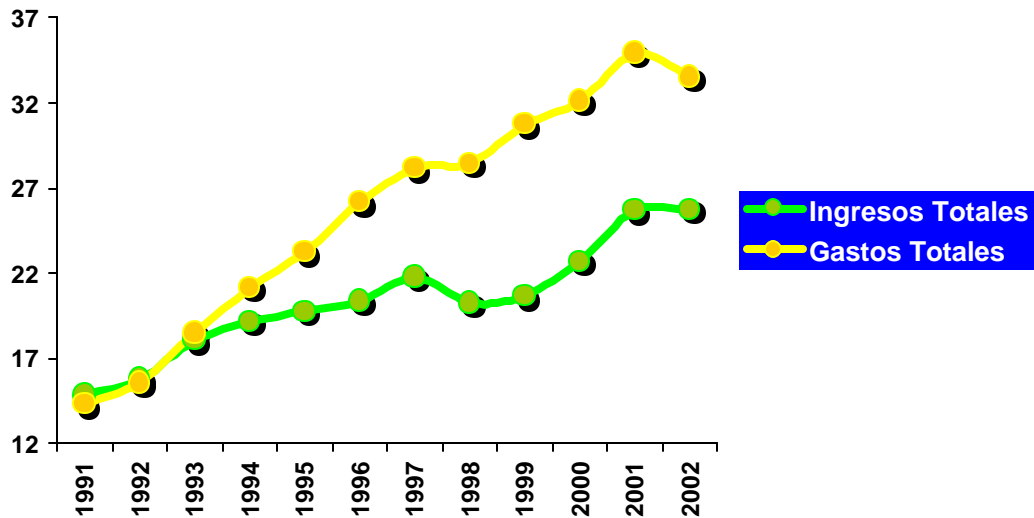
ingresos y los gastos del Estado. En amarillo el gasto público y en verde los ingresos de la nación.

No obstante resulta fundamental resaltar que gran parte del importante incremento del gasto público en los principales sectores sociales “fue consecuencia de las reformas originadas en la Constitución de 1991 que ordenaron incrementos sustanciales en los recursos asignados a educación y salud (principalmente la Ley 60 de 1993).¹⁵ Varios autores han refrendado esta aproximación que identifica a la carta magna de Colombia como uno de los principales factores de gasto público en Colombia durante la última década. “El proceso de descentralización que se inició a mediados de 1980 fue respaldado con la Constitución Política de 1991. De acuerdo con la Ley 60 de 1993, el gobierno Central esta en la obligación de transferir una parte cada vez mayor sobre sus ingresos corrientes a los gobiernos regionales cifra que ha pasado de ser el 38% en 1994 a convertirse en el 46,5% en el año 2001. La mayoría de estos recursos (cerca del 80%) deben estar orientados a inversiones en educación básica y servicios de salud. Sin embargo el Gobierno Central ha excedido estas obligaciones legales asignado inclusive más recursos de los que obliga la Ley, debido a presiones políticas.”¹⁶ Claro está, que esta delegación de gastos a favor de las regiones que la constitución de 1991 obliga, debía corresponderse con una disminución del gasto a nivel del gobierno central que no se ha presentado, tal y como se demostrará en las siguientes líneas. En esta medida no se puede garantizar que el aumento del gasto sea una consecuencia directa de la Constitución de 1991, o más bien fruto de la falta de reestructuración del Estado Central de acuerdo con las directrices que esta imponía.

¹⁵ ACOSTA, Olga Lucía “Gasto público social y arquitectura financiera cómo las condiciones fiscales existentes y esperadas afectan la provisión de servicios sociales en Colombia”, Informe Final Para el Banco Mundial Mayo de 2001.

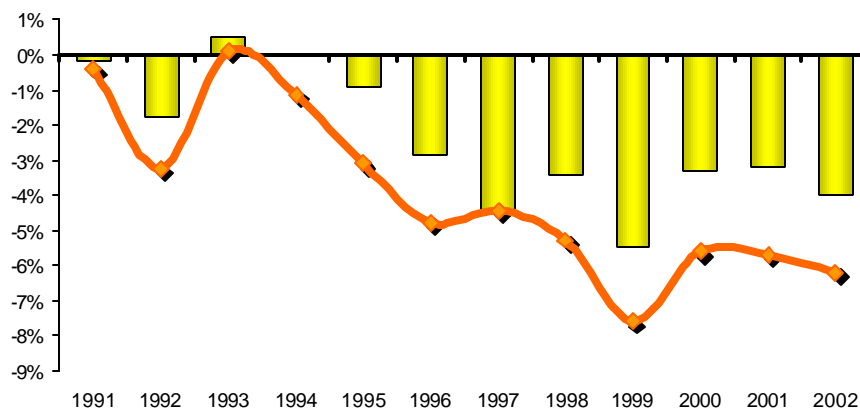
¹⁶ LOZANO, Ignacio, Colombia’s public finance in the 1990’s. a decade of reforms, fiscal imbalance , and debt, Department of Economics research, Banco de la República , Colombia. Documento presentado en el marco de la reunión del POE para los temas de Política Fiscal realizado en Osaka Japón, el 28 y 29 de Septiembre de 2000.

Gráfica No. 1.- Diferencia entre ingresos y gastos del Estado¹⁷



La grafica Número dos evidencia el comportamiento del déficit originado entre otras cosas por el paso de 204 entidades que hacen parte del Gobierno central en 1990 a 300 en la actualidad, en donde se destaca la creación de 3 Ministerios, 4 Superintendencias, y más de 60 entidades adscritas y vinculadas.¹⁸

Gráfica No.2.- Crecimiento del déficit fiscal



¹⁷ Las graficas 1,2 y 4 fueron suministradas por la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo más paradójico es que esta situación ha sido en completa contradicción con las metas establecidas por los formuladores de las políticas públicas nacionales quienes han predicado la importancia de una reducción en el tamaño del Estado, sin embargo como se ha anunciado durante los 90's el sector público creció de manera alarmante. El gasto del sector público no financiero compromete de manera significativa al Gobierno Central, al Sistema de Seguridad Social, una variedad de entidades descentralizadas y empresas industriales y comerciales del Estado y el gasto de los gobiernos departamentales y municipales. En conclusión si tomamos todo el gasto público y no solo el del nivel central identificamos que este paso de ser el 20.4% del PIB en 1990 a convertirse en el 37.7% e el año 2000. Se registró aumento del gasto público en todos los niveles del gobierno.¹⁹ Entonces no podemos decir con seriedad que la aplicación del Consenso de Washington es la causa de nuestras desgracias si el primer punto del tristemente celebre documento exige la disciplina fiscal, y eso fue precisamente lo que el país perdió después de 1990.

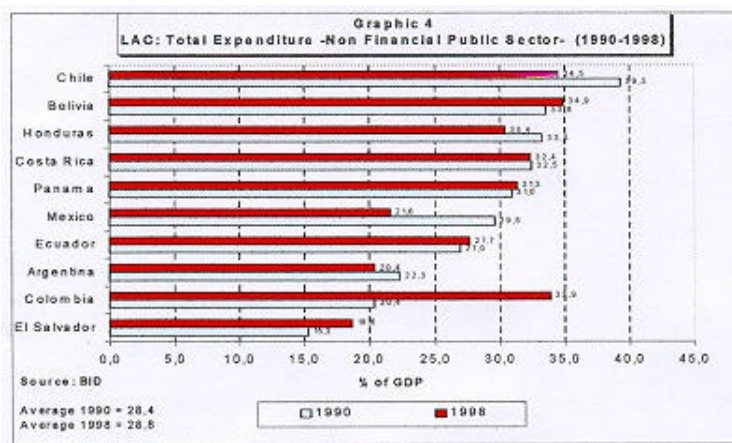
Como si lo anterior fuera poco se pensaba que la descentralización administrativa generada con las trasferencias y otras delegaciones de gasto servirían como base para un ajuste presupuestal, pero la realidad fue bien diferente. Entre 1990 los gastos del sector público territorial y municipal pasaron de ser el 8.1% del PIB a convertirse para el año 2000 en el 13.6%. Pese a que gran parte de estos recursos financian programas de seguridad social las entidades encargadas de este servicio en el nivel central aumentaron su participación en el PIB de un 2.6% a un 7.7% en el mismo periodo de tiempo. Pero lo más paradójico es que la descentralización del gasto público arrojó como consecuencia una duplicación del gasto de la

¹⁸ Cifras del Departamento Nacional de Planeación recopiladas en el Documento Conpes "Hacia un estado Comunitario: Renovación de la Administración Pública", Versión de Octubre 21 de 2002.

¹⁹ LOZANO, Ignacio, Colombia's public finance in the 1990's. a decade of reforms, fiscal imbalance, and debt, Department of Economics research, Banco de la República, Colombia. Documento

Rama Ejecutiva de la administración pública que en lógica debía haber disminuido. Este pasó de ser el 5.4% del PIB en 1990 al 10.7% en el año 2000. Colombia actuó en contravía de todos los países latinoamericanos siendo el que muestra el mayor crecimiento del gasto público como porcentaje del PIB en la década de 1990. Mientras que el promedio regional se encontraba en un 28% en 1990 nuestro país como ya se mencionó se encontraba cerca del 20%. Hoy en día cuando el promedio regional se ha mantenido casi estable Colombia registra un aumento de cerca de 15 puntos porcentuales. Tal y como lo demuestra la siguiente gráfica.

Gráfica No. 3.- Gasto Público Comparativo de Países



Fuente: LOZANO, Ignacio, Colombia's public finance in the 1990's.

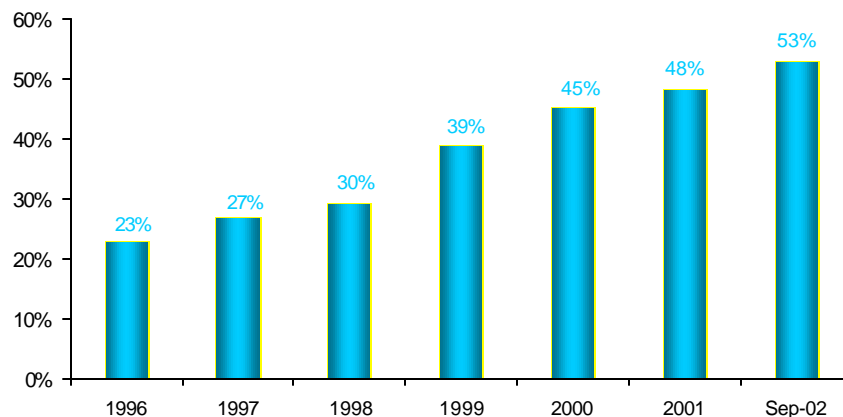
El diagnóstico es lamentable cuando verificamos que en este frenesí de gasto la inversión pública ha sido aun más relegada que históricamente pasando del 1.7% del PIB al 0.9, en el periodo de tiempo a que se ha hecho referencia.²⁰ Lo que nos arroja una conclusión insoslayable, el aumento del gasto público está representado por los gastos de funcionamiento en especial nómina y compra de bienes y el servicio de la deuda que ha ido aumentando de manera

presentado en el marco de la reunión del POE para los temas de Política Fiscal realizado en Osaka Japón, el 28 y 29 de Septiembre de 2000.

²⁰ Cifras presentadas en el Documento Conpes "Hacia un Estado Comunitario: Renovación de la Administración Pública" Versión del 21 de Octubre de 2002.

dramática, en este lustro, pero principalmente debido a la necesidad de recurrir al endeudamiento externo para financiar un espiral de gasto que como ya se mencionó es completamente ajeno con las cifras de crecimiento económico del país.

No contentos con esto, los promotores del aumento en el gasto público parecen olvidar que la estabilidad de la deuda es un importante componente de la estabilidad macroeconómica. La interacción entre las diferentes variables de política pública tales como la deuda, el gasto público y los intereses y otras variables como el crecimiento económico y las condiciones internacionales son importantes para establecer si un país se encuentra en un sendero sostenible de deuda. Nuestro país a juzgar por las cifras parece estar más cercano a lo que se denomina un sendero explosivo de la deuda. El porcentaje del total de los ingresos del Estado que se destinan solo a pagar los intereses originados en empréstitos domésticos o internacionales era de un 11% para el periodo comprendido entre 1990-1994. A partir de ese año ha comenzado un vertiginoso ascenso que ubica esta cifra en el 32% para el año 2000. Durante los últimos años el alto costo de la deuda del Gobierno Central, se ha visto empeorado por la caída en el recaudo de impuestos y el aumento de las tasas de interés para las deudas contraídas con entidades nacionales. El panorama ha obligado a emprender sucesivos *“roll overs”* no sólo del capital sino también de los intereses de la deuda. Esto implica el endeudamiento externo para pagar intereses. La consecuencia de esta obligada práctica es que la proporción entre el total de la deuda pública y el Producto Interno Bruto ha pasado de ser el 24.9% en 1995 a convertirse en el 53% en 2002 y continúa en aumento cada día impulsada por las bajas tasas de crecimiento, las altas tasas de interés para los créditos locales y la devaluación para los créditos internacionales. La gráfica número 4 evidencia la explosión de la deuda como porcentaje del PIB durante la década de los 90's.

Gráfica No. 4.- Crecimiento de la Deuda

Luego de observar las implicaciones que el déficit fiscal ha traído sobre el crecimiento económico, la inversión, y el endeudamiento externo parece demostrarse que la teoría y la práctica sí van de la mano. Que el déficit fiscal es la esencia de la inestabilidad macroeconómica y que mientras no se cumpla con este requisito será muy difícil obtener buenos resultados económicos independiente de las formulas que se apliquen. En este orden de ideas es claro que en Colombia no se ha hecho una aplicación fanática del consenso de Washington tal y como se ha pretendido afirmar. Por el contrario se ha desconocido su principal postulado el de la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica aspecto que el mismo Joseph Stiglitz en su visita del 5 de Marzo de presente año al país reconoció como fundamental. Es muy importante a la hora de buscar soluciones para nuestra presente crisis identificar de manera concreta cuales son los orígenes de los problemas. El ataque a las instituciones multilaterales de crédito no debe ser empleado para obtener adeptos políticos, sino que se debe fundamentar en una relación causa efecto entre las imposiciones de estos organismos, su cumplimiento por parte de nuestro Estado y la eventual consecuencia negativa. No es tema de este ensayo hacer una defensa del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero sí hacer énfasis en nuestras propias

responsabilidades, fruto entre otras cosas de nuestras decisiones políticas, que han conllevado a la destrucción de una economía, con una historia reciente de estabilidad. Una de estas razones es la falta de disciplina fiscal y el gasto superfluo que se ha hecho con parte de los recursos gastados en exceso de disponibilidad, lo anterior no es culpa de los prestamistas internacionales. En la sección final de este capítulo brevemente describiremos la otra parte fundamental de este preocupante diagnóstico: el poco impacto que este aumento ha representado para la comunidad en el gasto público.

b. Resultados reales del aumento en el gasto publico durante la década de 1990

Hasta este momento se ha demostrado que durante la década de los años 90's se presentó en Colombia un aumento dramático en el gasto público que ha traído como consecuencia un desequilibrio macroeconómico que se manifiesta en fenómenos como el bajo crecimiento, la devaluación y la explosión de la deuda pública. Sin embargo, resulta fundamental analizar desde el punto de vista práctico cuáles han sido los resultados de este festival de gasto. En otras palabras, cuáles han sido los beneficios para la población en general de estas decisiones aparentemente irresponsables.

Es evidente que la población en general no se beneficia de gastos ordinarios como el pago del servicio de la deuda o los gastos de funcionamiento de las entidades estatales que como ya se menciono han mostrado un gran aumento. Sin embargo, también ha aumentado radicalmente el denominado Gasto Público Social que en teoría según la definición que otorga el Estatuto Orgánico del presupuesto debería traer grandes beneficios sobretodo a la población más pobre. La mencionada norma señala que:

“Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.”²¹

El origen de esta norma fue darle desarrollo al artículo 350 de la Carta Política, en la que los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente quisieron darle rango constitucional a algunas decisiones de tipo presupuestal, lo que es bastante inusual en otras latitudes. El mencionado artículo no solo define un componente del gasto para la ley anual de presupuesto sino que busca garantizar un incremento de este tipo de gasto hacia el futuro. El citado artículo del texto aprobado en 1991 dice:

“La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la Ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la Ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Como consecuencia de la aplicación de este artículo “en la década de los noventa el gasto público social (GPS) avanzó algo más de 4,5 puntos del PIB frente al promedio logrado en los ochenta . Este gasto, orientado a educación, salud, seguridad social, vivienda y agua potable principalmente, pasó de representar cerca de 7% del PIB en promedio en los ochenta, a un monto equivalente a 11,6% del PIB en la década de los noventa. El GPS registró durante esta década tasas de crecimiento real anuales mayores al 12%, y pasó de representar el 31% del gasto público

²¹ Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996 artículo 41.

total en los ochenta al 34,6% en los noventa. En 1996 el gasto social, alcanzó un valor equivalente al 16,7% del PIB, duplicándose en términos del PIB, frente al valor registrado en los ochenta, pero la crisis económica y los intentos de ajuste para reducir el desequilibrio fiscal, frenaron esta tendencia.”²²

Pretendió entonces el país ponerse a la vanguardia de las naciones que destinan recursos a la atención de la población mas necesitada. No obstante y pese al incremento cierto en las cifras destinadas a cumplir con estos objetivos, los recursos no han llegado a donde deben llegar. Esta verdad lamentable es aceptada de manera categórica por el gobierno nacional. El texto mismo del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” presentado para estudio del Congreso el 17 de Febrero de los corrientes. Dicho proyecto de Ley hace referencia concreta al aumento de gasto en el sector educativo sin la correspondiente respuesta en la ampliación del cubrimiento como debería esperarse. En el capítulo 3 de las bases del Plan, denominado “construir equidad social” concretamente en el acápite destinado a la revolución educativa textualmente señala: “El esfuerzo financiero realizado a partir de 1997 no ha redundado en un incremento en las tasas de cobertura. Esta tendencia obedece, de cierta manera, al crecimiento del costo de la nómina que se genero por el cambio en la estructura del escalafón docente. En 1997 21% de los docentes se encontraba en un grado inferior al 7, para el año 2000 solo 12% se encontraba por debajo de ese nivel.”²³ El grafico número 22 del citado documento demuestra que se ha registrado un aumento en el gasto para educación cercano al 25% en los últimos 5 años, mientras que la cobertura ha permanecido invariable.

²² ACOSTA, Olga Lucía ‘Gasto público social y arquitectura financiera cómo las condiciones fiscales existentes y esperadas afectan la provisión de servicios sociales en Colombia’, Informe Final Para el Banco Mundial Mayo de 2001.

De la misma manera para el gasto público social destinado a salud, el Plan Nacional de Desarrollo plantea conclusiones categóricas: “A partir de la expedición de la Ley 100 de 1993 el país ha avanzado en la ampliación progresiva de la seguridad social con equidad. Pese al estancamiento que presento en los últimos años, la afiliación al régimen subsidiado en salud se expandió hasta cubrir mas de 11 millones de colombianos pobres. Sin embargo, las coberturas siguen siendo bajas. Las razones estriban en el sostenimiento de un gasto hospitalario que creció mas haya de la propia capacidad de los hospitales públicos para financiarlo con la venta de servicios. En síntesis, el sistema se encuentra hoy atascado en un círculo vicioso: la cobertura de aseguramiento no crece pues una importante cuantía de recursos se dedica a subsidiar la oferta y los subsidios a la oferta se mantiene pues el lento crecimiento del aseguramiento los hace imprescindibles. Adicionalmente, la transformación de subsidios de oferta a demanda en los últimos años no contribuyó a ampliar la cobertura ya que los recursos adicionales fueron dirigidos a cubrir la brecha de financiación de los hospitales públicos. Incluso, los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga fueron utilizados para financiar el gasto hospitalario en 1999. De la misma manera, a través de adiciones en el Presupuesto General de la Nación se han establecido incentivos perversos cuando se cubren año los crecientes costos hospitalarios.”²⁴

Como se puede apreciar de lo expuesto anteriormente pareciera evidente que bajo el supuesto Gasto Público Social que se empeñan en defender algunos sectores de opinión, se esconde gasto burocrático y de funcionamiento y son pocos, sino nulos los efectos positivos que el crecimiento de este gasto a traducido a la población pobre del país. El pasivo pensional que a su vez se disfraza como supuesto gasto público social es otra de las grandes contribuciones al desangre fiscal en nombre de la supuesta igualdad social. “El reconocimiento de las deudas

²³ Departamento Nacional de Planeación Bases del Plan Nacional de Desarrollo capítulo III Construir Equidad Social, Febrero de 2002 pp 123.

anteriores por concepto del pasivo pensional constituirán hacia el futuro el rubro más importante del GPS. (...)“El número de pensionados viene creciendo al 8% anual y se prevé un fuerte pensionamiento en los próximos 5 años. Distintos trabajos (Ayala 1999, 2000; Perfetti, 2000, Restrepo, 2000, Ayala y Acosta, 2001) han advertido el riesgo que representa el pasivo pensional. (...)Finalmente, los sectores que fueron excluidos de la reforma que representan cerca del 50% de sus funcionarios(maestros, militares y empleados petroleros) exigirán grandes transferencias para pagos de pensiones, pues la Caja de Prestaciones del Magisterio y las Cajas de Retiro de Militares y Policía no cuentan con reservas para atender el pasivo de sus afiliados, el cual depende de transferencias directas del Presupuesto Nacional. El pasivo pensional de ECOPETROL ha comenzado a fondearse en un programa a 10 años, que significará menores ingresos al gobierno central por concepto de utilidades de ECOPETROL.

De acuerdo con los cálculos que viene realizando el equipo de gobierno y sus asesores encargado de estudiar el proyecto de reforma pensional, el valor presente del déficit operacional por concepto de pasivos pensionales, a cargo del Presupuesto Nacional, representa 198,6% del PIB (...)el pasivo pensional del ISS representa un 32,7% de este pasivo, las Cajas Públicas Nacionales un porcentaje de 29,3% y el Magisterio y la Fuerza Pública juntos otro 29,3% del total. Es necesario aclarar que en este cálculo, no se tienen en cuenta las obligaciones pensionales de los gobiernos locales, a cargo de los fiscos territoriales, y tampoco los beneficios derivados de convenciones colectivas en entidades descentralizadas del sector público.”²⁵

²⁴ Departamento Nacional de Planeación Bases del Plan Nacional de Desarrollo capítulo III Construir Equidad Social, Febrero de 2002 pp 142.

²⁵ ACOSTA, Olga Lucía ‘Gasto público social y arquitectura financiera cómo las condiciones fiscales existentes y esperadas afectan la provisión de servicios sociales en Colombia’, Informe Final Para el Banco Mundial Mayo de 2001.

Las rígidas asignaciones constitucionales y legales para educación, salud y seguridad social, así como el crecimiento vertiginoso de los pagos por concepto de pensiones ha elevado ligeramente la participación de estos sectores en el GPS, durante los últimos años limitando aún más los recursos para otros objetivos sociales.

Un estudio realizado por Olga Lucía Acosta para el Banco Mundial demuestra que los recursos destinados al gasto público social por vía de las transferencias para salud y educación no han generado ninguna reducción en los gastos de las entidades encargadas de este tipo de atención. ‘El gasto público central y local aumenta en todos los sectores, especialmente a partir de 1990. En contravía de todas las recomendaciones para evitar problemas fiscales en los procesos de descentralización, en Colombia se registra un aumento del gasto del gobierno central, en algunos casos en mayor proporción que el gasto local, cuando la competencia ha sido trasladada a los niveles subnacionales y además le han sido transferidos los recursos para ello. Es el caso de educación y salud muy especialmente y en menor medida de vivienda.’²⁶

Es evidente entonces, tal y como lo afirma la mencionada autora, que una parte importante del nuevo gasto se empleó en mejorar las remuneraciones de los maestros y del personal del sector salud, así como en atender deudas pensionales e indemnizaciones a empleados del sector público. A manera de ejemplo la nivelación salarial del sector público en 1994, que benefició con incrementos reales del 33% a cerca de 100 mil empleados de la salud, explica el mayor gasto en este sector y otros sectores. No sería desafortunado concluir, que bajo el supuesto gasto social lo que se defienden son los salarios y las pensiones de los funcionarios estatales.

Creemos haber demostrado hasta este momento cómo el gasto público se incrementó durante la década de los 90's en todos y cada uno de los sectores. Los enemigos de los ajustes fiscales que pretende acometer el gobierno nacional utilizando mecanismos como el referendo, sostienen que no se puede sacrificar el gasto público social. El nombre asignado a este tipo de gasto resulta sugestivo pero la realidad demuestra que su origen está dado por los salarios, las pensiones y otros gastos de funcionamiento como el hospitalario. “Los tres principales sectores que comprende el GPS: educación, salud y seguridad social han representado en promedio el 85% del total durante las dos décadas.”²⁷ A nombre del gasto público social se defienden una serie de oligarquías sindicales a cuyo costo un país entero está sacrificando su estabilidad macroeconómica.

La conclusión sobre este punto es que en esta feria de gasto que ha sido el país durante 10 años, tampoco parecen claros los beneficios sociales de las decisiones de política económica, pero si son evidentes los perjuicios. En el capítulo siguiente analizaremos cómo el proceso presupuestal colombiano, en especial la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo durante el trámite de aprobación y ejecución del Presupuesto General de la Nación dificulta la seriedad en el manejo fiscal.

²⁶ *Ibidem*

²⁷ *Ibidem*

IV. EL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO

Desde el comienzo de este trabajo señalamos que existe evidencia para demostrar que el proceso presupuestal colombiano, tal y como funciona en la actualidad, constituye una de las principales causas del déficit fiscal constante a que se ha visto sometido el país especialmente durante los últimos 10 años. En el presente capítulo se pretende desarrollar esta posición efectuando un repaso a la normatividad constitucional y legal así como los aspectos prácticos del proceso.

a. El marco legal

El Sistema Presupuestal Colombiano, se caracteriza por una alta influencia de la Rama Ejecutiva del poder público frente a las principales decisiones. Pese a que el artículo 334 de la constitución política le entrega la dirección general de la economía al Estado como un ente abstracto, a partir del artículo 339 el mismo texto comienza a asignarle las principales competencias al gobierno nacional con la posibilidad de determinar los propósitos y objetivos nacionales de inversión a largo Plazo en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo compuesto de una parte general y un plan de inversiones públicas es presentado dentro de los 6 meses siguientes a la inauguración del periodo presidencial ante el congreso de la república con restricciones importantes para los parlamentarios como la establecida en el artículo 341 de la Carta Magna, que expresamente establece que “cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento o inclusión de proyectos nuevos no contemplados en él, requieren el visto bueno del gobierno nacional.”

El artículo 346 de la Constitución Nacional adicionalmente asigna la competencia al ejecutivo para la presentación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, durante los primeros 10 días de cada legislatura y adicionalmente en el artículo 352 se determina que la programación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto de la Nación se delega en la Ley Orgánica del Presupuesto que a su vez ratifica las facultades exorbitantes de esta rama del poder público en este proceso.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) comienza a delinear claramente las competencias, en el artículo 6 se define el sistema presupuestal. La norma expresamente señala que el sistema presupuestal “está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación”. El plan financiero es la herramienta mas poderosa que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al permitirle definir de acuerdo al Presupuesto de rentas y recursos de capital (integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del presupuesto general, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional)²⁸, como se distribuirán

²⁸ Para mayor precisión sobre este punto vale la pena discriminar la forma como esta compuesto el presupuesto de rentas de la nación, la siguiente información esta extractada de la obra “Sistema Presupuestal Colombiano, Elaborada por el Departamento Nacional de Planeación y publicada por Legis S.A, Bogota, 2002”:

Ingresos Corrientes

Son los recursos que percibe la Nación en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. De acuerdo con su origen se identifican como tributarios y no tributarios. Los primeros se clasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos, incluyen las tasas, multas, contribuciones y otros ingresos no tributarios.

Recursos de Capital

Los recursos de capital son ingresos de carácter ocasional que percibe la Nación, obtenidos por operaciones de crédito público o generados por activos públicos.

Contribuciones Parafiscales

Las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hace exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros generados, que resulten al cierre del ejercicio contable.

los gastos en el segundo componente de la Ley de denominado Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que incluye los gastos que se pretenden realizar en la respectiva vigencia fiscal, distinguiendo entre funcionamiento, servicio de la deuda e inversión a nivel de programas y subprogramas.²⁹

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del PGN se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. (Art. 29 EOP).

Fondos especiales

Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos creados y definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador

Recursos propios de los establecimientos públicos nacionales

En el presupuesto de rentas y recursos de capital se identifican y clasifican por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos se entiende por:

Ingresos corrientes

Son de carácter no tributario e incluyen tanto a las rentas propias provenientes de la venta de bienes y servicios y su operación comercial, así como lo los aportes y transferencias de la Nación.

Ingresos de Capital

Son todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras, los excedentes financieros que el Conpes les reasigne y las donaciones. (Art. 34, EOP) les reasigne y las donaciones (Art. 34, EOP).

²⁹ Para el tema de la composición del gasto la misma obra mencionada en el anterior pie de pagina dispone:

Gastos de funcionamiento

Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley. Se incluyen dentro de gastos de funcionamiento:

Gastos de personal

Corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios de personal que recibe.

Gastos generales

Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución y la ley, así como con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente.

Transferencias corrientes

Son recursos que transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social, cuando el órgano asume directamente la atención de las mismas.

Gastos de comercialización y producción

Son los que realizan las entidades para adquirir bienes y servicios destinados directamente a la comercialización, producción de bienes o prestación de servicios.

Servicio de la deuda

Los gastos por concepto del servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones y los imprevistos, y los gastos de contratación originados en operaciones de crédito público.

Como ya se mencionó, el Plan financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo y tiene como base las operaciones efectivas de aquellas entidades con impacto relevante sobre la situación fiscal, cambiaria y monetaria del país. Tiene en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatibles con el programa anual de caja (PAC) y las políticas macroeconómicas. El Plan Financiero es elaborado anualmente por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) antes de la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso.

Es el Plan Financiero el que determina de acuerdo a los estimativos de rentas de la nación la composición del gasto, como será la distribución entre los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Todo esta engorrosa operación de decisiones parece tener el propósito claro de revestir al Ministro de Hacienda de una omnipotencia en las decisiones presupuestales, encubierta dentro de una serie de pasos netamente de tramite. De esta forma por ejemplo, ante los reclamos sobre el cupo asignado a inversión en el Proyecto de Ley General de Presupuesto de una vigencia cualquiera, el ministro podrá decir que ese cupo es el producto de lo que estableció el Plan Financiero, que a su vez fue determinado por un cuerpo corporativo como es el Confis, pero cuya composición y funciones en el fondo son del control absoluto del titular de la cartera de hacienda. El Confis es la fachada bajo la que el Ministro de Hacienda ejerce toda la dirección de la economía, lo que incluye naturalmente los aspectos presupuestales, sus funciones y composición están establecidos en el artículo 25 y 26 del Estatuto Orgánico del Presupuesto así:

Gastos de inversión

Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital. Así mismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.

La característica fundamental de este gasto es que su asignación permite acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

ART. 25.—Naturaleza y composición del Consejo Superior de Política Fiscal. El Confis estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la política fiscal y coordinará el sistema presupuestal.

El Confis estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el consejero económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los viceministros de Hacienda, los directores generales de presupuesto nacional, crédito público, impuestos y aduanas, y del tesoro.

ART. 26.—Son funciones del Confis:

- 1. Aprobar, modificar y evaluar el plan financiero del sector público, previa su presentación al Conpes y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.**
2. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del plan operativo anual de inversiones previa presentación al Conpes.
3. Determinar las metas financieras para la elaboración del programa anual mensualizado de caja del sector público.
4. Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el ministerio respectivo.
5. Las demás que establezca la ley orgánica de presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto.

El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. **La dirección general del presupuesto nacional ejercerá las funciones de secretaría ejecutiva de este consejo. (NEGRILLAS FUERA DEL TEXTO)**

En desarrollo del artículo 26 numeral 5 del Estatuto Orgánico del Presupuesto el Decreto 1133 de 1999 le asignó funciones adicionales al Confis en su artículo 7:

ART. 7º—Funciones del Consejo Superior de Política Fiscal - Confis. El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, es una unidad técnica adscrita al despacho del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y tiene las siguientes funciones:

1. Elaborar estudios, diagnósticos, análisis y evaluaciones que permitan el seguimiento permanente de la situación fiscal del país.
2. Formular recomendaciones al ministro en materia de política fiscal.
3. **Proponer al ministro medidas tendientes a lograr los objetivos y metas de la política fiscal.**
4. Asesorar al ministro en la coordinación con otras entidades, instituciones y organismos nacionales o internacionales, en la elaboración de estudios, diagnósticos, análisis y evaluaciones relacionados con la situación fiscal del país.
5. Asesorar al ministro en el señalamiento de propósitos, objetivos y metas nacionales de corto, mediano y largo plazo, en materia fiscal, y en el señalamiento de las prioridades de la acción estatal y las estrategias y orientaciones generales de la política fiscal.
6. Las establecidas en la ley orgánica del presupuesto y en las leyes anuales de presupuesto.
7. Coordinar y dirigir al personal a su cargo, pudiendo crear grupos de trabajo y asignar la realización de labores específicas para el cumplimiento de sus funciones.
8. Las demás que se le asignen (NEGRILLAS FUERA DEL TEXTO)

Es claro entonces después de un breve repaso a esta normatividad, que el Confis, un organismo poco conocido para la gran mayoría de los Colombianos tiene unas facultades que inciden sobre el destino del país, por encima incluso de algunas competencias del Presidente de la República y a la cabeza del Confis se encuentra el Ministro de Hacienda. Para ilustrar brevemente como todas las competencias presupuestales están concentradas en una misma entidad puede resumirse el trámite de la siguiente forma: para la elaboración del Plan Financiero se tienen en cuenta factores como la inflación proyectada, el crecimiento esperado, los recaudos tributarios, el resultado de las operaciones de crédito y la devaluación. Los directores de política macroeconómica, crédito público y aduanas nacionales apoyados por información suministrada

por otras entidades como el Banco de la República establecen estos cálculos de donde surgen el tamaño del presupuesto y su descomposición entre los diferentes tipos de gasto.

Como se dice en derecho los funcionarios del Ministerio de Hacienda terminan siendo juez y parte, porque son ellos quienes generan las predicciones macroeconómicas incluido el ingreso y elaboran el proyecto de presupuesto de acuerdo a las necesidades. Estas potestades están complementadas con unos poderes en la etapa de ejecución presupuestal que les permite hacer ajustes sobre la marcha de manera dictatorial, y que se estudiaran en la sección sobre ejecución presupuestal. El énfasis que se ha hecho en las evidentes facultades discrecionales del Ministerio de Hacienda en el proceso presupuestal no tiene como fundamento un objetivo de crítica, es importante que estas decisiones tengan fundamento técnico y no solo influencia de los entes políticos como el Congreso de la República, sin embargo si busca desmitificar la enorme influencia del poder legislativo en el gasto, que no se manifiesta como consecuencia del proceso presupuestal sino de otros componentes del proceso político. En la siguiente sección brevemente analizaremos como el proceso presupuestal limita la acción de los parlamentarios durante el estudio del Presupuesto General de la Nación en el Congreso.

b. La aprobación del presupuesto en el congreso de la república

En la sección anterior observábamos como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ejerce una decisiva influencia en la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación. En esta sección haremos algunas precisiones respecto de las limitaciones legales que existen también para el Congreso de la República para efectuar modificaciones durante el estudio del Proyecto de Ley de Rentas y Apropriaciones.

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación se presenta ante el Congreso dentro de los primeros 10 días de cada legislatura, es decir a partir del 20 de Julio³⁰, del año anterior al que entraría en vigencia. Desde esta temprana etapa del análisis se comienza a manifestar el control en poder del gobierno nacional, pues en caso de no presentar el proyecto dentro de este término legal, la consecuencia que surge es que entrara a regir el presupuesto del año anterior (el que esta vigente a la fecha de la presentación). Pero adicionalmente el gobierno a la hora de su expedición podría reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario, teniendo en cuenta los cálculos de renta e ingreso para el año fiscal en que se repetirá el presupuesto.³¹

Como se evidencia al tenor de la norma transcrita, la falta de presentación por parte del ejecutivo del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, no le quita competencia para decidir sobre su monto y distribución, la sanción consiste en la adopción del Presupuesto del año anterior, pero con la posibilidad de hacerle modificaciones.

A partir de su presentación y hasta el 15 de Agosto las comisiones económicas del Congreso conformadas por las terceras y cuartas constitucionales permanentes tanto de la

³⁰ El artículo 209 de la Ley 5 de 1992 expresa: **Iniciativa.** El proyecto de presupuesto de rentas y gastos será presentado anualmente por el gobierno a la Cámara de Representantes, dentro de los primeros diez (10) días de cada legislatura. Deberá corresponder al plan nacional de desarrollo.

³¹ ART. 64.—Si el proyecto de presupuesto general de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias *(o no hubiere sido aprobado por el Congreso)*, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política.

Para su expedición el gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el gobierno tomará en cuenta:

1. Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.
2. Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.
3. Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (L. 38/89, art. 51; L. 179/94, art. 55, inc. 1º).

Cámara de Representantes como del Senado de la República, estudian si el proyecto se ajusta o no a lo dispuesto en la Ley Orgánica (D.111/96). Hasta el 15 de Septiembre tienen plazo para aprobar el monto definitivo del Presupuesto, una vez se aprueba dicho monto se debe surtir la aprobación en Primer debate, antes del 25 de Septiembre. A partir de este momento la discusión se traslada a las plenarias, de donde debe surgir aprobada la Ley antes el 20 de Octubre.³²

La jurisprudencia ha sido clara en establecer que: “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”³³. Solo podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Constitución Política. Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

Es evidente entonces que cualquier variación al proyecto de gobierno requiere el visto bueno escrito del Ministro de Hacienda y si se trata de gastos de inversión, adicionalmente se pide la del Director del Departamento Nacional de Planeación. Si el congreso no expide el

*NOTA: La expresión "(...) o no hubiere sido aprobado por el Congreso (...)" del inciso primero del artículo 64, que aparece entre paréntesis, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1645 de 2000, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

³² Artículo 56 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996.)

³³ Corte Constitucional., Sent. C-23, ene. 23/96, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía).

presupuesto antes de la media noche del 20 de Octubre, registrá el proyecto presentado por el gobierno incluyendo las modificaciones aprobadas en primer debate.³⁴

Como conclusión la normatividad le entrega todo el poder al gobierno, si no lo presenta a tiempo rige el del año anterior con las modificaciones que este disponga, si se aprueba en comisiones pero no en plenarias, se adopta el proyecto presentado por el Gobierno Nacional con las modificaciones adoptadas en las comisiones y finalmente si no se aprueba ni siquiera en las comisiones, entonces rige el proyecto de Ley presentado por el Gobierno en su texto original. La misma Ley titula esta facultad como dictadura fiscal, mientras que cualquier modificación presentada mediante proposición requiere de los avales a que se ha hecho referencia.

Como si lo anterior fuera poco y ante el temor que suscita entre los entes rectores de la economía la facultad del Congreso de la República de sancionar leyes ordinarias que decreten gasto para obligar al ejecutivo a incluir partidas en la Ley Anual de Presupuesto, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Establece:

ART. 39.—Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta.

³⁴ **D. 111/96. ART. 59.** Si el Congreso no expidiere el presupuesto general de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, registrá el proyecto presentado por el gobierno,

El Ministerio de Hacienda entonces decide de acuerdo a la disponibilidad si incluye en el Presupuesto Leyes que decretan gasto, como por ejemplo la 546 de 1999 que destina 120,000 Millones de pesos al año para subsidios de vivienda. Creemos en este punto haber demostrado que por lo menos desde la normatividad vigente el Poder Ejecutivo tiene toda la facultad decisoria tanto en el trámite de preparación, como en el de aprobación del Presupuesto General de la Nación. En la siguiente sección se analizará la ejecución presupuestal y la relación que surge entre el legislativo y el ejecutivo en materia presupuestal, en relación con el sistema político. Esta interrelación en donde se presentan abusos de parte y parte es la fuente de la falta de rigurosidad presupuestal que tiene nuestro país y en consecuencia uno de los factores que conlleva a la presencia de déficit permanentes.

c. La ejecución del presupuesto

Analizando los aspectos legales del proceso presupuestal Colombiano se evidencia la fortaleza del poder ejecutivo en la toma de decisiones. Esta situación no implica que el poder legislativo no tenga injerencia en materia presupuestal; la presión se ejerce y de gran manera, pero el esquema no está diseñado desde la Ley para que el legislativo intervenga de fondo en el tema presupuestal. Como ya se mencionó esto es un acierto, pues el deber ser es que este tema se maneje a un nivel técnico, pero tampoco se deben cerrar completamente los espacios para que los representantes de las regiones manifiesten sus necesidades. Lo que ha perturbado el sistema presupuestal colombiano es el manejo que tanto Gobierno, como Congreso le han dado a este poder del ejecutivo en cabeza del Ministro de Hacienda. El presupuesto se ha convertido en el motor del proceso legislativo, al fin y al cabo los recursos son el punto más importante de discusión en un país pobre. El gobierno nacional, con el ánimo de mantener buenas relaciones

incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.

con el congreso, le da viabilidad a ciertas proposiciones modificatorias al proyecto de Ley Anual de Presupuesto que le permitan sacar adelante otras iniciativas en las que no tenga las facultades que tiene para la aprobación del tema presupuestal. Y el Congreso aprovecha esta buena voluntad del gobierno, para obtener la aprobación de iniciativas la última noche del plazo permitido, normalmente en el campo de la inversión pública. Esta situación ha conllevado a la aprobación de presupuestos muy por encima de las posibilidades fiscales, situación que se va modificando en el año de ejecución del presupuesto durante el cual se hacen toda una serie de ajustes que ponen de manifiesto la falta de tecnicidad del proceso presupuestal y como con el presupuesto se hacen transacciones políticas no solo durante el trámite de aprobación, sino durante el periodo de ejecución presupuestal.

La preponderancia del poder ejecutivo sobre la actividad legislativa y su correlación con el proceso presupuestal ha sido objeto de estudio por autores como Elisabeth Ungar. Señala la autora que: “ El ejecutivo sigue teniendo un amplio margen de maniobra en el manejo de las relaciones con el congreso y sigue dominando buena parte de la agenda legislativa. (...) Entre Julio de 1998 y Junio de 2002, la mayoría de los proyectos de Ley y de acto legislativo tramitados en el Congreso de la República fueron de iniciativa legislativa: 78% frente al 19.5% de los de origen gubernamental. Sin embargo, **los índices de aprobación de los que provienen del gobierno fueron mucho mayores: 57% frente a 7,06% de los del Congreso**, 20% de los órganos de control y 38% lo de la rama judicial. (...) En lo que va corrido del primer periodo legislativo del cuatrienio 2002-2006, de los 257 proyectos presentados, el 76% fue de iniciativa legislativa, **pero solamente proyectos de iniciativa gubernamental habían sido aprobados hasta diciembre de 2002.** (...) Las cifras presentadas, además de indicar una avalancha legislativa, muestran claramente que el gobierno es más eficaz y más eficiente al momento de presentar leyes. Esto se debe no solamente a la superioridad técnica y en recursos con que cuenta

el gobierno sino a su capacidad de “persuasión.” Capacidad de persuasión que se ejerce por medio del intercambio de asignaciones burocráticas o contratos para los amigos políticos, por votos a favor de ciertas iniciativas, o en algunos casos en contra de estas. Archer y Shugart (1997:298) sostienen que **“el control que el ejecutivo tiene sobre el presupuesto. Le permite utilizar los recursos estatales para generar coaliciones temporales que respalden sus iniciativas, incentivando y contribuyendo a que se reproduzcan relaciones clientelistas. Los costos de este esquema en términos de eficiencia de la labor legislativa, de la legitimidad del Congreso y de la gobernabilidad son muy altos.”** NEGRILLAS FUERA DEL TEXTO.³⁵

Esta bien que los congresistas busquen la inclusión de partidas de inversión regionales, pero estas apropiaciones se efectúan a la carrera mediante proposiciones modificatorias la misma noche del 20 de Octubre en las plenarias lo que no permite hacer mediciones de impacto y evidencia que se trata de transacciones en las que el gobierno no mide los riesgos por buscar aliados en el congreso.

Durante el trámite de ejecución presupuestal, esta manipulación por parte de las autoridades fiscales para presionar al Congreso en la aprobación de otras iniciativas, o la manipulación por parte del Congreso de las otras iniciativas legales prioritarias del gobierno, para obtener prebendas fiscales, (depende de cómo se mire) esta ensillada sobre una perversa utilización de un artículo del Estatuto Orgánico del Presupuesto. El artículo 76 que textualmente señala:

³⁵ UNGAR BLEIER, Elisabeth, Partidos Políticos y Trabajo Parlamentario en Colombia: Un Matrimonio indisoluble, Ponencia Preparada para el foro académico: “Partidos: Reforma Política, Referendo” Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Abril 8 y 9 de 2003.

ART. 76—En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del consejo de ministros, **podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales**, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones.

Este artículo que a simple vista parece lógico y en un Estado serio resulta absolutamente razonable, ha permitido que el Ministerio de Hacienda presente un presupuesto inflado para satisfacer algunos intereses, a sabiendas que no es viable fiscalmente y luego durante el año proceder a ajustarlo con recortes y aplazamientos justificándolos en supuestos que son de su resorte, tales como “que la coherencia económica lo exija”. No es sino mirar el abuso que se hizo de este artículo durante el año pasado para ilustrar esta situación. En el 2002 el Ministerio de hacienda acudió a esta figura 2 veces, pero afectando montos gigantescos, a saber:

- Decreto 712 - En este decreto se redujeron apropiaciones por la suma de \$1.260.582.004.537 y se aplazaron hasta el 30 de septiembre por la suma de \$539.394.545.676.
- Decreto 1374 - En este decreto se aplazaron todas las apropiaciones destinadas a inversión, no comprometidas presupuestalmente a la fecha por la suma de \$2.260.993.416.123

Es decir se modificaron partidas presupuestales en cerca de 4 billones de pesos sobre un presupuesto de 60 billones.³⁶ Pero lo grave no es solo el monto que asciende a más del 50% del

³⁶ La **Ley 714 del 20 de diciembre** de 2001 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2002.”establece en su artículo 1:

Presupuesto del Presupuesto de inversión³⁷, lo grave son las fechas de estos decretos de recortes, siendo el 712 del 13 de Abril de 2002 y el 1374 de Julio del mismo año. Es decir cumplido un semestre del año el Ministerio de Hacienda decidió que la coherencia macroeconómica había sufrido un cambio tan radical que ameritaba sacrificar el 50% de la inversión pública. Y es que lo que se modificó presupuestalmente mediante los decretos mencionados fue el presupuesto de inversión, pues es bien sabido que los recursos destinados al servicio de la deuda y al funcionamiento no se pueden modificar. El artículo 351 de la Constitución Nacional es claro sobre este particular al especificar:

ART. 351.—El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el **servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración** y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

La obligatoriedad de atender el Servicio de la deuda que para el año 2003 constituye cerca del 40% del Presupuesto General de la nación siendo 25.6 billones de pesos sobre un total de 67.2 billones según lo dispuesto en la Ley de Presupuesto para la vigencia 2003 (780 de 2002), ha sido ratificada por la corte constitucional mediante sentencia al señalar: “El inciso segundo

ARTÍCULO 1o. Fíjense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2002, en la suma de sesenta y dos billones novecientos diez mil quinientos cincuenta millones doscientos treinta y ocho mil setenta y cinco pesos moneda legal (\$62.910.550.238.075) según el detalle del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para el 2002, así(...).

³⁷ El presupuesto de inversión pública aprobado para el sector central en la Ley 714 de 2001 es de 7.1 billones de pesos.

del artículo 346 de la Constitución autoriza, para la Ley de Apropriaciones, la inclusión de partidas que se dirijan, entre otros conceptos, a la atención del servicio de la deuda, como es el caso en el asunto de referencia, lo cual descarta de plano el supuesto vicio de inconstitucionalidad planteado por los actores. (...). **Las razones de esta atribución administrativa y contable del Gobierno Nacional, encuentran suficiente fundamento desde el punto de vista de manejo de la Hacienda Pública, ya que se relacionan, en el caso que se examina, con la satisfacción del servicio de la deuda y de la respetabilidad financiera internacional de la República.** No se presenta en este caso la pretendida violación a la Carta Política, por la supuesta ausencia de fundamento legal del gasto, en la especial modalidad de la operación contable y financiera que se ordena³⁸

¿Cuál es la conclusión entonces?, que el presupuesto de inversión fue castigado severamente, sin ninguna consideración técnica diferente del simple hecho de no estar comprometidos los recursos, sin observar el impacto social de estas decisiones. Es decir se hace un ajuste fiscal a las malas, de un presupuesto originalmente mal conformado, afectando el único rubro que legalmente su puede suprimir como es el de inversión. Se improvisa sobre el Presupuesto como si no se tratara de una herramienta de planeación financiera y de política pública. La principal característica del presupuesto debe ser su estabilidad, que represente la credibilidad en el presupuesto y por ende en los agentes responsables del gasto. Modificaciones tan radicales año tras año degeneran el uso de esta herramienta.

Ante las presiones regionales a través de los congresistas y la imposibilidad de suspender radicalmente proyectos de inversión vitales, el gobierno nacional se vio en la obligación de acudir a la figura del desaplazamiento, para permitir comprometer recursos. Estas decisiones

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia. C-548, de noviembre 29 de 93, Magistrado Ponente Fabio Morón

tampoco obedecieron a consideraciones técnicas sino a las presiones políticas, de otra forma no se explica que no se hubiera hecho un solo desplazamiento para los proyectos vitales luego de un estudio serio, en vez de los 6 desplazamientos que se dieron por valores muy importantes de la siguiente forma:

- Decreto 1428 de Julio 11 de 2002 por un valor de \$233.966.398.800
- Decreto 1600 de Julio 31 de 2002 por un valor de \$220.645.677.049
- Decreto 2444 de Octubre 30 de 2002 por un valor de \$140.477.185.760
- Decreto 2944 de Diciembre 4 de 2002 por un valor de \$54.323.500.000
- Decreto 3102 de Diciembre 18 2002 por un valor de \$5.000.000.000
- Decreto 3217 de Diciembre 27 2002 por un valor de \$4.350.000.000

Llama la atención que en los últimos días de la administración Pastrana se hallan desplazado recursos por cerca de 450 mil millones, menos de dos semanas después de que habían sido aplazadas las partidas.³⁹ Adicionalmente la administración Uribe efectuó 3 desplazamientos en el mes de Diciembre de 2002 y lo que es más asombroso, una adición presupuestal por valor de 4.1 billones de pesos, a través de la Ley 779 de 2002.⁴⁰

Coincidentalmente, en el mes de Diciembre se presenta la aprobación en el congreso de 24 Leyes entre las que se destacan las de principal interés para el gobierno como:

- **LEY 788 DE 2002** (diciembre 27) Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

Díaz..

³⁹ Adicionalmente el Decreto 1374 contemplaba en su artículo segundo que las licitaciones que ya contaran con acto administrativo de apertura quedarán excluidas del aplazamiento establecido lo que arroja como consecuencia que se desplazaron partidas por \$776 mil millones

⁴⁰ La Ley 779 de diciembre 17 de 2002 “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002.”, decreta en su artículo primero:

ARTICULO 1o. Efectúese la siguiente adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal de 2002, en la suma de cuatro billones ciento quince mil novecientos ochenta y ocho millones cuatrocientos veintidós mil ciento treinta y nueve pesos (\$4.115.988.422.139) moneda legal, según el siguiente detalle(...)

- **LEY 789 DE 2002**(diciembre 27) Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.
- **LEY 790 DE 2002** (diciembre 27) Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.
- **LEY 796 DE 2002** (diciembre 27) Por la cual se convoca a una referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

Vale la pena resaltar que gran parte de la adición de finales del año 2002 que se vio en la obligación de presentar la administración Uribe, obedecía a obligaciones legales del Estado como pensiones de los miembros de las fuerzas militares, salarios, y otras prestaciones laborales, constituyendo estos gastos mas del 50% de la adición presentada. No obstante, la adición presupuestal es una figura utilizada de tiempo atrás por montos inmensos y generalmente a final de año, cuando es evidente que no existe tiempo para efectuar compromisos presupuestales serios, sino improvisaciones para no perder las apropiaciones adicionadas que vencen a 31 de Diciembre, en virtud del principio de anualidad de la Ley de Presupuesto. Esta es una fuente de irresponsabilidad y corrupción, hay ocasiones en que la adición sale con solo 2 o 3 días hábiles para comprometer los recursos, ante lo que las entidades acuden a compromisos con Fondos Administradores de Recursos que hacen inversiones temporales con los recursos del erario público, por fuera de la destinación original aprobada en la adición. Todo con el fin de no perder las apropiaciones. Revisemos como ha sido el manejo de este tema en los últimos años:

ADICIONES PRESUPUESTALES

- Ley 442 de junio 11 de 1998, adición por \$372,000 millones durante los últimos días de gobierno del presidente Samper y cuando ya había perdido Horacio Serpa.
- Ley 481 de nov 15 de 1998, adición por \$302,800 millones, segunda adición del año.
- Ley 592 del 29 de octubre de 1999, adición por \$1.9 billones de pesos.
- Ley 626 de diciembre 26 de 2000, adición por \$823,900 millones.

- Ley 627 de diciembre 26 de 2000, adición por 54,000 millones para subsidios de vivienda del FOREC.
- ley 710 de noviembre 30 de 2001, adición por 5.1 billones.

Lo anteriormente expuesto nos evidencia que el presupuesto es mal confeccionado, se introduce mayor gasto del posible, se dejan por fuera obligaciones legales por altas sumas que luego es obligatorio adicionar cuando no existe tiempo para comprometer y con el fantasma de los aplazamientos y recortes, y luego con el poder de los desplazamientos, ejerce el gobierno todo el tiempo el poder sobre el presupuesto. Una cosa es que se ejerza el poder durante la elaboración de una ley técnica como la de presupuesto y otra bien distinta es que se abuse de unas facultades legales pensadas para coyunturas excepcionales como las que permiten hacer ajustes presupuestales, durante todo el año. El gobierno no suelta el control sobre el presupuesto en ningún momento porque sabe que es la herramienta que le permite dinamizar el proceso político, cuando no le esta favoreciendo. El Congreso ha sido cómplice de esta situación al permitir ese manejo antitécnico y politiquero del presupuesto público en la búsqueda de sus intereses individuales. Naturalmente esta practica tiene ha agudizarse cuando la gobernabilidad del mandatario disminuye sensiblemente como ha ocurrido con los últimos dos gobiernos. Como ya se mencionó la defensa de los intereses regionales es la razón de ser del congresista, pero esta figura se distorsiona con la persecución de intereses individuales o a veces por la simple improvisación a la hora de meter de afán partidas sin saber si los recursos se podrán utilizar bien. Más allá de hacer un juicio de valor, lo que se pretende evidenciar es que la forma como se terminan tomando las decisiones presupuestales es apresurada y medie o no mala fe por parte de algunos actores del proceso, el resultado es que ni se cumplen las metas fiscales, ni se atienden las necesidades prioritarias, para las que si pueden existir recursos si el proceso tanto de preparación como de aprobación y ejecución se efectuara de forma más serena.

Esta práctica genera grandes perjuicios, pero especialmente para el mismo ejecutivo. Los ejecutores del gasto al nivel de Ministerios y entidades descentralizadas por servicios quedan maniatados frente a este manejo presupuestal que no les permite tener garantía de recursos una vez está aprobado el presupuesto, como debería ser. Se ven forzados a comprometer los recursos lo más rápido posible antes que se comience a hacer uso indiscriminado del artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, se ven restringidos por la tortuosidad y moralismo excesivo que rodea los procesos licitatorios y por la manipulación del Plan Anual Mensualizado de Caja PAC, que son los giros efectivos de recursos por parte de la tesorería, y que normalmente no es comunicado hasta el mes de Abril. Vale la pena resaltar que la aparición de una apropiación de gasto en el presupuesto es solamente una autorización para efectuar ese gasto, los recursos son verdaderamente girados mensualmente de acuerdo a lo que establezca el PAC que es determinado a su vez por el CONFIS. No se pueden iniciar procesos licitatorios hasta que se tiene esta comunicación.⁴¹ La única consecuencia es que el administrador queda catalogado como un pésimo ejecutor, su presupuesto probablemente es castigado en la vigencia siguiente y la realidad es que el funcionario jamás tuvo el control del presupuesto de su entidad.

El equilibrio presupuestal es el que determina el déficit fiscal. Este manejo tan improvisado que se ha puesto de manifiesto en los renglones anteriores, incide naturalmente en la aparición de déficits fiscales. El presupuesto no está diseñado para ser modificado nueve veces en un año como ocurrió el año pasado, habiéndose vuelto una herramienta de política que incide de fondo

⁴¹ El Código Disciplinario único Ley 734 de 2001, prohíbe expresamente contraer compromisos de pago encima del PAC. Señala el texto: ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes (...)

23. Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).

en las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo. El Presupuesto de un año, debe reflejar los que se espera en los ingresos y gastos de una vigencia y no tratarse de un instrumento indicativo que desde su expedición todo el mundo sabe que no se va a cumplir. Debe ser la principal herramienta fiscal que permita trazar metas a largo plazo con fundamento en la confiabilidad del presupuesto. Como el presupuesto no es confiable el ministerio de hacienda acude de manera extraordinaria a reformas tributarias, o a endeudamiento externo para superar situaciones que con un presupuesto bien manejado debían ser excepcionales y no el pan de cada día.

Teniendo en cuenta que el gobierno nacional actual es consciente la manera como las negociaciones entre el legislativo y el ejecutivo, de espaldas al país, constituyen el gran problema del proceso presupuestal, (ya que como vimos la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto y limitan excesivamente la participación del congreso en la definición del presupuesto y por esta razón se realiza de manera clandestina), ha decidido proponer una modificación al sistema presupuestal que le dé mas participación al legislativo en la elaboración del presupuesto. Dice el gobierno que si el ejecutivo ha repartido partidas presupuestales a los congresistas a bajo cuerda, lo mejor es que se haga legalmente y de cara al país para generar estabilidad presupuestal y contar entonces con una herramienta confiable para afrontar el déficit. En la siguiente y última sección de este capítulo analizaremos este controversial punto del Referendo propuesto por el Gobierno Nacional.

d. Análisis del punto 4 del referendo

Este artículo denominado “facultades de las corporaciones publicas de elección popular en la dirección y control de la hacienda publica”, es tal vez el más polémico de todo el referendo

tal y como lo han manifestado Juan Camilo Restrepo y Enrique Peñalosa, entre otros. El artículo propuesto señala:

4. Facultades de las corporaciones publicas de elección popular en la dirección y control de la hacienda publica.

Pregunta: para hacer efectiva la participación de la comunidad, del congreso, las asambleas y los concejos, en la formulación y control de los presupuestos de ingresos y gastos del estado, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Adicionase al artículo 346 de la Constitución Política un inciso y un párrafo del siguiente tenor:

Los gastos de inversión, incluidos en el proyecto de presupuesto presentado al Congreso por el Gobierno, recogerán el resultado de audiencias públicas consultivas, convocadas por los gobiernos nacional, departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho en el Congreso por las comisiones constitucionales y las bancadas de cada departamento y Bogotá. El presupuesto no incluirá partidas globales, excepto las necesarias para atender emergencias y desastres. El Congreso de la República participará activamente en la dirección y control de los ingresos y los gastos públicos, lo cual comprenderá, tanto el análisis y la decisión sobre la inversión nacional, como sobre la regional. La Ley Orgánica del Presupuesto reglamentará la materia, así como la realización de las audiencias públicas especiales de control político, en las cuales los congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad. Lo relativo a las audiencias, dispuesto en este artículo, se aplicará a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, en todas las entidades territoriales.

Parágrafo. Con excepción de los mecanismos establecidos en el título XII de la Constitución Política, en ningún caso y en ningún tiempo, los miembros de las corporaciones públicas podrán, directamente o por intermedio de terceros, convenir con organismos o funcionarios del Estado la apropiación de partidas presupuestales, o las decisiones de destinación de la inversión de dineros públicos. Lo dispuesto en este párrafo se aplicará a la elaboración y aprobación de presupuesto en todas las entidades territoriales.

En primer lugar la propuesta vuelve más espinoso el proceso de aprobación del Presupuesto General de la Nación, dándole ingerencia formal al poder legislativo en el proceso de aprobación de la ley de presupuesto. Elimina las partidas globales para generar mas transparencia pero esto podría traer como consecuencia mas rapacidad en el congreso por partidas para las regiones y para proyectos específicos, es decir la politización de un proceso supuestamente de carácter técnico y elimina completamente la posibilidad por parte del ejecutivo para reorientar recursos en casos en que por motivos de fuerza mayor no se puedan efectuar las inversiones. Naturalmente es de gran importancia que los congresistas puedan incluir recursos para las necesidades regionales que ellos conocen, pero el poder ejecutivo, de ser aprobado este artículo, terminará convertido en un pagador de lo que se aprueba en el Congreso y no tendrán los Ministros poder de decisión sobre los recursos del sector a su cargo. Adicionalmente se incluyen unas instancias de socialización del presupuesto a nivel de audiencias públicas consultivas, convocadas por los gobiernos nacional, departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho en el Congreso por las comisiones constitucionales y las bancadas de cada departamento y Bogotá. Dados los plazos perentorios que existen para obtener la aprobación del presupuesto es difícil pensar que con trámites adicionales puede cumplirse con estos tiempos.

Como si todo lo anterior fuera poco, el artículo va en contravía de la Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto que se encuentra elaborando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la asesoría del Banco Mundial y El FMI. Este proyecto recogerá las iniciativas más modernas en el tema presupuestal, que sugieren que para corregir la problemática del caos en las finanzas públicas el proceso presupuestal debe recoger las necesidades regionales pero no puede ser el motor de la actividad parlamentaria. Aunque es probable, que si el parlamento tiene más injerencia sobre las decisiones se logre un presupuesto más estable que es lo más importante para el manejo fiscal, independiente de a quién correspondan las decisiones.

Lo que si llama la atención es ante las inflexibilidades en el presupuesto de inversión del Presupuesto General de la Nación superiores al 80%, no se entiende la expresión “Los gastos de inversión, incluidos en el proyecto de presupuesto presentado al congreso por el gobierno, recogerán el resultado de las audiencias públicas consultivas”. No se entiende si la expresión recogerán es imperativa, y que significa el término “resultado”, las opiniones de la gente manifestadas en unas audiencias públicas que nos se sabe en que consisten, o las conclusiones de este desconocido ejercicio.

No obstante tal y como se ha mencionado para el gobierno nacional asegura que este la aprobación de este artículo le dará más transparencia al proceso presupuestal, ya que las decisiones del gasto de inversión se harán a la luz pública y no de manera privada como sucede con las partidas globales en la actualidad. Adicionalmente se asegura que no se le esta entregando el presupuesto de inversión al congreso porque la iniciativa del proyecto de Ley es del ejecutivo y las modificaciones durante su discusión están sujetas a la aprobación del Ministerio de Hacienda. Lo importante es que el congreso al poder participar de la elaboración del presupuesto acepte su estabilidad y que el ejecutivo al perder el control sobre parte del proceso presupuestal, no quede sin capacidad de obtener la aprobación de otras iniciativas. Como se ha reiterado, lo malo no es la participación del parlamento en la elaboración del presupuesto, sino el uso presupuestal como motor del proceso político. El presupuesto lo que necesita es estabilidad y seriedad para poder trazar unas políticas efectivas que frenen el déficit fiscal y evitar los efectos perversos que se plasmaron en los primeros capítulos. “Los más recientes y complejos modelos macroeconómico dinámicos con componentes forward looking han desvirtuado por completo la visión de corto plazo para la planeación política, como quiera que los diseños con este tipo de enfoque conducen a la toma de decisiones cuyos resultados serán

subóptimos. De ahí que sea necesario disponer de instrumentos de política fiscal efectivos y creíbles de largo plazo, y ¿qué instrumento puede ser más representativo que un presupuesto bien elaborado, creíble y con un enfoque de forward-looking que lo haga intertemporalmente consistente?.⁴²

Consideramos a esta altura haber demostrado que Colombia no ha cumplido con la regla número 1 del consenso de Washington que es la disciplina fiscal. Que el aumento enorme que se ha registrado en el gasto público durante la década de los 90's deja pocas consecuencias positivas y muchas negativas evidentes. Adicionalmente tratamos de establecer que no se cuenta con el presupuesto general de la nación como una herramienta para efectuar planeación financiera y por ende controlar el déficit, porque el sistema presupuestal, la práctica presupuestal y la política lo han convertido en una herramienta inestable, a duras penas indicativa y sin fuerza vinculante, situación que agudiza el déficit y no al contrario, como debería ser. En el último capítulo brevemente analizaremos lo que la doctrina nacional e internacional contemporánea plantea para la obtención de un manejo presupuestal serio, que permita tanto la atención de las necesidades macroeconómicas como el cumplimiento de los objetivos de gasto.

⁴² RUIZ, Germán, y otros, El Presupuesto Nacional en el Congreso de la república: *En manos de*

V. EL MANEJO PRESUPUESTAL DE ACUERDO CON LA DOCTRINA CONTEMPORÁNEA.

Teniendo en cuenta la importancia que reviste el proceso presupuestal, como una de las principales herramientas de la política macroeconómica, pero además como el medio para satisfacer las políticas de estado, son muchos los análisis que se han hecho para el caso colombiano y en general sobre lo que se debe buscar en términos de obtener un proceso presupuestal ideal.

Luego de un breve análisis de algunos documentos (Ulpiano Ayala, Alberto Alesina, Roberto Perotti, Allen Schik entre otros) sobre el Proceso Presupuestal para el caso Colombiano, se han identificado entre otros los siguientes puntos relevantes que se considera deben ser acogidos en el intento de promover una reforma que modernice de fondo el Proceso Presupuestal Colombiano, dotándolo de transparencia, agilidad y lo que es fundamental estabilidad para poder obtener un control real sobre el déficit, que surge directamente del Presupuesto. Los puntos que contienen el problema que se identifica durante el proceso y la posible solución propuesta por la doctrina, han sido divididos en la etapa de programación y la etapa de ejecución.

a. Etapa de programación

- Existe una subordinación de las predicciones macroeconómicas al poder ejecutivo que permite la asunción de escenarios falsos que originan déficit fiscales a la hora de presentar el presupuesto, autorizando un mayor gasto lo que facilita la negociación en el Congreso de la República para obtener la aprobación del Proyecto de Gobierno. Se

debe estudiar la posibilidad de que las proyecciones macroeconómicas las efectúe un particular ajeno al gobierno (caso E. U) o una entidad gubernamental independiente del Ministerio de Hacienda, con un régimen similar al del banco de la república.⁴³

- El la etapa de preparación del Presupuesto General de la Nación, existe una fragmentación entre la programación presupuestal para el Funcionamiento y la Inversión en entidades diferentes; Minhacienda y el DNP respectivamente. Se debe unificar el proceso de programación presupuestal en el Ministerio de Hacienda ya que la presente división genera entre otros los siguiente inconvenientes:⁴⁴

1. Separación entre los Créditos de destinación específica para la inversión y los créditos sectoriales para los gastos de funcionamiento. Esta situación crea una multiplicidad de acreedores, de cronogramas de desembolso y de desperdicio en los recursos ante la proliferación de créditos y las restricciones para su destinación.
2. Desarticulación entre los proyectos de inversión y los gastos inherentes a su mantenimiento, algunos son cargados al costo de inversión del proyecto, otros se manejan por funcionamiento.
3. Al separar los gastos de las entidades entre estos dos rubros, las discusiones se centran en torno a los recursos de inversión, marginando un poco la

⁴³AYALA, Ulpiano “Análisis de la presupuestación de la inversión de la nación”, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre de 2000 pp 15, 16, este tema esta planteado de manera similar por Alberto Alesina en su ensayo Institutional Reforms in Colombia, Documentos de Trabajo, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre 2000, pp 16

⁴⁴AYALA, Ulpiano “Análisis de la presupuestación de la inversión de la nación”, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre de 2000, pp 8,9.

discusión de los gastos de funcionamiento que se tratan como si fueran inflexibles.

4. Existe una proliferación tanto de documentos presupuestales como de actos administrativos a lo largo del proceso presupuestal, que no solo desorienta al ejecutor del gasto, y a quién pretenda hacer el seguimiento necesario, sino que obstaculiza la transparencia y lo que es peor, diluye las responsabilidades a lo largo de una cadena de autorizaciones cuyo alcance no está definido.
- Muy ligado al punto anterior, se encuentra la ambigüedad en la definición del concepto de inversión al que se le ha dado un manejo laxo introduciendo gastos que oscilan entre ambos rubros (funcionamiento e inversión), con las dificultades adicionales que la separación en el manejo descrita con anterioridad implica. Debe establecerse un criterio claro de lo que es inversión en vez de tener inversión social, inversión productiva etc.⁴⁵
 - Se presenta desconexión entre los procesos de autorización por parte del Congreso de las operaciones de endeudamiento externo, usualmente destinadas a reponer o aumentar inventario y la discusión de las implicaciones presupuestales de ese endeudamiento, que ha venido absorbiendo la capacidad de gasto de la nación en forma desproporcionada, tal y como se menciona en el capítulo segundo de este ensayo. Las autorizaciones de endeudamiento deberían ser paralelas con la aprobación de la Ley de Presupuesto, para que el manejo de la deuda estuviese

integrado al sistema presupuestal, de esta forma lo conocería todo el congreso y no solo las comisiones II constitucionales permanentes.⁴⁶

- El Presupuesto General de la Nación no solo es Fragmentado Territorialmente, ni siquiera tiene el panorama completo del Gobierno Central, lo que conduce a múltiples confusiones sobre el gasto como en el tema pensional ya que como se menciona en el capítulo 3 existen recursos asignados para el pago de pensiones en el gasto del gobierno central y de los entes territoriales, es difícil medir el costo total de esta obligación y por lo tanto establecer los mecanismos para controlarla. Se debe unificar el presupuesto para obtener el panorama completo de los ingresos y los gastos del Estado.⁴⁷

b. Etapa de ejecución

- Como se había mencionado, la proliferación que han venido registrando los compromisos de apropiaciones con los Fondos Administradores de Recursos durante los últimos años, es preocupante. Principalmente debido al uso que se le ha venido dando a esta herramienta, en la que las entidades encuentran un mecanismo para no perder las apropiaciones presupuestales al cierre de la vigencia fiscal. Creemos que es un instrumento que atenta contra el verdadero sentido de la ejecución presupuestal, genera costos adicionales para los limitados recursos de inversión del Estado y permite que terceros se lucren del rendimiento financiero de los dineros públicos. Pero

⁴⁵ ALESINA Alberto, Institutional Reforms in Colombia, Documentos de Trabajo, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre 2000, pp 16, esta propuesta está planteada por Ulpiano Ayala en la obra citada en el pie de página anterior, en la página 30 de dicha obra.

⁴⁶ AYALA, Ulpiano y PEROTTI Roberto, "The Colombian Budgeting Process", Documentos de trabajo, Fedesarrollo, Bogotá, Agosto 2000, pp 30.

adicionalmente, estos compromisos desde el punto de vista técnico tampoco parecen ofrecer ninguna ventaja en términos de valor agregado para la entidad ejecutora o el desarrollo del proyecto de inversión. Es indispensable reglamentar y limitar el uso de esta herramienta para comprometer el presupuesto.⁴⁸

- Sumado al hecho que el Presupuesto se presenta con una mayor capacidad de gasto del posible, el Ministerio de Hacienda puede efectuar recortes sin autorización alguna del legislativo durante la vigencia del presupuesto con lo que ajusta las apropiaciones al escenario macroeconómico verdadero. Esta situación fomenta la corrupción en el trámite en el congreso, y reduce el presupuesto general de la nación a un instrumento de negociación; Por una parte se introducen gastos que no caben en la etapa de aprobación, y después el ejecutivo puede recortar las apropiaciones a su antojo generalmente afectando el rubro de inversión que es el menos rígido de los tres (servicio de la deuda, funcionamiento e inversión) Es indispensable que al ejecutivo se le limite la posibilidad de acudir al artículo 76 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.⁴⁹
- Existe una tendencia en la implementación mecanismos para comprometer los recursos que atentan contra el principio de anualidad, fundamental para la claridad en el Presupuesto. Entre ellos se encuentran las Vigencias Futuras, las reservas y las cuentas por pagar. Había una disposición en la Ley 179 de 1994 que autorizaba al gobierno para eliminar al finalizar la vigencia todos los elementos del presupuesto no que no hubieran sido gastados, y debían incorporarse en el nuevo presupuesto. Sin

⁴⁷ *Ibíd*em 20

⁴⁸ MOSCOSO, Horacio, “Estudio sobre el desempeño de las ARCE”, Departamento Nacional de Planeación, 2001.

⁴⁹ AYALA, Ulpiano “Análisis de la presupuestación de la inversión de la nación”, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre de 2000 pp 23.

embargo esta norma nunca vio la luz gracias a la gestión del Ministro de Hacienda entrante en esa fecha, quien realizó las gestiones para que el Congreso la drogara. Se considera deseable revisar esa iniciativa.⁵⁰

- Fruto de los varios puntos anteriores, existen apropiaciones en todas las vigencias muy por encima de la disponibilidad de ingresos, lo que ha convertido al PAC en una herramienta fiscal, por fuera de su alcance legal y que deja sin protección alguna tanto al ejecutor del gasto como al contratista, afectando los cronogramas de ejecución, e incurriendo en sobre costos financieros. Esta situación se ha tornado aún más perjudicial para la inversión, teniendo en cuenta que el recién entrado en vigencia Código Único Disciplinario condiciona los compromisos de pago por parte de una entidad pública a su programación de PAC, que usualmente no es comunicada hasta el mes de Abril o Mayo, paralizando a las entidades en el desarrollo de sus funciones casi todo el primer semestre del año y contribuyendo a la proliferación del ya mencionado nocivo esquema de reservas y cuentas por pagar. Debe existir mayor correspondencia entre las apropiaciones presupuestales y el PAC⁵¹
- Es muy difuso el vínculo entre los ingresos que reciben los ejecutores y el cobro de los tributos a cargo de las dependencias gubernamentales. Esta situación está agudizada por el mecanismo centralizado de recaudo y descentralizado de ejecución territorial vía transferencias. No existe conciencia entre los ejecutores de las dificultades que existen para financiar el gasto. Si existe descentralización en el gasto se podría pensar en

⁵⁰ HOMMES Rudolf, Evolución y racionalidad de las Instituciones Presupuestales en Colombia, Coyuntura Económica, Bogotá, 2000, pp 106

⁵¹ AYALA, Ulpiano “Análisis de la presupuestación de la inversión de la nación”, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre de 2000 pp 25-27.

una descentralización en el recaudo que origine una relación mas directa entre tributo y apropiación.⁵²

- Existen fallos de la Corte Constitucional y de otros tribunales, que han tenido incidencia directa sobre las asignaciones presupuéstales, y que no corresponden a una etapa de planeación del gasto. Es indispensable delimitar las órbitas de competencia en este sentido porque la situación a conducido a improvisaciones y reformas en busca de recursos para atender fallos con plazos perentorios.

El anterior diagnóstico es incompatible con el énfasis excesivo en la Planeación que introdujo la Constitución de 1991. Existe un desgaste generalizado por parte de los responsables de la planeación sectorial, que se ve desperdiciado a través de las falencias del proceso. A su vez este énfasis planificador aumenta los trámites, las discusiones y los documentos presupuéstales pero no desarrolla herramientas concretas para atender la supuesta coherencia que debe existir entre todos los niveles de dicha planeación.⁵³

La inflexibilidad presupuestal ocasionada por la ligereza del Congreso en la aprobación de Leyes que apropian gasto, y de los responsables del presupuesto nacional en la aprobación de *vigencias futuras* que comprometen los recursos de bs años por venir, ha reducido a un mínimo el margen de maniobra del gobierno sobre los escasos recursos del Estado, ya absorbidos mayoritariamente por los costos del servicio de la deuda y los gastos de funcionamiento.

⁵² Gaviria Cesar, “Una Visión del Futuro de Colombia”, Palabras pronunciadas en la instalación del seminario Anif-Fedesarrollo sobre el futuro de Colombia, Bogotá, Febrero 8 de 2001. Este mismo punto es compartido por Alberto Alesina en su ensayo “Institutional Reforms in Colombia”, Documentos de Trabajo, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre 2000, pp 16, esta propuesta esta planteada a su vez por Ulpiano Ayala en la obra citada en el pie de página anterior en la página 13.

VI. CONCLUSIONES

- Es falso que en Colombia se haya hecho una descarnada aplicación del consenso de Washington y otras imposiciones de los organismos multilaterales de crédito, si la primera recomendación sobre política macroeconómica es la disciplina fiscal y el país ha sido completamente irresponsable frente a este punto.
- En esta medida la solución planteada a nuestra crisis económica no puede ser eliminar políticas que no se han implementado como es el caso de las recomendaciones del consenso de Washington, que no se pueden tomar aisladas unas de otras. Si bien es cierto que algunas recomendaciones se han acogido, la más importante se ha burlado descaradamente. La receta así no puede funcionar.
- La actual situación de déficit exige medidas urgentes para afrontar las consecuencias de su proliferación tales como el bajo crecimiento, la devaluación y la explosión de la deuda pública.
- Se evidencian muy pocos aspectos benéficos en la reciente escalada del gasto público que se ha duplicado como porcentaje del PIB en tan solo 10 años.
- Uno de los orígenes del Déficit Fiscal se encuentra en el proceso presupuestal que ha demostrado ser una herramienta inestable, manipulable, poco transparente e inútil para el manejo fiscal y para la atención de las necesidades.

⁵³ ALESINA Alberto, Institutional Reforms in Colombia, Documentos de Trabajo, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre 2000, pp 16.

- El excesivo poder que la Ley le otorga el gobierno nacional en la preparación y la ejecución del presupuesto, es utilizado para negociar en el congreso de la república frente a otros temas en los cuales se evidencia debilidad. La participación del Congresista en la aprobación presupuestal no se hace como vocero de las necesidades de sus representados, sino en medio de una disputa con el ejecutivo que le permita obtener beneficios individuales. El poder ejecutivo a su vez elabora un presupuesto antitécnico porque sabe que debe modificarlo en el congreso.
- El presupuesto final es el resultado de unas decisiones apresuradas con el fin de cumplir con los plazos legales lo que obliga a su constante modificación en las respectivas vigencias, perjudicando a los ejecutores del gasto y fomentado la improvisación y la corrupción.
- Existen importantes aproximaciones doctrinales que apuntan a reformar el proceso presupuestal Colombiano, con el fin de convertirlo en una verdadera herramienta de política macroeconómica de largo plazo a la vez de poder generar un priorización del gasto de acuerdo a los verdaderos intereses nacionales.

VII. BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, Olga Lucía “Gasto público social y arquitectura financiera cómo las condiciones fiscales existentes y esperadas afectan la provisión de servicios sociales en Colombia”, Informe Final Para el Banco Mundial Mayo de 2001.
- ALESINA Alberto, Institutional Reforms in Colombia, Documentos de Trabajo, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre 2000
- AYALA, Ulpiano “Análisis de la presupuestación de la inversión de la nación”, Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre de 2000
- AYALA, Ulpiano y PEROTTI Roberto, “The Colombian Budgeting Process”, Documentos de trabajo, Fedesarrollo, Bogotá, Agosto 2000
- BERNALDO DE QUIRÓS, Lorenzo, El Papel de la Política Fiscal, encontrado en la página Web: www.freemarket.infoenegocio.com. El autor, es presidente de Freemarket International Consulting en Madrid, España y académico asociado del Cato Institute.
- BETANCUR, Luis Ignacio, notas sobre el Estado que se quiere y se puede tener, Bogota 1 de noviembre de 2002. Ensayo para discusión en el Departamento Nacional de Planeación.
- Código Disciplinario único Ley 734 de 2001
- Congressional Budget Office, “Description of Economic Models,” November 1998c.
- Corte Constitucional, Sentencia. C-548, de noviembre 29 de 93, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz..
- Corte Constitucional., Sent. C-23, ene. 23/96, Magistrado Ponente. Jorge Arango Mejía).
- Departamento Nacional de Planeación Bases del Plan Nacional de Desarrollo capítulo III Construir Equidad Social, Febrero de 2002 p 123.
- Documento Conpes “Hacia un estado Comunitario: Renovación de la Administración Publica”, DNP Versión de Octubre 21 de 2002.
- Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996
- GALE William G and ORSZAG Peter R, The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline., Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper December 17, 2002

- GAVIRIA Cesar, “Una Visión del Futuro de Colombia”, Palabras pronunciadas en la instalación del seminario Anif-Fedesarrollo sobre el futuro de Colombia, Bogotá, Febrero 8 de 2001.
- HOMMES Rudolf, Evolución y racionalidad de las Instituciones Presupuestales en Colombia, Coyuntura Económica, Bogotá, 2000.
- Ley 714 del 20 de diciembre de 2001 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2002
- Ley 779 de diciembre 17 de 2002 “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002”.
- LOZANO, Ignacio, Colombia’s public finance in the 1990’s. a decade of reforms, fiscal imbalance, and debt, Department of Economics research, Banco de la República , Colombia. Documento presentado en el marco de la reunión del POE para los temas de Política Fiscal realizado en Osaka Japón, el 28 y 29 de Septiembre de 2000.
- MOSCOSO, Horacio, “Estudio sobre el desempeño de las ARCE”, Departamento Nacional de Planeación, 20001.
- Periódico el Tiempo el 31 de Enero de 2003. Sección Económica.
- PERRY, Guillermo, Debt and fiscal sustainability: Deja Vu?, Manuscript, the World Bank.
- RAMOS Jorge y RINCON Hernán, El balance fiscal y la balanza por cuenta corriente en Colombia: canales de transmisión y causalidad, Servicio de Estudios del Banco Vizcaya Bilbao Argentaria, Junio de 2002 Bogotá.
- RUIZ, Germán, y otros, El Presupuesto Nacional en el Congreso de la república: En manos de Nadie Universidad de los Andes, 2002.
- Sistema Presupuestal Colombiano, Elaborada por el Departamento Nacional de Planeación y publicada por Legis S.A, Bogota, 2002
- UNGAR BLEIER, Elisabeth, Partidos Políticos y Trabajo Parlamentario en Colombia: Un Matrimonio indisoluble, Ponencia Preparada para el foro académico: “Partidos: Reforma Política, Referendo” Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontifica Universidad Javeriana, Bogotá Abril 8 y 9 de 2003.
- WILLIAMSON, John, Did the Washington Consensus Fail? Senior Fellow Institute for International Economics, Outline of remarks at CSIS November 6, 2002.