
gestión pública

Presupuestar en Colombia:
buscando la gobernabilidad fiscal
a través del presupuesto

Carolina Rentería

Juan Carlos Echeverry

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social – ILPES

Santiago de Chile, noviembre de 2006

gtz

Este documento fue preparado por Carolina Rentería y Juan Carlos Echeverri, consultores de Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). Ricardo Martner, Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, colaboró en la versión final del documento. Los autores agradecen los comentarios de Alberto Carrasquillo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322993-3

LC/L.2635-P

LC/IP/L.277

N° de venta: S.06.II.G.161

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La Constitución Política y el proceso presupuestal en Colombia	9
II. El estatuto orgánico de presupuesto	15
1 El cuánto del presupuesto en Colombia	17
2 El qué del presupuesto en Colombia	22
3 El cómo del presupuesto.....	23
4 Interrelación entre los problemas del cuánto y el qué del presupuesto colombiano	25
4.1 Los tres retos fiscales: pensiones	27
4.2 Los tres retos fiscales: transferencias a las entidades territoriales	27
4.3 Los tres temas: intereses de la deuda	28
III. El complejo mundo de las inflexibilidades presupuestales en Colombia	33
IV. La reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP): un intento de modificación al sistema presupuestal colombiano en el cual se debe insistir ...	37
Conclusiones	45
Bibliografía	47
Serie gestión pública: números publicados	49

Índice de cuadros

Cuadro 1	Diferencia entre aforos y recaudos presupuesto de la nación	21
Cuadro 2	Resumen de las adiciones al presupuesto 1994-2004. Gobierno Central y establecimientos públicos.....	21
Cuadro 3	Presupuesto nación 2005	26
Cuadro 4	Composición presupuesto 2005, recursos nación	26
Cuadro 5	Balance fiscal	31
Cuadro 6	Apropiaciones e inflexibilidades 2005.....	34

Índice de gráficos

Gráfico 1	Deuda bruta Gobierno Nacional Central	17
Gráfico 2	Intereses y amortizaciones.....	18
Gráfico 3	Evolución balance sector público consolidado 1991-2005	20
Gráfico 4	Disminución sistemática de las adiciones	20
Gráfico 5	Deuda pública territorial. Gobiernos centrales y entidades descentralizadas	28
Gráfico 6	Deuda neta de activos externos del SPNF.....	29
Gráfico 7	Déficit del sector público consolidado 2002-2005.....	30
Gráfico 8	Principales interrelaciones del GNC con el SPC 2005	32
Gráfico 9	Composición de las transferencias, 1997-2005.....	36
Gráfico 10	Sistema fiscal y presupuestal decreto 4730.....	39
Gráfico 11	Cumplimiento de metas del marco fiscal de mediano plazo	40

Resumen

Colombia es un país con una larga y poderosa historia constitucionalista y legalista. De esta manera el proceso presupuestal, en sus diferentes etapas, está regido por formalidades establecidas por diferentes normas que regulan la materia. Este documento presenta las bases legales que rigen el presupuesto en Colombia, se muestran los preceptos constitucionales y legales del proceso y las fallas que se han identificado en los últimos años en la Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Se discuten los objetivos que debe cumplir el sistema presupuestal, objetivos de estabilidad macroeconómica, objetivos de asignación y focalización de los recursos, y objetivos de eficiencia en la ejecución. El documento hace un análisis de las acciones que se han tomado para solucionar los problemas que impiden cumplir con esos objetivos. Dentro de estas acciones se hace especial énfasis en la reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto presentada al Congreso de la República, reforma que no fue aprobada, y el Decreto 4730 de 2005 que rescata algunos puntos de la reforma. Asimismo, se presenta el panorama de las inflexibilidades presupuestales en Colombia, que alcanza niveles del 94%.

Introducción

El Presupuesto General de la Nación es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es el instrumento mediante el cual ejerce su función de financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios. Es uno de los principales instrumentos a través de los cuales el Estado, una vez se ha determinado la restricción macroeconómica, hace explícita su función de bienestar y la ejecuta.

Un correcto proceso presupuestal es garante de una exitosa gestión económica y social. Igualmente, un proceso presupuestal sin fundamentos claros es garante de una gestión deficiente tanto en el campo económico, como en el campo social, independiente de la bondad de las intenciones que se tengan.

El objeto de este documento es el de documentar los diagnósticos del gobierno frente al sistema presupuestal y las acciones tomadas, encaminadas a mejorar las fallas encontradas. El documento consta de dos partes, en la primera se comentan las disposiciones constitucionales sobre el sistema presupuestal, se presentan las normas que regulan la focalización, así como las disposiciones para las leyes que organizan el proceso de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto. La segunda parte presenta los objetivos del presupuesto (el cuánto, el qué y el cómo del presupuesto), las inflexibilidades presentes en la legislación colombiana que impiden el correcto funcionamiento del sistema presupuestal y las acciones que tomó el Gobierno Nacional para cumplir con los tres objetivos de presupuesto. Al final se presentan unas breves conclusiones.

I. La Constitución Política y el proceso presupuestal en Colombia

Colombia es un país con una larga y poderosa historia constitucionalista y legalista, donde no es exagerado afirmar que la Constitución y las leyes tienen injerencia directa, detallada y específica sobre casi cualquier aspecto de la vida nacional, económica y fiscal. De esta manera el proceso presupuestal, en sus diferentes etapas, está regido por formalidades establecidas por diferentes normas que regulan la materia.

En efecto, la Constitución Política de Colombia (CP) bajo el **Título XII: Del régimen económico y de la Hacienda Pública**, se encuentra el **Capítulo 3**, denominado **Del Presupuesto**, en donde se incluyen 10 artículos que sirven de marco general al proceso presupuestal.

El primer artículo de este capítulo, el 345, establece la prohibición de realizar gasto público si este no se encuentra en el Presupuesto del Gobierno Nacional, Departamental o Municipal según sea el caso, a la vez que requiere que el presupuesto debe ser aprobado por parte del poder legislativo correspondiente (Congreso, Asamblea o Consejo).

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales, o por los Consejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

De esta manera, la discrecionalidad del ejecutivo en términos presupuestales está ampliamente limitada por la Constitución Política. Este artículo, de un elevado grado de ortodoxia presupuestal, es positivo en el sentido en que bajo condiciones normales, no hay manera de ejecutar un gasto que no haya sido aprobado por el Congreso de la República.¹ Sin embargo es de anotar que su rigurosidad implica menor capacidad de respuesta a cambios impredecibles, tanto por parte del ejecutivo como del legislativo, y se convierte en origen de una práctica presupuestal recurrente, y en cierto grado perjudicial en Colombia, las adiciones presupuestales. En efecto desde la promulgación de la CP en 1991, en todos los años hubo adiciones presupuestales, salvo el año 2005 el cual se constituye en una notable y positiva excepción.

El artículo 346 por su parte, dictamina que el presupuesto es una ley donde se presenta de manera simultánea el monto de recursos (rentas) y el gasto (apropiaciones); crea una relación directa entre la planeación y la presupuestación al establecer que el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo; establece una fecha límite para la presentación del Presupuesto al Congreso por parte del Ejecutivo; determina que tipo de apropiaciones se puede incluir en la Ley Anual y define que las comisiones económicas del Congreso tienen la responsabilidad de analizar el Presupuesto antes de su aprobación por parte de las plenarios del Congreso.

El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

En Colombia, la legislatura la instala el Presidente de la República el 20 de julio de cada año, fecha en la cual se conmemora el aniversario del “grito de independencia frente a los españoles”, acto histórico y patriótico que ocurrió en 1810 y que se entiende como el inicio del proceso independentista de Colombia. Ese día, el Presidente se dirige al Congreso y a los colombianos para inaugurar la legislatura que consta de dos períodos, el primero entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el segundo entre el 16 de marzo y el 20 de junio. De esta manera, la CP fija como fecha límite para que el Gobierno presente al Congreso el proyecto de Presupuesto para el año siguiente el 29 de julio, es decir 5 meses antes de que se inicie su ejecución (1 de enero) y 17 meses antes de que termine su ejecución (diciembre 31).

Para poder cumplir con esta fecha, no solo es necesario iniciar el proceso de programación en febrero del año anterior a su ejecución, sino que en el momento en que se radica en el Congreso, es previsible que exista elevada incertidumbre sobre la coyuntura macroeconómica y por ende sobre los recaudos, sobre la evolución de los mercados, internos y externos y por lo tanto sobre la

¹ Una condición anormal sería cuando se decreta una “Emergencia Económica”, lo cual requiere del cumplimiento de ciertas condiciones y requisitos claramente establecidos y de la posterior validación por parte de la Corte Constitucional del cumplimiento de estos factores. Bajo estas circunstancias especiales, el Gobierno está en capacidad de adicionar el Presupuesto por Decreto sin pasar por el Congreso.

financiación, y, claro está, sobre las necesidades de gasto. El proceso de programación, primer eslabón de un correcto ciclo presupuestal, por norma constitucional sufre de un elevado nivel de incertidumbre y por ende de probabilidad de incurrir, involuntariamente, en errores o deficiencias que terminan generando una inadecuada, ineficiente y costosa ejecución presupuestal.

El segundo inciso del artículo 346 le da al Presupuesto el carácter de "ley adjetiva", es decir lo convierte en una ley que debe incluir el gasto determinado por otras leyes, lo cual está en la esencia del problema de inflexibilidad presupuestal que se presenta en Colombia y que se describirá más adelante.

El capítulo 3 "del Presupuesto" del Título XII de la CP sobre la Hacienda Pública, cuenta con otros 6 artículos que sirven como marco normativo general y que posteriormente son extensamente desarrollados por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual fue compilado en un solo texto bajo el Decreto 111 de 1996, recopilando las disposiciones previstas tanto en la Ley 38 de 1989 como en las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 352 de la CP que establece que:

La Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

El Artículo 347 dictamina que *el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

De este modo, el artículo 347 establece la obligatoriedad de que el presupuesto esté balanceado entre ingresos y gastos. Sin embargo, por ingresos se entiende tanto el recaudo por concepto de impuestos, como el endeudamiento vía emisión y colocación de títulos de deuda pública, créditos con la banca multilateral y otros, lo cual, en términos fiscales y de acumulación de deuda pública, son conceptos diametralmente opuestos.

Los artículos 348, 349 y 351 incluyen unas "reglas del juego" para el trámite que el proyecto de presupuesto debe hacer en el Congreso, lo cual es positivo en la medida en que: (i) establece el 20 de octubre como fecha máxima de aprobación de la Ley de Presupuesto por parte del Congreso; (ii) procedimientos en caso de que el Congreso no apruebe el presupuesto y (iii) jerarquía del Ministro de Hacienda en el trámite de esta Ley, incluso, sobre el legislativo.

Artículo 348.- *Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.*

Artículo 349.- *Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.*

Los cálculos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

Artículo 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.

Un artículo merece especial mención, el artículo 350 donde se establece que *“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.

Aunque las bondades de un artículo de esta naturaleza saltan a la vista, permitiendo desarrollar el Estado Social de Derecho que regula la CP en Colombia, todas sus implicaciones no necesariamente son igualmente positivas. En efecto, se convierte en otra fuente de inflexibilidad del presupuesto, genera necesidades crecientes de gasto sin consultar la naturaleza o la necesidad del mismo, y está destinado a que, en algún punto en el tiempo, sea prácticamente imposible de cumplir.

En los últimos 15 años, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) no ha definido de manera clara y específica que se entiende por gasto público social ya que el Artículo 41 del EOP define 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”.*

La frase *“y las tendientes a mejorar la calidad de vida de la población”* es demasiado amplia, razón por la cual el Gobierno en el proyecto de reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto que radicó en diciembre de 2003 y que, por no haber alcanzado a hacer trámite en 4 legislaturas, se hundió, proponía una definición más específica y cerrada. Este artículo fue sin embargo, uno de los que mayor polémica y discusión suscitó, ya que se generó un fuerte debate político por parte de determinados sectores y las entidades territoriales, especialmente los alcaldes municipales.

Finalmente, el artículo 355 prohíbe los *“auxilios parlamentarios”*, lo cual representaba una metodología de transacción entre el poder ejecutivo y el legislativo en torno al presupuesto general. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. De esta forma se elimina la posibilidad de

transar con el Congreso por medio de gasto discrecional, de asignaciones presupuestales al interior del presupuesto, durante los debates de la ley anual.

Realizar un balance completo sobre las bondades y defectos de incluir este número y tipo de artículos sobre temas presupuestales en la Constitución Política, sin un análisis profundo del porqué de su inclusión y de los efectos de su existencia, sería un ejercicio demasiado pretencioso y subjetivo. Este breve recuento se incluye como introducción al análisis que se presenta a lo largo de este artículo sobre el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la ley presupuestal marco en Colombia.

Finalmente, vale la pena resaltar que para realizar una reforma constitucional en Colombia, es necesario que los artículos reformativos sean aprobados por el Congreso, durante dos sesiones consecutivas, con mayorías absolutas en la segunda vuelta y con consistencia entre los textos a lo largo de los 8 debates y 2 conciliaciones que se requieren. Este proceso es bastante complejo e implica contar con un apoyo parlamentario muy elevado y sólido respecto a temas que, por el mismo hecho de ser de índole constitucional, generan un extenso y en muchos casos polarizado debate al interior del Congreso y en la opinión pública.

Nos atrevemos a sugerir, sin embargo, que la CP entra en demasiados detalles en el tema presupuestal, lo cual podría ser una de las raíces de los problemas que enfrenta el sistema presupuestal colombiano. Por esta razón, cualquier reforma estructural del tema presupuestal, debe contemplar la posibilidad de modificar la CP, no solo en el capítulo específico de presupuesto, sino en varios otros artículos que afectan el proceso presupuestal y las relaciones fiscales en el país.

II. El estatuto orgánico de presupuesto

El presupuesto es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. A través de su función como financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios, contribuye a que se generen las condiciones para lograr un desarrollo social vigoroso y equitativo, que mejore las condiciones de vida de los ciudadanos, en especial de aquellos con menores recursos.

Por esta razón, lo primero que se debe reconocer es que el presupuesto es, ante todo, un instrumento técnico y político que busca traducir prioridades apoyadas democráticamente. Negar su naturaleza política es altamente perjudicial, tan perjudicial como no tener claridad sobre los objetivos del ejercicio presupuestal. Estos se pueden agrupar en 3 categorías:

Objetivos macroeconómicos de estabilidad y de consistencia entre la disponibilidad de recursos y el nivel del gasto total, lo cual llamaremos **El Cuánto del Presupuesto**,

Objetivos respecto a la asignación sectorial o regional de recursos públicos, es decir, **equidad** en la distribución de recursos de acuerdo con los requerimientos sociales y sectoriales, lo cual denominaremos **El Qué del Presupuesto** y,

Objetivos de **eficiencia en la ejecución** en cuanto a la utilización de los recursos públicos: **El Cómo del Presupuesto**.

Un contexto presupuestal adecuado debe promover una jerarquía institucional que defina, separe y ordene, secuencialmente, estos tres objetivos. En un contexto fiscal y presupuestal adecuado es indispensable que exista una jerarquía institucional en el manejo presupuestal en donde se establezca: (i) que el presupuesto está caracterizado por una mutua influencia entre encontrar recursos para financiar gastos y definir los gastos en función de los recursos sostenibles y consistentes con las reglas de ese marco jerárquico; (ii) una separación entre la fijación del monto total de los recursos y las decisiones sobre la distribución de los mismos.

Así, a la vez que se busca proteger la consistencia macroeconómica y se establecen canales de responsabilidad claros, se busca asignar los recursos a la consecución de unos fines sociales específicos. En Colombia en la actualidad existe debate respecto a si la institucionalidad actual cuenta o no con una restricción presupuestal fuerte, que dinamice las posibilidades de alcanzar un equilibrio fiscal.

En segundo lugar, quince años después de expedirse la Constitución de 1991, y como se mencionó en la sección anterior, todavía no se ha cumplido con el mandato de definir qué es gasto social, para lograr así una priorización y una focalización más progresiva del mismo. Este, sin duda, es uno de los principales retos que enfrentamos en el debate económico, político y social en Colombia.

Finalmente, en cuanto a la programación, ejecución y evaluación presupuestal aunque ha habido mejoras, todavía el proceso presupuestal colombiano tiene un camino por recorrer. Es de destacar que en los años recientes ha habido avances significativos, tales como que el presupuesto del año 2005 no tuvo adición presupuestal como había sucedido en más de una década. La disminución del rezago presupuestal que pasó de \$9,344 mm (US \$ 3,6 mm)² en 2004 a \$7,208 mm (US \$ 3,1 mm) en 2005, la ampliación de los recursos de caja para realizar los pagos de inversión en la vigencia en curso que subió de \$6,868 mm (US \$ 2,6 mm) en 2004 a \$8,151 mm (US \$ 3,5 mm) en 2005.

En cuanto a la evaluación del presupuesto, esta debe permitir la medición de metas cuantificables, teniendo en cuenta que el resultado final del mismo no debe limitarse a la ejecución de partidas presupuestales, sino a la obtención de resultados concretos. No es suficiente con que los subsidios de vivienda sean otorgados, lo importante es que se de acceso a los colombianos a una vivienda digna.

Concientes de estas limitaciones y buscando adelantar una reforma integral que modernizara el sistema presupuestal y le diera claridad en cuanto a sus objetivos y las herramientas para alcanzar los mismos, el Gobierno del Presidente Uribe radicó un proyecto de Ley para reformar el EOP, y por más de dos años se trabajó intensamente en este proyecto, sin que, desafortunadamente, se lograra su aprobación por parte del Congreso. El proyecto fue abandonado en el legislativo, revelando que se requiere de un inmenso esfuerzo legislativo para adelantar una reforma de los temas presupuestales de la Constitución Política y el EOP, siendo absolutamente necesario contar con un apoyo político y parlamentario fuerte, organizado y coherente.

El 16 de diciembre de 2003 el Gobierno radicó el proyecto de Ley “Por la cual se expide la ley Orgánica del Presupuesto”, con el propósito, entre otros, de contribuir a la estabilización de las finanzas públicas del país y de modernizar el sistema presupuestal vigente. A pesar de que a lo largo del trámite del proyecto en el Congreso de la República se contó con la participación activa de los actores involucrados en el tema, el proyecto no tuvo éxito. El 16 de junio de 2004 el proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión IV de la Cámara de Representantes; posteriormente, el 8 de noviembre, después de un amplio proceso de concertación con los ponentes y sectores interesados, fue radicada la ponencia para segundo debate. Durante el primer semestre de

² En adelante los valores en dólares representan el equivalente en esa moneda aplicando la tasa de cambio promedio de cada periodo.

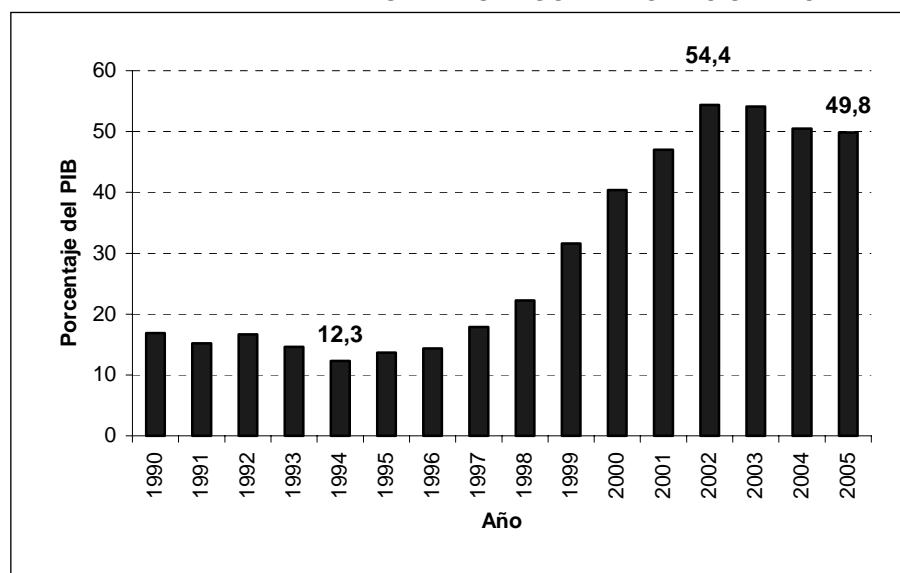
2005, y después de año y medio de debates, el proyecto se incluyó 10 veces en el orden del día para ser discutido en la plenaria de la Cámara; lamentablemente, sin avances. Finalmente, el 31 de mayo el Congreso de la República archivó el mencionado proyecto, sin que hubiese siquiera llegado al Senado. De 4 debates requeridos, solo fue aprobado en uno de ellos.

1. El cuánto del presupuesto en Colombia

La pregunta sobre el cuánto del presupuesto hace referencia al monto de gasto y a su esquema de financiación, en la medida en que la estructura del presupuesto sea sostenible, sin generar desequilibrios macroeconómicos de alta regresividad social. Se debe enfatizar que el equilibrio macroeconómico constituye uno de los más públicos de los bienes públicos y, probablemente, una de las política económicas más progresivas socialmente.

Por un amplio período, el cuánto no fue limitado por las autoridades fiscales y el saldo de la deuda pública colombiana creció sistemáticamente. En el período entre 1991 y 2003, mientras los ingresos corrientes se incrementaron en una tasa promedio real del 7%, los gastos del Gobierno Central crecieron a una tasa del 11%, pasando así de un endeudamiento del Gobierno central de 12% del PIB en 1996 a 54% en el año 2003 (Gráfico 1). En los últimos años se ha logrado revertir la tendencia, disminuyendo el endeudamiento del Gobierno Central a 49%, siendo el reto del Cómo del Presupuesto, validar que esta tendencia descendiente siga afianzándose.

Gráfico 1
DEUDA BRUTA GOBIERNO NACIONAL CENTRAL



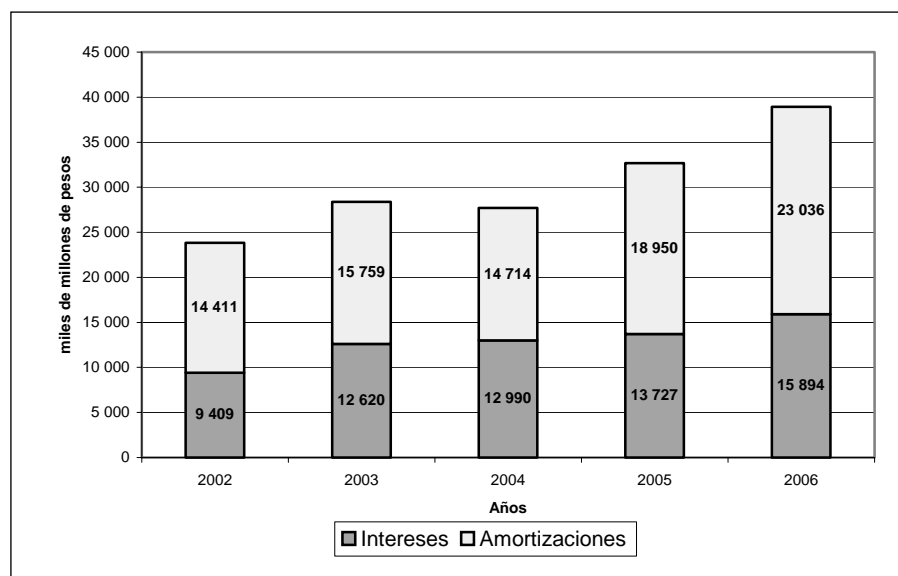
Fuente: Banco de la República.

Cabe entonces preguntarse: ¿Por qué no fue posible hacer cumplir el cuánto por un período tan largo? y ¿Por qué actualmente se ha dado un vuelco positivo mejorando la tendencia y las proyecciones hacia el futuro? Para responder la primera pregunta, se proponen dos hipótesis, que además de no ser excluyentes, no pretenden ser las únicas.

La primera hipótesis sería la existencia de presiones de gasto y un ritmo de crecimiento de las mismas que se ampliaron en gran medida en la CP, como en el caso de las transferencias a las entidades territoriales y las universidades públicas, la “generosidad” del sistema pensional vigente en el país y las necesidades de invertir recursos crecientes en áreas como gasto social, seguridad, defensa y el sistema judicial.

De manera independiente, cada uno de estos conceptos es totalmente necesario, sin embargo al adicionarse puede terminar en exceso de gasto, el cual al ser financiado con deuda, implica el consecuente incremento en el servicio de la misma, mayores pagos de intereses y amortizaciones según se evidencia en la Gráfico 2. De esta manera, el servicio de la deuda ha crecido, entre 2002 y 2006 de \$23,820 mm a \$38,930 mm.

Gráfico 2
INTERESES Y AMORTIZACIONES



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

La otra hipótesis tiene en cuenta la dinámica institucional. En los últimos 30 años se han realizado dos reformas presupuestales, que se podrían describir como “estructurales”. La primera se conoce como el Decreto-Ley 294 de 1973 y la segunda la Ley 38 de 1989, columna vertebral del actual estatuto orgánico. Mientras el Decreto 294 tenía como principal objetivo la estabilidad macroeconómica, bajo la Ley 38 la estabilidad macroeconómica se asumía como dada y el gran objetivo era lograr una ejecución del gasto más eficiente.

La principal diferencia es que bajo la normativa del Decreto 294, las apropiaciones que aprobaba el Congreso no pasaban de ser lineamientos de gasto, y tan sólo se convertían en autorizaciones reales una vez el Ministerio de Hacienda, con base en el seguimiento de los recaudos y del perfeccionamiento de los créditos, tenía certeza de que el gasto tenía una fuente efectiva de financiación. Mientras que el Ministerio de Hacienda no estableciera un acuerdo de obligaciones, no había contratación y mientras no diera acuerdo de pago, no había giro.

El Decreto 294 era más consciente de la restricción institucional existente en el país, de la existencia de presiones de gasto y de la necesidad de contar con instrumentos para hacerle frente a esta situación. No sólo había una noción de restricción presupuestal más clara, sino que existían mecanismos para hacerla efectiva.

En cuanto al proceso de determinación de rentas, era más estricto que el actual, ya que se requería de un aforo de la Contraloría General de la República y no era posible hacer apropiación alguna contra créditos no perfeccionados.

Este énfasis en el cuánto del presupuesto afectó la ejecución del mismo, el cómo. La ejecución era ineficiente en la medida en que era difícil programar el ciclo a partir de la contratación, dado que este proceso tan sólo se podía iniciar una vez el acuerdo fuese aprobado por el Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, el giro mismo de los recursos obedecía más a un criterio fiscalista, que a un criterio de eficiencia.

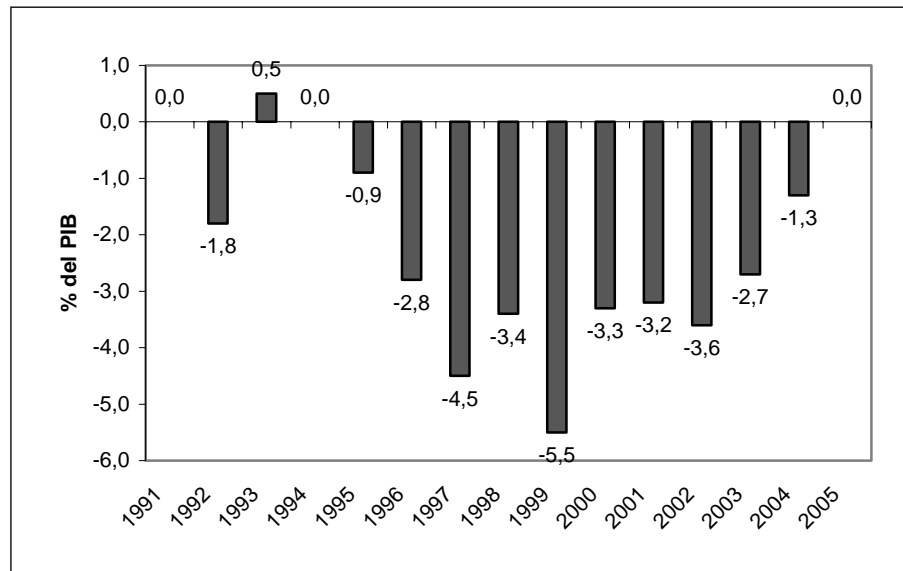
La Ley 38 tuvo como objetivo central mejorar la productividad y la eficacia del gasto público, al generar condiciones para que las entidades ejecutoras pudieran tener una mayor eficiencia al gastar. Para esto las apropiaciones se convirtieron en autorizaciones máximas de gasto, eliminándose el mecanismo de los acuerdos, los cuales eran considerados como una excesiva intromisión del Ministerio de Hacienda. Esto implicó una pérdida de un instrumento clave de política fiscal, y el relajamiento institucional de la restricción presupuestal.

El reemplazo para los aforos de rentas y la verificación del perfeccionamiento del crédito fue el diseño de un programa macroeconómico y la intención establecida en el Estatuto Orgánico de que el presupuesto fuera consistente y coherente con la estabilidad macroeconómica de largo plazo. Ahora bien, estos nuevos instrumentos tardaron años en diseñarse e introducirse como leyes y reglamentaciones y su eficacia suele ser mucho menor que la de las herramientas que sustituyeron.

En resumen, la combinación de la Ley 38 de 1989, la Constitución de 1991, la evolución pensional, las necesidades de gasto en defensa y justicia, y un servicio de la deuda creciente, no sólo incrementaron los gastos obligatorios, sino que hicieron que las presiones de gasto se volvieran efectivas, sin que necesariamente existieran ingresos para pagarlas, disparándose aún más el endeudamiento.

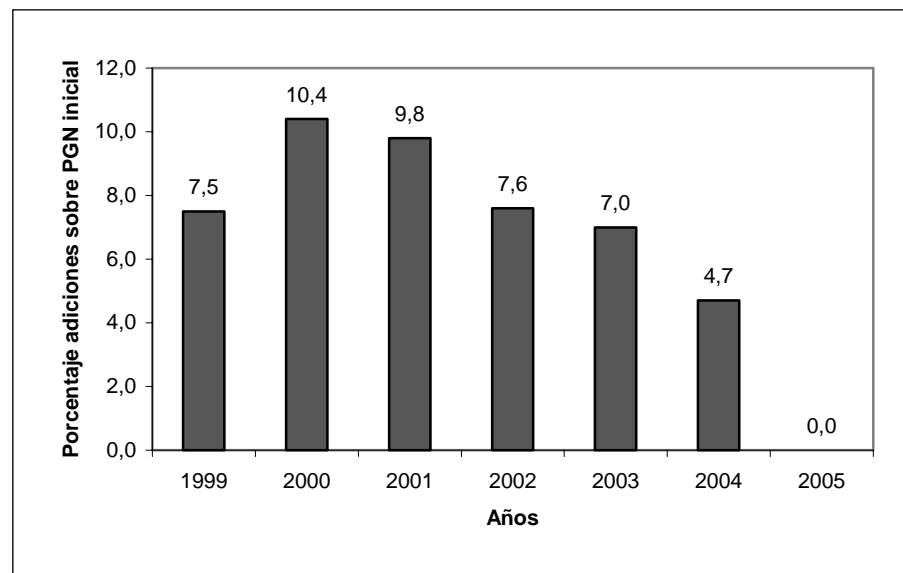
Los cambios en las tendencias fiscales del Gobierno Nacional Central, deficitarias de manera creciente para el período 1993 a 1999, relativamente constantes entre el 2000 y 2002 cuando se reversó la tendencia y empezó un proceso de recuperación fiscal, se puede explicar por dos factores. En primer lugar, ingresos inferiores (o superiores en el segundo período) a los originalmente estimados (véase el Cuadro 1) y en segundo lugar mayores gastos a los inicialmente programados, que generalmente se validan por medio de adiciones presupuestales (Cuadro 2), fenómeno que fue disminuyendo hasta el punto que por primera vez en quince años, en el año 2005 no se dio una adición de este tipo.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN BALANCE SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO 1991-2005
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: CONFIS.

Gráfico 4
DISMINUCIÓN SISTEMÁTICA DE LAS ADICIONES



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Cuadro 1
DIFERENCIA ENTRE AFOROS Y RECAUDOS PRESUPUESTO DE LA NACIÓN
(Miles de millones de pesos 1998-2005)

Conceptos	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Diferencias	% Recaudos	Diferencias	% Recaudos	Diferencias	% Recaudos	Diferencias	% Recaudos	Diferencias	% Recaudos	Diferencias	% Recaudos	Diferencias	% Recaudos	Diferencias	% Recaudos
Ingresos	(2 909,0)	91,4	(1 742,0)	95,8	(1 591,1)	96,6	759,8	101,3	(8 789,7)	85,8	827,1	101,2	(2 961,8)	96,0	8,5	100,0
Ingresos corrientes	403,8	102,7	(1 426,5)	92,1	635,9	103,2	(166,3)	99,3	(1 496,0)	94,9	(29,1)	99,9	137,5	100,4	854,7	102,2
Recursos de capital	(3 567,6)	78,2	(154,7)	99,3	(2 222,6)	90,6	2 027,3	107,2	(7 117,9)	75,7	(216,7)	99,3	(3 811,0)	88,6	(1 562,1)	96,2
Recursos del crédito externo	59,8	101,7	(60,8)	98,8	1 000,9	121,0	3 542,2	140,7	(4 245,4)	52,7	1 629,7	114,4	(2 012,0)	78,0	212,9	103,1
Recursos del crédito interno	(2 483,9)	75,6	(553,4)	95,6	(1 049,2)	92,1	(1 852,8)	88,3	(2 423,6)	84,7	66,0	100,5	(270,4)	98,4	2 332,8	108,8
Otros recursos de capital	(1 143,5)	55,2	459,6	115,0	(2 174,4)	61,0	337,9	109,4	(449,0)	89,9	(1 912,4)	73,8	(1 528,6)	78,7	(4 107,7)	49,1
Rentas parafiscales	(9,3)	98,8	(75,2)	86,5	(196,0)	74,2	(113,6)	89,1	(53,0)	85,8	(132,2)	83,9	(40,5)	91,6	(13,2)729,2	97,6
Fondos especiales	264,1	114,6	(85,6)	96,5	19,7	107,8	(987,6)	69,9	(122,9)	95,8	1 205,2	148,0	752,2	122,6		122,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Cuadro 2
RESUMEN DE LAS ADICIONES AL PRESUPUESTO 1994-2004
GOBIERNO CENTRAL Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS
(Miles de millones de pesos corrientes)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
I. Funcionamiento	613	595	597	512	2 313	2 024	3 170	3 264	1 545	2 827
Gastos de personal	373	668	195	43	48	97	137	327	53	354
Gastos generales	193	221	57	71	110	307	365	540	329	127
Transferencias	47	(358)	321	393	2 151	1 613	2 641	2 392	1 155	2 337
Operación comercial	0	74	24	5	4	7	27	6	9	8
II. Servicio de la deuda	(56)	138	107	(539)	(856)	934	8	225	1 770	(883)
Deuda externa	(156)	(71,5)	107	(58)	(36)	105	2	0	1 429	(883)
Deuda interna	100	209,9	-	(482)	(820)	829	7	225	340	-
III. Inversión	196	317	1 380	645	1 927	1 895	2 386	1 275	1 389	1 697
IV. Presupuesto inicial	17 503	23 585	29 926	38 700	45 306	46 623	56 978	62 911	67 170	77 648
V. Total adiciones	753	1 050	2 084	618	3 384	4 852	5 564	4 764	4 704	3 640
VI. Presupuesto definitivo	18 255	25 064	30 767	37 797	46 628	50 594	65 752	65 743	71 744	81 707
VII. Proporción Adiciones/ Presupuesto inicial (V/IV) (%)	4,3	4,5	7,0	1,6	7,5	10,4	9,8	7,6	7,0	4,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

En el período de deterioro fiscal, detrás de estos dos factores, sobreestimación de ingresos y subestimación de gastos, están los mismos fenómenos: la inexistencia de una restricción presupuestal intertemporal que sea vinculante y la ausencia de mecanismos efectivos para controlar las presiones de gasto, junto con la posibilidad del gobierno de endeudarse ampliamente. En la medida en que la restricción presupuestal no es vinculante (binding” en la terminología anglosajona), las presiones, internas y externas al ejecutivo se convierten en obligaciones y, finalmente, en gasto, aun cuando la situación macroeconómica, el ritmo de crecimiento económico y la evolución del recaudo no garanticen la sostenibilidad.

Una de las más inequívocas señales de progreso de una sociedad se encuentra en los procesos políticos mediante los cuales identifica su patrimonio colectivo y establece reglas para protegerlo. El patrimonio colectivo que se considera como el más crítico, está constituido por el conocimiento y por las reglas institucionales y económicas dentro de las cuales los ciudadanos interactúan y se “organizan” en la búsqueda de su bienestar colectivo e individual.

Una de las reglas colectivas más elusivas desde un punto de vista conceptual y operacional, pero prerequisite decisivo del progreso económico y social, es la de restringir el nivel del gasto público al nivel de los recursos sostenibles. Es la restricción fiscal como marco institucional global, la que genera la estabilidad macroeconómica, a su vez elemento fundamental para el crecimiento económico y el pleno empleo.

Aunque Colombia ha conjurado en buena medida la crisis fiscal, no hay evidencia contundente respecto a si ha logrado cambiar las condiciones institucionales que generan esas crisis. La principal razón sería que no ha sido posible consolidar un amplio acuerdo político que excluya el desequilibrio fiscal como una opción para los actores públicos y privados. El marco de incentivos reales ha favorecido la explotación de la bolsa pública común (el “commons” público, caracterizado por la Tragedia de los Comunes) sin mayor riesgo en el corto plazo. Es decir, la rendición de cuentas a nivel político, como restricción que garantice la responsabilidad fiscal, ha sido débil.

En resumen, en la medida en que un presupuesto no sea sostenible, es decir, no tenga un cuánto viable, la economía puede caer en situaciones recesivas que vulneran el equilibrio macroeconómico y el progreso social.

2. El qué del presupuesto en Colombia

El qué del presupuesto representa el objeto del gasto. La definición plena del qué significa la determinación de la función de bienestar y del modelo de desarrollo que va adoptando democráticamente una sociedad: El Gobierno elegido determina a través del gasto público, cuáles son las prioridades y el tipo de sociedad que se pretende construir.

Una de las herramientas principales con que cuenta el Estado para determinar el qué, el objeto del gasto, es el presupuesto, que bien sea vía oferta o demanda, cumple con la función de provisión de bienes y servicios públicos. Mientras un presupuesto focalizado permite cumplir objetivos específicos, se corre el riesgo de que un presupuesto disperso, que satisface en alguna medida muchos requerimientos de cada uno de los grupos interesados, revela la existencia de una función de bienestar definida con poca claridad y por ende, dificulta la generación de bienestar. Adicionalmente está la función reguladora del Estado que garantiza que los mercados funcionen de manera competitiva para maximizar la provisión de bienes a los menores precios.

Se puede plantear que hay una función de bienestar implícita en el ordenamiento presupuestal colombiano, pero su determinación es difícil, ya que, sin desconocer los avances que se han hecho en las últimas dos décadas en materia de focalización de gasto público, en muchos

casos la necesidad de ajustar el déficit fiscal vía gasto ha tenido efectos negativos en términos del qué. En últimas, se le ha dado un carácter altamente operativo a una de las herramientas fundamentales de la política económica, el presupuesto, dejando a veces de lado el análisis sobre la asignación del gasto público. Ahora bien, esa función de bienestar cambia a través del tiempo en función de los pesos y contrapesos de una sociedad.

Es importante reconocer que la obtención de un déficit fiscal sostenible no puede ser el único objetivo de la política fiscal. El fin último, alcanzar una sociedad sostenible, próspera, justa, pasa en buena medida por garantizar la focalización y progresividad del gasto público, lo cual también debe ser un objetivo de la Hacienda Pública.

En cuanto a las características del qué en Colombia, y su estrecha relación con la situación del cuánto, además de que la Constitución de 1991 resultó en un nivel de gastos mayor al existente, se le suma la característica de una elevada inflexibilidad del gasto que impide un ajuste ágil del mismo, cuando las condiciones económicas así lo requieren. En la medida en que esto sea cierto, la solución requiere del nivel constitucional, y debe ser tal que reconcilie la solución de los problemas sociales del país con la capacidad de crecimiento del mismo y permita desarrollar un sistema de focalización del gasto público más definido, de manera que se pueda identificar qué gastos son prioritarios y cuáles no lo son y qué gastos son socialmente más rentables.

El “gasto social” en la Constitución Política de Colombia

Las apropiaciones presupuestales que atienden las necesidades básicas, individuales y colectivas, de la población deben efectuarse considerando dos principios de justicia: i) el respeto de las libertades y los derechos políticos, económicos y sociales de los individuos, y ii) la prioridad de aquellos grupos de la población que la Constitución considera vulnerables y requieren de atención especial.

En este sentido, atender las obligaciones esenciales del Estado Social de Derecho colombiano es hacer política pública orientada a incrementar el bienestar social y el desarrollo humano del país. El reto es distribuir los recursos públicos mediante un esquema de gasto público progresivo, que esté orientado a promover la acumulación de capital físico y humano, asistir a las poblaciones especiales, erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente.

Sin embargo, lo social no puede ser “todo”, lo social debe tener dimensiones concretas y una medición específica. En gran medida, la definición de lo social hasta ahora la han ejercido los jueces, por vía del control constitucional, del control de legalidad de actos administrativos o en la resolución de las acciones previstas en la Constitución. En múltiples oportunidades esto se ha hecho en sentido contrario a algunas medidas originadas en el Ejecutivo o a decisiones del Congreso y haciendo caso omiso respecto a las restricciones presupuestales consignadas en la Constitución.

Esto ha sucedido en gran medida porque la Constitución delega la definición del gasto público social en la Ley Orgánica de Presupuesto, algo que hasta la fecha todavía no se ha realizado enteramente y que el proyecto presentado al Congreso buscaba resolver. En la medida en que se logre definir, para el nivel de desarrollo y de necesidades que actualmente tiene el país, qué cabe dentro de la categoría de gasto social, se habrá dado un paso importante.

3. El cómo del presupuesto

La noción del cómo trata sobre la calidad en la ejecución del presupuesto, tanto en lo correspondiente al cumplimiento de las metas de política a través del logro de los objetivos de los distintos programas, como en lo correspondiente a la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el

proceso de contratación y en la provisión de los bienes y servicios públicos. Mientras el qué representa la equidad, el cómo significa la eficiencia.

Un primer punto que hay que tener claro a este respecto es que en la medida en que el cuánto y el qué tengan fallas estructurales, el cómo no tiene posibilidad de operar correctamente. En Colombia, particularmente en lo que concierne a eficiencia en el proceso de contratación y en la medición del logro de las metas de política, los resultados dejan mucho que desear. Las ineficiencias en la contratación pública, originadas en gran medida en fallas estructurales del proceso de programación y ejecución presupuestal, resultan en elevados sobrecostos; los incentivos y el funcionamiento del servicio civil en contratación, desempeño y salida de funcionarios es también deficiente.

En materia de contratación, ésta solo se puede hacer correctamente en la medida en que haya una certeza frente a la fecha cuándo se va a contratar y cuándo se van a pagar los bienes y servicios que efectivamente se contrataron. En la medida en que estas dos condiciones se den, existirá competencia para la provisión de los bienes y servicios requeridos por el Estado y habrá una amplitud de proveedores que garantizarán bienes de mayor calidad al mejor precio.

Si el tiempo para efectuar la contratación no es suficiente respecto a las normas que la regulan, como resultado por ejemplo de adiciones tardías en la vigencia presupuestal, entonces la contratación va a sufrir de vicios y la transparencia va a ser sacrificada ya que el incentivo de toda entidad receptora es el de ejecutar las apropiaciones presupuestales y no perderlas. En la medida en que el seguimiento del proceso contractual implique la pérdida de la apropiación o del recurso, se acudirá a falsas ejecuciones, como es el caso de algunos contratos celebrados entre los órganos y los ejecutados a través de convenios de cooperación internacional.

Si el tiempo asociado a los pagos no es predecible, o si es extremadamente largo, los requerimientos de capital de trabajo de los proveedores se vuelven volátiles o muy elevados, y éstos, en cada licitación, tratarán de cubrirse al máximo, proyectando altos costos financieros. Adicionalmente, algunas compañías que normalmente son las más competitivas y que tienen mercados alternativos, distintos al gobierno, optan por no participar en el proceso licitatorio. Esta reducción de la competencia y disminución en la calidad de la oferta, es un factor adicional de sobre costos. En últimas, el uso inadecuado de recursos públicos es resultado en gran medida de razones estructurales e incentivos perversos generados por la misma institucionalidad. En términos del proceso presupuestal, el origen de los problemas anteriores, eje de la baja productividad del gasto público, está en los rezagos presupuestales y en la falta de unidad de caja en la Tesorería.

Un segundo concepto importante en lo correspondiente al cómo, tiene que ver con la clasificación contable y presupuestal. La validez de este principio es tan sencilla como el requerimiento que tiene cualquier empresa de tener su contabilidad en orden, de tal manera que quien la gerencia, en este caso el ejecutivo, y quienes son sus accionistas, en este caso los ciudadanos, sepan hacia donde va el presupuesto, la política fiscal y la economía.

Cabe anotar que en términos de la metodología internacional, el presupuesto colombiano no cumple con la clasificación establecida en el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas (MEFP) del año 2001. Esto sin embargo, no es tan sorprendente, ni grave, ya que la implementación de este manual, incluso en países desarrollados, es muy compleja y ha enfrentado muchos problemas. Lo que sí es preocupante es que el EOP y las leyes anuales de presupuesto, tampoco cumplen con los lineamientos establecidos en el MEFP de 1986.

Un tercer punto del cómo, tiene que ver con la diferencia temporal entre apropiaciones y pagos, que es precisamente lo que se buscaba eliminar con la reforma presupuestal desarrollada por medio de la ley 38 de 1989. Esta diferencia desemboca en el rezago presupuestal, uno de los problemas más complejos del sistema presupuestal colombiano.

El origen del rezago presupuestal no es otro que un sistemático volumen de apropiaciones por encima de la capacidad de caja. Así pues, la caja se convierte en la restricción presupuestal real en la medida que en materia de ingresos no hay gran diferencia entre la causación y la caja.

En el período en que estuvo vigente el Decreto 294 la situación de exceso de apropiaciones no era tan notoria, en la medida en que para comprometer las apropiaciones del presupuesto era necesario que el Ministerio de Hacienda diera una autorización denominada “acuerdo de obligaciones”. La eliminación de los acuerdos, tanto de obligaciones como de gastos, en la Ley 38 de 1989 agravó esta situación hasta llegar a un punto donde el rezago de inversión del año 1999 fue equivalente al 37% del presupuesto de ese mismo año.

Pero los efectos de los problemas de la programación presupuestal no se restringen a los aspectos de eficiencia y equilibrio macroeconómico a los que se ha hecho mención. A esto se le suma el problema de la contratación innecesaria y aquello que se podría denominar la “ejecución presupuestal maquillada”.

Un fenómeno recurrente de la ejecución presupuestal colombiana es el de la concentración de la contratación en los meses de diciembre, con el objeto de no dejar perder las apropiaciones. Cuando la vigencia presupuestal está por terminar, se acelera la contratación de modo que se induce una reserva presupuestal para ser ejecutada en el año siguiente o se comprometen los recursos con una entidad fiduciaria. Esto corresponde a una ejecución presupuestal en la cual no se contrata con el real ejecutor o proveedor del bien o servicio, sino con una entidad que hace de intermediario con el objeto de salvar la apropiación. Varios factores explican este comportamiento. De un lado, las adiciones de presupuesto son aprobadas uno o dos meses antes de la terminación de la vigencia presupuestal mientras que de otro lado los procesos de contratación pública son largos y complejos.

Es en el seguimiento y evaluación del gasto público, a través de funciones o programas, donde Colombia está más atrasada. A pesar de avances que se han dado, especialmente en el Departamento Nacional de Planeación con el programa llamado Sinergia y con la creación del Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados; con la implementación del Sistema de Programación y Gestión a las metas Presidenciales, SIGOB; con los Consejos Comunales de Gobierno donde el Presidente, junto con sus ministros y funcionarios mantienen permanente actividad y contacto con las regiones, generando un alto compromiso de los funcionarios con la comunidad al promover la vigilancia y el control comunitario hacia los funcionarios; en el país todavía no existe una cultura de presupuestación por programas. Incluso, los insumos, información y mecanismos requeridos para implementar esta metodología, por ejemplo el costeo de los insumos y la asignación de un presupuesto integral, que incluya los recursos para funcionamiento e inversión, no está disponible.

No hay una noción sobre los objetivos a alcanzar en forma clara y mensurable; tampoco hay claridad sobre las actividades a realizar para lograr los objetivos y, por ende, no es posible determinar los recursos financieros que habrá que poner a disposición de las entidades gestoras para la adquisición de los medios personales y materiales para el logro de los mismos. Se da un elevado grado de desarticulación entre la planeación, la presupuestación y la evaluación, así como ausencia de incentivos que estimulen la demanda de monitoreo y evaluación.

4. Interrelación entre los problemas del cuánto y el qué del presupuesto colombiano

En el caso del presupuesto en Colombia no es aventurado afirmar que hay falencias importantes en la interrelación entre el cuánto y el qué del presupuesto. Una sencilla relación permite identificar cuales son los tres principales retos fiscales que enfrenta el Presupuesto Nacional.

El presupuesto para el año 2005 incluye recaudos tributarios por \$38,8 billones (US\$ 16,710 m), cifra inferior en \$4 billones (US\$ 1,709 m) a las apropiaciones que alcanzan \$42.7 billones (US\$ 18,419 m) y que se requieren para cubrir tres obligaciones básicas: \$15,2 billones (US\$ 6,571 m) de transferencias a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones, \$13,8 billones (US\$ 5,934 m) para el pago de mesadas pensionales, el ahorro que hace el Gobierno para provisionar pensiones futuras y otros conceptos pensionales; y \$13,7 billones (US\$ 5,915 m) por concepto de pago de intereses sobre la deuda pública.

Cuadro 3
PRESUPUESTO NACIÓN 2005
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2005
Transferencias territoriales	15 249
Intereses	13 727
Pensiones	13 772
Subtotal	42 747
Otros	24 016
Presupuesto Nación sin amortizaciones	66 763
Presupuesto Nación con amortizaciones	85 710

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público–Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

El resto de las obligaciones de la Nación, excluyendo amortizaciones de la deuda pública, \$24,0 billones (US\$ 11,210 m), corresponde a las apropiaciones necesarias para proveer otros bienes públicos básicos: la política de seguridad democrática (gasto en seguridad y defensa); gasto social diferente al financiado por medio de las transferencias a las entidades territoriales; la justicia; la inversión en infraestructura; las necesidades del servicio diplomático y la representación de Colombia en el mundo; las necesidades de la rama legislativa, los organismos de control, el funcionamiento del resto del Estado, deben ser financiadas por medio de otras fuentes tales como endeudamiento, venta de activos, etc.

Cuadro 4
COMPOSICIÓN PRESUPUESTO 2005,
RECURSOS NACIÓN
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2005
Transferencias territoriales	15 249
Intereses de deuda	13 727
Pensiones	13 772
Subtotal	42 747
Recaudo tributario	38 780
Otros gastos	24 016
Social (diferente a SGP)	8 044
Defensa, política y DAS	8 977
Justicia	2 642
Infraestructura	1 560
Administración del Estado	1 929
Regalías	161
Total sin amortizaciones	703
Total con amortizaciones	66 763

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

4.1 Los tres retos fiscales: pensiones

En septiembre de 2004 se agotaron las reservas del Instituto de Seguros Sociales (ISS), de modo que el ISS quedó sin recursos para pagar las pensiones de los pensionados bajo su responsabilidad. En el año 2004, el Presupuesto General de la Nación pagó \$1,5 billones de las obligaciones pensionales del ISS y en el año 2005 \$3,9 billones.

Este Gobierno, con el apoyo del Congreso, tomó la decisión de atacar el problema. Mientras en 1999 con una tasa de descuento del 4%, se estimaba un déficit pensional en Valor Presente Neto de 206% del PIB, con la aprobación de las leyes 797 y 860 de 2003, y con los pagos entre 1999 y 2006 se logró una disminución de 60% del PIB en la carga prestacional del país.

Sin embargo, las sentencias C-1056-03 y C-754-04 declararon inexecutable la reforma al Régimen de Transición, reduciendo el ahorro de esta iniciativa en 22% del PIB. Finalmente, el Acto Legislativo de 2005 genera un ahorro adicional de 19% del PIB, lo cual implica que en la actualidad el pasivo pensional, con una tasa de descuento de 4%, asciende a 146% del PIB.

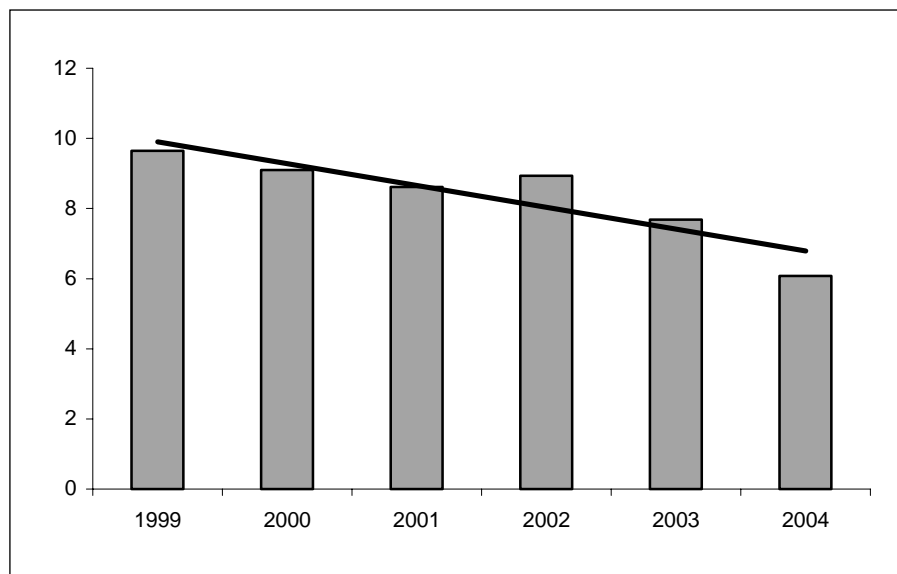
El principal reto en el tema pensional a futuro, sin embargo, no es el tema de la sostenibilidad del sistema, sino su bajo nivel de cobertura ya que, a pesar del elevado costo para el Gobierno, solo un mínimo número de colombianos tiene garantizada una pensión.

4.2 Los tres retos fiscales: transferencias a las entidades territoriales

En Colombia, a diferencia de otros países que también optaron por programas acelerados de descentralización fiscal, las finanzas territoriales no constituyen actualmente una presión fiscal exagerada. Desde mediados de la década de los noventa, apenas se vislumbraron problemas potenciales en ese frente, se fueron tomando decisiones que han resultado en unas finanzas territoriales a todas luces positivas. Se establecieron señales de alerta temprana para identificar y actuar sobre problemas en gestación, se definieron reglas y límites al gasto y su relación con los ingresos y se especificaron reglas sostenibles en materia de las transferencias.

En cuanto a los desafíos de imponer la restricción presupuestaria sobre las finanzas territoriales, en Colombia se tiene una larga y fructífera historia de cambio institucional que ha involucrado a tres gobiernos nacionales y al apoyo del Congreso. Este proceso se inicia en 1997 con la que se conoció como la “Ley de los semáforos” donde por primera vez se puso límite al endeudamiento territorial, sigue con la creación del FONPET (Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales), que ha generado un excedente pensional que ha contribuido en la generación de un superávit primario en las entidades territoriales; la ley 550 de reestructuración de entes territoriales; la ley 617 del 2000 que define normas para fortalecer la descentralización y limita el crecimiento del gasto; el acto legislativo 01 de 2001 que modifica el Sistema General de Participaciones; la ley 715 del 2001 que reasigna recursos y competencias entre los 3 niveles de Gobierno y la Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad fiscal. Los resultados fiscales de esta cadena de decisiones y leyes son altamente positivos como lo demuestra la Gráfico 6, la deuda territorial bajó de 8,9% del PIB en 2002 (\$18,2 billones) a 5,4% del PIB en junio de 2005 (\$15,5 billones).

Gráfico 5
DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL
GOBIERNOS CENTRALES Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
(% del PIB)



Fuente: CONFIS.

En cuanto a las transferencias territoriales, que en el año 2005 sumaron \$15,2 billones, 5,4% del PIB, de los cuales \$8,6 billones son para educación, \$3,6 billones para salud, \$800 mm para agua potable y saneamiento básico y el resto \$2,3 billones para cumplir funciones varias de los municipios, el país ha logrado dos resultados muy importantes. El primero es que las transferencias por habitante suban, lo cual es necesario en un país en el cual las transferencias son el fundamento de la política social, a la vez que subsisten limitaciones en materia de cobertura en educación, salud y saneamiento básico.

El segundo es que las transferencias, como proporción de los impuestos que pagan los ciudadanos, caigan o se mantengan estables. Este es un importante complemento del resultado anterior y significa que, sin perjuicio de aumentar los recursos per cápita, y por ende las posibilidades de solucionar los problemas de cobertura, quedan recursos adicionales para cumplir con los demás frentes de la actividad estatal.

La fórmula vigente para determinar el monto de las entidades territoriales vence en el año 2008. El reto que enfrenta el país es aprobar una nueva fórmula que permita fortalecer los 2 resultados obtenidos: que las transferencias per capita suban, a la vez que se establezca o disminuya su participación dentro del recaudo tributario.

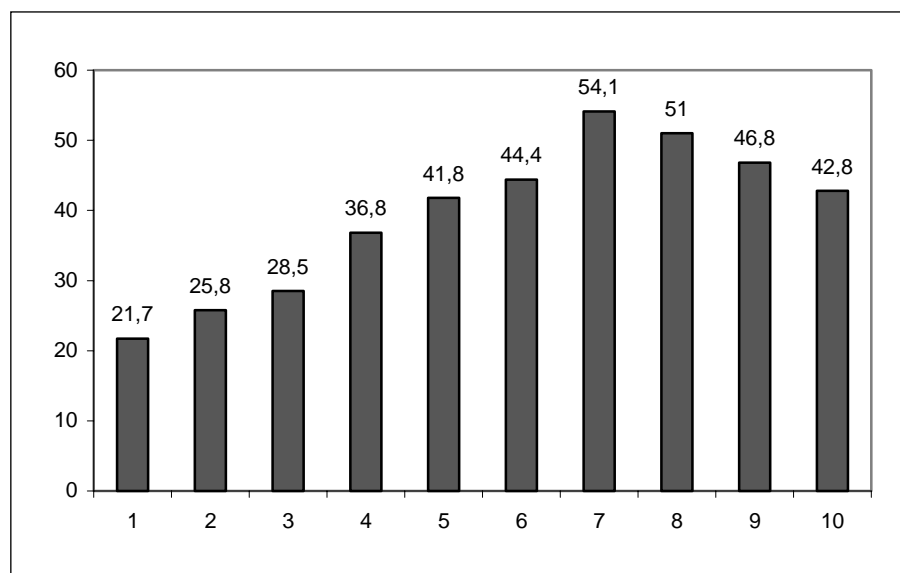
4.3 Los tres temas: intereses de la deuda

La relación entre la deuda pública y el PIB es el norte que define y orienta la política fiscal colombiana. Ello es así por diversas razones. Entre ellas porque cuando los niveles de la deuda exceden un nivel prudencial, los prestamistas empiezan a desconfiar y cierran el crédito o aumentan las tasas de interés, lo cual afecta negativamente la actividad económica.

El crecimiento en el saldo de la deuda pública colombiana que se evidenció entre 1996 y 2002, y cuya tendencia creciente ha sido revertida en los últimos 3 años, generó un servicio de la deuda creciente de manera que año tras año aumenta su participación dentro del PGN, desplazando otros gastos prioritarios. Es así como para el año 2005, el servicio de la deuda ascendió a \$38,9 billones, \$15,9 billones en intereses y \$23 billones en amortizaciones.

Gráfico 6

DEUDA NETA DE ACTIVOS EXTERNOS DEL SPNF



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del Banco de la República.

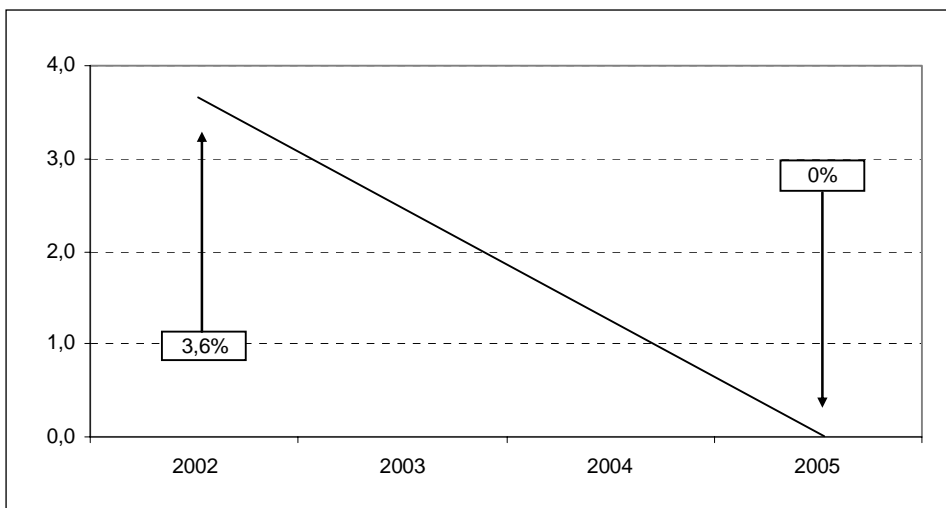
Adicionalmente al esfuerzo de reducir el déficit fiscal, que implica un menor financiamiento y por ende menor pago de intereses, el Gobierno está implementando un manejo de su deuda pública pro-activo para reducir la vulnerabilidad a la tasa de cambio y aprovechar las ventajas derivadas del fortalecimiento del peso frente al dólar. Se ha implementado una estrategia de financiamiento que busca la diversificación de la composición de monedas, el desarrollo de instrumentos innovadores y la reducción de la exposición al riesgo cambiario. El resultado de esta estrategia ha sido una disminución de la exposición del país al riesgo cambiario, así como el ahorro generado por efecto de la revaluación. De esta forma se ha reducido la proporción de deuda en moneda extranjera sobre el total de la deuda, pasando de ser la mitad en diciembre de 2002 a cerca de la tercera parte en mayo de 2005.

Detrás de estos tres retos fiscales, se encuentra una coyuntura aún más compleja de las finanzas públicas colombianas: la arquitectura fiscal colombiana está montada en una compleja interrelación de transferencias del Gobierno Central con el resto del sector público, lo cual implica otro desafío adicional.

Frecuentemente se simplifica el análisis fiscal en Colombia expresando que las decisiones presupuestales del Gobierno Central son causantes de las preocupantes tendencias de las finanzas de la Nación. Sin embargo, si se analiza el sistema de una manera más integrada, se puede concluir que hay una relación de interdependencia fiscal en el sector público colombiano, y que contrario a lo que se cree, se ha avanzado mucho en el proceso de ajuste fiscal del Gobierno Nacional. El Gráfico 6 muestra la composición del Sector Público Consolidado y los resultados para 2005.

El proceso de ajuste fiscal en los últimos años es un hecho. Mientras en el año 1999 el déficit del sector público consolidado alcanzó un nivel de 5,5% del PIB, en el año 2002 cerró con un déficit de 3,6% del PIB, el cual se redujo a 1,3% en el 2004, cerrándose en 2005 por primera vez en 11 años en equilibrio fiscal el balance fiscal del estado colombiano (0% en 2005) (Gráfico 7). Sin embargo la composición de este balance fiscal no es homogénea, en la medida en que persiste un déficit del Gobierno Central que neutraliza un superávit del resto del sector público. De aquí surge la idea de que la realidad fiscal de Colombia se puede caracterizar como una historia de “personaje bueno / personaje malo”, en donde, obviamente, el malo es el Gobierno Central y el bueno es el resto del sector Público Consolidado. Esta visión es injusta por que en buena medida el Gobierno Nacional ha asumido problemas pensionales heredados de cuarenta años de gobierno, y transfiere considerables recursos a las regiones y a la seguridad social.

Gráfico 7
DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO 2002-2005



Fuente: CONFIS.

Aunque a nivel del Gobierno Central se ha dado una reducción de 1,2% del PIB, el déficit sigue siendo elevado, 4,9% del PIB en 2005. Sin embargo si se tiene en cuenta que durante el período, el apoyo del Gobierno al ISS pasó de ser nulo a 1.5% del PIB, el ajuste del presupuesto ha sido de 2,7% del PIB. ¿Dónde se ve el esfuerzo del Gobierno? En el superávit del sector seguridad social que pasó de 1,2% del PIB a 2,1% en 2005 (Cuadro 5).

Cuadro 5
BALANCE FISCAL

Balances por períodos	2002	2003	2004	2005
1. Sector público no financiero	-3,8	-2,5	-1,4	-0,3
Gobierno Nacional Central	-6,1	-5,0	-5,5	-4,9
Seguridad Social	1,2	0,7	1,6	2,1
Empresas de nivel nacional	0,4	1,2	0,9	1,3
Empresas de nivel local	0,3	0,2	0,5	0,4
Regional y local	0,4	0,3	1,1	0,8
2. Balance cuasi fiscal del Banrep.	0,8	0,6	0,5	0,2
3. Balance de Fogafín	0,3	0,3	0,3	0,2
4. Costo de la reestructuración financiera	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4
5. Discrepancia estadística	-0,3	-0,6	-0,3	0,2
Sector público consolidado	-3,6	-2,7	-1,3	0,0

Fuente: CONFIS.

Las relaciones básicas entre el Gobierno Central y el resto del Sector Público Consolidado se presentan a continuación. El Gobierno Central recibe recursos del resto del Sector Público en forma de impuestos y excedentes. Posteriormente, el Gobierno distribuye los recursos al resto del Sector Público. Estas transferencias, que en gran medida corresponden a decisiones presupuestales de años anteriores que se convierten en inflexibilidades presupuestales imposibles de ajustar en el corto plazo, constituyen la raíz del superávit que algunas entidades del Sector Público han mostrado por años.

Otros grandes receptores de los aportes del Gobierno Central son las Administraciones Locales. En 2005 estas transferencias³ ascendieron a 5,4% del PIB, siendo la principal fuente de recursos del nivel descentralizado. De esta forma, las transferencias a las entidades locales contribuyen al superávit fiscal agregado de 0,8% del PIB que mostraron estas entidades.

La recomendación de política más obvia y simple es “restrinjamos al malo”. Sin embargo, una vez que se empieza a explorar la arquitectura básica de los flujos de recursos intergubernamentales en Colombia, la historia del “chico bueno/chico malo”, pierde en gran medida su capacidad para describir tanto la situación actual, como las implicaciones de política, y nos muestra que en Colombia la asignación del gasto público a través del Presupuesto General es un proceso altamente complejo.

En primer lugar porque la mayoría del superávit del resto del Sector Público Consolidado está ligado al déficit del Gobierno Central. Por ejemplo, recortar todas las transferencias destinadas al pago de pensiones y aportes a entes descentralizados, no produciría un beneficio fiscal real, a pesar del enorme y aparentemente favorable impacto sobre las cuentas del Gobierno Central: El déficit simplemente cambiaría de un lado a otro de las cuentas del Sector Público, mientras que el problema fundamental (la deuda) permanecería intacto.

En segundo lugar, las implicaciones de política son simplistas. Lo que realmente necesitamos es un ajuste estructural en los gastos de todo el Sector Público. Estos esfuerzos, como veremos más adelante, no siempre se evidencian como recortes en el gasto del Gobierno Central, incluso en ocasiones se manifiestan como la reducción de pasivos implícitos y contingentes.

La historia del “chico bueno/chico malo” resalta un aspecto importante de la realidad fiscal: el problema de la rigidez del gasto. Como ya se mencionó anteriormente, si se suman todos los pagos por transferencias (los cuales obedecen al mandato constitucional), con los pagos de intereses de deuda

³ Corresponden al Sistema General de Participaciones.

externa e interna,⁴ y todas las transferencias destinadas al pago de pensiones, el resultado es equivalente al monto de los ingresos tributarios de nivel nacional.

Por lo anterior, para entender el progreso y los cambios de la política fiscal en Colombia y lograr un ajuste fiscal adecuado, el gasto debe ser analizado en un contexto amplio que incluya el ajuste estructural en pensiones, transferencias a entes descentralizados y el manejo de la deuda, así como en las interrelaciones fiscales existentes. No es suficiente, ni efectivo, la simple descripción del “chico bueno/chico malo”.

Gráfico 8
PRINCIPALES INTERRELACIONES DEL GNC CON EL SPC 2005
(Miles de millones de pesos)

FUENTES		10.332,0	USOS		34.843,2
SPNF		8.677,7	SPNF		33.752,0
IMPUESTOS	2.341,9		SEGURIDAD SOCIAL	13.337,9	
Renta y complementario	1.388,2		Pensiones	11.837,0	
IVA	953,7		Otros aportes	806,5	
INGRESOS ANH	2.231,1		Salud y cesantías Magisterio	511,6	
EXCEDENTES FINANCIEROS	1.743,8		Fosyga y Fondo Solidaridad Pensional	294,9	
EICE	1.609,2		Aportés sobre nómina	694,4	
Estapúblicos	134,5		Servicios médicos	342,2	
FONDOS ESPECIALES (csf)	2.231,3		Pensiones	218,1	
FNR	2.231,3		Atepl	91,7	
TRANSFERENCIAS	129,6		Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	25,7	
Cajanal (aportes pensiones)	129,6		Otras Entidades de Previsión Social	16,5	
			ISS	0,2	
			REGIONALES Y LOCALES	19.848,0	
			Transferencias Territoriales	16.420,4	
			SGP	15.248,7	
			Fonpet	1.103,1	
			Otras	68,7	
			Regalías	2.403,3	
			ANH (Directas)	2.231,3	
			FNR (Indirectas)	172,0	
			Obras de Infraestructura	757,9	
			Transmilenios (Sistemas Transporte Masivo)	412,0	
			Hospitales (Reestructuración)	203,0	
			Vías terciarias	86,3	
			Túneles	56,6	
			Otros conceptos	266,4	
			ELECTRICO	566,1	
			Subsidios de tarifas	315,0	
			Préstamos Corelca y Urrá	251,1	
			SPF	1.091,3	
			COSTOS RESTRUCTURACION FINANCIERA	951,6	
			Fogafin	512,3	
			Bonos Ley 546 (vivienda)	468,5	
			Indexación TRD	141,9	
			Caja Agraria	84,3	
			Indexación TES Ley 546	-255,3	
			CESANTÍAS (FNA)	139,6	
SPF	1.654,3				
UTILIDADES BANCO REPUBLICA	456,0				
EXCEDENTES FINANCIEROS	1.198,3				
Sociedades Financieras	1.198,3				

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Nota: Datos correspondientes a Ley Anual de Presupuesto 2005.

⁴ Es importante mencionar que el pago de intereses a las entidades del Sector Público con quienes el Gobierno Central tiene una deuda constituyó el 13% del total de servicio de deuda interna en 2004. Este es otro flujo de recursos intergubernamental importante que debe ser tenido en cuenta.

III. El complejo mundo de las inflexibilidades presupuestales en Colombia

Entre los desafíos fiscales que enfrenta el gobierno colombiano, el debate sobre la “inflexibilidad” del presupuesto tiene particular importancia. En efecto, el gobierno tiene un escaso margen de maniobra al preparar el presupuesto, dado que un alto porcentaje de los gastos que debe hacer cada año está predeterminado. Un numeroso conjunto de leyes y artículos constitucionales, determina hoy en día la manera como el gobierno debe asignar sus ingresos.

Este fenómeno, además de comprometer la capacidad de los representantes elegidos para ejecutar sus planes de gobierno, la inflexibilidad del presupuesto puede arriesgar la estabilidad macroeconómica, por cuanto dificulta los ajustes en situaciones fiscales deficitarias.

El uso del término “inflexibilidad” se puede prestar a equívocos, por lo cual es importante definirlo. Se considera como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo (entendido como una vigencia fiscal). Por ejemplo, desde esta amplia definición, el valor de la nómina o el servicio de la deuda pública son rubros inflexibles. Si bien decisiones de política sobre el reajuste salarial o el despido de funcionarios, así como los canjes de deuda, pueden afectar el monto de estos rubros, su alcance es limitado y demorado y está sujeto a considerables dificultades administrativas y políticas.

La composición del PGN en el año 2005 se presenta en el Cuadro 6. Como se puede observar en la última columna, y de manera consistente con la evolución presentada, los rubros inflexibles como el gasto de personal, las transferencias y el servicio de la deuda tienen una participación determinante. Es así como el 41% del presupuesto inflexible está compuesto por el rubro de transferencias, incluidas las transferencias a las regiones mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) y otras transferencias estipuladas por la Ley.

No obstante existen otros rubros cuya inclusión en el presupuesto está predeterminada de manera estricta por determinaciones constitucionales o legales. En particular, el 53% de los gastos generales y el 58% de las apropiaciones para inversión son inflexibles. El componente con mayor inflexibilidad, descontando el servicio de la deuda, es el de gastos de funcionamiento en el que se incluyen los gastos de personal, las transferencias y los gastos generales. Las inflexibilidades en las apropiaciones de inversión se derivan principalmente de vigencias futuras y fondos especiales. Incluso, sin tener en cuenta el pago de la deuda pública, el PGN se encuentra casi en su totalidad (94% para el 2005) asignado ex ante por algún tipo de mandato.

Cuadro 6
APROPIACIONES E INFLEXIBILIDADES 2005
(Recursos Nación, miles de millones de pesos)

Concepto	Apropiaciones	Inflexibilidades	% Inflexible	% Total de presupuesto inflexible
Funcionamiento	44 992	43 626	97	54
Gastos de personal	8 756	8 756	100	11
Gastos generales	2 882	1 516	53	2
Transferencias	33 335	33 335	100	41
SGP	15 249	15 249	100	19
Pensiones	11 603	11 603	100	14
Universidades	1 507	1 507	100	2
Otras transferencias	4 976	4 976	100	6
Operación comercial	19	19	100	0
Servicio de la deuda	32 674	32 674	100	40
Externa	13 100	13 100	100	16
Amortizaciones	8 568	8 568	100	11
Intereses	4 532	4 532	100	6
Interna	19 574	19 574	100	24
Amortizaciones	10 379	10 379	100	13
Intereses	9 195	9 195	100	11
Inversión	8 044	4 694	58	6
Total con deuda	85 710	80 994	94	100
Total sin deuda	53 036	48 320	91	-

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

En Colombia se pueden distinguir dos grupos de rubros dentro del conjunto de “inflexibilidades”. El primero se origina en normas que dictan un gasto de obligatorio cumplimiento (inflexibilidades en el gasto), el segundo ata alguna fuente de ingreso y la destina por Ley a un uso específico (inflexibilidades del ingreso o Rentas de Destinación Específica) que al no hacer parte del proceso presupuestal no serán tenidos en cuenta.

La tragedia de los comunes

Es importante discutir los criterios normativos que se pueden alegar en favor o en contra de la inflexibilidad de algunos rubros del presupuesto. En efecto, bajo una óptica particular, las inflexibilidades en el PGN pueden considerarse deseables. Hay un conjunto de rubros presupuestales que no deben estar sujetos a vaivenes de corto plazo (por ejemplo, el pago de salarios y pensiones, el gasto en educación y salud). La adopción de leyes que generen inflexibilidad puede entenderse por lo tanto como un mecanismo para aislar a dichos rubros de la discusión anual del PGN y generar un compromiso sólido del Estado con dichas obligaciones.

No obstante, hay diversas objeciones a este argumento para un buen número de inflexibilidades del PGN. Es factible que algunos de los rubros inflexibles no sean prioritarios, sino que sean el resultado del “atrapamiento” de rentas por parte de grupos de interés. Dichas inflexibilidades pueden reflejar desconfianza frente a la acción futura del Estado, ante la cual algunos grupos, temerosos de no recibir atención del mismo, buscan atrapar determinadas rentas. Esta situación puede desembocar en un nivel demasiado elevado de inflexibilidades si cada cual intenta atrapar un “pedazo de la torta” sin contemplar la acción colectiva y simultánea de muchos agentes públicos y privados en la misma dirección. El efecto final serán niveles de impuestos o de deuda pública insostenibles, que ponen en juego la viabilidad de las finanzas públicas y el sano funcionamiento de la economía. En síntesis lo que se presenta en el proceso presupuestal es un claro ejemplo de la tragedia de los comunes.

Iniciativa parlamentaria en el presupuesto versus dictadura fiscal

El origen político de muchas inflexibilidades lleva a analizar la iniciativa que en su momento han tenido los congresistas, quienes representan a diferentes grupos de la sociedad, en la asignación de los recursos de la Nación. De hecho, parte de los gastos que debe realizar el gobierno y de las rentas de destinación específica son el resultado de la iniciativa parlamentaria, en la medida en que mediante la emisión de leyes se incluyen rentas a favor de ciertos grupos.

Este punto fue especialmente abordado por los Ministros de Hacienda en el siglo pasado. En 1911, el Ministro del Tesoro, Celso Rodríguez, hacía referencia al incremento en el nivel de endeudamiento del gobierno y las implicaciones que esto tenía sobre el equilibrio presupuestal. Sin embargo, en palabras del ministro “esto no debemos atribuirlo exclusivamente al Gobierno, pues es lo ordinario que el legislador decreta auxilios, gracias o nuevos servicios y se abstenga de incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto de Gastos, vacío que por fuerza ha de llenarse con la apertura del crédito adicional respectivo, rompiéndose de ese modo la ficticia nivelación verificada al comenzar la vigencia” (Serna, 1988, p. 23).

Un año después, el Ministro del Tesoro Carlos Rosales añadía que si bien “todos nuestros congresos han mostrado un noble empeño en balancear el presupuesto de rentas con el de gastos, haciendo todas las operaciones aritméticas para obtener ese equilibrio, [...] hecho el trabajo aritmético, es el mismo Congreso quien expide leyes que implican gastos y erogaciones que van a modificar el presupuesto que se creyó equilibrado; y como el gobierno, al liquidar éste, tiene que determinar cuáles gastos deben hacerse con preferencia a otros, es claro que sin solicitarlo, y aún repugnándole, ejerce él una verdadera dictadura fiscal” (Serna, 1988, p. 26).

El problema de la “dictadura” fiscal del ejecutivo en materia presupuestal “toma un carácter más serio, porque aquí aparecen a primera vista en pugna las atribuciones esenciales del Congreso y su soberanía en materia de presupuestos, con la necesidad de limitar y poner freno a la prodigalidad parlamentaria, que, como ya hemos visto, es una de las causas principales del enorme aumento de las cargas públicas” (Serna, 1988, p. 101) comentaba Esteban Jaramillo en su Tratado de Hacienda Pública del año 1930 mientras que el Doctor Lleras Restrepo en su informe como Ministro en 1939 decía que “lo que debería ocurrir es que el Ejecutivo cumpliera a cabalidad con el presupuesto votado y aprobado por el Congreso pero para esto hay que acabar con la iniciativa parlamentaria en materia de gastos” (Serna, 1988, p. 170).

Violación de la Unidad de Caja: transferencias y rentas de destinación específica

Uno de los principios presupuestales consagrado actualmente en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, contra el cual atentan las inflexibilidades generadas en el ingreso, es el de Unidad de Caja. En la exposición de motivos a la Ley 110 de 1912, el Ministro del Tesoro, Carlos Rosales, hacía énfasis en dicho principio como elemento fundamental de un presupuesto sano. Rosales defiende enfáticamente el principio, señalando que facilita la contabilidad al hacer de los ingresos un solo acervo, permite priorizar la importancia de cada gasto basándose en su costo y beneficio y, finalmente, facilita el pago de las obligaciones en las situaciones deficitarias.

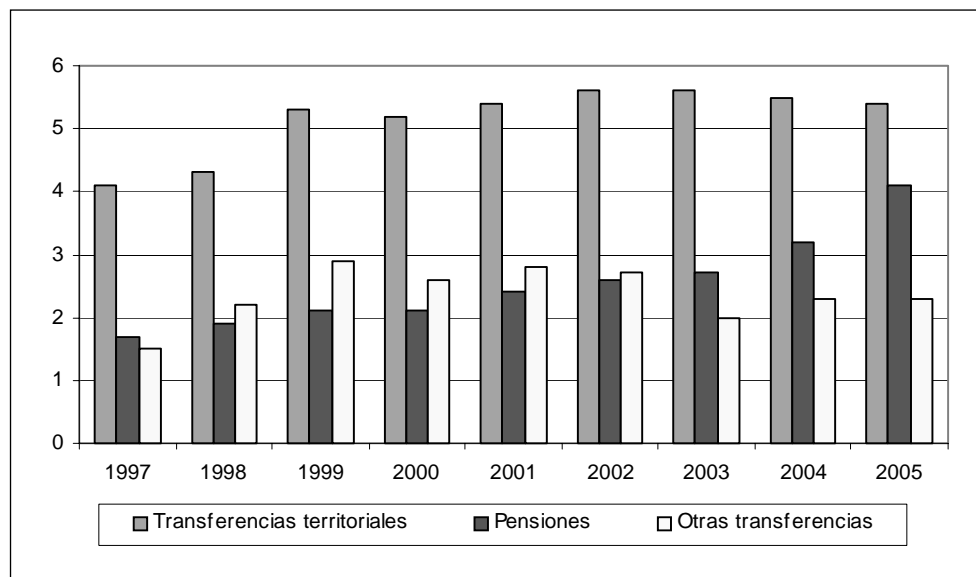
Sin embargo el principio de Unidad de Caja es sistemáticamente violado durante el s. XX por medio de la creación de Rentas de Destinación Específica. Son múltiples los inconvenientes que surgen por las rentas de destinación específica y han sido reconocidos por aquellos que han manejado las finanzas públicas en el país. Estos testimonios muestran que estos rubros son el resultado del temor de que ciertos gastos no sean incluidos en el presupuesto, en situaciones de dificultad fiscal. No obstante, esta práctica conduce a una rigidez nociva, que impide la distribución racional del gasto entre aquellos destinos que son prioritarios. Asimismo, establece erogaciones en sectores no esenciales, fuerza a que el ajuste fiscal afecte partidas prioritarias de inversión en otros sectores, entorpece la fiscalización y control presupuestal al aumentar la complejidad del proceso, genera un incentivo a no racionalizar el gasto y promueve el desbalance fiscal.

Estos problemas, que se presentaban hace 100 años, son los mismos que afectan hoy al presupuesto, generando inflexibilidad e imponiendo obstáculos para el logro de una asignación eficiente de los recursos y el equilibrio presupuestal. Lo que resulta paradójico es que en distintos momentos del tiempo, y tal y como establece en la actualidad el Artículo 359 de la Constitución, las rentas de destinación específica han existido a pesar de estar “prohibidas” y a pesar de que el principio de Unidad de Caja se encuentre explícitamente consagrado en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111, 1996, artículo 12).

Composición de las inflexibilidades presupuestales

Las transferencias territoriales y el pago de pensiones son los principales componentes de las inflexibilidades presupuestales, aunque las otras transferencias tienen una magnitud considerable al conformar cerca de una quinta parte del total de transferencias y 1.7% del PIB.

Gráfico 9
COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS, 1997-2005
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

De otro lado, el gran número de transferencias le resta transparencia al proceso presupuestal por cuanto dificulta determinar la cantidad de recursos que están siendo destinados a los distintos fines sociales. Como estos recursos constituyen apropiaciones inflexibles, escapan a la discusión necesaria sobre la prioridad de los distintos renglones del gasto público.

IV. La reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP): un intento de modificación al sistema presupuestal colombiano en el cual se debe insistir

En la reforma al EOP se establecían tres objetivos fundamentales: el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades del gasto, y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia. Aunque no fue posible su aprobación por parte del Congreso, dado que esta iniciativa buscaba superar dificultades existentes en el marco actual, que aún continúan, se presenta un breve resumen de lo que buscaba el proyecto de Ley. Asimismo, se presenta un resumen del Decreto 4730 de 2005 que recupera, dentro del marco constitucional y legal vigente, algunos de los puntos de la reforma que se presentó al Congreso.

Con el propósito de desarrollar dichos objetivos, la reforma proponía que el sistema presupuestal se fundamentara en una perspectiva de mediano plazo, mediante la incorporación de los siguientes instrumentos: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto Público Nacional.

También establecía las siguientes herramientas para fortalecer la restricción fiscal: análisis del impacto fiscal de las normas, fijación de límites al alcance de las Disposiciones Generales del Presupuesto, límites a la vigencia de las rentas de destinación específica y evaluación de su uso y resultados, instrumentos para mejorar la programación presupuestal, creación de la cuenta de Compensación Presupuestal para incluir recursos que permitieran ajustar aumentos en apropiaciones que resultaran insuficientes sin recurrir a un proyecto de adición, eliminación de la reserva presupuestal, restricción automática a la ejecución presupuestal y límite a las adiciones presupuestales.

De igual forma, el proyecto proponía criterios sobre gasto público que permitieran su priorización, discusión y asignación; definía el gasto público social, en concordancia con el Estado social de derecho colombiano; establecía mecanismos para controlar la existencia de las rentas de destinación específica y reducía las inflexibilidades existentes.

Con el propósito de desarrollar el objetivo de la utilización eficiente de los recursos, se establecía una estructura presupuestal consistente con las clasificaciones internacionales, respetando la Constitución Política y la legislación colombiana; se fortalecía el ciclo presupuestal (programación, presentación, estudio y aprobación por parte del Congreso, liquidación, ejecución y seguimiento y evaluación del presupuesto); se eliminaban las ejecuciones “maquilladas” del presupuesto, y se mejoraba el seguimiento y evaluación presupuestal.

De igual forma, el proyecto contaba con capítulos específicos para las personas jurídicas con participación de capital público (Empresas Industriales y Comerciales del Estado), crédito público y tesorería, y entidades territoriales.

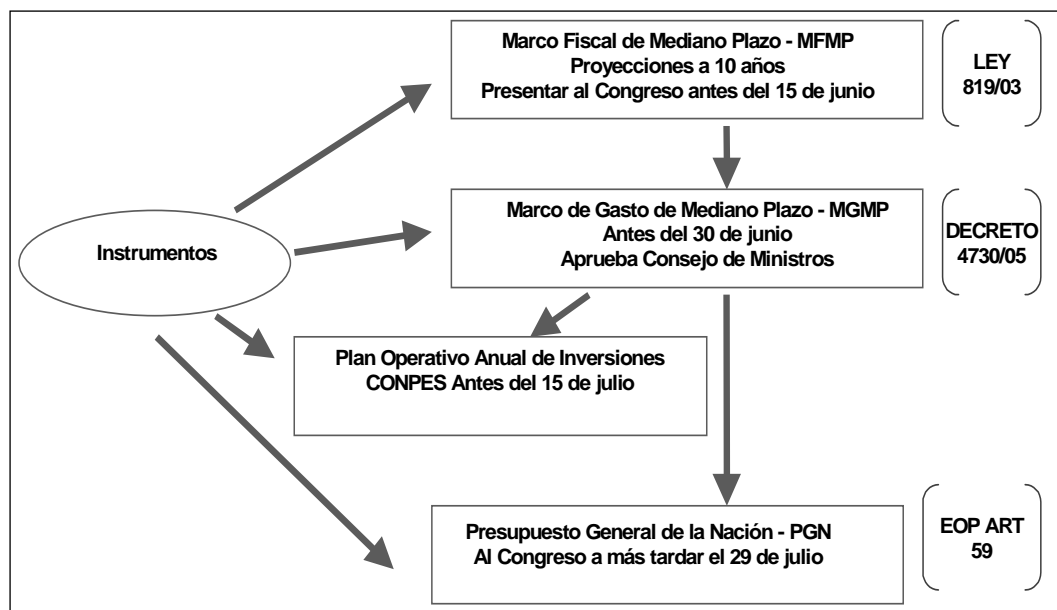
A continuación se desarrollan ciertos aspectos del proyecto de Ley en detalle, destacando, cuando sea del caso, qué aspectos se lograron desarrollar por medio del Decreto 4730 de Diciembre de 2005.

1. Sistema Presupuestal. La reforma proponía que se estableciera una perspectiva plurianual que se organizaba a través de los siguientes instrumentos: el Marco Fiscal de Mediano Plazo⁵ (MFMP); el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones, y la Ley Anual de Presupuesto. El proyecto de reforma al EOP introducía el Marco de Gasto de Mediano Plazo como el puente entre las proyecciones fiscales a diez años y la Ley anual. El mencionado Decreto 4730, en desarrollo de las disposiciones del EOP vigente y la Ley 819 / 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal) crea el MGMP y permite la conformación del Sistema Presupuestal.

⁵ 1El MFMP fue creado por la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003).

Gráfico 10

SISTEMA FISCAL Y PRESUPUESTAL DECRETO 4730



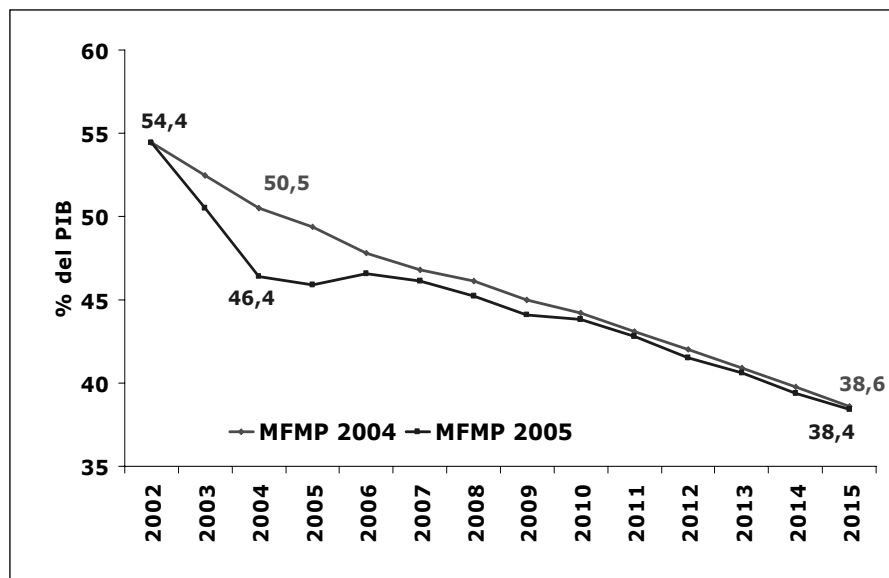
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

2. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Se señalaba que éste debía contener, entre otros, el programa macroeconómico a diez años y las proyecciones fiscales que se desprenden del mismo, las metas anuales de gasto agregado y un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública. Sin embargo, al no ser aprobada la disposición pertinente, el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, quedo vigente, por tanto, el MFMP debe ser presentado al Congreso de la República en el mes de junio, con el fin de que la discusión presupuestal se fortalezca desde el semestre anterior a la presentación del proyecto de presupuesto.

El MFMP ha acompañado la presentación del Presupuesto a partir del año 2004, y en la actualidad se tiene como objetivo reducir la deuda neta de activos financieros a niveles del 30% del PIB. Dada la favorable evolución macroeconómica y fiscal reciente, en los dos años anteriores se han superado las metas del MFMP (Gráfico 11). Cabe destacar que este instrumento ha sido supremamente útil en modificar el análisis de las finanzas públicas al interior del equipo económico. Actualmente, el contexto para la toma de decisiones es de mediano plazo, lo cual permite un mejor cuidado del cuanto y el qué del presupuesto.

Gráfico 11

CUMPLIMIENTO DE METAS DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Marco de Gasto de Mediano Plazo. El proyecto de Ley incluía un nuevo instrumento, el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), por medio del cual el Gobierno Nacional, en el seno del Consejo de Ministros, adoptaría decisiones en materia de composición del gasto global sectorial para los siguientes cuatro años, teniendo en cuenta el techo de gasto derivado del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De otro lado, la Ley 819 de 2003 definió una secuencia para la toma de decisiones según la cual, primero, se aprobaría y presentaría al Congreso una actualización del MFMP y, luego, con base en dicho documento, se prepararía el Proyecto de PGN. Sin embargo, para que esta secuencia produzca los resultados esperados y, de este modo, sea posible construir un entorno estable para la ejecución de los recursos públicos, es necesario que el MFMP se traduzca en restricciones presupuestales de mediano plazo indicativas para cada uno de los sectores del PGN. Así mismo, es fundamental que, a partir de estos límites, se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación del presupuesto anual.

El Decreto 4730 de 2005 atiende lo señalado en el párrafo anterior, al incluir el MGMP, reglamentar su elaboración, y establecer los Comités Sectoriales de Presupuesto como espacios de alto nivel para que las autoridades presupuestales discutan las propuestas de distribución estratégica de recursos elaboradas por los sectores.

Adicionalmente, con la implementación del MGMP se incluye una fase estratégica al inicio del proceso de programación del presupuesto de cada vigencia. De este modo, las autoridades presupuestales definen y hacen explícita la restricción presupuestal de mediano plazo existente a través del establecimiento de techos preliminares de gasto sectorial a cuatro años y los diferentes sectores y subsectores del PGN asumen la responsabilidad de desarrollar mecanismos de priorización de políticas a partir de los techos preliminares establecidos por las autoridades presupuestales.

Así, el MGMP se consolida como un proceso de toma de decisiones para: i) Determinar oportunamente el monto de los recursos totales disponibles en el mediano plazo. ii) Repriorizar políticas y programas a partir de unas restricciones agregadas de gasto. iii) Asignar estratégicamente unos recursos escasos entre los sectores de acuerdo a las prioridades de la administración.

Bajo este enfoque de mediano plazo es posible (i) desarrollar propuestas de política y gasto sectorial que se ajusten a las restricciones de mediano plazo existentes, (ii) avanzar hacia una mayor correspondencia entre la programación anual y la ejecución definitiva de los recursos presupuestales (lo que se programa se ejecuta en el mismo año), (iii) prever las consecuencias en el mediano plazo de las decisiones de hoy (tanto en los resultados de política como en las necesidades futuras de gasto).

De esta forma, el MGMP se constituye en el nexo que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal de mediano plazo y la programación presupuestal anual.

3. Se introducían nuevos **principios presupuestales**: destacándose el principio de priorización del gasto público que significaba que el Gobierno Nacional, para la elaboración del proyecto de presupuesto, y el Congreso de la República, para su discusión y aprobación, debían priorizar las apropiaciones necesarias para atender con eficiencia y austeridad el funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto Público Nacional, las destinadas al gasto público social y las necesarias para servir la deuda pública.

4. Para garantizar el cumplimiento de los principios presupuestales, en especial el de unidad de caja y priorización del gasto público, y para flexibilizar el presupuesto, el proyecto de Ley contenía mecanismos para controlar la creación de **rentas de destinación específica** y analizar la pertinencia de las ya existentes, particularmente aquellas relacionadas con el numeral segundo del artículo 359 de la Constitución Política.

De acuerdo con este principio, cada una de las rentas de destinación específica debía estar asociada al concepto de gasto público social y debía ser temporal, en función del cumplimiento de los objetivos sociales que la fundamentan mientras que su continuidad debía ser evaluada de manera periódica por el Congreso de la República.

En cuanto a las rentas de destinación específica ya existentes, establecía que dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del proyecto, el Gobierno debía presentar al Congreso de la República una iniciativa de ley en la cual las rentas de destinación específica se ajusten a los criterios establecidos en el ordenamiento presupuestal y se proceda a eliminar las que no cumplan con dichos criterios.

El Decreto 4730 no se pronuncia sobre el principio de priorización del gasto público y solo logra un tímido avance en cuanto a las rentas de destinación específica al establecer una evaluación de las rentas de destinación específica en el Proyecto de PGN y la presentación de un proyecto de ley paralelo al PGN que plantee su derogación en caso de que hayan cumplido con su objetivo.

5. Definición de gasto público social. En virtud del mandato contenido en el artículo 350 constitucional, corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto definir el gasto público social. Este artículo establece, adicionalmente, la prioridad de este gasto sobre cualquier otra asignación, con excepción de casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.

El proyecto de Ley incorporaba una definición de gasto público social que se orientaba a la satisfacción de un grupo selecto de necesidades, consideradas prioritarias para el bienestar de la población. Pretendía que la aplicación de los recursos no se difundiese en múltiples actividades, situación a la que hoy está avocado el gasto público social, como consecuencia de la cláusula final

del primer inciso de la definición de la Ley 179 de 1994, que establece “(...) y las tendientes al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”; en donde, ciertamente, tienen cabida múltiples posibilidades.

La propuesta contenida en el proyecto era taxativa, al considerar gasto público social sólo las actividades allí definidas. Se eliminaba la posibilidad de incorporar en este componente prioritario del gasto público, actividades que, aunque meritorias e incluso asociadas con preceptos constitucionales, no estén incluidas en la definición.

En consecuencia, la norma se refería a las apropiaciones destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, deporte, saneamiento ambiental, agua potable, y subsidios para servicios públicos domiciliarios asociados a estos dos últimos conceptos. En el texto aprobado en primer debate por la Cámara de Representantes, se incluyó además la vivienda y la seguridad social.

Dado que la CP solo delega en el EOP la definición del gasto público social, con el decreto no se pudo avanzar en este tema, siendo entonces uno de los grandes retos que el Estado colombiano y la sociedad en general, debe enfrentar próximamente.

6. El proyecto de ley contemplaba un capítulo destinado al **desarrollo y organización del ciclo presupuestal**. Se establecía, entre otros, el Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal, con recursos equivalentes al 1.5% de los ingresos corrientes de la Nación, para completar faltantes en el presupuesto para la respectiva vigencia fiscal, en condiciones excepcionales y ocasionados por hechos sobrevinientes.

7. **Se fortalecía el principio de anualidad** dado que las secciones presupuestales no podían celebrar compromisos cuya entrega de bienes o prestación de servicios pactada excediera la anualidad. Es decir, las entidades, al pactar sus contratos, debían prever que la entrega de bienes o servicios debe realizarse, a más tardar, el 31 de diciembre. Se señalaba que las apropiaciones incluidas en el Presupuesto son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para que, durante la vigencia fiscal respectiva, se adquieran obligaciones que desarrollen el objeto de la apropiación. Si a final del año las entidades respectivas no han obligado los recursos, dichas autorizaciones expiran. De esta manera, se eliminaba el concepto de reserva presupuestal, quedando únicamente el de cuenta por pagar, lo cual significa una reducción del rezago presupuestal.

El Decreto 4730 no pudo suprimir de la legislación colombiana las reservas presupuestales. Pero estableció, en concordancia con lo establecido en los artículos 89 del E.O.P y el 8 de la Ley 819 de 2003, que los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución, entendida como entrega de bienes o prestación de servicios, se realice en la respectiva vigencia fiscal. También señaló que las vigencias futuras serán el mecanismo para utilizar cuando se requiera exceder la anualidad, y sólo en casos excepcionales, podrá utilizarse las reservas presupuestales. Estos casos excepcionales los fijará el Gobierno Nacional mediante acto administrativo.

8. Contenía mecanismos que posibilitaban un mayor control de la ejecución del gasto por parte del Ministerio de Hacienda en caso de que las condiciones macroeconómicas y fiscales así requirieran y, al mismo tiempo, otorgaba mayor flexibilidad a las entidades ejecutoras. El proyecto de ley contemplaba la existencia de **restricciones temporales a la ejecución del presupuesto**, a través de acuerdos de obligaciones con las entidades públicas.

Dada la cuantía y frecuencia de las adiciones presupuestales, se establecía que éstas sólo se pueden presentar cuando resulte insuficiente la apropiación del Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal y se cumplan los siguientes requisitos: (i) La adición se ajuste al MFMP; (ii) los

gastos destinados a ser financiados con los recursos adicionales, tienen el carácter de extraordinarios, imprevistos e imprevisibles; (iii) se contracredita el presupuesto en la misma cuantía adicionada y/o (iv) se cuenta con nuevos ingresos. De no cumplirse los anteriores eventos, los gastos que se adicionen afectarían el presupuesto de la vigencia fiscal siguiente.

En el Decreto se limita las adiciones presupuestales y señala que las modificaciones se realizarán preferiblemente mediante contracrédito, y cuando no sea posible, se podrá efectuar la adición siempre y cuando: i) Tenga el carácter de extraordinario e imprevisible. ii) Se cuente con mayores ingresos. Pero si no se cumple con lo anterior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público preparará una actualización del MFMP, del MGMP, un análisis de las implicaciones y un conjunto de recomendaciones, para proceder con la adición.

El alcance del Decreto obviamente es limitado. Quedaron temas que incluía el proyecto de ley que no fueron objeto de reglamentación por considerarse que quebrantaban el orden constitucional y legal vigente tal como los capítulos sobre entidades territoriales y crédito público. Otros aspectos que no se trataron son la Priorización del Gasto Público, la definición de Gasto Público Social, la limitación a las Disposiciones Generales del Presupuesto, el Principio de Presupuesto Bruto, las restricciones a la ejecución presupuestal.

Conclusiones

Como se vio Colombia presenta fallas en su sistema presupuestal que impiden el cumplimiento de los tres objetivos de presupuesto (el **cuánto**, el **qué** y el **cómo** del presupuesto). En la reforma al EOP se establecían tres objetivos fundamentales: el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades del gasto, y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

Como no fue posible la aprobación de esta reforma por parte del Congreso, y teniendo en cuenta que esta iniciativa buscaba superar dificultades existentes en el marco actual, que aún continúan, se expidió el Decreto 4730 de 2005 que recupera, dentro del marco constitucional y legal vigente, algunos de los puntos de la reforma que se presentó al Congreso.

El alcance del Decreto obviamente es limitado. Quedaron temas que incluía el proyecto de ley que no fueron objeto de reglamentación por considerarse que quebrantaban el orden constitucional y legal vigente tal como los capítulos sobre entidades territoriales y crédito público. Otros aspectos que no se trataron son la Priorización del Gasto Público, la definición de Gasto Público Social, la limitación a las Disposiciones Generales del Presupuesto, el Principio de Presupuesto Bruto y las restricciones a la ejecución presupuestal.

Por ende, un reto fiscal adicional que enfrentará el país en los próximos años es la necesidad de generar el apoyo político y técnico para lograr una reforma integral al EOP.

Bibliografía

- Alesina A. y G. Tabellini (1990), "A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt", *Review of Economic Studies*.
- Alesina, A. y A. Drazen (1991), "Why are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, CXXXI, 1170-1188.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996), "Budget Deficits and Budget Institutions," *NBER Working Paper* No. 5556.
- _____(1994), "The Political Economy of Budget Deficits," *NBER Working Paper* No. 4637.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1996), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America," *NBER Working Paper* No. 5586.
- Alesina, A., G. Cohen y N. Roubini (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA., MIT Press.
- CONPES (2003), "Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto", Documento CONPES 3252.
- Constitución Política de Colombia (1991)
- Echeverry, J. C., L. Fergusson, P. Querubín (2004) "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal", Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-01
- Estatuto Orgánico del Presupuesto. Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994, y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2003), Exposición de Motivos, Proyecto de Ley por el cual se Expide la Ley Orgánica de Presupuesto, Gaceta del Congreso 689 de 2003.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2004), Ley 921 de 2004 Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2005. Diario Oficial 45774, 23 de diciembre/2004.

- Presidencia de la República de Colombia (2004) Mensaje Presidencial Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2005, Un presupuesto para consolidar la confianza, Giro Ed., Bogotá.
- Rentería, C. (2004a), “Una salida al laberinto fiscal: Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto”, Carta Financiera ANIF, No. 127, junio 2004.
- ____(2004b), “La Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto”, Debates de Coyuntura Económica, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO, No. 55, Junio 2004.
- Serna, J.G (1988), Aspectos de la política presupuestal en Colombia 1886-1987, Bogotá, Ministerio de Hacienda.
- Wyplosz, C. (2002), “Fiscal Policy: Institutions vs. Rules” HEI Working Paper No 03/2002.

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)

24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L 2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279; LC/IP/L.252), N° de venta S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)
50. Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005 [www](#)
51. Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005 [www](#)

- 52 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 53 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 54 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 55 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006 [www](#)
- 56 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 57 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 58 Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 59 Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 60 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 61 Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarúa, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) No de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006 [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: