Planeación y Desarrollo
Volumen XXXI, Números 3 y 4 (2000) 209-288

Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación*

U. Ayala [a+]

[a] Fedesarrollo

Introducción

Este proyecto de investigación tiene como objetivos generales:

• Identificar los aspectos institucionales y de proceso del presupuesto nacional de inversiones que limitan la disponibilidad efectiva de recursos y la eficiencia en la asignación, ejecución y seguimiento de los mismos.

• Examinar cuáles de los anteriores pueden ser superados mediante ajustes operacionales, sistemas de información y acciones de coordinación interinstitucional dentro del marco reglamentario actual.

• Analizar y proponer medidas estructurales y operacionales que permitan mayor capacidad de inversión y de eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos, identificando las reorganizaciones institucionales y legales necesarias para el efecto.

* Este informe refleja discusiones y responde a observaciones, sin comprometer a los directivos y técnicos de la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación. En su elaboración se contó con la colaboración de Alejandro Arregocés.

+ Correo electrónico: uayala@fedesarrollo.org.co

En primer lugar, y aprovechando un trabajo paralelo realizado dentro del marco de un examen comprensivo de la institucionalidad colombiana (proyecto dirigido por el profesor Alberto Alesina), y en el caso de las instituciones presupuestales (en trabajo conjunto adelantado con Roberto Perotti), se ha examinado el conjunto del proceso y de las instituciones presupuestales con una perspectiva de reformas estructurales y de largo plazo. Un examen de indicadores presupuestales plantea e ilustra algunos problemas adicionales y sirve para sugerir el seguimiento del proceso presupuestal y hasta de la programación financiera.

Segundo, se ha examinado durante esta primera etapa la participación de la inversión pública, la de los diversos niveles territoriales y la de los distintos sectores en el conjunto de la inversión, con el fin de extraer lecciones sobre el papel del presupuesto nacional de inversión, basándose en información aportada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En tercer lugar, se ha examinado y se han hecho propuestas relativas a algunos de los asuntos específicos acordados en los términos de referencia:

- Presupuesto de caja frente a causación y manejo de los rezagos.

- Mejoras en cobertura y horizonte de programación fiscal.

- Alternativas para coordinar el ciclo presupuestal con su financiamiento (en especial con el endeudamiento) y mecanismos para mejorar la disponibilidad y uso efectivo de los recursos de endeudamiento.

- Desarrollos hacia la presupuestación por programas.

- Banco de proyectos.

- Propuestas para los documentos que deben ser preparados en el área presupuestal, con el objeto de compatibilizar el proyecto de presupuesto con el plan financiero.

En cuarto término, se examina por encargo del DNP una propuesta de ley existente sobre responsabilidad fiscal.

Por último, se recogen las propuestas que se han desarrollado a lo largo del trabajo y que tienden a permitir a una mayor capacidad de inversión y de eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos, identificando también las modificaciones institucionales, procedimentales y legales necesarias para este efecto.

I. | Resultados e implicaciones de un análisis global institucional de la presupuestación nacional en Colombia

A. Enfoque institucional

El trabajo de Ayala y Perotti realiza un análisis desde la perspectiva de la economía institucional del conjunto del proceso presupuestal del orden nacional[1]. Este se concentra en las reglas del juego *efectivas* (frente a las *formales*) y sus efectos sobre los incentivos y la información de los participantes, y a través de ello busca sacar conclusiones de los resultados presupuestales: el balance (o desequilibrio) agregado de ingresos y gastos, la asignación de recursos (de acuerdo con prioridades) y la eficiencia en la utilización de los mismos.

El Anexo 1 de tal estudio provee una ilustración del contenido y de la relevancia de este tipo de análisis, con referencia a un reciente trabajo de comparaciones internacionales en América Latina[2]. Allí se muestra qué tipo de variables son las empleadas en estos estudios, así como la relación entre estas y los resultados fiscales. Las variables corresponden a tres hipótesis principales sobre los arreglos institucionales que mejoran la disciplina fiscal: a) normas que restringen los déficit, b) reglas procedimentales jerárquicas que centralizan el proceso del lado gubernamental, y c) normas que procuran transparencia. Se encuentra allí también, un índice agregado que ordena los países de acuerdo con la calidad de las instituciones presupuestales que muestra una fuerte relación agregada con la disciplina fiscal (medida por los superávit primarios). De acuerdo con estos estándares, Colombia ha contado con algunas de las mejores instituciones y procesos presupuestales, y hasta 1992 también sus resultados eran superiores a la tendencia. Ellos se han deteriorado notablemente desde entonces, y el trabajo de Ayala y Perotti sugiere que esto puede haber tenido relación con fallas en materia de centralización en la preparación del presupuesto y en la transparencia, tal como se verá en seguida.

B. Los resultados de la administración de la recaudación y el gasto público frente al debido proceso presupuestal[3]

En materia de explicaciones (y recomendaciones) institucionales vale la pena señalar que en la literatura se ha venido insistiendo recientemente que la presupuestación no es un proceso aislado sino que hace parte de un conjunto más amplio de arreglos relevantes para apreciar y explicar los resultados fiscales.

[1] Ayala, Ulpiano y Perotti, Roberto (2000) "The Colombian Budget Process", Fedesarrollo, Versión 30 de junio de 2000, que incorpora respuesta a comentarios hechos por los técnicos de Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.

[2] Alesina, A., Hausmann, R., Hommes R. y Stein, E. (1999) "Budget Institutions and Economic Performance", *Journal of Development Economics*, Vol. 59, p. 253-273.

[3] Esta sección presenta las advertencias presentadas por Schick, Allen (1999) "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", World Bank Institute.

El manejo "Gobierno y administración" del recaudo y gasto de los recursos públicos comprende no sólo las reglas procedimentales de la presupuestación, sino también otras normas incidentes en las políticas substantivas. No basta aplicar procedimientos correctos, sino que resulta necesario que con ello se busquen y logren resultados de políticas, y, además, de una manera eficiente. Ello depende de otros arreglos institucionales y administrativos (no sólo de los presupuestales) que afectan los incentivos y la información de quienes toman las decisiones de políticas y de los ejecutores de las mismas, quienes enmarcan y realizan las decisiones meramente presupuestales. Para efectos de políticas, resulta preciso evaluar los resultados en materia de: a) relaciones adecuadas entre ingresos y gastos totales, b) asignación de recursos entre sectores y programas, y c) la eficiencia con la cual actúan las instituciones gubernamentales.

En el tradicional sentido limitado de la presupuestación, lo que se hace es rutinizar las selecciones de las finanzas públicas, especificando un "debido proceso" respecto al alcance del presupuesto, la información que contiene, al itinerario de las acciones pertinentes, las autorizaciones requeridas, etc. Desde esta perspectiva, los resultados se legitiman por el cumplimiento y la calidad de las reglas procedimentales, y no tanto por los resultados substantivos. En tal caso, dicho "debido proceso" debería ser políticamente neutro, y sería lo que conduciría a hacer evidente la conveniencia de la centralización del manejo y control del recaudo y el gasto público para asegurar que el presupuesto sea comprensivo, que todas las entidades sigan las reglas y que todas las rutinas se cumplan a tiempo. Como debido proceso, la presupuestación luce como una actividad autónoma, autocontenida y aislada de otras prácticas de manejo.

El debido proceso presupuestal parece también muy conveniente, por cuanto establece ciertas bases para un fácil control financiero. Pero, de otro lado, puede no ser adecuado para asegurar resultados fiscales –eficaces, eficientes y equilibrados–, llegando inclusive a sesgar sistemáticamente tales resultados, en contra del cumplimiento de aquellos criterios. De este modo, las reglas que sólo tratan los aspectos procedimentales no toman en cuenta de manera suficiente los intereses y comportamientos de los muy diversos agentes involucrados en el manejo de los recursos públicos, y por ello el debido proceso presupuestal puede producir resultados indeseados e inconvenientes.

Es bien conocido que en materia de presupuestación se presenta "la tragedia del común", puesto que a cada agencia de gasto le conviene, a la vez, que haya disciplina fiscal agregada, pero que ella sola pueda violarla demandando tanto como pueda. Los meros principios presupuestales como los de universalidad, equidad, autorización y otros que regulan la competencia por recursos entre agencias y establecen la demanda por ellos, no resuelven el problema de cuál debe ser el nivel de gasto; y puesto que la asignación debe hacerse en forma fragmentaria (lo cual permite colusión), quienes realizan el gasto acaban sacando más colectivamente del común, es decir, aumentando el gasto. En forma análoga, el problema del común también entorpece la asignación de recursos de los programas de menor a mayor prioridad. Del mismo modo, las reglas usuales penalizan a quienes gastan menos, pero no premian a quienes rinden más, lo que, por supuesto, favorece la ineficiencia.

De otro lado, los resultados de la presupuestación y de la ejecución dependen, además, de la información, que es también un recurso escaso y distribuido asimétricamente. La mayor parte de la información requerida por el debido proceso presupuestal se refiere a las actividades y sus insumos, pero no a los resultados ni a los casos en los cuales las actividades se aglomeran en proyectos o programas. Por ello se dificultan las reasignaciones asociadas con aumentos de producción o entre programas, según su

efectividad. Quienes realizan directamente el gasto conocen mejor los programas y operaciones que quienes toman las decisiones agregadas y de asignación, y por tanto los primeros tienen incentivos para manipular la información que transmiten a los segundos.

Las reglas del juego presupuestal deben atender, entonces, los efectos *incentivo* e *información* para lograr resultados fiscales balanceados, eficaces y eficientes. Pero, a su vez, estos dependen también de la estructura institucional más amplia dentro de la cual se enmarca la presupuestación –"aguas arriba"– así como de la que prevalece en la ejecución del gasto –"aguas abajo"–. Una acotación fundamental de este trabajo, desde la propia óptica institucional y del énfasis en los resultados, es la de centrarse en el proceso presupuestal, sin examinar directamente lo que ocurre *aguas arriba* y *abajo* del mismo, aunque sí procurando examinar los efectos y determinantes *incentivo* e *información* de lo presupuestal sobre los otros lugares e instancias del manejo de recursos públicos. Todo esto, buscando superar la apreciación del debido proceso presupuestal, aunque en manera imperfecta, que debe mejorarse con mayor investigación sobre sus interacciones con las demás instancias que intervienen en el manejo y consecución de los recursos públicos. Por estas razones, no hay todavía una explicación satisfactoria ni propuestas completas para superar la crisis fiscal.

C. ¿Cómo pueden incidir las instituciones presupuestales en los resultados fiscales?[4]

Conviene apreciar ahora el proceso presupuestal según sus fases de preparación, discusión o trámite parlamentario y ejecución.

Respecto a la preparación y discusión del presupuesto, la literatura recomienda los procesos jerárquicos para la preparación del presupuesto, aquéllos en los cuales hay unidad y centralización en la recolección de las demandas de los ministerios individuales y en negociación bilateral con ellos, para así llegar al total; en contraste con la formación del presupuesto mediante negociaciones multilaterales entre todos los ministros, donde el ministerio de finanzas meramente organiza el proceso sin tener un significativo poder adicional sobre los otros. Así pues, el procedimiento jerárquico permite internalizar mejor los efectos del presupuesto total y controlar la tendencia al gasto excesivo.

De igual manera, en la negociación del presupuesto en el Congreso conviene que haya un sistema jerárquico, en el cual el Gobierno –en cabeza de un ministro de finanzas– sea el que tenga la facultad de establecer la agenda y el poder de veto sobre las iniciativas parlamentarias que puedan modificar el presupuesto o sus componentes[5].

[4] Resulta pertinente recordar que por instituciones se entiende aquí las reglas efectivas del juego, es decir, la manera como a través de los incentivos y la información se afecta el comportamiento de los jugadores y los resultados del juego. Ello contrasta con el énfasis en las reglas como procedimentales, es decir, con el enfoque que busca que se realice un debido proceso presupuestal, que es el que ha prevalecido entre los hacendistas en Colombia.

[5] La preferencia por un sistema jerárquico y centralizado no es absoluta, sino depende de otros supuestos institucionales, en particular de la debilidad del sistema de división de poderes y del esquema de contratos, condiciones que de ser superadas, como ha ocurrido en Nueva Zelanda, aconsejarían y facilitarían el funcionamiento de un sistema más democrático.

La falta de transparencia (en cada etapa presupuestal y en su conjunto) por razón de que el presupuesto sea difícil de leer o interpretar, afecta negativamente la disciplina fiscal básicamente en dos aspectos: propicia la "contabilidad creativa" (lo que reduce el verdadero tamaño de los ítem de gasto) y dificulta a los interesados tener idea del tamaño del paquete fiscal (lo que hace difícil su control). En especial, este último punto impide a los mercados donde el gobierno consigue su financiación reconocer la verdadera situación, lo cual termina afectando la credibilidad de la política gubernamental.

Valga decir entonces que la transparencia se afecta especialmente por la existencia de numerosos documentos presupuestales con diferencias de cobertura y presentación.

Por otra parte, hay reglas que rigen el presupuesto, como por ejemplo las que prohíben o limitan los déficit. Con ellas se trata de imponer disciplina fiscal al restringir las decisiones del gobierno o de los legisladores. Pero estas también pueden ser un instrumento de doble filo: pueden promover sacar partidas del presupuesto general, así como suscitar la proliferación de presupuestos y contabilidades paralelas. En estos casos, si bien se satisface la regla, ello tiene lugar a costa de la transparencia y el control.

Un buen sistema de control requiere, pues, que el presupuesto sea transparente, con el objetivo de que se conozca lo que se quiere regular. Ante defectos tan notables en el caso colombiano con respecto a esta condición, no se han examinado por ahora los aspectos de control del mismo, excepto en lo que atañe al control financiero ejercido a través de la planeación financiera y el Plan de Caja.

D. La centralización del proceso presupuestal colombiano

El examen de las normas –principalmente las constitucionales y las del estatuto del presupuesto– y de la interpretación práctica de las mismas lleva a Ayala y a Perotti a concluir que si bien durante las fases de *negociación* e *implementación* del presupuesto existe un grado adecuado de centralización que favorecería la disciplina fiscal, ello no ocurre así durante la etapa de *preparación* del presupuesto ni durante la programación financiera, lo cual se expresa en una proliferación de documentos presupuestales que, como ya se vio, inciden en la transparencia.

Durante las fases de *discusión* e *implementación* del presupuesto en el Congreso, el sistema presupuestal colombiano sí asigna un papel prominente y decisivo al ministro de Hacienda, quien es además el único medio de comunicación del Gobierno con el Congreso en estas materias. Las comisiones del Congreso sólo pueden proponer modificaciones a partidas de gastos con autorización escrita del Ministro, con algunas excepciones y únicamente para reducirlas, así como tampoco pueden ejercer iniciativa autónoma en materia de aumento de ingresos. Durante la ejecución del presupuesto, exclusivamente el ministro de Hacienda puede proponer adiciones al Congreso, y hasta puede reducir o retrasar la ejecución de apropiaciones si los ingresos han caído o para restablecer la coherencia macroeconómica.

Sin embargo, el proceso presupuestal colombiano resulta ser mucho menos centralizado en la etapa de *preparación del proyecto gubernamental*, y ello se traduce también en descentralización del control

financiero durante la ejecución. El problema reside en el énfasis formal en la planeación, aspecto reforzado por la nueva Constitución de 1991 (la cual ha añadido también politización y control jurídico inestable). Ello ha conducido a la fragmentación de la presupuestación entre los segmentos correspondientes a inversión (a cargo del DNP) y funcionamiento (a cargo del Ministerio de Hacienda), hasta con separaciones correspondientes entre el endeudamiento externo que financia inversión y el endeudamiento externo global (o sectorial, como se denomina en este campo). Esta separación puede dificultar los esfuerzos para internalizar el presupuesto como un todo, pues además no permite articular los proyectos de inversión con su mantenimiento. Como casi toda la negociación con las agencias y ministerios tiene lugar en torno a la inversión, y no al funcionamiento, el Ministerio de Hacienda queda al margen de las reasignaciones no incrementalistas de los recursos. A esto cabe añadir que, como luego se verá, no existe neutralidad técnica respecto a la clasificación del gasto como de inversión o de funcionamiento.

Por otra parte, el énfasis en la planeación ha impuesto al Presupuesto Anual de Inversión el requisito de cumplir los compromisos del Plan Nacional de Inversión correspondiente al Plan Cuatrienal de Desarrollo. Esto ha restado flexibilidad, ha politizado el proceso y ha propiciado la opacidad, causando en últimas la imposibilidad de cumplir lo mandado, por cuanto el Plan Nacional de Desarrollo –concretado en compromisos muy específicos de inversión– no se construye como si hubiera restricción presupuestal, lo cual sí es, por el contrario, un hecho efectivo. Del mismo modo, no existe un procedimiento para hacer el seguimiento de su cumplimiento a través de los presupuestos anuales: durante los tres primeros años se puede argumentar que los compromisos se cumplirán en el último, pero si ello no ocurre así, ya no habrá, evidentemente, a quien forzar ni sancionar a tiempo.

Resulta así difícil establecer algo sobre el probable impacto que haya en los resultados fiscales. La separación institucional entre el Ministerio de Hacienda y el DNP (correspondiente a los presupuestos de inversión y funcionamiento) ha sido compensada por esfuerzos positivos de coordinación, lo cual, desafortunadamente, está cada vez menos asegurado bajo todas las circunstancias. Del mismo modo, la sujeción del *presupuesto* al Plan Nacional de Desarrollo, bajo la forma actual, solo se ha experimentado una vez (con el Plan de desarrollo "Salto Social") y no se cumplió. De otro lado, lo que sí se advierte es un gran potencial para que ambos factores puedan incidir negativamente en los resultados fiscales. Cabe anotar con relación a este punto que la proliferación de documentos presupuestales y la contabilización heterodoxa de la inversión (a los cuales ha dado lugar la descentralización de la preparación del presupuesto) impiden reconocer los potenciales efectos fiscales de los dos factores antes mencionados.

Adicionalmente, como resultado del plan, de la separación institucional y funcional entre inversión y funcionamiento, y de la sujeción a una programación financiera, ha tenido lugar la ya mencionada proliferación de documentos presupuestales y de agencias que los elaboran, conceptúan y aprueban. Tal fenómeno puede observarse, aproximadamente, de la siguiente forma:

Cuadro 1
Los documentos presupuestales

	Plan de desarrollo	Plan financiero	Plan operativo anual de inversiones	Proyecto de presupuesto	
				Funciona.	Inversión
Preparación	Gobierno	M. H. coordina DNP	DNP (M.H.)	M.H.	DNP
Concepto no obligatorio	Consejo Nacional de Planeación	Confis	Confis		
Aprobación	Congreso	Conpes	Conpes	Confis	

M.H.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De esta manera, una responsabilidad política –la de proponer, consultar y cumplir un programa de gobierno– se diluye así en la maraña institucional. Como resultado de ello, el presupuesto presenta una tendencia a acomodar en exceso, no se enfrenta la necesidad de examinar y definir conflictos, y por lo tanto no aparece un contenido operacional definido. En este sentido, iniciativas razonables –como la de estructurar el presupuesto por programas que se asocien con resultados y no con insumos– resultan muy difíciles de implementar en este ambiente.

E. Transparencia

1. La proliferación de documentos presupuestales reduce la transparencia

Para iniciar: varios documentos serían justificables si tuvieran funciones diferenciadas y se pudieran comparar entre sí, pero ello no ocurre así en Colombia.

Ayala y Perotti reportan varios intentos de comparación entre los presupuestos anuales y el Plan Nacional de Desarrollo, y entre varios documentos incidentes en el proyecto de presupuesto para el año 2000 (el plan operativo de inversiones, el plan financiero y el proyecto de presupuesto). En el primer caso, se encuentra que los presupuestos anuales sólo apropiaron 85% de la inversión estipulada en el Plan de Desarrollo "Salto Social" 1994-1998, y que la ejecución apenas llegó al 69%. Y no pasó nada. El proyecto de presupuesto del 2000 propuso un 25% más de inversión del Gobierno Central que el Plan operativo anual de inversiones, pero ello parece deberse a diferentes coberturas de lo que se considera inversión, aún para este caso, y no hay manera de saber a qué corresponden los diversos totales. Los ingresos de capital del Gobierno Central difieren radicalmente entre el proyecto de presupuesto y el correspondiente plan financiero, pero ello no se explica totalmente por la inclusión en el primero de los recursos de crédito.

El estatuto orgánico impone en muchos lugares el requisito de "consistencia" entre los diversos planes, pero frecuentemente sin sentido práctico, como cuando se autoriza que los presupuestos anuales pueden modificar las partidas y recursos aprobados en el Plan de desarrollo. En general esto ocurre porque no se especifican los términos de la pretendida consistencia (o no se obliga a reportarlos), como debería ocurrir entre el presupuesto y el plan financiero. Así pues, el requisito de consistencia no tiene eficacia, e incluso sólo podría lograrse mediante "contabilidad creativa", es decir, prácticas no estandarizadas de clasificación y medición.

No obstante, es claro que sí debe haber diferentes documentos con diversos propósitos, como el presupuesto (que es ley de autorizaciones ejecutables en dos períodos –y el plan financiero– que es de caja para un año), que estén construidos a partir de clasificaciones y coberturas similares, o ajustadas por diferencias, pero deben realizarse reportes de conciliación entre ellos.

2. Estándares contables: el caso de la inversión

En economía y contabilidad se considera *inversión* sólo la adición al acervo físico de capital. El sistema presupuestal colombiano, al querer destacar la inversión (o la inversión de tipo social) ha introducido usos y definiciones bastante acomodaticias que no se conforman a la definición antes mencionada. Los efectos sobre la transparencia se agravan por la combinación entre la relajación en la definición con las reglas de asignación basadas en ello. Un ejemplo de esto es la exigencia de mantener o aumentar la participación de la inversión social en el presupuesto, que induce la clasificación como inversión.

La clasificación del gasto como inversión se hace no solo según definiciones vagas y múltiples, sino también sin poder de revisión y de rechazo por parte de las autoridades relevantes. El manual del DNP clasifica como inversión "aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital, por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social"[6]. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por ejemplo, considera inversión lo que no es funcionamiento, así como es inversión todo ingreso del Fondo de Solidaridad Pensional o del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

De esta manera, la laxitud en la definición y medición de la inversión impide apreciar bien el presupuesto, pues no existe forma de inferir el impacto macroeconómico. De la misma forma, no es posible comparar los diversos documentos presupuestales, ya que no se sabe cuáles definiciones emplean. Adicionalmente, esta situación promueve la contabilidad creativa para aprovechar incentivos, por lo demás contradictorios: mientras, por una parte, convendría acogerse al rubro inversión para acomodar un gasto porque así se puede acceder a recursos de financiamiento externo, para llenar la cuota de gasto social, por prestigio que favorecería prioridad o para evitar las restricciones para contratación de personal, por otra parte la inversión es lo que más se ajusta ante la escasez de recursos.

En este sentido, valga decir que existen, ciertamente, estándares contables internacionales a los cuales bien valdría la pena acogerse en esta y en otras materias presupuestales.

[6] "Manual de programación de la inversión pública", vigencia 2000, DNP.

3. Estándares y reportes: el tratamiento del déficit en el presupuesto

Si bien el Plan financiero acoge la separación entre el balance de operaciones, déficit o superávit (en este caso *de caja*), y la manera de financiar los desbalances cuando haya lugar (es decir, la distinción encima y debajo de la línea), tal convención de reporte no se aplica en el Presupuesto Nacional. Por esta razón, el Congreso no tiene manera sistemática de saber cuáles son las implicaciones financieras de lo que está aprobando como presupuesto.

Aún más, el mismo Congreso también está sujeto a desorientación porque los ingresos incluyen los desembolsos de créditos y los gastos incluyen las amortizaciones, y se carece de una medida presupuestal explícita de los requisitos de financiación[7]. Así pues, esta clasificación oculta el déficit, pues sólo se sabe de ello a través del Plan financiero, pero este se refiere al año corriente y no a la vigencia presupuestal, sin contar que para el Sector Público no Financiero (SPNF), en conjunto, el Plan se basa en una muestra de entidades y no en los compromisos de todo el sector público.

Debe recordarse también, en este punto, que el Congreso no discute ni autoriza el endeudamiento del Gobierno de acuerdo con los requisitos presupuestales de corto ni largo plazo. Por una parte, las autorizaciones de emisión de deuda que hace el Congreso no tienen lugar en torno al ciclo presupuestal de acuerdo con estimaciones y controles sobre la sostenibilidad de la deuda, sino comúnmente para reponer o aumentar el inventario. Por otro lado, también hay financiación del gasto presupuestal con endeudamiento de corto plazo, de Tesorería, que no está sujeto a autorización del Congreso.

El Plan financiero también es insuficiente respecto a la financiación del déficit. Las cuentas del crédito en dicho Plan no son exhaustivas, como tampoco lo es la estimación del déficit, y por lo tanto no se ajustan a la evolución de los saldos de crédito que contabilizan el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda. En el mismo sentido, se incluyen también como fuente de financiación, además de las privatizaciones, "otros recursos", que en realidad son resultados de operaciones de tesorería, saldos internos y de operaciones externas, que no tienen por qué ser comprensivos.

Es claro, pues, que el déficit debe hacerse explícito en el presupuesto, siguiendo también estándares internacionales en la materia, y que debe relacionarse con alguna versión mejorada del Plan financiero. De la misma manera, es claro que no debe mantenerse la separación entre la política financiera sometida a aprobación del Congreso y lo que ocurre en el proceso presupuestal.

F. Cobertura

El Presupuesto General de la Nación (PGN) comprende el Gobierno Central y los establecimientos públicos del orden nacional. Igualmente, el sistema presupuestal se extiende a las empresas comerciales del Estado del orden nacional. En el Plan financiero, por el contrario, sí se consideran las empresas

[7] Otros ítem considerados en el Presupuesto como Recursos de capital (como las privatizaciones) también deben considerarse debajo de la línea, o sea, como contribuyendo a la financiación.

comerciales, las entidades territoriales, la seguridad social y los fondos que afectan la posición fiscal, pero esto sobre la base de muestras (empresas y seguridad social) o con proyecciones inerciales (como es el caso de las entidades territoriales).

En todo caso, cuando el Congreso discute y aprueba el PGN no tiene información suficiente sobre lo que acontece más allá de este ámbito, excepto por la aproximación a través del Plan financiero acompañante, en lo que atañe al SPNF. El Plan financiero que rige efectivamente la ejecución del presupuesto aprobado se elabora a posteriori, y por lo tanto el Congreso carece de conocimiento y control sobre la manera como se acomodan las ejecuciones de las diversas vigencias presupuestales en cualquier año calendario.

Cabe anotar que el proyecto de presupuesto no se somete a comparación sistemática con los de los años anteriores, ni con sus ejecuciones; para no hablar de evaluación de los resultados fiscales correspondientes.

El Presupuesto también ha ido acomodando grandes lotes de ignorancia sobre su propio contenido. Algunos de los establecimientos públicos, como los de seguridad social, no son más que ventanillas de pago del Gobierno Nacional, pero la diferencia de reporte impide reconocerlos y controlarlos sólo como tales. Mientras tanto, el Instituto de Seguro Social (ISS) (y ahora incluso Cajanal), como empresa comercial, no aparece en el presupuesto, pese a que se sabe que ya está generando déficit a cargo del Gobierno en el aspecto de salud, y pronto lo hará en gran escala en el frente pensional. Por todo esto, se ameritaría un tratamiento y un reporte presupuestal especial y completo sobre esta área, a la cual se dedicarán grandes recursos presupuestales en los años futuros inmediatos.

De otro lado, no se sabe qué destino final tienen las transferencias a las entidades territoriales –aparte de los que establece la Ley para salud y educación– y sí aparecen gastos complementarios como los del Fondo de Crédito (antes *de compensación*) Educativo, ya prácticamente predeterminados al igual que las transferencias.

Así pues, aunque no se sometan a aprobación del Congreso, al discutir el Presupuesto, este debería tener una visión de conjunto sobre el impacto del sector público en la economía mediante reportes complementarios y sistemáticos sobre las finanzas territoriales y las empresas públicas, al igual que sobre las contingencias y garantías.

G. Los supuestos macro y las predicciones y escenarios fiscales

Una recomendación de consenso en la literatura es la de que los presupuestos se fundamenten en políticas y metas macroeconómicas explícitas y sanas, y que por lo tanto su preparación incluya proyecciones de variables macro como el crecimiento, la inflación, etc., respecto a las cuales debe haber consistencia entre el balance fiscal y su financiación. Igualmente, también hay consenso en que los presupuestos deben contemplar un escenario de mediano a largo plazo para la política fiscal.

No se podría discrepar razonablemente de lo primero, y es preciso reconocer que en el país ya se acostumbra y se ha institucionalizado la concordancia del proyecto de presupuesto con algún programa macroeconómico. Sin embargo, es relevante preguntarse qué tan confiables pueden y deben ser esas predicciones y programas macro: los gobiernos bien pueden ser no neutrales y manipular las proyecciones de crecimiento para predecir más ingresos de los razonables y así acomodar más promesas de gasto en el Presupuesto; lo cual se facilita si no existen seguimiento ni sanciones por predicciones macro desacertadas, al mismo tiempo que en tales condiciones no puede haber programas fiscales atinados ni creíbles para el mediano plazo.

El cuadro siguiente sugiere, al menos desde 1995, una sobrestimación sistemática del PIB, la cual podría estar asociada, a su vez, con una sobrestimación de ingresos –jalonada por acomodar expansión del gasto– en un período de presupuestación.

Cuadro 2

Predicciones y realizaciones macroeconómicas

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crecimiento PIB								
Plan Financiero[1/]	3,0	3,0	4,5	5,0	5,6	5,1	5,3	4,5
Real	2,1	3,5	5,2	5,7	5,4	2,0	3,0	0,6
Ingresos (m.m.$)								
Plan Financiero[1/]	3.000	3.995	5.954	7.728	9.926	12.531	14.505	18.299
Real[2/]	3.164	4.207	5.908	7.700	9.524	12.049	15.283	16.958

m.m.: miles de millones de pesos
[1/] Diciembre año t-1
[2/] Diciembre año t
Fuente : Planes financieros y DNP (2000).

Las estimaciones de ingresos no están formalmente atadas en Colombia con las predicciones de crecimiento, y por ello no habría que temer por un patrón institucionalmente sesgado, aunque sí por manipulación oportunista y falta de transparencia. También por aquello que más preocupa: falta seguimiento y de rendición de cuentas en materia de predicciones y programas macro.

Para evitar los incentivos que podrían sesgar las predicciones macro, estas deberían ser realizadas de manera externa al Gobierno (con lo cual se mejoraría la credibilidad del presupuesto); pero también debería haber claridad sobre las estimaciones de ingresos y el seguimiento y rendición de cuentas.

El asunto de enmarcar los presupuestos en programas fiscales de mediano plazo es más debatible y depende de la profundidad de las reformas fiscales en Colombia. En una sección posterior se analizarán las ventajas y posible implementación de un marco de mediano plazo que sería benéfico para la presupuestación de la inversión; pero por el momento se puede señalar, a la luz de las consideraciones anteriores, que tal marco podría tener también implicaciones perjudiciales si no se cuenta con una

reforma suficiente de las reglas del juego presupuestal: se podría generar, incluso, un incentivo perverso para aplazar ajustes hasta el final del plazo (sobre todo si corresponde a otra administración), se podría reducir la flexibilidad necesaria en condiciones de alta volatilidad y se podrían acentuar los rasgos desfavorables provocados por la planeación que sigue los períodos presidenciales.

H. Reglas fiscales

Existen reglas de diversos órdenes: las procedimentales, que establecen los pasos para cambiar las apropiaciones presupuestales, por ejemplo; las numéricas, que establecen valores numéricos para ciertas magnitudes presupuestales; y las contables, que establecen cómo deben ser registrados ciertos elementos.

No es posible determinar teóricamente, en general, cuál ha de ser el efecto final de las reglas. Por una parte, se procura con ellas asegurar una política fiscal sana y limitar los poderes del ejecutivo y del legislativo para efectuar ciertos trucos presupuestales, pero aun las reglas mejor intencionadas pueden producir exactamente los resultados contrarios a los deseados (incentivando la contabilidad creativa para esquivarlas). Por ejemplo, la prohibición de los déficit presupuestales puede resultar en que más y más ítem se coloquen fuera del presupuesto. El resultado es, por tanto, menor y no una mayor transparencia.

Así pues, sólo deberían imponerse aquellas reglas que puedan hacerse cumplir con cierta razonable probabilidad y esfuerzo, y teniendo a la vez presente que la simplicidad es un requisito clave para que las reglas puedan cumplirse.

La discusión anterior sobre la centralización del proceso presupuestal ha ilustrado lo que está en juego en relación con las reglas procedimentales. Ahora se tratará lo relacionado con las numéricas.

Algunas reglas numéricas suelen imponerse para cumplir mandatos constitucionales o para imponer algún principio generalmente aceptado. Quizá la más conocida de este tipo es aquella en que la participación del gasto social no puede decrecer en el gasto total de un año a otro. Pero, ahora bien, esta regla lo que ha logrado es la aparición de trucos presupuestales. En este caso, como la definición de gasto o inversión social es tan laxa, casi cualquier cosa puede hacerse pasar por ello. Como en el caso de la inversión, en el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) no hay contenido operacional en la definición de gasto social:

> *"Se entiende por gasto público social aquél 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".*

A lo cual se añade confusión porque el párrafo siguiente del mencionado artículo establece:

> *"El presupuesto de inversión social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones".*

Otras reglas de tipo numérico buscan algún tipo de política fiscal sana, incluso es común en los países que experimentan dificultades fiscales tratar de resolverlas imponiendo más de estas reglas. El artículo 78 del EOP dice que el gobierno debe reducir el gasto de funcionamiento en el año *t* cuando las reservas creadas en *t-1* para *t*, excedan el 2% del gasto de funcionamiento para el año *t-1*. Un procedimiento similar, pero con un umbral del 15%, opera para el gasto de inversión. ¿Cómo se podría implementar esta regla? El gobierno siempre puede decir que cualquier nivel de gasto cumple estas reglas.

Ahora bien: todo presupuesto debe cumplir reglas contables, pero es mejor que ellas cumplan estándares internacionales. Algunas reglas del EOP carecen simplemente de sentido. El artículo 46 del EOP dice que si resulta un déficit en *t-1*, debe haber una provisión en el proyecto de presupuesto de *t+1* por igual suma. Si la ley prohibiera los déficit en *t+1*, esta regla implicaría una reducción en la deuda en *t+1*. Pero como no hay límite al déficit en *t+1*, el gobierno puede decir siempre que una parte de los ingresos de *t+1* enjugan el déficit de *t-1*. Nótese que en el presupuesto las emisiones de deuda se colocan por encima de la línea, y por lo tanto ello equivale a registrar un descenso en amortizaciones o nuevas emisiones, igual al déficit del año *t-1*, y al mismo tiempo un aumento de nueva emisión por la misma cantidad. El efecto neto es, por tanto, nulo.

Por último, valga anotar que la legislación colombiana abunda, además, en reglas *aparentemente inocuas*, pues sólo procuran indicaciones genéricas para atender alguna preocupación generalizada o para hacer un punto teórico, pero sin contenido operacional alguno. Ello contribuye a disminuir la transparencia y a impedir la rendición de cuentas. Resultan pertinentes, al respecto, algunos ejemplos: "el gasto público social tendrá prioridad sobre todo otro gasto" (Art. 350 de la Constitución); de acuerdo con el principio de coherencia macroeconómica establecido en el Artículo 20 del EOP, el presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas establecidas por el Gobierno y el Banco Central; y, según el Artículo 21, el principio de homeóstasis presupuestal implica que el aumento en ingresos reales debe ser compatible con el crecimiento de la economía para no generar desequilibrio macroeconómico. Todas éstas son metas loables, pero ningún Gobierno admitirá que las esté ignorando, a la vez que es difícil imaginar cómo se puede probar que no se están cumpliendo.

I. Aspectos intertemporales

El presupuesto anual hace apropiaciones que, por diversas razones, permanecen vigentes durante un plazo mayor a su vigencia. Esto ha creado recientes problemas mayores para la política fiscal. Para apreciarlos, conviene recordar la sucesión de pasos entre la aprobación y la ejecución del gasto. El proceso involucra los siguientes momentos:

- Apropiaciones (que se pueden modificar durante el año presupuestal aumentándolas, reduciéndolas o trasladándolas)
- Compromisos: cuando los contratos se firman o renuevan
- Obligaciones: cuando se completa el trabajo y se reciben los bienes o servicios contratados
- Pago: emisión de cheques
- Cobro

Por su parte, sólo pueden hacerse los pagos autorizados en el Plan mensual de caja para asegurar el cumplimiento del Plan financiero, de conformidad con la disponibilidad de recursos.

Pero al término del año fiscal, puede suceder que el trabajo contratado no esté terminado, y por lo tanto existan compromisos que no hayan generado obligaciones, lo cual constituye las llamadas "reservas de apropiación". En otros casos, sucede que se recibió el trabajo, pero no se ha realizado el pago y hay por lo tanto "cuentas por pagar". La suma de las reservas de apropiación y cuentas por pagar constituye lo que se ha denominado "rezago presupuestal".

Cabe anotar que también existen las llamadas "vigencias futuras": ítem de cada presupuesto anual correspondientes a la realización de proyectos o ejecución de contratos con duración mayor al año presupuestal.

Las restricciones del Plan Anual de Caja (PAC) son las principales causas inmediatas de los rezagos presupuestales. Pero ello obedece ante todo a que se han hecho apropiaciones superiores a las disponibilidades de ingresos, que obligan a recortarlas mediante el PAC. La magnitud creciente del problema se ilustra en el cuadro siguiente:

Cuadro 3

Rezagos como porcentaje del PIB. Gobierno Central

	1997 - 1998	1998 - 1999	1999 - 2000	2000 - 2001
Funcionamiento	0,97	1,30	1,42	1,59
Deuda	0,11	0,71	0,04	0,0
Inversión	1,37	1,21	1,63	1,05
Total con deuda	2,45	3,22	3,09	2,64
Total sin deuda	2,34	2,51	3,05	2,64

Fuente: Mensaje del Presidente y del Ministro de Hacienda, presentando en el Proyecto de presupuesto para el año 2000 (p.84).

El rezago está alcanzando, pues, la magnitud de la inversión programada del Gobierno Central.

Valga decir que el rezago puede ser perjudicial porque constituye una deuda forzosa del Gobierno con los proveedores, lo cual aumenta a la larga los costos, reduce significativamente la transparencia (ya que en su presencia no resulta posible hacerse idea precisa de los que se hace con el presupuesto de determinado año) e incluso promueve la corrupción. Igualmente, las vigencias futuras reducen la flexibilidad, sobre todo cuando las vigentes no se relacionan en cada presupuesto . En este sentido, también vale la pena anotar que los ajustes necesarios para acomodar los rezagos se concentran principalmente en la inversión, lo cual no es neutral e induce a la clasificación estratégica.

Se han buscado toda suerte de soluciones parciales al problema de los rezagos. Por ejemplo, las normas transitorias incluidas en la Ley de Presupuesto para el año 2000 implican que todas las apropiaciones no ejecutadas durante ese año se incluyan en el presupuesto del 2001, y por lo tanto sólo

quedará para ese año un rezago de cuentas por pagar. Igualmente, si se requiere hacer un gasto por más de un año, este debe hacerse en la vigencia futura correspondiente, lo cual requiere aprobación del director de presupuesto. Estas dos medidas deberían eliminar el rezago acumulado por el PAC y el exceso de compromisos de años anteriores. No obstante, de esta manera no habría espacio para nuevas inversiones en el 2001 y se incumpliría el Plan o se dificultaría atender nuevas necesidades.

Por estos motivos, así no se estaría enfrentando el problema de fondo: las excesivas promesas y compromisos de gasto frente a los recursos disponibles, y la consiguiente acumulación de deuda y de obligaciones de servicio de la misma. En este sentido, también debe reconocerse que si bien las vigencias futuras constituyen la manera correcta de presupuestar, estas generan inflexibilidades y a la larga se va formando un presupuesto paralelo.

No parece posible, pues, eliminar los rezagos únicamente con medidas que los recortan directamente, ya que la causa reside en el desbalance estructural; pero sí se pueden contabilizar en forma más transparente, siguiendo de nuevo estándares contables internacionales para este asunto.

J. Indicadores de presupuestación y programación

La presupuestación misma requiere un seguimiento a través de sus diversas etapas: desde la programación hasta la ejecución. Esto, en Colombia, no se hace regularmente ni a posteriori.

Algunos indicadores agregados señalan que definitivamente existen motivos de preocupación. A continuación se muestran algunos ejemplos, referidos a las diversas etapas del proceso presupuestal que contrastan la presupuestación de inversión con los demás componentes. Indicadores como estos deberían hacer parte del seguimiento y evaluación del proceso presupuestal.

1. Inestabilidad dentro del ciclo presupuestal

a. Programación de los ingresos

Los ingresos presupuestales aumentan dentro del ciclo de ejecución por el aumento de disponibilidades de recursos, como cuando se incluyen las utilidades de las empresas comerciales del Estado. Los cuadros 4 y 5 indican que durante los años normales de la década de los noventa no hubo un patrón sistemático de dichos aumentos, pero sí muestran variaciones muy significativas y frecuentes en ambas direcciones: la presupuestación está así sujeta a fuertes cambios de disponibilidades, dentro de los cuales se destacan los de los ingresos de capital, porque en ellos se cuentan los desembolsos de la deuda total. Los más grandes tuvieron lugar a comienzos de la década, y se debieron a un aumento del endeudamiento[8], pero no por ello dejan de ser significativos los que se observan después, incluyendo los negativos.

[8] Por ejemplo, se emitieron acciones de las empresas del sector eléctrico, que tomó la Nación, la cual también asumió la deuda de esas empresas.

Cuadro 4

Programación de ingresos. Gobierno Central Nacional. 1991-1998

Relación presupuesto definitivo/presupuesto inicial

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Ingresos corrientes	110,3	104,2	97,9	97,2	98,6	103,3	94.8	100,2
II. Ingresos de capital	200,7	462,6	97,1	97,4	101,2	103,5	108,8	95,7
III. Rentas parafiscales	-	-	103,8	94	99,7	117,0	111,6	105,4
IV. Total	127,5	164,9	97,9	97,1	99,7	104,1	101,7	98,3

Fuente: Cálculos basados en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro. Contraloría General de la República (CGR).

Cuadro 5

Modificaciones al presupuesto de ingresos. Gobierno Central Nacional

Porcentaje del PIB

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Ingresos corrientes	1,12	0,46	-0,25	-0,33	-0,15	0,39	-0,65	0,03
II. Ingresos de capital	2,56	8,17	-0,16	-0,24	0,09	0,36	0,89	-0,58
III. Rentas parafiscales	0,00	0,00	0,03	-0,06	0,00	0,19	0,17	0,10
IV. Total (I+II+III)	3,68	8,63	-0,39	-0,64	-0,06	0,94	0,41	-0,45

Fuente: Cálculos basados en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro. CGR.

b. Exceso sistemático de apropiaciones

Los cambios en las autorizaciones de gasto entre el proyecto gubernamental y el inicialmente aprobado por el Congreso se deben a los efectos de la negociación; y los cambios entre este último y el finalmente aprobado tras adiciones y recortes, corresponden al ajuste fiscal propiamente dicho. Puede haber, además, diferencias interesantes entre la ejecución final, el gasto realizado correspondiente a una vigencia y las autorizaciones iniciales y finales, ya que las autorizaciones pueden ser recortadas o no ser empleadas.

Los cuadros siguientes, 6 y 7, relacionan las modificaciones a las autorizaciones, entre la aprobación inicial por el Congreso (en octubre del año anterior a la vigencia) y las autorizaciones finales al término de la vigencia (diciembre del año presupuestal). De nuevo, no existe un patrón sistemático de adiciones o recortes presupuestales de gastos, pero sí hay una gran variabilidad en los montos. Ello revela suficiente flexibilidad del proceso presupuestal, pero quizá también imprevisión.

Cuadro 6

Presupuesto de gastos Gobierno Central Nacional. 1990-1997

Relación presupuesto definitivo/presupuesto inicial

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Funcionamiento	111,5	140,8	142,7	104,4	101,0	99,9	103,7	100,9
II. Inversión	122,3	113,4	182,2	95,9	99,0	102,0	104,2	98,7
III. Servicio de la deuda	95,0	111,4	141,5	83,0	87,9	98,2	102,8	100,8
IV. Total (I+II+III)	110,6	127,5	151,2	97,9	97,1	100,0	103,6	100,4

Fuente: Cálculos basados en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro. CGR.

Cuadro 7

Modificaciones presupuesto de gastos Gobierno Central Nacional

Porcentaje del PIB

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Funcionamiento	0,82	2,9	3,57	0,47	0,12	-0,01	0,48	0,11
II. Inversión	0,85	0,45	2,64	-0,15	-0,04	0,08	0,22	-0,07
III. Servicio de la deuda	-0,17	0,34	1,22	-0,71	-0,72	-0,07	0,15	0,05
Subtotal sin amortizaciones	1,58	3,46	6,01	-0,25	0,01	0,07	0,87	0,05
IV. Total (I+II+III)	1,50	3,68	7,43	3,68	-0,39	0,01	0,85	0,10

Fuente: Cálculos basados en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro. CGR.

En cambio, al comparar el gasto autorizado por el presupuesto final con el proyecto de presupuesto del gobierno, se advierte que siempre hay diferencias superiores al 25%, lo cual revela el exceso sistemático de apropiaciones, particularmente en inversión.

Cuadro 8

Presupuesto de gastos Gobierno Central Nacional. 1991-1997

Relación presupuesto definitivo/presupuesto presentado

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Funcionamiento	162,0	172,2	145,1	128,9	123,2	125,4	122,5
II. Inversión	424,0	260,5	229,5	262,1	202	189,2	197,6
III. Servicio de la deuda	104,2	141,9	94,6	86,9	97,8	102,7	103,0
IV. Total	166,9	181,3	140,4	124,7	127,6	128,3	126,0

Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro. CGR. Proyectos de Ley de presupuesto.

2. Ejecución particularmente baja en servicio de la deuda. Exceso de solicitudes para inversión

Según el cuadro siguiente, se ejecuta entre el 91% y el 98% del gasto presupuestado definitivo, y el índice menor corresponde a la inversión, sobre todo desde 1994. Nótese la baja ejecución en el servicio de la deuda, particularmente la externa.

Cuadro 9

Porcentaje de ejecución del presupuesto de gastos del Gobierno Central

Ejecución/presupuesto definitivo

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Funcionamiento	99,2	98,9	99,1	94,8	96,8	89,7	97,4	96,8	98,0
Servicios personales	99,4	98,5	98,9	99,1	95,6	96,9	97,7	97,8	101,2
Gastos generales	96,3	97,0	97,2	91,4	92,7	94,1	96,2	87,2	94,8
Transferencias	99,3	99,2	99,3	93,7	97,6	87,0	97,4	97,5	97,2
II. Servicio de la deuda	99,7	98,5	97,3	98,4	102,1	94,6	97,8	96,2	81,5
Interna	99,9	93,3	100,0	93,9	117,3	98,4	97,8	98,3	79,1
Externa	99,7	99,6	96,8	99,8	86,8	90,8	97,9	90,7	90,8
III. Inversión	96,3	95,0	97,5	97,0	85,4	88,6	97,5	92,7	90,4
IV. Total	98,4	97,9	98,3	95,9	96,2	90,3	97,5	95,8	91,2

Al comparar las relaciones de ejecución de los presupuestos inicial y finalmente aprobado, se puede saber qué parte de la falta de ejecución se debe a que hubo recortes de apropiaciones y qué parte obedece a que las apropiaciones definitivas no fueron empleadas, es decir, que murieron. El hecho de que esta sea la explicación más importante indica que se solicita y autoriza más de lo necesario o de lo realizable, de nuevo, especialmente en inversión.

Cuadro 10

Relaciones de ejecución del presupuesto de gastos del Gobierno Central

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997
Total					
Inicial-ejecución	6,1	6,6	9,6	-1,1	3,8
Definitivo-ejecución (muerte)	4,1	3.8	9,7	2,5	4,2
Definitivo-inicial (recorte)	2,0	2,8	0,0	-3,5	-0,4
Funcionamiento					
Inicial-ejecución	1,0	2,3	10,4	-1,0	2,3
Definitivo-ejecución (muerte)	5,2	3,2	10,3	2,6	3,2

Cuadro 10 (continuación)

Relaciones de ejecución del presupuesto de gastos del Gobierno Central

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997
Definitivo-inicial (recorte)	-4,2	-0,9	0,1	-3,6	-0,8
Inversión					
Inicial-ejecución	7,0	15,5	9,6	-1,6	8,6
Definitivo-ejecución (muerte)	3,0	14,6	11,4	2,5	7,3
Definitivo-inicial (recorte)	4,0	0,9	-1,8	-4,1	1,2

Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado. CGR.

3. Indicadores de Tesorería: aproximaciones al rezago

La Tesorería también tiene una programación, de la cual dependen las autorizaciones del Plan de caja, y por lo tanto también la ejecución del presupuesto. El cuadro siguiente señala otro factor adicional a las restricciones del Plan de caja, y consiste en que la Tesorería tampoco ve realizados sus programas de captación en los cuales se basa dicho Plan.

Cuadro 11

Ingresos de Tesorería, programación definitiva y recaudo bruto. Gobierno Central

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos de tesorería (miles de millones de pesos)								
Ingresos corrien. netos	2.896,1	3.826,0	5.263,2	7.899,8	8.467,8	10.542,1	13.712,4	-
Recursos de capital	1.117,9	1.578,0	1.391,0	2.301,3	4.038,8	6.899,6	10.135,2	-
Rentas parafiscales	31,0	34,0	81,8	217,0	278,2	349,5	360,3	-
Total ingresos	4.044,9	5.438,1	6.736,0	10.418,1	12.784,8	17.791,1	24.208,0	-
Recaudos brutos/ Ingresos corrientes	3.219,6	4.043,4	5.567,9	7.186,0	8.783,3	11,234,5	14.493,4	15.895,7
Indicadores								
Recaudo bruto/ programación definitiva	102,9	104,8	107,0	108,2	109,4	103,5	111,6	105,9
Ingresos Tesorería/ programación definitiva	-	-	-	-	-	-	-	-
Ingresos corrientes netos	92,6	99,2	101,2	119,0	105,4	97,2	105,6	-
Recursos de capital	83,9	45,2	59,5	43,5	66,4	72,9	84,4	-
Rentas parafiscales	0	0	25,6	37,6	27,6	29,1	19,7	-
Total ingresos	90,7	74,0	85,7	83,3	84,6	82,7	90,2	-

Fuente: Dirección del Tesoro Nacional. CGN y Dian. Cálculos realizados por el autor.

En dicho cuadro se muestra las relaciones de ejecución del programa de ingresos de la Tesorería, y se hace ver que si bien no hay error sistemático respecto a los ingresos corrientes, sí parece haberlo en materia de recursos de capital y rentas parafiscales[9].

El siguiente cuadro muestra que la Tesorería paga aproximadamente un 90% de los gastos autorizados del Gobierno Central. El resto corresponde a que no es única su cuenta, y a que hay defecto de ejecución, como se ha señalado antes, tanto por limitaciones de recursos, como porque las entidades dejan morir las apropiaciones.

Cuadro 12
Indicadores Gobierno Central
Pagos de Tesorería vs. Presupuesto de gastos

Años	(1)	(2)	(3)
1990	-	92,2	81,6
1991	93,7	109,4	84,2
1992	93,1	107,2	73,1
1993	89,1	88,3	89,6
1994	75,7	90,5	90,5
1995	79,8	85,6	85,3
1996	78,9	91,4	87,6
1997	82,1	93,7	93,5

(1): Pagos vigencia Tesorería/Presupuesto presentado.
(2): Pagos vigencia Tesorería/Presupuesto inicial aprobado.
(3): Pagos vigencia Tesorería/Presupuesto definitivo aprobado.
Fuente: Tesorería de la Nación. Proyectos de Ley de Presupuesto. Cálculos del autor.

Según el Cuadro 13, cerca del 80% de la ejecución presupuestal de cada año se paga por Tesorería dentro de la vigencia, y en dos años alcanza a pagar hasta el 90%. Cada año queda un rezago del orden del 13%. Adicionalmente, de aquello que la Tesorería paga cada año, algo más de un 10% corresponde a ejecución de vigencias anteriores.

[9] La Tesorería recoge algunos recursos parafiscales a nombre de entidades como las del sector Justicia. En la mayor parte de los casos estos recursos son recogidos por las entidades correspondientes.

Cuadro 13

Indicadores del Gobierno Central

Ejecución presupuestal vs. pagos de tesorería

Miles de millones de pesos

Ejecución presupuestal				Pagos de tesorería				CVPA[1/] (%)	(%) Índice de pagos en 2 años del ppto.	% de rezago	PTC+R[2/] %
Año	Compromisos 1	Reservas 2	Compromisos más reservas 3	Pagos de la vigencia 4	Reservas Apropiac. 5	Reservas Tesorería 6	Total año 7	4/3	$\frac{(4_t+5_{t+1}+6_{t+1})}{3_t}$	$\frac{(5_{t+1}+6_{t+1})}{(4_t+5_{t+1}+6_{t+1})}$	$\frac{5_{t+1}+6_{t+1}}{3_t}$
1990	2.869	266	3.135	2.272	83	198	2.553	72,5	85,8	15,5	13,3
1991	3.951	420	4.371	3.302	216	202	3.720	75,5	85,3	11,4	9,7
1992	6.133	1.091	7.224	4.628	222	204	5.054	64,1	71,7	10,7	7,6
1993	6.877	660	7.537	6.292	374	178	6.844	83,5	93,3	10,6	9,9
1994	11.364	668	12.032	9.373	409	334	10.116	77,9	87,2	10,6	9,3
1995	12.865	838	13.703	11.670	631	485	12.786	85,2	98,3	13,4	13,2
1996	19.786	1.535	21.321	16.469	744	1.061	18.274	77,2	90,2	14,4	13,0
1997	24.204	1.586	25.790	21.156	1.155	1.618	23.929	82,0	93,4	12,1	11,3
-	-	-	-	25.369	1.407	1.513	28.289	-	-	-	-

1/ % de cada vigencia pagada en el año.

2/ % de pagos de tesorería de compromisos más reservas.

Fuente: Cálculos realizados por el autor.

4. Sesgos en la programación financiera misma

De igual manera, se debe apreciar la evolución de la programación financiera, como lo ilustran los siguientes gráficos. Tanto en ingresos como en gastos se observan períodos en los cuales la programación aumentó las proyecciones de ingresos y gastos entre los momentos iniciales (para presentar el proyecto de presupuesto) y para la formulación del Plan financiero, de modo que sobrestimó los primeros y autorizó mayores aumentos de los segundos, o sea, en materia contraria a la disciplina fiscal, que es aquello que se supone que debe hacer la programación. Esto se ha corregido posteriormente, pero enseña que la programación también ha de ser objeto de mucha mayor transparencia y rendición de cuentas.

Gráfico 1

Gobierno Central Nacional
Ingresos totales proporción del PIB. Tres momentos

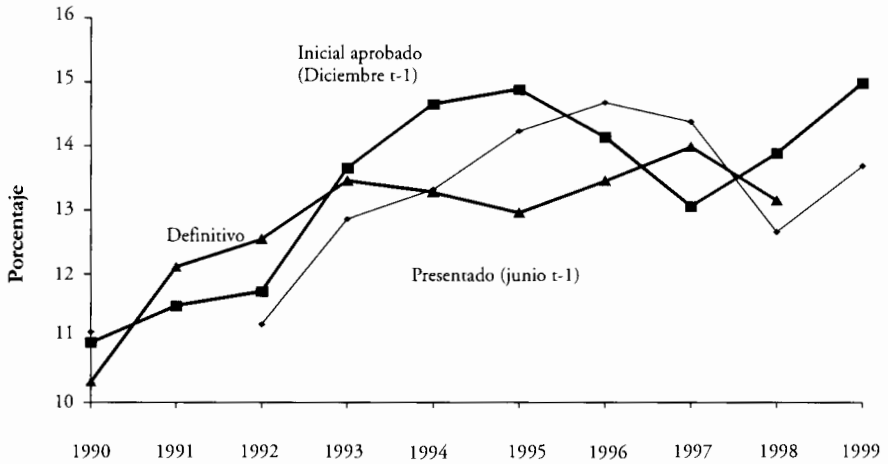


Gráfico 2

Gobierno Central Nacional
Pagos totales como proporción del PIB. Tres momentos

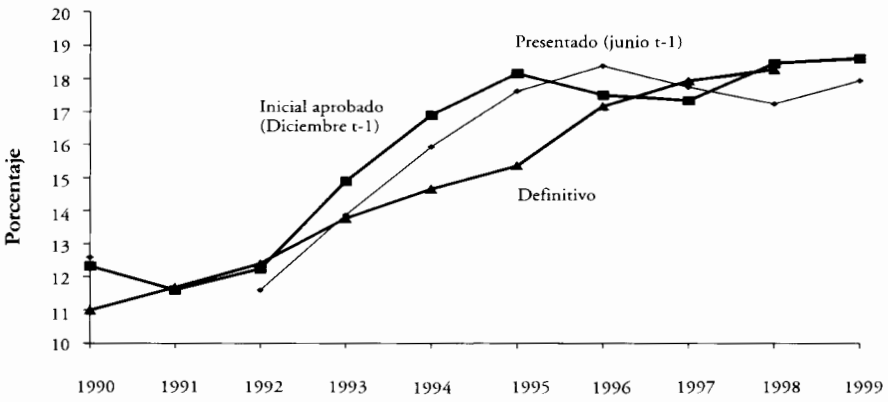
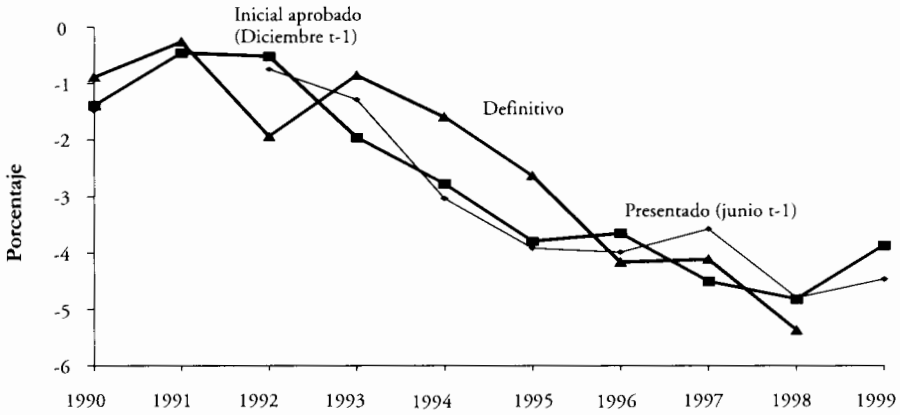


Gráfico 3
Gobierno Central Nacional
Déficit totales como proporción del PIB. Tres momentos



K. Implicaciones para la presupuestación de la inversión

Del resumen del trabajo de Ayala y Perotti presentado en las secciones anteriores, bien se puede apreciar que el asunto de la inversión está en el centro de las dificultades de centralización, transparencia, cobertura, planes fiscales de mediano plazo y aspectos intertemporales de la presupuestación.

La formalización del Plan de desarrollo como compromiso formal y como programa de inversiones del cuatrienio ha sido un retroceso respecto a la situación anterior en que el Plan era, antes que todo, un documento político e indicativo. Así pues, la situación actual no asegura la efectividad de los compromisos ni una mejor participación, sino casi lo contrario al no poder ser cumplido y, por tanto, auspiciar un comportamiento político "rentístico", basado en el acceso a las cuotas presupuestales. Ello ha agudizado las consecuencias negativas de la separación institucional de la presupuestación entre inversión y funcionamiento.

La separación institucional de la presupuestación y el control financiero a la inversión y el funcionamiento, junto con su fundamento en la planeación, contribuyen al exceso de apropiaciones y a las consiguientes dificultades de ejecución y control, así como a los efectos negativos de los rezagos. La transparencia es afectada negativamente por la proliferación de documentos presupuestales, y la opacidad aumenta particularmente por los planes de inversiones y las múltiples instancias de los planes financieros.

La laxitud en la definición de inversión –al ir más allá del aumento en capital fijo– genera arbitrariedad en la clasificación entre funcionamiento e inversión, y por lo tanto contribuye a los mencionados efectos negativos que se dan por la separación institucional de la preparación presupuestal y vicia la reglas presupuestales (como las que ordenan mantener la inversión social). El desplazamiento de la inversión hacia empresas y entidades no contempladas o insuficientemente reportadas en el PGN, resta a éste cobertura y transparencia, e impide al Congreso apreciar el verdadero alcance de la acción estatal. Así también se acentúa el desfase entre el Plan financiero y el Presupuesto.

Del mismo modo, se desconoce el alcance real de la inversión realizada con recursos de la Nación, ya que parte de ella se financia con transferencias, y por supuesto porque aún en las evaluaciones *ex post* de lo realizado con éstas no existe una adecuada clasificación de la inversión.

Así pues, la separación entre los procesos de presupuestación y autorización de endeudamiento por parte del Congreso ha conducido al recurso excesivo y a financiar los gastos corrientes y de funcionamiento con deuda, y, por consiguiente, al gran peso que hoy tiene el servicio de la misma, desplazando casi toda capacidad de programar inversión.

Del mismo modo, las debilidades de la programación macro, y las posibilidades de manipulación de la misma para acomodar más gasto, van en detrimento de la posibilidad de establecer planes fiscales de mediano plazo dentro de los cuales se pudiera programar mejor la inversión.

Para finalizar, valga anotar que el aspecto que resulta más perjudicado por los rezagos y la posible mala utilización del sistema de vigencias futuras es la inversión.

II. | El alcance y papel de la inversión pública

En esta sección se realiza un intento de apreciación del alcance y el papel de la inversión pública. Para tal fin, se aprovecha información recientemente elaborada en el DNP, que comprende no sólo la inversión financiada directamente con el presupuesto nacional sino también aproximaciones a la del orden territorial, así como también discrimina sectores e incluso muestra la porción de inversiones públicas realizadas por agentes privados.

Sin embargo, persiste el problema señalado en la sección anterior: la definición del gasto público que se considera como inversión no sólo es laxa, sino que no es posible saber realmente qué se está incluyendo, ya que la clasificación no está estandarizada ni controlada centralmente. Valga anotar que algunos de los cambios observados se deben simplemente a reclasificaciones no identificadas.

Al mismo tiempo, se realiza un intento adicional por comparar los resultados de medición de la inversión a través de cuentas nacionales. Esto, simplemente para ilustración y aclaración de las diferencias entre las mediciones y para señalar la necesidad de estandarizar y definir mejor y más convencionalmente la inversión, con el objetivo de poder apreciar la compatibilidad entre las diversas fuentes e interpretaciones.

A. El alcance y la composición de la inversión pública

El DNP ha cuantificado recientemente, a partir de información de gasto público (apropiaciones definitivas), la inversión pública realizada estatalmente (en todos los órdenes) y la realizada por entes privados en proyectos públicos, los cuales han venido adquiriendo creciente importancia. Mientras la inversión total en proyectos públicos ha subido desde un 12,33% del PIB en 1990 hasta un 19,12% del PIB en 1997 –antes de la recesión–, la inversión privada de este tipo ha ascendido de 0,32% del PIB en 1990 hasta 3,69% del PIB en 1997. Por supuesto, todas estas se han visto afectadas por la recesión. El siguiente cuadro muestra una alta volatilidad de la inversión pública, lo cual se debe a que ella es la variable del ajuste fiscal. Cabe anotar que la inversión pública y la privada complementaria tuvieron un aumento considerable entre 1994 y 1996.

Cuadro 14
Inversión pública y en proyectos públicos

Años	Inversión (Billones corrientes, en pesos)			Inversión como porcentaje del PIB		
	Pública	Privada en proyectos públicos	Total	Pública	Privada en proyectos públicos	Total
1990	2.829	76	2.905	12,01	0,32	12,33
1991	3.424	276	3.700	11,26	0,91	12,17
1992	5.315	473	5.788	13,62	1,21	14,83
1993	6.911	644	7.555	13,52	1,26	14,78
1994	7.933	1.146	9.079	11,74	1,70	13,44
1995	10.938	2.273	13.211	12,96	2,69	15,65
1996	14.888	3.572	18.460	14,78	3,55	18,33
1997	18.783	4.490	23.273	15,43	3,69	19,12
1998	19.946	4.245	24.192	14,07	3,00	17,07
1999	22.886	4.641	27.527	15,06	3,06	18,12

En lo que sigue, se tratará como inversión pública solamente la que realiza el sector público. Más tarde se comentará la inversión privada en estas actividades.

En la composición de la inversión pública, los rubros más importantes son la inversión social y la inversión en infraestructura. Estas partidas crecieron durante la década anterior, pasando de representar un 38,6% (5,4% del PIB) del total de la inversión pública y 29,9% (4,2% del PIB) en 1990, a representar 56,0% (9,8% del PIB) y 25,2% (4,4% del PIB) en 1999, respectivamente. La inversión en los rubros de *seguridad y justicia*, *agropecuario*, *medio ambiente* y *resto* se mantuvo muy baja a lo largo de la década, perdiendo participación e incluso perdiendo importancia como porcentaje del PIB. Lo más destacable es, entonces, el aumento del valor y la participación de la llamada inversión social, con un salto notable entre 1994 y 1996.

El Anexo 2 presenta la desagregación por subsectores. Se destacan los papeles y la evolución de la inversión en *educación y salud* dentro del sector social (45% y 28% en 1999) y *minas y energía* dentro de infraestructura (45% y 47% en 1999), con participaciones bastante constantes. Por su parte, ha decaído el porcentaje en el PIB de las inversiones en *defensa y seguridad*, en el *sector agropecuario*, y en *tecnología* y *apoyo sectorial*.

Cuadro 15

Inversión pública total

Miles de millones de pesos

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Social	1.091,4	1.540,8	2.196,7	3.703,8	4.321,9	5.747,2	7.844,3	9.574,0	11.636,6	12.811,8
Infraestructura	846,0	1.130,9	2.062,7	2.183,4	2.303,7	3.432,5	4.377,9	6.252,4	5.250,5	5.764,4
Seguridad y justicia	121,8	98,2	147,5	281,9	252,8	299,6	501,6	888,4	614,3	684,8
Agropecuario y Medio ambiente	320,8	154,6	230,5	312,8	384,4	535,8	903,5	789,6	742,4	684,8
Resto	448,7	499,9	677,8	429,8	671,1	923,4	1.260,3	1.279,3	1.702,8	2.940,7
Total	2.828,8	3.424,3	5.315,2	6.911,7	7.933,9	10.938,4	14.887,6	18.783,7	19.946,6	22.886,4

Porcentaje del PIB

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Social	5,4	5,9	6,6	8,4	7,5	7,9	9,1	9,2	9,6	9,8
Infraestructura	4,2	4,3	6,2	5,0	4,0	4,7	5,1	6,0	4,3	4,4
Seguridad y justicia	0,6	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,6	0,9	0,5	0,5
Agropecuario y Medio ambiente	1,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	1,0	0,8	0,6	0,5
Resto	2,2	1,9	2,0	1,0	1,2	1,3	1,5	1,2	1,4	2,3
Total	14,0	13,1	15,9	15,7	13,7	15,1	17,2	18,0	16,4	17,5

Composición de la inversión pública
Total por sectores

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Social	38,6	45,0	41,3	53,6	54,5	52,5	52,7	51,0	58,3	56,0
Infraestructura	29,9	33,0	38,8	31,6	29,0	31,4	29,4	33,3	26,3	25,2
Seguridad y justicia	4,3	2,9	2,8	4,1	3,2	2,7	3,4	4,7	3,1	3,0
Agropecuario y Medio ambiente	11,3	4,5	4,3	4,5	4,8	4,9	6,1	4,2	3,7	3,0
Resto	15,9	14,6	12,8	6,2	8,5	8,4	8,5	6,8	8,5	12,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DNP

B. Fuentes

La evolución de las fuentes de la inversión pública durante los noventa muestra una creciente importancia de las transferencias clasificadas como "inversión territorial" dentro de la inversión pública total. En 1990 estas representaban el 5,1% del PIB, porcentaje que prácticamente se duplicó para el final de la década (9,9%). Las transferencias fueron la fuente más importante de la inversión pública total durante toda la década (56,7% del total de las fuentes en 1999), desplazando a los aportes de la Nación hacia finales del mismo período.

Por otro lado, el examen de las fuentes de inversión de los sectores, detallado en el Anexo 2, establece la conexión entre las transferencias y la inversión social, puesto que pasaron de financiar el 62% del total en 1992 a hacerlo con el 76,3% en 1999. Estos recursos, como ya se mencionó, desplazaron a los aportes de la Nación para dicho propósito. A su vez, la infraestructura se financia principalmente (un 50%) con los recursos de las propias empresas comerciales del Estado. En materia de seguridad y justicia, los recursos del sector han ido sustituyendo a los aportes de la Nación.

Cuadro 16

Inversión pública por nivel de gobierno

Miles de millones de pesos corrientes

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	880,8	939,7	1.945,4	1.414,6	2.059,3	3.015,3	4.672,6	5.370,0	4.621,7	4.125,0
Recursos propios	343,1	549,4	634,7	810,5	942,1	1.231,0	1.435,9	1.736,0	1.802,0	2.321,4
Otras entidades públicas	544,4	652,7	859,0	1.531,1	1.161,9	2.212,2	2.458,5	3.815,5	2.872,5	3.210,5
Corporaciones regionales	34,6	59,3	67,2	56,6	82,7	88,8	118,3	177,4	172,6	259,3
Territorial	1.025,9	1.223,2	1.808,9	3.098,8	3.687,9	4.391,1	6.202,3	7.684,9	10.477,8	12.970,3
Total sector	2.828,8	3.424,3	5.315,2	6.911,7	7.933,9	10.938,4	14.887,6	18.783,7	19.946,6	22.886,4

Porcentaje del PIB

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	4,4	3,6	5,8	3,2	3,6	4,2	5,4	5,1	3,8	3,2
Recursos propios	1,7	2,1	1,9	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5	1,8
Otras entidades públicas	2,7	2,5	2,6	3,5	2,0	3,1	2,8	3,7	2,4	2,5
Corporaciones regionales	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Territorial	5,1	4,7	5,4	7,1	6,4	6,1	7,2	7,4	8,6	9,9
Total sector	14,0	13,1	15,9	15,7	13,7	15,1	17,2	18,0	16,4	17,5

Cuadro 16 (continuación)
Inversión pública por nivel de gobierno

Composición por fuentes

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	31,1	27,4	36,6	20,5	26,0	27,6	31,4	28,6	23,2	18,0
Recursos propios	12,1	16,0	11,9	11,7	11,9	11,3	9,6	9,2	9,0	10,1
Otras entidades públicas	19,2	19,1	16,2	22,2	14,6	20,2	16,5	20,3	14,4	14,0
Corporaciones regionales	1,2	1,7	1,3	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1
Territorial	36,3	35,7	34,0	44,8	46,5	40,1	41,7	40,9	52,5	56,7
Total sector	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DNP

C. La inversión privada

La inversión privada en proyectos públicos era muy pequeña a comienzos de la década pasada, tan sólo 0,32% del PIB y 2,6% de la inversión total, pero llegó –hasta antes de la recesión– a un 3,7% del PIB y 19,4% de la inversión total. Ésta se concentra en el sector de infraestructura, a la vez que tiene alguna participación pequeña en la inversión social.

Cuadro 17
Inversión privada en proyectos públicos
Porcentajes

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB	0,32	0,91	1,21	1,26	1,70	2,69	3,55	3,69	3,00	3,06
Infraestructura	5,30	18,0	16,1	19,8	30,9	37,30	42,3	39,7	41,4	41,7
Inversión social	2,60	1,80	3,40	2,80	2,60	3,80	4,40	3,80	4,40	3,90
Inversión total	2,63	7,47	8,18	8,52	12,61	17,20	19,35	19,29	17,55	16,86

D. La inversión pública dentro del conjunto de la inversión de la economía

En el sentido preciso de *inversión* como "aumento del acervo de capital fijo de la economía", la inversión pública se ha mantenido alrededor del 7% del PIB, alcanzando un 9,15% en 1996, y en ella

participan en forma equilibrada el Gobierno Central y los gobiernos territoriales. En este sentido, cabe anotar que las empresas públicas lo hacen en proporción algo mayor que las administraciones centrales. La inversión pública en su conjunto es del mismo orden de la que hacen las empresas privadas, y esta, a su vez, se ve aumentada en cerca de un 50% por la que hacen los hogares. El conjunto de la inversión se ha mantenido cerca al 17% del PIB, habiendo alcanzado un 21% del PIB hacia 1996.

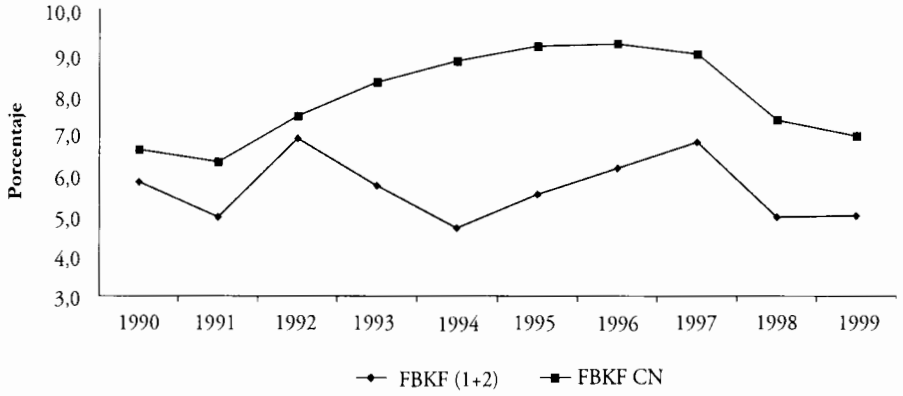
Cuadro 18
Formación bruta de capital fijo
Porcentaje del PIB

Año	Pública				Privada			Total
	Central y S.S.	Local	Empresas	Total pública	Empresas	Hogares	Total privada	
1987	1,80	1,37	4,18	7,34	5,75	4,33	10,08	17,42
1988	2,11	1,48	4,48	8,07	7,11	4,32	11,43	19,50
1989	2,19	1,54	4,15	7,88	6,00	4,19	10,19	18,07
1990	1,70	1,62	3,24	6,56	6,38	3,70	10,08	16,63
1991	1,22	1,87	3,18	6,27	4,65	3,68	8,32	14,59
1992	1,36	1,94	4,09	7,39	4,00	4,16	8,16	15,55
1993	1,56	2,29	4,34	8,19	5,94	4,66	10,60	18,80
1994	2,07	2,96	3,68	8,72	7,00	4,76	11,76	20,48
1995	2,65	2,60	3,84	9,09	6,96	3,91	10,87	19,97
1996	2,53	3,24	3,38	9,15	8,22	3,54	11,76	20,91
1997	2,47	3,16	3,29	8,92	7,73	3,33	11,05	19,97
1998	2,01	2,57	2,72	7,30	7,65	3,29	10,95	18,25
1999	1,90	2,43	2,57	6,91	7,41	3,19	10,59	17,50

Fuente: Cuentas Nacionales Dane.

Así pues, la apreciación de la inversión pública a través del gasto clasificado como tal es significativamente diferente de la inversión en el sentido estricto de aumento del acervo de capital fijo. En este sentido, el monto total de la inversión, como porcentaje del PIB, apenas llega al orden de lo que se clasifica como inversión pública en las cuentas de gasto público. El siguiente gráfico muestra una situación en la que sólo se contará el gasto público de inversión en los sectores de infraestructura, agricultura y medio ambiente, y se comparará con la inversión pública registrada en cuentas nacionales:

Gráfico 4
FBKF DNP y FBKF CN
Porcentaje de PIB



FBKF DNP: Formación bruta capital fijo del DNP.
FBKF CN: Formación brura capital fijo de las Cuentas Nacionales.
Fuente: DNP y Dane.

III. | Aspectos específicos de la presupuestación, especialmente la de la inversión

A. Presupuesto de caja vs. causación, y manejo de los rezagos

En Colombia se ha entendido usualmente la causación como la autorización para realizar el gasto, pero como no siempre se realiza, o se aplaza, hay lugar a desfases, que son los que causan preocupación. El Plan de caja, por su parte, autoriza los gastos dentro de un período anual; los cuales pueden corresponder a más de una autorización presupuestal que permanece viva.

Como salida al problema de rezagos excesivos se ha venido planteando que el presupuesto sea *de caja*, al igual que la programación financiera y el correspondiente Plan de caja. Ello se lograría dejando vivas, entre períodos, sólo las autorizaciones correspondientes a obligaciones por pagar, y forzando la presupuestación de todo otro rubro no ejecutado dentro de un período, en las autorizaciones del presupuesto siguiente.

Como se ha argumentado antes, la causa de fondo del rezago es el exceso de apropiaciones frente a las disponibilidades de recursos y la facilidad para el endeudamiento. Ello obedece a factores mucho más básicos que la contabilización presupuestal: la preparación del presupuesto no es centralizada como

tampoco lo es la programación financiera; la falta de transparencia que surge de la proliferación de documentos presupuestales; la utilización de clasificaciones subjetivas (como la de la inversión) y la falta de incentivos correctos y de seguimiento de la programación macroeconómica. Valga decir que dichas causas no se eliminan únicamente con forzar que las autorizaciones se ejecuten dentro del año ni con artificios contables.

Por otra parte, la presupuestación ya cuenta con el mecanismo de vigencias futuras, el cual es ciertamente el apropiado para los proyectos plurianuales. Es claro, a su vez, que lo que hace falta en este sentido es una reglamentación de dicho mecanismo que le dé mayor transparencia y responsabilidad, y que se mantenga dentro de una programación fiscal para varios años. En todo caso, no hay nada que sustituya a las vigencias futuras como mecanismo inmediato para presupuestar este tipo de inversiones, y, por tanto, a ellas debe ir preferentemente lo previsible sobre varios períodos.

Sin embargo, siempre es posible que al final de un período presupuestal haya compromisos (contratos) que no hayan generado aún obligaciones (cuando no se ha completado un trabajo ya contratado), lo cual genera las hoy llamadas "reservas de apropiación". No parece posible, pues, reversar estas apropiaciones, y las medidas para eliminar la acumulación de obligaciones de este tipo (que están agotando el espacio para nuevo gasto, particularmente de inversión) bien podrían ser sanas por una vez, pero no impiden una nueva acumulación si no se atacan las causas fundamentales ya mencionadas. Así pues, parecería conveniente dejar este margen de flexibilidad del proceso presupuestal. A este respecto, de lo que quizá se adolece es de transparencia en la forma como se reportan los rezagos y sus consecuencias.

En otro aspecto, la asimilación de la contabilidad del presupuesto a la de la Caja está siendo actualmente muy cuestionada por las deficiencias que manifiesta. Precisamente por razones de causación, aunque no en el sentido de las apropiaciones (como se ha dicho que se entiende en Colombia), sino en cuanto que la programación de desembolsos e ingresos debe prever también aquellos que van originándose en eventos con causas intertemporales; los cuales, por su parte, la mera previsión de déficit de caja no toma suficientemente en cuenta. Así, por ejemplo, la depreciación implica inversiones de reposición, que serían insuficientemente previstas si solo se mira la caja. Igualmente, la caja de la seguridad social por reparto suele no contemplar la causación de obligaciones por cuenta de los afiliados activos, sino solamente el pago a pensionados.

En este sentido, los déficit de caja importan por la manera como se financian y por su impacto macroeconómico y distributivo; no por ellos mismos. Desde este punto de vista, no contienen la información suficiente para apreciar la política fiscal, ya que la política financiera debe atender además a la causación de los déficit de caja y ha de prever su impacto. Pero aún más: también se ha criticado el énfasis en guiar las decisiones fiscales por los déficit *explícitos* de caja, por cuanto su magnitud depende de los criterios de denominación y estos no tienen fundamento en la teoría económica. Nótese que ello también afecta a lo que se considera deuda si sólo cuenta lo que está explícito[10].

[10] Esto es lo que ha puesto de presente la Escuela de la Contabilidad Generacional (Kotlikoff et al.) y que ha dado origen a otro nuevo sistema de cuentas fiscales que llenan estos vacíos. No hay necesidad de suscribir el criterio de esta escuela de que debe haber un balance generacional (que se debe igualar la tasa neta de impuestos que enfrentan las distintas generaciones) para admitir que la contabilidad y política basada en déficit corrientes es inapropiada.

Hoy se está presentando una fuerte tendencia internacional a complementar la programación financiera basada en caja con mayores componentes de causación (entendiendo esta última en el segundo sentido citado aquí). La nueva versión del *Manual de estadísticas financieras gubernamentales* del FMI recomienda registrar las transacciones y otros eventos económicos según los principios de contabilidad precisamente *causal*, es decir, que todas las entradas se realizan en el momento en el cual se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue el valor económico (en contraste con el antiguo Manual (1986) en el cual se recomendaba registrar dichas transacciones cuando se pagara o recibiera caja). El registro de eventos bajo causación captura automáticamente todas las obligaciones pasadas debidas, tales como rezagos del principal de la deuda, pagos de intereses o pagos de bienes y servicios recibidos. Según el viejo manual, la contabilización de caja implicaba que los atrasos en pagos no se registraban. Por lo tanto, las estadísticas para la programación financiera ya se acercan más a la causación que a la caja, sin perjuicio de que deba hacerse también planeación de caja para la Tesorería.

Con respecto a todo este tema, el nuevo *Manual de Transparencia Fiscal* del FMI recomienda que el sistema contable tenga un reporte explícito sobre rezagos y cuentas por pagar. Ello no se genera con un sistema simple de contabilidad de caja, pero debe contemplarse en los reportes complementarios que deben ser revisados incluso a la hora de la preparación y discusión del Presupuesto. Se propone, igualmente, que los gobiernos comiencen a desplazarse hacia sistemas contables que faciliten reportes de final de período sobre rezagos y cuentas por pagar, así como en términos de caja. En este momento, ya hay incluso propuestas para sistemas contables de causación, o causación modificada, desarrollados por la Federación Internacional de Contabilistas *(IFAC)*[11]. Sin embargo, el FMI considera también aceptable un sistema de contabilidad de caja, siempre que este se acompañe de un memorando sistemático de rezagos.

B. Mejoras en el horizonte y alcance de la programación fiscal

1. Política fiscal para el mediano plazo

Aunque el presupuesto sea de carácter anual, conviene que se enmarque dentro de objetivos, políticas y evaluaciones de mediano plazo –entre tres y cinco años– que bien pueden ser revisados, pero obligan a mantener consistencia, a revisar sistemáticamente y a rendir cuentas. Aunque en Colombia en ocasiones se realizan proyecciones macro para varios años como marco para las políticas, aquellas sólo tienen carácter indicativo para procurar consistencia, jamás se evalúan (ni siquiera las del año que acaba de transcurrir) y no tienen implicaciones para la asignación de recursos.

Además de las proyecciones macro y de los agregados fiscales, en los países más avanzados se están empleando marcos fiscales de mediano plazo (MFMP), que contemplan también asignaciones por sectores y agencias. Un marco fiscal de mediano plazo comprende[12]:

[11] *IFAC* (1998) "Guidelines for Governmental and Financial Reporting: Exposure Draft", New York, Public Sector Committee. Citado en FMI (1999) "Manual on Fiscal Transparency", FMI.

[12] Ibid.

• Objetivos de política fiscal.

• Predicciones integradas macro y fiscales.

• Estimaciones de gasto por sectores y agencias para los dos a cuatro años siguientes al del presupuesto por aprobar.

• La estimación del año siguiente para cada agencia o ministerio es la base para la negociación del año siguiente.

• Las apropiaciones globales y sectoriales son restricciones presupuestales "duras".

Las estimaciones hacia adelante tienen significativas ventajas técnicas para las agencias centrales y sectoriales del gasto. Los fondos para estas son más predecibles, y el requisito multianual también implica mayor consistencia de políticas por programas y proyectos. De la misma forma, esto trae una mayor flexibilidad en el uso de los recursos dentro de los techos agregados y por programas, así como también se exige una mejor evaluación[13].

Igualmente, un MFMP provee instrumentos mejores y más transparentes para formular, evaluar e implementar la política fiscal; pero solamente será efectivo si hay un compromiso real, estable, transparente y bien publicitado para el control fiscal. Este marco también requiere mejoras institucionales básicas, compromiso político sostenido, mejoras en las predicciones y en el costeo, y administración presupuestal disciplinada.

Una ventaja importante de un marco de esta naturaleza es la de relacionar forzosamente los presupuestos de capital y de funcionamiento y operación. La existencia de un MFMP también implica apreciar la sostenibilidad de las políticas fiscales y los principales riesgos fiscales.

Sin embargo, la adopción de un marco fiscal de mediano plazo tropezaría con varias dificultades, importantes de tener en cuenta en el caso colombiano:

• La existencia de un Plan de desarrollo y el compromiso con este, particularmente del Plan de inversiones[14].

• La falta de seguimiento, rendición de cuentas y control, aún desde el nivel de la programación macro y financiera, los cuales a su vez tropiezan con las dificultades mayores de transparencias, señaladas anteriormente.

• La separación institucional de la programación y presupuestación entre la inversión y el funcionamiento.

[13] Se recomienda revisar los siguientes riesgos: los que provienen de las principales predicciones, las obligaciones contingentes, la incertidumbre sobre el tamaño de ciertas obligaciones específicas y los ítem que no se incluyen dentro del presupuesto.

[14] El Plan no tiene un programa fiscal balanceado, no se revisa, implica una camisa de fuerza para la inversión y se estructura por demandas y compromisos políticos.

• En el marco de la Ley de responsabilidad civil, se plantea que hayan dos informes en relación con el presupuesto de cada año[15]:

El primero sobre perspectivas fiscales para los tres siguientes años y las medidas y metas para el año siguiente; y el segundo sobre los resultados del año anterior y el cumplimiento del informe anterior de perspectivas, así como los ajustes a que haya lugar para mantener la consistencia del plan macroeconómico y fiscal durante los tres años siguientes.

Dicha ley establecería también normas sobre los límites del déficit fiscal, exigencias acerca del superávit primario y reglas sobre disciplina fiscal en el gasto. Aunque se encuentran en la misma dirección que el MFMP, estas disposiciones de la propuesta para la Ley de racionalización fiscal no presentan el rango normativo de dicho marco y son deficitarias en su contenido respecto al mismo: un MFMP no solamente pretende equilibrio fiscal agregado, sino que también lo especifica respecto al ciclo y contiene metas sectoriales y recomendaciones para la asignación de recursos y el uso eficaz de los mismos; igualmente, su proceso de revisión implica seguimiento y control eficaces.

La intención de la ley colombiana de responsabilidad fiscal parecería ser la de enmarcar pronunciamientos de política dentro de unas predicciones fiscales agregadas para el mediano plazo, y no la de establecer estimaciones integradas, consistentes y desagregadas para las diferentes agencias del gasto. Dentro de éstas, por el contrario, se propicia y no se predetermina la asignación del gasto.

2. El largo plazo: sostenibilidad

La política fiscal es insostenible si conlleva un aumento de la deuda por encima de la capacidad del Gobierno para atenderla en el mediano a largo plazo. Este es un aspecto de la política fiscal que el país no ha atendido suficientemente, bajo el engaño de que la relación deuda explícita/PIB no es alta de acuerdo con los estándares internacionales. Así se desembocó en el aumento exagerado de la deuda a partir de 1996, situación que se agravó por los aumentos de los intereses para prevenir la fuga de capitales y luego por la devaluación. Cabe anotar que tampoco se ha tomado suficientemente en cuenta la deuda implícita –como la pensional– que se está tornado explícita[16].

La relación deuda/PIB (que puede llegar a ser insostenible) depende de varios componentes que reflejan el balance primario (el balance total excluyendo los pagos de intereses), la tasa de interés sobre la deuda, la tasa de crecimiento de la economía y el acervo inicial de la deuda. La pregunta de política es

[15] Informes similares deben presentarse en los departamentos y en los distritos y municipios de categoría especial 1 y 2. Los informes nacionales y locales deben divulgarse y someterse a comentarios por parte de universidades y gremios.

[16] En el caso de las pensiones, la reforma que trasladó afiliados a los fondos pensionales destapó un pasivo implícito en el ISS. Por los próximos diez años el principal pasivo pensional explícito será el del sector público, en el cual no se habían realizado cotizaciones ni reservas; añadiéndole a esto que ahora se precipita el pensionamiento masivo. El Presupuesto Nacional pagaba en 1990 un 0,8% del PIB en pensiones, y ahora paga 2,5% del PIB. Si se considera que como no se crearon reservas, esta situación se financió con deuda, el saldo de la cual, por concepto pensional, llegaría a constituir más de la mitad de la deuda explícita actual.

cuál debe ser el cambio en el balance primario que se requiere (logrado con impuestos o ajustes del gasto) para lograr en un cierto plazo un nivel de deuda sostenible. Para ello, es indispensable distinguir, en el corto a mediano plazo, los componentes cíclicos de los cambios estructurales; y, en el largo plazo, es necesario tomar en cuenta los compromisos correspondientes que no se reflejan en las cuentas corrientes (particularmente los de las pensiones). Para ello, existen varios enfoques que pueden ser complementarios: generar *balances gubernamentales completos*, que trasladan el énfasis de la deuda al valor del gobierno (activos menos pasivos); o la *contabilidad generacional*, que evalúa la sostenibilidad en términos de la distribución de los impuestos, los gastos y los ajustes fiscales entre generaciones. Es necesario anotar que ambos enfoques requieren bastante información que todavía no está disponible, pero pueden resultar valiosos al buscar aproximaciones parciales a ellos y utilizarlos para los problemas principales como el de las pensiones.

En todo caso, no se puede adoptar la alegre posición de que el endeudamiento es aún pequeño, o tomar tan solo la perspectiva de mediano plazo o apreciar únicamente la deuda explícita. La adopción de una perspectiva de largo plazo es crucial para la programación de la inversión pública. Sin dicha visión, la inversión se convierte en la variable de ajuste en el corto a mediano plazo. Por otra parte, vale la pena tomar en cuenta que la naturaleza de la misma es precisamente de largo plazo, e incluye no sólo las definiciones de ejecución, sino también las de aplazamiento o construcción por etapas. La relación de largo plazo entre inversión pública y crecimiento es definitiva para emprender la primera, por lo tanto, el superávit primario que se considera conveniente desde el punto de vista de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas –poder pagar la deuda– también debe ensancharse con el fin de dejar un margen razonable para la inversión pública, habida cuenta, a su vez, del papel del endeudamiento en la financiación de esta última.

En este punto está, pues, el reto macroeconómico de la programación de la inversión pública: tal programación debe integrarse dentro del análisis de sostenibilidad de las finanzas. A la luz de ello deben juzgarse los macroproyectos, como los de transporte masivo, por ejemplo. Pero, del mismo modo, también debe dejarse un margen razonable para la inversión pública no predeterminada, particularmente si dentro de ella se cuenta la inversión social. Por último, también debe contarse con las complementariedades entre inversión pública y privada, y lo que la regulación puede aportar a la provisión de servicios públicos y sociales por parte del sector privado.

Para finalizar, no sobra comentar de nuevo que la separación institucional entre la presupuestación de la inversión y el funcionamiento y las transferencias es otro impedimento para la apreciación del largo plazo de las finanzas públicas. En este caso, ello puede contribuir a que la inversión no tenga suficiente espacio en la programación de largo plazo.

3. Riesgos fiscales mayores

Los riesgos mayores que afectan el presupuesto deben ser identificados y, en cuanto sea posible, también cuantificados, lo cual incluye posibles variaciones en los supuestos económicos. Por su parte, los costos inciertos de algunos compromisos de gasto como los de las reestructuraciones financieras también merecen este tratamiento, aunque se contabilicen aparte las obligaciones contingentes. Es

importante tener en cuenta que no se deben incluir las obligaciones potenciales de naturaleza implícita (como los rescates de deuda de entidades descentralizadas) por su posible efecto de riesgo moral, o cuando ello implique una posición desventajosa del Gobierno en una negociación[17].

Las principales categorías de riesgo serían:

• Las posibles variaciones en los supuestos sobre los cuales se basan las predicciones: tanto las macroeconómicas (por ejemplo cuando los ingresos y gastos producen un cambio del 1% en el PIB, la inflación, la tasa de cambio o el precio del petróleo) como las que inciden directamente en los rubros de ingreso o gasto (como las variaciones en las tasa efectivas de impuestos, los salarios públicos efectivos –después de ascensos– o los beneficiarios de los subsidios públicos).

• Las obligaciones contingentes como las garantías, indemnizaciones y litigios (perdidos) contra el Estado.

• La incertidumbre sobre el tamaño de compromisos específicos de gasto cuando haya una duda mayor que la usual, como el resultado final del seguro de depósito bancario.

C. Desarrollos hacia la presupuestación por programas

Algunos de los defectos más señalados en la presupuestación actual son la ausencia de conexión con los resultados, la asignación histórica y la asignación por insumos o agencias. De ahí, los constantes esfuerzos por identificar programas cuyos resultados sean identificables y por asignar los recursos de acuerdo con esos programas, dados sus objetivos y resultados[18]. Así pues, la presupuestación por programas es necesaria, aunque no suficiente, para lograr la eficiencia del gasto público.

La verdad es que muchos de estos intentos han fallado en Colombia e incluso en los países más avanzados, en lo que se refiere a producir reasignaciones significativas y romper con el incrementalismo. Algunas de las características comunes de estos fracasos han sido el sobrecargar la capacidad de procesar y recoger información por parte de las agencias centrales de presupuestación, el aumento del conflicto entre los que guían y controlan el presupuesto y los que lo ejecutan, y la facilidad con la cual los ejecutores toman medidas y manipulan la información para proteger sus intereses. Parecería, entonces, que si bien a la larga es indispensable el desarrollo de la presupuestación basada en programas, ello no garantiza lo deseado si no se acompaña con medidas más básicas. Estas comprenderían, ante todo, la devolución de gran parte de la responsabilidad en la reasignación de recursos a los ministerios y agencias del gasto, mientras el nivel central se reserva la fijación de los techos y las decisiones estratégicas

[17] Esta es la posición adoptada por el FMI en su *Manual de Transparencia Fiscal*, de donde se extractan estas recomendaciones.

[18] El incrementalismo presupuestal es lo que se ha buscado superar mediante sistemas que ligan la programación con el establecimiento de prioridades como en el sistema Planeación-Programación-Presupuestacion (PPBS), o cuando se lleva a preparar los presupuestos de base cero.

intersectoriales. Es de esta manera como se puede tornar manejable la información demandada y usada por las oficinas centrales, logrando, a la vez, que no haya manipulación de la misma por los ejecutores y que se reduzca el conflicto con ellos.

Es así como, mientras no se restablezca la disciplina fiscal agregada, resultará difícil implantar mecanismos generalizados de reasignación de recursos según prioridades: justo aquello que está detrás del intento de presupuestar por programas y objetivos. Ahora bien, estos mecanismos pueden tener un valor independiente y adicional para mejorar los aspectos de transparencia y responsabilidad, razón por la cual no debería esperarse hasta que se produzca una reforma comprensiva para iniciar la implantación de algunos procedimientos selectivos de esta naturaleza en sectores claves.

Adicionalmente, la implementación de la presupuestación por programas se dificulta también por la separación institucional entre inversión y funcionamiento, y la correspondiente descentralización de la preparación del presupuesto y del control financiero sobre el mismo. Mientras se elimina dicha separación, las actividades de coordinación son indispensables para abrir campo a este tipo de presupuestación.

El marco ideal para una presupuestación por programas, con significativo poder para reasignar recursos comprendería:

- Presupuesto plurianual.

- Proyecciones indicativas de gasto futuro autorizado (MFMP).

- Desarrollo de capacidad de evaluación para comparar programas.

- Reglas computacionales para medir el impacto presupuestal de las reasignaciones de recursos[19].

Así pues, la tarea del desarrollo de un sistema de presupuestación por programas requiere atención al entorno presupuestal general (particularmente en cuanto promueve la disciplina agregada, mediante centralización y transparencia), desarrollo de los elementos complementarios recién señalados y los elementos propios de dicho tipo de programación y presupuestación[20].

Concluyendo, es posible decir que la presupuestación por programas está detrás de los intentos por mejorar la evaluación y el rendimiento de cuentas, es decir, no sólo la eficiencia del gasto y su presupuestación, sino también su calidad y legitimidad. En este sentido no se puede imponer desde el centro, sino que implica un alto grado de descentralización del proceso presupuestal bajo indicaciones y techos agregados.

---

[19] Véase: Schick, Allen (1999) "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", World Bank Institute.

[20] Provienen del trabajo de Acosta, O. L. y Ayala, U. (2000) "Análisis del proceso presupuestal colombiano, Informe al Banco de la República", Fedesarrollo, julio 2000.

D. El papel del Banco de Programas y Proyectos

El Banco de Programas y Proyectos (BPIN) consolida la información de preinversión que se pretende financiar con el PGN. Esto confluye, junto con las cuotas de inversión por ministerio o agencia de gasto[21], en el Plan operativo de inversiones de cada año. Así pues, los proyectos incluidos en el BPIN han de estar "debidamente evaluados y formulados como viables, de acuerdo con metodologías establecidas para tal fin"[22]. La suma de los recursos asignados a los proyectos de cada entidad no puede exceder el valor de la cuota de inversión de aportes del Presupuesto y las proyecciones de recursos administrados por la entidad y disponibles para inversión. Así, las entidades escogen los proyectos, dentro de la restricción presupuestal y según sus prioridades, estando sujetos a la calificación de "viables". De esta manera se genera una gran cantidad de información, que en la actualidad se emplea principalmente para la inclusión en el Plan de inversión y que no se articula todavía sistemáticamente con el seguimiento, ni con la operación ni con la evaluación. Cabe anotar que, aunque los ciclos de los proyectos no estén articulados automáticamente, las etapas sí se armonizan cuando haya lugar.

El Banco no es sólo un instrumento en la presupuestación, sino que quizá es más un componente de un sistema de gestión pública que permite introducir criterios de prioridades, racionalidad, elegibilidad y efectividad en las decisiones de inversión. Por esto, su papel en un sistema de presupuestación centralizado y distorsionado, más bien puede ir en contra de algunos de estos otros objetivos.

El BPIN tiene ahora otras responsabilidades, en cuanto a metodologías (labor que se realizaba antes en la división de evaluación y control de la gestión) y en la constitución de una red de Bancos de proyectos que cubra la asistencia a departamentos y municipios. Esto último complementa la labor de fomento de creación de bancos de proyectos en entes territoriales y, en general, de constitución de un Sistema nacional de gestión de programas y proyectos de inversión pública (Sinagep). Es indudable que estas dos funciones, la metodológica y la de constitución de sistemas y redes en las entidades territoriales, corresponden a labores de apoyo técnico indispensable para que en las agencias –y, en este caso, no sólo del orden nacional– se efectúe apropiadamente la formulación y gestión de proyectos. En igual sentido se vienen impulsando iniciativas como las del Banco de proyectos exitosos y el Banco de costos prototipo.

En este orden de ideas, quizá faltaría aún más énfasis en labores de este tipo dirigidas hacia ministerios y agencias del orden nacional, con el fin de asegurar la calidad de la gestión en las entidades que efectúan y asignan el gasto sectorial de manera descentralizada, en lugar de centralizarse en el DNP. Esto, según lo expuesto en secciones anteriores sobre la conveniencia de delegar gran parte de dichas labores. Ello no quiere decir que se suspenda o debilite la recolección de información para consolidar el Presupuesto nacional de inversiones –lo cual, por demás, es indispensable–, sino que bajo parámetros y normas técnicas unificadas, y con asistencia central de este tipo, lo relacionado con la gestión de proyectos y

[21] Las cuotas de inversión de los ministerios y agencia de gasto dependen, a su vez, del Plan financiero y del Plan de desarrollo.

[22] DNP (2000) *Manual de programación de la inversión pública*, Vigencia 2000, DNP.

programas (y con ello la asignación intersectorial de recursos) debe desplazarse y desarrollarse principalmente en las agencias que gastan. En este sentido, las labores del nivel central deben limitarse a la reunión de información para consolidar el presupuesto y al antedicho apoyo técnico. De todo ello debe surgir, además, una capacidad central para elaborar estándares, para examinar *"tradeoffs"* de política intersectorial y para producir demás elementos de juicio que permitan apoyar la asignación gruesa de recursos entre sectores agregados, lo cual si bien se impondría desde el centro, legaría a los ministerios y agencias del orden nacional mucha más responsabilidad en la asignación de sus recursos. Formalmente, y aun en la operación, esto parece ser precisamente lo que ya se está realizando en el orden nacional en cuanto al papel del BPIN en la presupuestación y en el apoyo a la formulación y gestión descentralizada. Sin embargo, la información no se aprovecha y hasta puede distorsionarse, principalmente por efecto de las restricciones bajo las cuales se realiza la programación de la inversión. Esta labor se ve efectivamente sometida a los defectos ya anotados de la presupuestación general: separación entre inversión y funcionamiento, centralización sujeta a problemas del "común", papel residual de la inversión dentro del gasto, contabilidad creativa para clasificar la inversión (particularmente la social), rezagos que limitan la discrecionalidad, limitaciones globales de disponibilidad de caja que se resuelven sin atención a las especificidades de los proyectos y los encarecen, etc. En estas condiciones, no sería extraño que también hubiera manipulación estratégica de la información sobre proyectos con el fin ganar ventajas en el proceso de asignación de recursos y que se desaprovechara información o que esta no fuera utilizada para los procesos de seguimiento y evaluación.

Por otra parte, la técnica de proyectos también puede desaprovecharse por las limitaciones de las agencias y ministerios, que a su vez pueden deberse, en parte, a las condiciones en las cuales se les asignan los recursos o los generan las entidades, y, adicionalmente, porque los objetivos y las evaluaciones correspondientes no tienen los incentivos adecuados. En este sentido, existen incentivos más bien para que los ministerios y agencias no tengan objetivos claros ni operables y, por lo tanto, para que no haya interés en la evaluación; por lo cual la asignación de recursos –aún en los recursos de inversión y pese a las formalidades de los proyectos– procede más bien según criterios históricos e inerciales. De este modo, la calificación de programas y proyectos en tales condiciones puede ser una mera formalidad: las variables relativas a la demanda de recursos se sobredimensionan y no se permite la apreciación de la eficiencia a través de información relevante de costos.

En este punto, la agregación en programas podría convenir para una formulación y gestión más descentralizada –y por lo mismo, eficiente– en cuanto permita reasignaciones y no fomente el incrementalismo. Pero ello, a su vez, también magnifica las exigencias de claridad y operacionalización de los objetivos, así como la calidad de la evaluación.

Otro objetivo de política fiscal es la de eficiencia técnica en la realización de las actividades, lo que tiene que ver también con la formulación y gestión de proyectos, pues implica que estos sean optimizados. La forma tradicional de ejercer control para lograr este objetivo es la de fijar la cantidad que puede gastarse en los diversos insumos para una actividad, y aunque ello no suele realizarse para las inversiones, sí resulta ser la forma de ajuste para los gastos complementarios de funcionamiento y mantenimiento. En este mismo sentido, el control sobre los insumos retarda e impide la eficiencia operacional porque no establece incentivos para economizar y no relaciona los insumos con los productos. Ello induce, además, a que los precios de los insumos empleados por el gobierno suban respecto a los demás

precios de la economía. Como consecuencia de ello, el estancamiento de la productividad que resulta en parte del énfasis al control de insumos hace que el gobierno tenga que acomodar las mayores demandas de los ejecutores del gasto. Valga anotar que este efecto se induce y agrava, particularmente, por la separación institucional entre la presupuestación de la inversión y el funcionamiento, por lo cual resulta difícil que cualquier coordinación pueda llegar hasta este nivel.

Una solución parcial a este problema consistiría en que la presupuestación –incluyendo el caso de las inversiones– también comprenda metas físicas de producto o resultados, acompañada de flexibilidad en la determinación, contratación y compra de insumos. En este orden de ideas, quizá también deba haber incentivos para promover la eficiencia operacional, como los que se derivarían de permitir retener en la agencia o ministerio una porción de las ganancias de eficiencia.

En cuanto al BPIN, también deben incluirse indicadores de eficiencia operacional. A su vez, dentro de la cultura de proyectos (o programas) debe implantarse el análisis costo-efectividad donde sea posible.

Debe destacarse, además, que los arreglos institucionales (como los contratos bajo los cuales actúan los directivos, la autonomía, la rendición de cuentas de las entidades y otros más) –más allá de los presupuestales– son necesarios para lograr la eficiencia operacional y en la asignación de recursos, pero no son siempre los mismos para promover al máximo cada uno de estos logros y por lo tanto puede haber conflicto entre ellos. Por ello, hay quienes prefieren modelos que enfatizan la capacidad y los medios para asignar recursos eficientemente (como el de Australia) y hay quienes prefieren los modelos que enfatizan las mejoras en eficiencia operacional (como el de Nueva Zelanda). En cuanto a los bancos de proyectos o de programas y a las técnicas para gestión y evaluación de los mismos, dichas diferencias institucionales se reflejan en énfasis diversos en los indicadores con los cuales cada agencia se evalúa y se comparan las gestiones de las entidades y los sectores. Así pues, la cultura y gestión de programas y proyectos también depende de los resultados deseados en cuanto a la eficiencia operacional y en la asignación de recursos.

E. Endeudamiento

El desequilibrio entre ingresos y gastos de la Nación se refleja en la expansión de la deuda. El déficit fiscal del Gobierno Central, en promedio, fue inferior al 1,2% del PIB entre 1990 y 1995, y se elevó a cerca del 4% del PIB en los años 1996 y 1997, alcanzando casi el 5% del PIB en el 1998 y 6% en el 1999. Como consecuencia de estos déficit y la forma como se financiaron, el saldo de la deuda del Gobierno Nacional pasó del 12% del PIB en 1990 a 17% en 1997, y durante 1998 y 1999 se elevó hasta el 28,5%. Así pues, la explosión de la deuda es un fenómeno relativamente reciente.

Por su parte, la deuda interna ha venido ganado participación como porcentaje del total, ya que en 1992 representaba una quinta parte y en la actualidad constituye casi la mitad. La deuda externa también ha crecido fuertemente desde 1997 y su valor en pesos se ha incrementado notoriamente como consecuencia de la devaluación. Así mismo, la estructura de la deuda interna también se ha modificado: mientras en 1993 el 61% estaba constituida por TES y 39% por bonos, los TES llegaron a representar el 94% de la

deuda del Gobierno Nacional en 1999. Entre 1995 y 1999 las colocaciones convenidas aumentaron su participación del 40% al 75%, y las forzosas prácticamente desaparecieron. Las colocaciones mantienen una participación del 23%.

La composición de la deuda externa también ha variado: los prestamistas privados, la banca comercial y los tenedores de bonos pasaron de tener un 39% de la deuda externa colombiana en 1991, a tener el 60% de la misma en 1999. Las tasas de interés de la deuda interna han tenido un crecimiento sostenido desde 1996, pasando de un 5% real en 1993 a un 8% en 1996 y a un 13,2% en 1999; mientras el DTF promedio real ha variado de 6% real en 1993 a 5,4% en 1997 y a 11% en 1999. Del mismo modo, también se está encareciendo la deuda externa ya que los intereses para nueva deuda han pasado del 7% en 1995 al 10% el año pasado.

Como porcentaje de los ingresos corrientes, los intereses han pasado del 13% en 1990 a 18% en 1996 y a 31% en 1999; y las amortizaciones de deuda han ascendido del 17% en 1990 a 30% en 1994 y a 50% en 1999. A su vez, los gastos obligatorios, intereses más transferencias y las amortizaciones han subido del 73% de los ingresos corrientes a 104% en 1996 y a 150% en 1999. Adicionalmente, el margen de maniobra del Gobierno para asignar su gasto ha descendido por el aumento de las transferencia territoriales que crecieron en un 2,6% del PIB entre 1990 y 1999, por el pago de los intereses que se incrementaron 2% del PIB en ese mismo período, y por el resto de las transferencias que crecieron 1,4%.

El pago de intereses de la deuda del Gobierno Nacional ha crecido de 1,04% del PIB en 1992 a 2,04% en 1997 y a 3,30% en 1990. Del total, 69% corresponde a los intereses de deuda interna y 31% a la externa. Valga anotar que, a pesar del crecimiento de las tasas de interés, el peso del pago recae principalmente sobre la deuda y su acumulación, y no tanto sobre dichas tasas[23].

A continuación se relacionan las dificultades institucionales que presenta el manejo de la deuda:

• Las autorizaciones de endeudamiento por parte del Congreso se efectúan al margen del ciclo presupuestal y sin coordinación con el mismo.

• La deuda se presenta al Congreso en el presupuesto como gasto inmodificable, y no están explícitas las necesidades de financiación del déficit, puesto que no hay separación de las mismas respecto al balance presupuestal.

• La carencia de un marco fiscal de mediano a largo plazo ha conducido a no poder apreciar la sostenibilidad de los déficit, permitiendo que el saldo haya crecido frente al PIB y a los ingresos.

• La programación financiera no se basa en un registro comprensivo de la deuda ni de toda la que garantiza la Nación. Tampoco es suficiente la cobertura de la muestra de entidades de operaciones

[23] Véase: Hernández, A., Lozano, I. y Misas, M. (2000) "La disyuntiva de la deuda pública: pagar o sisar", Banco de la República, Mimeo.

efectivas del SPNF, y por lo tanto no existe una buena estimación de la demanda ni de la oferta de crédito público a través de operaciones efectivas ni, por lo tanto, en la programación financiera[24].

• Existe una significativa deuda pública implícita que está en proceso de convertirse en explícita. Esto se debe a que el proceso –por ejemplo en el área pensional– no está controlado y de él no hay estimaciones adecuadas.

• En las cuentas de operaciones efectivas no hay tampoco completa claridad respecto a la financiación, lo cual afecta además las estimaciones de necesidades de crédito. Así pues, parte de la financiación corresponde a privatizaciones (cuyos aportes no suelen estar bien acreditados) y otra porción corresponde a una obscura categoría de "otros" que no se especifica sistemáticamente y corresponde al resultado de operaciones de Tesorería: no sólo a sus saldos normales, sino a operaciones extraordinarias correspondientes a recursos traídos del exterior, productos de privatizaciones, rentas y venta de concesiones.

• La Nación está asumiendo el rescate de la deuda territorial en una forma que genera riesgo moral, es decir, incentivos para que crezca sin suficiente control.

• El cambio en el perfil del endeudamiento, por las restricciones que está encontrando, ha sido inducido por la demanda a la vez que produce dificultades de pago, generando así un círculo vicioso.

• El recurso al endeudamiento convenido y forzoso dentro del estado puede contribuir al aumento del costo de la deuda (caso ISS), a la vez que aísla a la financiación del mercado, sin dejar de distorsionarlo. Por su parte, esta situación también ocasiona dificultades de manejo financiero en las entidades públicas sujetas a dichas operaciones, restringiendo su capacidad de asignación de recursos.

• La separación institucional de la presupuestación de inversión y funcionamiento también afecta la asignación de los recursos de crédito, particularmente del de origen multilateral para inversión. Este carece de criterios de acceso y asignación, y a veces se accede al mismo sin suficiente coordinación ni control. Algo peor ocurre con el crédito comercial para suministros.

• La ejecución de actividades financiadas con crédito puede ser significativamente afectada por las restricciones de programación y control financiero sobre recursos complementarios o sobre el desembolso de los mismos créditos. Esto ocurre particularmente en el área de la inversión, que ha sido la más afectada por esto, y por los ajustes presupuestales mismos.

[24] Puede ser que la programación financiera tampoco registre todos los ingresos y gastos, porque parte de ellos se hacen fuera del presupuesto y los déficit sólo quedan registrados a través del aumento de la deuda total. El fenómeno inverso también se ha dado cuando ciertos ingresos extraordinarios han servido para cancelar deuda sin el correspondiente paso presupuestario. Si todo estuviera registrado correctamente, el resultado fiscal de un período debería ser igual al cambio de la deuda neta en ese período. ¡En Colombia, la divergencia entre el déficit informado y el contabilizado según deuda suele ser de más del 20%!

F. La programación financiera y su relación con el presupuesto

1. Las principales dificultades institucionales y técnicas de la programación financiera:

• La programación financiera también está afectada por la separación institucional entre inversión y financiación, que se ha extendido a divisiones de competencias en otras materias como la responsabilidad en los niveles de gobierno y el manejo del control financiero del Plan de caja.

• En lugar de integrarse institucionalmente con el proceso de presupuestación, la programación se ha desarrollado a partir de otro ente adicional, el Confis. Este, a su vez, ha presentado vaivenes en su composición y funciones, contribuyendo además a la proliferación de documentos presupuestales.

• La estructura y clasificación de los rubros empleados y los sistemas contables para la programación financiera difieren y no son traducibles a los empleados encargados de la presupuestación, con lo cual no hay manera de comparar ni de asegurar consistencia.

• No existe un seguimiento de las proyecciones empleadas para la programación financiera y por ello puede inducirse a equivocaciones de ajuste, sin que exista una retroalimentación que permita el mejoramiento.

• Puede haber incentivos y faltan controles que impidan el sesgo en las proyecciones empleadas para la programación. De hecho ha habido períodos con errores sistemáticos y con graves consecuencias fiscales. Esto sugiere la necesidad de mayores controles e incluso de *outsourcing*.

• No existen responsabilidades institucionales propias de la programación financiera, a pesar de su influencia en el control financiero y en los resultados fiscales.

• El plazo es meramente anual y son esporádicos los intentos por hacer proyecciones y programas tentativos de mayor plazo. Se requeriría integrar un marco fiscal y macreconómico de mediano plazo.

• Las proyecciones de la financiación no se basan en un registro comprensivo de la deuda y falta contemplar aquélla que garantiza la Nación. Existen también severas discrepancias entre los saldos de deuda y la acumulación de deuda (una vez descontadas otras financiaciones) que pueden deberse a faltas de cobertura de la programación o a insuficiencias de registro debajo de la línea.

• La muestra de entidades de seguimiento financiero debe ampliarse y estimarse su representatividad, así como revisar su clasificación y agrupación de acuerdo con su incidencia sobre las finanzas públicas. Debería revisarse, en especial, la presencia de establecimientos públicos, y profundizar y mejorar los sistemas de estimaciones y proyecciones para la seguridad social y las entidades territoriales.

2. "Compatibilización" de los documentos de Plan financiero y Plan presupuestal

El Presupuesto, por naturaleza, se refiere a la vigencia de unas apropiaciones que bien puede extenderse más de un año calendario, mientras que el Plan financiero comprende las actividades durante un año calendario. El horizonte temporal de cada cual es apropiado para sus propósitos, y no se debe pretender acomodar el primero al segundo. Resulta necesario, entonces, añadir a cada documento la información explícita que permita tomar en cuenta las diferencias y sus causas. Con esto, se supondría, en lo que sigue, que se mantiene la estructura de caja (quizá ampliada por causaciones, pero no en el sentido de autorizaciones) y que el Presupuesto contempla autorizaciones sin pretender ejecutarlas todas durante el año inicial.

Adicionalmente, es preciso añadir al documento presupuestal información sobre las vigencias futuras comprometidas para el período de su ejecución, así como sobre los rezagos de todo orden que deberán ejecutarse en ese mismo período, con el objetivo de que los congresistas estén informados sobre la posición fiscal completa vigente durante el plazo para el cual autorizan nuevos ingresos y gastos. Así mismo, en el documento de seguimiento sobre la ejecución del presupuesto, debe informarse sobre el término en el cual se pagaron las autorizaciones y sobre cuáles fenecieron. Dicho documento no existe en la actualidad y se encuentra dentro de las propuestas de la Ley de racionalización fiscal.

El Plan financiero también debe contemplar la distinción entre ingresos y gastos correspondientes al presupuesto del año corriente, y los que corresponden a otras vigencias. En este sentido, el Congreso debe disponer de una tabla de las futuras vigencias autorizadas, al momento de analizar y aprobar el Presupuesto corriente.

El segundo sentido en el cual difieren los documentos presupuestal y financiero es en el de la cobertura de entidades. El Presupuesto se refiere al Gobierno Nacional y a los establecimientos públicos (conjunto que por lo demás es bastante cambiante), mientras que el Plan financiero contempla todo el SPNF, incluyendo empresas comerciales, entidades territoriales, y algunos establecimientos públicos y fondos públicos como los de seguridad social, café, etc. No obstante, tampoco sería razonable que el Presupuesto, en cuanto ley de apropiaciones y de los ingresos correspondientes, tuviera la cobertura del Plan financiero, pero sí debe informar el proyecto de presupuesto sobre los efectos estimados de las operaciones de las empresas y fondos del Estado, así como el documento de ejecución sobre cuáles han sido los efectos fiscales correspondientes. A nivel informativo, también debe hacerse un esfuerzo por informar *ex post* y sobre las perspectivas de las finanzas territoriales, particularmente en cuanto afecten las finanzas nacionales (por ejemplo los préstamos), del mismo modo que adelantar estimaciones sobre el destino final sectorial de las transferencias a las entidades territoriales, con el fin de tener un panorama global de la asignación sectorial y funcional de los recursos nacionales.

Por su parte, el Plan financiero debe servir ante todo para establecer la oferta y demanda de financiación del SPNF en su totalidad que afecte al Gobierno Nacional, bien sea porque contrata directamente o porque garantiza la deuda. Igualmente, deben hacerse muy explícitas otras fuentes extraordinarias que a veces inciden en la financiación. Por lo tanto, es indispensable mejorar la muestra de establecimientos

y empresas públicas. De igual forma, es necesario reportar y tratar de explicar la divergencia entre el déficit informado y el estimado, según el registro independiente de toda la deuda pública, con el objeto de que ello sirva de guía para mejorar sistemáticamente la cobertura y el uso del Plan financiero.

El Plan financiero deberá, además, ir incorporando progresivamente elementos de causalidad, porque aunque permanezca *de caja*, deberá perfeccionarse con estimaciones complementarias de la evolución de las principales causaciones. A este respecto, el Manual de finanzas gubernamentales ya propone un registro completamente basado en causación. En la medida en que ello se realice, también se aportarán nuevos elementos de juicio para la presupuestación, pues se ilustrará sobre el trasfondo de los compromisos que se atienden con las apropiaciones (que no son instantáneos).

En una sección anterior se argumenta también que es perjudicial la ignorancia en el proceso presupuestal respecto a la situación de endeudamiento. Ello se agudiza porque mediante la contabilización peculiar de éste se puede anular toda apreciación del déficit. El Presupuesto debe modificar las reglas contables que conducen a no reconocer el déficit planeado y debe reconocer el déficit efectivo a través del documento de seguimiento. Al momento de aprobar un déficit se ha de contemplar su financiación, lo cual ha de incidir luego en la aprobación de los cupos de endeudamiento. Para ello es indispensable un reporte sistemático en el Presupuesto que extraiga del Plan financiero las conclusiones respectivas. Así pues, la discusión y aprobación de los cupos de endeudamiento debe hacerse sobre la base del examen cuidadoso *ex post* y de las perspectivas fiscales, en forma congruente con lo que se expone en los documentos que acompañan y sustentan los presupuestos anuales. Valga decir que en el momento actual no existe un tratamiento sistemático de la financiación del déficit a la hora de aprobar el presupuesto, y este no lo contempla explícitamente.

Otra materia de compatibilización han de ser las categorías de ingresos y gastos, que deberán significar lo mismo en ambos documentos; aunque no se incluyan las mismas en los respectivos balances ni se refieran al mismo universo o plazo de tiempo. En este punto, el problema consiste principalmente en la no adopción sistemática de una clasificación estable para el Plan financiero, y en la inexistente obligación de referirse en alguna forma sistemática a las categorías presupuestales que efectivamente están establecidas por Ley (aunque en ello tienen deficiencias). En realidad, las versiones actuales de ambos documentos tienen serias deficiencias: la inversión es objeto de clasificación laxa en el Presupuesto, y aunque de manera supuesta sí aproxima a la formación de capital en el Plan financiero, ello no está tampoco suficientemente precisado. De nuevo, el FMI está impulsando el que se impongan normas contables internacionales y que en ellas converjan las categorías de las cuentas nacionales. Una dificultad adicional para las comparaciones es que pocas veces se reporta el Plan financiero neto de las transferencias entre niveles gubernamentales.

De otra parte, los documentos presupuestales y financieros tienen versiones aparejadas en los diversos momentos de los respectivos ciclos. El proyecto de presupuesto presentado al Congreso sigue a un Plan financiero que lo enmarca y justifica. El presupuesto inicialmente aprobado se ve seguido de otra versión del Plan financiero que no sólo refleja los ajustes al Presupuesto que se hacen en la negociación, sino también las perspectivas y disponibilidades para el año calendario siguiente en el cual se ejecutan dos conjuntos de apropiaciones presupuestales, del mismo modo que sirve de control ejecutivo autónomo a lo que aprueba el Congreso. Adicionalmente, así como el

reporte de ejecución del Presupuesto que hace la Contraloría no tiene incentivo ni seguimiento, tampoco la evaluación *ex post* que hace el Confis del año anterior para formular el siguiente, tiene trascendencia alguna distinta de esta.

Así pues, lo que hace falta en todas las oportunidades es la idea de seguimiento y justificación de los cambios que tienen lugar entre fechas e instancias aprobatorias. En este sentido, ya se ha visto en secciones pasadas cómo la propia programación financiera puede haber sido sesgada para acomodar expansión de gasto, lo cual resulta posible por la falta de seguimiento y de requisitos de justificación de las medidas. Lo que resulta paradójico es que ni el cierre de la ejecución del Presupuesto ni la evaluación *ex post* del Plan financiero tengan seguimiento e incentivos o deban relacionarse en forma alguna.

IV. | Estudio de la propuesta sobre responsabilidad fiscal

A. Contenido de la propuesta

Los comentarios y recomendaciones al proyecto de la Ley de responsabilidad fiscal se refieren a la versión elaborada hasta el cuatro de septiembre y que en resumen contempla los siguientes aspectos, reseñados para referencia:

1. Normas sobre límites al déficit fiscal y exigencias sobre el superávit primario

• El déficit total del SPNF no podrá exceder 2,5% del PIB durante cada vigencia ni podrá ser deficitario en promedio sobre un período de cuatro (4) vigencias. Igualmente, se establece una transición durante la cual dicho tope al déficit descendería desde 4% en el 2001 hasta 1% del PIB en el 2005[25].

• El ahorro primario del Gobierno Nacional no podrá ser en promedio negativo durante un período de seis (6) vigencias consecutivas. Se establece también una transición durante la cual el déficit primario descendería desde 2% en el 2001 hasta 0,5% del PIB en el 2005.

• La deuda total del Gobierno Nacional no podrá pasar del 60% del PIB.

[25] Una versión más reciente del Proyecto relaja los requisitos, imponiendo un tope de déficit no financiero de 3% del PIB, y de resultado fiscal promedio del 2% del PIB. Al incluir pensiones, el requisito de ahorro primario se rebaja a permitir un déficit promedio de hasta 2% del PIB, pero la deuda total del Gobierno se restringe al 40% del PIB. Estas variaciones son sintomáticas de la dificultad de establecer normas rígidas *ex ante* en estas materias.

2. Fondo de estabilización fiscal[26]

Se creará un Fondo de estabilización del gasto público social, que podrá tener un acervo de hasta 2% del PIB, y al cual se recurrirá desde el momento en que se presenten dos trimestres de crecimiento negativo o nulo del PIB. El Fondo se alimentará con recursos de privatizaciones, ingresos de ventas de gas y petróleo de las empresas estatales, recursos del Faep y de los retiros que Ecopetrol haga del mismo, utilidades del Banco de la República, participación en los excedentes financieros de las empresas comerciales del Estado (excepto en el sector de seguridad social) y de las utilidades en empresas de economía mixta, los rendimientos financieros de este Fondo, y ahorro de ingresos tributarios cuando crezcan por auge económico. Así mismo, no se podrá utilizar más de la mitad del saldo del Fondo, y esto sólo hasta por una vigencia. Cuando con dichos recursos se supere el tope del saldo del 2% del PIB, el exceso se destinará a prepago de deuda pública o a financiar el Fopep.

3. Informes de perspectivas y de resultados fiscales y macroeconómicos, y recomendaciones basadas en los mismos

Conjuntamente con el proyecto de presupuesto de cada año se habrán de presentar dos informes:

• El primero contendrá las perspectivas fiscales para los tres (3) años siguientes y las medidas y metas fiscales para el año siguiente. Este informe contemplará también estimaciones de costos per cápita de los gastos sociales y de justicia y defensa.

• El segundo informe versará sobre los resultados del año anterior y el cumplimiento del informe anterior de perspectivas fiscales, así como los ajustes que sea necesario realizar para mantener la consistencia del plan macroeconómico y fiscal durante los tres (3) años siguientes. Igualmente, se deberán cuantificar los costos fiscales de los proyectos de ley aprobados en la vigencia anterior y los recursos aforados para su financiación, así como se estimarán los costos fiscales de las exenciones tributarias en la vigencia anterior. En los casos en que se haya presentado incumplimiento de metas, el informe de resultados fiscales deberá explicar el origen de dichas faltas o excesos y proponer los correctivos.

• Informes similares deberán presentarse en los departamentos y en los distritos y municipios de categoría especial 1 y 2; y en todos los casos los informes nacionales y locales se someterán a divulgación y comentarios por parte de las universidades y gremios.

4. Medidas compensatorias por nuevo gasto o exenciones tributarias

Los proyectos de ley que involucren nuevos gastos o exenciones deben identificar los recursos con los cuales se equilibrarán las finanzas y se alcanzarán las metas fiscales señaladas por esta Ley de responsabilidad.

[26] Suprimido en versión posterior, pero que vale la pena debatir.

5. Reglas de disciplina fiscal

• Los gastos de funcionamiento (excepto los pensionales y las transferencias constitucionales) no podrán crecer en términos reales durante los cinco (5) años siguientes a la aprobación de esta Ley.

• En los años electorales, el Gobierno solo podrá haber gastado, hasta el 7 de agosto, el 50% de dicho gasto de funcionamiento.

• Quedará prohibido a la Nación otorgar créditos presupuestales o de tesorería.

• Las autorizaciones para asumir vigencias futuras serán otorgadas por el Consejo de Ministros y no podrán exceder un 20% del gasto de inversión programado para la vigencia en la cual se autorizan. Así mismo, las vigencias para gastos de funcionamiento requierán un concepto previo favorable del Ministerio de Hacienda; las de inversión, del DNP. Las vigencias así autorizadas se incluirán en el Presupuesto general y también en los de las empresas comerciales y mixtas. La asunción de obligaciones con vigencias futuras debe iniciarse en el año de la vigencia para la cual se autorizan y debe ser continuas durante las vigencias aprobadas, con excepción de los proyectos para infraestructura física, defensa y seguridad, donde podrán iniciarse luego.

• No se podrá autorizar la celebración de contratos, compromisos u obligaciones con cargo a recursos de crédito, mientras no se perfeccionen los empréstitos respectivos.

• Reglas similares sobre vigencias futuras se aplicarán a las entidades territoriales, con la diferencia de que su aprobación corresponderá a los órganos legislativos y los proyectos deberán estar consignados en los respectivos planes de desarrollo.

• Se prohíben las aprobaciones de vigencias futuras entre el primero (1) de enero y el 7 de agosto del último año de cada gobierno, y durante los ocho (8) primeros meses de dicho año, en el caso de las entidades territoriales.

• Con respecto a las reservas presupuestales, las autorizaciones deberán ser comprometidas durante la vigencia fiscal y solo habrá reservas que pasen a la siguiente vigencia cuando se haya efectuado dicho compromiso legalmente y desarrollen el objeto de la apropiación, o cuando ya se trate de una cuenta por pagar. A diferencia de la situación actual, las reservas presupuestales afectarán las apropiaciones de la vigencia siguiente. Para 2001 se admite que pueda pagarse con cargo al presupuesto de 2000 hasta un 1% de las reservas correspondientes a gastos de funcionamiento y hasta un 7% de las de inversión.

• Como hasta ahora, los excedentes financieros de los establecimientos nacionales (excepto los que administran parafiscales) son de propiedad de la Nación, y es el Conpes quien define el aporte a los recursos de capital del Presupuesto nacional, pero ya sin el requisito de dejar por lo menos un 20% a la entidad.

• Adicionalmente, se obliga que los excedentes financieros, inversiones permanentes o temporales de los fondos especiales, establecimientos públicos, empresas que administren rentas de destinación específica (excepto recursos de seguridad social, parafiscales o de particulares) y de cualquier otro órgano

del presupuesto, se mantengan sin remuneración en el Tesoro mientras se requieren para el pago de las obligaciones propias del organismo respectivo. Igualmente, se requiere que las empresas comerciales del Estado y las sociedades mixtas asimiladas, no financieras, mantengan en el Tesoro los recursos presupuestales que les hayan sido apropiados mientras se requieren para el pago de las obligaciones propias de su objeto social.

• La Ley de apropiaciones se preparará y aprobará atendiendo la siguiente priorización de los títulos de gasto público: funcionamiento, créditos judicialmente reconocidos, servicio de deuda y las inversiones del Plan de desarrollo. Sólo después de atendidos dichos rubros y garantizado el cumplimiento de las metas fiscales, se podrán incluir las partidas financiadas con rentas de destinación específica autorizadas en el marco del numeral segundo del artículo 359 de la Constitución (vale decir, para inversión social) o los gastos decretados conforme a leyes anteriores.

• En cuanto a garantías en concesiones, estas sólo se podrán pactar, por la Nación o las entidades territoriales, cuando la tasa de retorno asegure que la inversión se recupere en un plazo inferior al plazo concedido.

6. Normas para el crédito a las entidades territoriales

• El ahorro operacional (denominador del índice de liquidez) será el resultado de restar a los ingresos corrientes efectivamente recibidos, los gastos corrientes causados y las variaciones en cuentas por pagar.

• Las operaciones de crédito autorizadas sólo pueden destinarse a inversiones en dotación y ampliación de infraestructura física[27].

• Para todas las nuevas operaciones de crédito de las entidades territoriales se requiere autorización del Ministerio de Hacienda cuando el índice de liquidez (intereses/ahorro operacional) supere el 40%, o el de solvencia (deuda/ingreso corriente) supere el 80%; y aún en tales casos sólo se podrá autorizar endeudamiento para acciones contenidas en planes de ajuste fiscal.

• La capacidad de pago, según los indicadores de liquidez y solvencia, debe mantenerse durante todo el tiempo de vigencia del crédito y deberán aplicarse los procedimientos de Ley 358 cuando haya defectos.

• La proyección de intereses involucrará un porcentaje de cobertura de riesgo fijado por la Superintendencia Bancaria.

• Con respecto a los créditos de Tesorería y sobregiros otorgados por las entidades financieras a las entidades territoriales: sólo podrán atender insuficiencias de caja durante la vigencia fiscal, no podrán superar 5% de los ingresos corrientes, no podrán ser repagados con más créditos, no podrán contraerse durante el último trimestre del año, deben ser pagados antes del 30 de noviembre de la vigencia en la cual se contraen y no podrán contratarse mientras haya otros créditos de tesorería o sobregiros no

[27] Se exceptúan en este caso los créditos de Tesorería, las operaciones de manejo de deuda y los créditos para financiar programas de ajuste fiscal.

totalmente cancelados. Así mismo, los créditos de Tesorería no podrán contratarse durante la última vigencia del respectivo período de gobierno.

• Estas disposiciones serán requisito para el otorgamiento de cualquier apoyo financiero directo o indirecto de la Nación a las entidades territoriales, sea en forma de préstamo, cofinanciación, garantías de operaciones de crédito o transferencias diferentes a las constitucionales. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico.

• Se solicitan facultades extraordinarias para suprimir ministerios y departamentos administrativos.

B. Observaciones generales

El proyecto de la Ley de responsabilidad fiscal luce a primera vista como un agregado de soluciones parciales a problemas puntuales de programación, presupuestación, control y crédito público, pero no se identifica un marco o hilo conductor respecto al cual pudieran identificarse faltantes, cuestiones de oportunidad y secuencia.

1. Instituciones para lograr responsabilidad y transparencia

Es difícil apreciar en qué medida el proyecto se centra u obedece al título de "Responsabilidad fiscal", que sugeriría que se busca que la política y la situación fiscal sean transparentes y puedan ser apreciadas y controladas. Aunque mejores instituciones y reglas no resuelven todos los problemas fiscales del país, se ha argumentado en el primer informe de este trabajo que tales modificaciones pueden contribuir en los siguientes aspectos:

• Permitir que la opinión pública, el Parlamento y cualquier interesado, sobre todo los mercados, puedan comprender la propuesta fiscal del Gobierno y permitir mejor control sobre la política fiscal.

• Mejorar incentivos para la disciplina fiscal.

• Crear un entorno en el cual un gobierno fiscalmente juicioso pueda realizar efectivamente su labor, y un gobierno indisciplinado se vea sujeto a un escrutinio más informado[28].

Desde esta perspectiva, que es la que se ha empleado en este trabajo, se ofrecerán comentarios estructurados a algunos de los planteamientos principales de la propuesta de Responsabilidad fiscal. En la primera parte de este artículo se detectaron fallas muy básicas respecto a la descentralización de la

[28] Conclusión del trabajo de Ayala, Ulpiano y Perotti, Roberto (2000) "The Colombian Budget Process", Fedesarrollo, reseñado y empleado en el primer informe de esta consultoría.

formulación del presupuesto, su cobertura, inflexibilidad y politización inducidas por el Plan de desarrollo, la debilidad en la formulación de los programas macro y fiscales y la consiguiente vacuidad de las proclamas sobre consistencia y coherencia, la multiplicidad de reportes y competencias, la separación entre presupuestos de funcionamiento e inversión, el empleo de categorías contables que se prestan a manipulaciones y en presencia de las cuales podrían ser insuficientes y hasta perjudiciales algunas de las normas sobre balance presupuestal, y otras contempladas en el Proyecto.

2. Resultados fiscales

Por supuesto, esta no es la única perspectiva que podría ser relevante para estructurar una propuesta de mejoras. Especialmente relevante podría ser también la que en el terreno de mejora del manejo del gasto (y podría extenderse al ingreso) ha planteado que los procesos presupuestales se diseñen y evalúen de acuerdo con sus resultados, en términos de los criterios de disciplina fiscal agregada, eficiencia en la asignación de los recursos y eficiencia operacional[29]. Si este fuera el marco acogido, teniendo en cuenta que lo que lo motivara fuera la superación de desequilibrios e ineficiencias, se podría observar que, para lograr estas metas, el proyecto ignora casi todo lo relativo a las dos últimas, o sea, cuestiones tales como las de la forma en que el gasto debe obedecer a prioridades y a la efectividad de los programas, la manera en que se facilitaría la reasignación del gasto de acuerdo con esos criterios y el medio por el cual se lograría que las entidades produjeran bienes y servicios logrando ganancias de eficiencia[30]. Si el objetivo del Proyecto fuera la disciplina fiscal agregada –como parece serlo en los capítulos centrales sobre reglas para estabilidad fiscal, transparencia y coherencia y disciplina fiscal– cabría añadir que ello no se logra satisfactoriamente sin mejoras en la eficiencia en la asignación de recursos y en la producción de los bienes y servicios. De este modo, una fuerte objeción al proyecto sería la omisión de propuestas respecto a estos otros dos objetivos o la no ubicación de las mismas dentro de una sucesión de reformas que los contemplen.

3. Oportunidad, duración y sucesión de los ajustes

La ausencia de objetivos explícitos para el Proyecto de responsabilidad fiscal también lleva a que se dificulte establecer y evaluar la oportunidad, duración y secuencia de los ajustes. Actualmente existen problemas estructurales de las finanzas públicas, y una vez que estos sean superados (lo cual no depende únicamente de reformas fiscales) habrá necesidad de nuevas reglas para un régimen ya normalizado. En este sentido, la economía debe ir madurando y con ella habrá de producirse un cambio en la naturaleza de los retos fiscales (a mayor desarrollo, mayor gasto público, más transferencias y menos consumo e inversión públicas, mayor capacidad de endeudamiento por mejores mercados de

[29] En contraste con el énfasis tradicional de los estudios presupuestales en que se debe seguir un "debido proceso", formulado en términos de un decálogo de principios de universalidad, unidad de caja, integralidad, etc., como lo plantean los hacendistas. Sobre el enfoque por resultados, véase: Schick, Allen (1999) "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", World Bank Institute.

[30] No es justificable, por ejemplo, que el gasto social se proteja independientemente de su eficiencia e impacto redistributivo.

capitales, etc). Como se argumentará luego, el Proyecto introduciría inflexibilidades para acelerar el ajuste estructural, la cuales quizá no sean convenientes en el más largo plazo, mientras que en ocasiones impone normas más adecuadas a una situación normalizada que a la crisis actual. De otra parte, es claro que actualmente no existirían las condiciones para imponer ciertas reglas mientras no se resuelvan dificultades muy básicas de transparencia, por ahora ausentes en el Proyecto.

Adicionalmente, las reglas e instituciones no son completamente exógenas y también están sujetas a desgaste, pérdida de efectividad y aprendizaje para que sean empleadas de manera oportunista; por lo cual convendría, en el momento actual, concentrarse en normas y ajustes de transición y no desgastar en un medio inadecuado aquellas apropiadas para el más largo plazo.

C. Reglas para la estabilidad y la disciplina fiscal

Mediante la puesta de topes al déficit total del SPNF y de requisitos de superávit primario al Gobierno Central se busca lograr equilibrio agregado. En realidad, los desequilibrios obedecen a múltiples factores (algunos más allá de la política fiscal) y, en este campo, fundamentalmente a aquellos incentivos que hacen que a cada agencia –aunque prefiera que haya disciplina agregada– le convenga actuar de manera "egoísta", demandando tantos recursos como pueda lograr. La solución a este problema de incentivos (el llamado problema del "común") reside ante todo en la centralización del proceso presupuestal: durante la preparación del presupuesto debe haber unidad y centralización en la recolección de las demandas de los ministerios individuales y en la negociación bilateral con ellos para llegar así al total, en contraste con la formación del presupuesto mediante negociaciones multilaterales entre todos los ministros, donde el Ministerio de Hacienda meramente organiza el proceso sin tener suficiente poder adicional sobre los otros. En este sentido, los procedimientos jerárquicos son los que mejor permiten internalizar los efectos del presupuesto total y controlar la tendencia al gasto efectivo. Es en este frente de la preparación, y también en las modificaciones al presupuesto y en el control financiero del mismo, donde el proceso presupuestal colombiano falla por la base. Adicionalmente, valga anotar que en las etapas de negociación y discusión y ejecución del presupuesto el sistema vigente es más centralizado. Sería previsible entonces que, se propicien esfuerzos adicionales para sacar partidas del presupuesto –la llamada "contabilidad creativa" (fomentada a su vez por la separación entre presupuestos de inversión y funcionamiento y por exigencias sobre inversión social)–, sin intentos por resolver o aliviar esta dificultad que ha sido agravada por las inflexibilidades Constitucionales al gasto, por las generadas por la superposición de un plan de desarrollo, particularmente de inversiones y por la imposición de normas sobre resultados.

Problemas de esta naturaleza son ubicuos, aunque no siempre alcancen la gravedad actual en Colombia. Igualmente, los intentos para resolverlos han dejado lecciones útiles. En general, las normas presupuestales sobre balance fiscal y límites sobre déficit agregados, corresponden a una etapa ya superada de la técnica presupuestal, así como también el flexibilizarlas (por ejemplo con promedios sobre varios períodos) para permitir manejo de demanda agregada sobre el ciclo económico. La regla de presupuesto balanceado no distingue períodos seculares de expansión y contracción y, por inflexible, acaba siendo violada. Por ello fue reemplazada por reglas flexibles que permitían que los totales de

gasto e ingreso acomodaran cambios cíclicos en la economía o seculares en la política fiscal (como los aumentos en transferencias) y, con ello, permitían a la vez que los gobiernos actuaran para reducir la brecha entre producto potencial y real. En realidad, ello condujo a déficit estructurales y crecientes (de nuevo, por conjunción con eventos y choques exógenos a la política fiscal), ya que la política activa de demanda no es viable cuando hay déficit estructurales: no sólo los déficit cíclicos empeoran la situación sino que cambian el comportamiento de los políticos y el público en busca de mayor gasto.

La tendencia actual es, por el contrario, hacia una estrategia de metas que permiten déficit explícitamente controlados por el Gobierno a través de combinaciones de límites en gastos y otras reglas presupuestales. Las metas son fijas (como ocurría con la regla de balance fiscal), pero fijadas por el Gobierno de acuerdo con un plan fiscal de mediano y largo plazo, y no por normas a priori. Cuando los gobiernos no tienen la capacidad y credibilidad para ello, las metas se fijan externamente, o el gobierno abandona la discrecionalidad fiscal, más que imponerse metas para violarlas.

Así es que las metas agregadas anteriores, fijas o flexibles, han cedido el paso a enfoques más sofisticados que integran la fijación de metas fiscales con la formulación e implementación de los presupuestos, especificando restricciones sobre ingresos, gasto, déficit y deuda, estableciendo metas sectoriales y tomando en cuenta variaciones cíclicas en los resultados fiscales[31].

Entre las principales características de este enfoque cabe mencionar:

• Las metas y límites agregados sobre ingresos y gastos se fijan antes de formular cada presupuesto anual[32].

• Algunos límites se refieren al año del presupuesto y otros se extienden al mediano plazo (3 a 5 años).

• Se involucran tanto restricciones sobre la formulación del presupuesto como sobre la actividad parlamentaria y la ejecución presupuestal[33].

• Algunas metas y reglas son indicativas y otras restrictivas. La escogencia entre ellas depende de condiciones institucionales: se preferirían las primeras si las instituciones promovieran la prudencia fiscal, o las segundas si se promoviera la laxitud fiscal, como ocurre ahora en este país.

• Un marco fiscal de mediano plazo es un instrumento indispensable, al obligar al Gobierno a contemplar el impacto de las decisiones corrientes y anuales. En Colombia, el espacio para esto ha sido llenado de forma inconveniente por el Plan de desarrollo y agravado por la separación entre el presupuesto de inversión y el de funcionamiento.

---

[31] Se resumen y siguen las recomendaciones hechas por Shick, Allen, op. cit., capítulo 3: "Aggregate Fiscal Discipline", p.47-88.

[32] El programa macroeconómico y el Plan financiero pueden cumplir tal condición, pero esta no se deriva de ellos con suficiente incidencia sobre la formulación del presupuesto.

[33] En este trabajo se ha insistido en unificar los presupuestos de inversión y funcionamiento, en reducir los documentos presupuestales al Presupuesto y al Plan financiero, en usar estándares contables internacionales y en eliminar la "fantasía" del gasto social agregado.

• Los agregados relevantes son, por supuesto, los ingresos, gastos, déficit, requisitos de financiación y la deuda; pero también deben considerarse los compromisos y obligaciones y, por consiguiente, los rezagos admisibles, así como las deudas garantizadas por la Nación y otras contingencias, llegando incluso a apreciar también activos y pasivos. Aunque se ha avanzado notablemente al contemplar el SPNF, ello incide en el presupuesto únicamente a través de la sujeción a la programación financiera (laxa a la hora de las autorizaciones y completa a la hora de la ejecución), pero con grandes vacíos en asuntos como la seguridad social y las finanzas territoriales.

• La concentración unilateral en agregados individuales sí genera problemas: el gasto, al querer restringirlo sobre el ciclo, tenderá a aceptar aumentos en auge pero difícilmente podrá restringirlo en la caída, y en consecuencia tenderá a crecer su participación en el PIB, pese a la meta promedio. Si se limita solo el déficit, se sesga la política hacia el aplazamiento de gastos: acudir a ingresos no recurrentes, vender activos o, incluso, a tratar de aumentar los ingresos en lugar de recortar el gasto. Por estas razones es que conviene un conjunto de metas, y si dentro de ellas se incluye el valor neto del Gobierno, este no debe verse afectado por ventas de activos o por traslados de ingresos o pagos en el tiempo.

• En una situación de desequilibrio fiscal estructural como la que aqueja a Colombia (y a muchas de sus entidades territoriales) es importante asegurar la sostenibilidad de los déficit presupuestales, controlando el crecimiento de la relación deuda/PIB, que se refiere a cambios en la situación financiera en el largo plazo. Cuando aumenta dicha relación, la carga de la deuda está creciendo más que el medio para pagarla (el producto), lo cual no se puede sostener indefinidamente y puede reducirse únicamente con déficit que crecen menos que el PIB.

• Además del control sobre agregados fiscales conviene consideran algunos componentes principales, especialmente sectoriales o de programas intersectoriales.

En síntesis, si se van a implantar metas fiscales agregadas, es importante tener en cuenta algunos puntos:

• Su lugar más apropiado es un programa fiscal de mediano plazo (pero ello es obstaculizado por el actual Plan de desarrollo) a cargo del Gobierno y que se ratifica o ajusta a través de la aprobación de los presupuestos anuales.

• Las metas y límites deben afectar varios agregados fiscales sobre los plazos apropiados a cada uno de ellos, así como gastos sectoriales gruesos, y deben considerarse también restricciones para asegurar la sostenibilidad y contemplar el valor neto del gobierno.

• Las metas y limites agregados deben establecerse antes de la formulación del presupuesto y no en el proceso (por supuesto, están sujetas a la aprobación del Congreso, por medio de su expresión en los presupuestos anuales).

• Las reformas para asegurar disciplina agregada deben incluir también ajustes a la manera como se elabora, negocia y ejecuta el presupuesto, de los cuales se han propuesto en este trabajo cambios que inciden en la coordinación entre componentes presupuestales de inversión y financiación, documentos presupuestales, normas contables, etc.

• La disciplina fiscal agregada se vería complementada y soportada también por mejoras sustanciales en los mecanismos para asignar recursos según prioridades y para mejorar la eficiencia en la producción de servicios y bienes por parte del sector público.

En un plano algo más técnico y operacional caben además otras observaciones y recomendaciones a las reglas propuestas para conseguir estabilidad fiscal, relativas a los déficit:

• Ante todo, la meta de endeudamiento del Gobierno ha de ser fijada en relación con la sostenibilidad de largo plazo de los déficit, y no como un valor absoluto.

• Lo anterior también debe contribuir a los criterios con los cuales se debe establecer un requisito para el ahorro primario del Gobierno.

• Además, los límites sobre déficit han de ser establecidos de acuerdo con los mecanismos para financiación de los mismos, ya que justamente de ello se deriva el impacto macroeconómico y distributivo (no de la magnitud del déficit, que es en cierta medida arbitraria, como ya lo han señalado los partidarios de la contabilidad intergeneracional).

• La fijación de la metas-déficit debe contemplar lo que conviene como déficit estructural (o su tendencia) y contener medios para separarlo de los componentes cíclicos transitorio, lo cual no se logra con simples promedios aritméticos sobre un plazo arbitrario[34].

De otro lado, las reglas propuestas para la disciplina fiscal en el proyecto sobre transparencia configuran un lote todavía más heterogéneo que abarca priorización del gasto, límites sobre gastos de funcionamiento, prohibiciones sobre créditos, normas sobre vigencias y reservas presupuestales (aspectos intertemporales), refuerzos a la unidad de caja y apropiaciones de retornos sobre excedentes financieros de empresas y establecimientos públicos, y condiciones para otorgar garantías en concesiones.

El tema más decisivo apenas abordado en esta propuesta es el de la priorización del gasto, pero acá este parece abordarse solamente como un medio muy poco transparente para reducir el desequilibrio agregado: las partidas financiadas con rentas de destinación específica para inversión social y los gastos decretados por leyes sólo se programarían después de los gastos de funcionamiento, el servicio de deuda y las inversiones del Plan de desarrollo. En principio, ello sería conveniente ante los excesos actualmente existentes, pero la manera de efectuarlo no es transparente y va en contra de principios adecuados para la asignación eficiente de recursos, lo que por su parte sería un objetivo muy importante, pero olvidado en este proyecto.

En este sentido, se debería entonces procurar mecanismos que permitan una mejor reasignación de los recursos según prioridades. El problema del "común" también interfiere en la reasignación, porque los ministerios y agencias ganan más reclamando más recursos, que reorientando los que ya

[34] Véase, por ejemplo: Hagemann, R., "The Structural Budget Balance: the IMF's Methodolgy", *Working Paper* 99/92, Fondo Monetario Internacional.

tienen hacia usos más prioritarios[35]. Entre las reformas que favorecerían la reasignación se cuentan aquellas que establezcan límites de gasto solo para sectores agregados, y las que fortalezcan los incentivos para reorientar localmente los recursos dentro de estos límites, mediante concursos por recursos basados en evaluaciones de resultados. A este respecto, valga decir que en Colombia ya existe una buena discrecionalidad para ciertas reasignaciones, pero persisten o se han impuesto trabas fuertes para otras, como sucede en el caso de la separación entre presupuestos de inversión y de funcionamiento, la destinación de las principales transferencias y otros. Así pues, habría bastante espacio para la introducción de mejoras en esta dirección –aquí sólo sugeridas–, anotando adicionalmente, tan solo, que se considera como la mejor práctica aquella que devuelve la mayor parte de la responsabilidad de la asignación a los ministros sectoriales, dentro de lineamientos centrales muy agregados[36]. Con relación a este mismo punto, los principales instrumentos para lograr este tipo de reasignación y eficiencia comprenden los presupuestos plurianuales, el establecimiento de líneas base de gasto para el gasto autorizado y el desarrollo de la capacidad de evaluación para comparar programas. A este respecto, en el país se han probado e instalado algunos de estos elementos, pero todavía no tienen una incidencia suficiente en el núcleo de la presupuestación y, sobre todo, han entrado en conflicto con las necesidades y prácticas del control financiero centralizado.

Otras propuestas del Proyecto se dirigen a impedir el crecimiento del gasto de funcionamiento por cinco (5) años –excepto las transferencias constitucionales (que serían materia de otro proyecto) y los gastos pensionales predeterminados– y a impedir que en años electorales el gobierno saliente gaste más del 50% hasta el momento del cambio de administración. Lo primero parece justificable como medida temporal, pero aún así atenta contra la asignación eficiente del gasto y podría inducir a clasificaciones ingeniosas, bolsas extrapresupuestales, etc. Lo segundo añade a los defectos anteriores el de ni siquiera respetar la proporcionalidad, ya que la administración saliente permanecerá en el gobierno un 75% del año, con lo cual se acorta el período ya restringido por partir con el presupuesto establecido por la administración anterior.

De otro lado, la propuesta de prohibir a la Nación otorgar créditos de tesorería y presupuestales a las entidades subnacionales constituye una protección contra la tentación para efectuar rescates, una de las principales debilidades del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y fuente de transmisión de desequilibrios locales a las finanzas nacionales.

---

[35] De manera similar, este problema de incentivos también afecta negativamente la eficiencia operacional, porque las reglas premian ante todo la obediencia y control por sobre la iniciativa y el rendimiento, tal y como ocurre al permitir solo gastos autorizados previamente por Ley, al requerir aprobación previa antes de cualquier acción como contratar personal o adquirir equipo, y otras reglas que en general castigan el ahorro y no la baja productividad.

[36] La aparente paradoja de que la eficiencia en la asignación se mejora dispersando responsabilidades entre los ejecutores de gasto que más bien preferirían el *status quo*, se resuelve anotando que para que haya suficiente reasignación debe haber fuertes incentivos para cooperación con y entre quienes gastan, y no basta ni conviene que ello se les imponga centralizadamente. Una estructura con fuerte devolución de poder de reasignación se caracteriza por reducir los requisitos de información, concentrar la presupuestación central en los principales temas de política, reducir los conflictos entre los que gastan y los que controlan el gasto e incentivar a los ministros sectoriales para reasignar, en vez de oponerse a los cambios agregados en el gasto.

Otra sección principal del capítulo sobre reglas de disciplina fiscal en el Proyecto de responsabilidad fiscal se dedica a los aspectos intertemporales de la presupuestación, especialmente en lo relativo a las vigencias futuras y las reservas presupuestales.

En este sentido, las principales innovaciones en materia de vigencias consisten en cambios en las autorizaciones y en la fijación de un tope del 20% del gasto de inversión programado para la vigencia fiscal en la cual se autorizan. La autorización fundamental en cabeza del Consejo de Ministros parece a todas luces inconveniente, ya que abre otro hueco en la necesaria centralización de la formulación del presupuesto. El Ministerio de Hacienda y el DNP se limitan al concepto, que, por supuesto, debe ser favorable[37]. De igual manera, la fijación del tope permanente del 20% introduce un componente inflexible en limitar un exceso que puede haber sido causado por el desequilibrio estructural de las finanzas al pretender acomodar, justamente, un exceso de gasto frente a los ingresos. Las vigencias pueden haber acabado siendo parte de un presupuesto paralelo, pero no por su naturaleza y función, sino como válvula de escape, y de ahí las restricciones adicionales que se proponen en el Proyecto, con el fin de asegurar que se ejecuten a partir del presupuesto de la vigencia en curso[38]. La necesidad de programar un gasto a través de períodos ha de ser en realidad técnica y por ello las medidas se imponen como controles contra abusos, pero generando mayores inflexibilidades. Una vez fuera posible establecer las modalidades de presupuestación plurianual y por programas podría facilitarse la programación y la consiguiente asignación del gasto entre períodos, que es de lo que se trata en este caso.

El abuso político de las vigencias futuras se limitaría prohibiendo también su aprobación durante el último año calendario de la administración, en los órdenes nacional y territorial. De nuevo, las necesidades de control centralizado para balance agregado se imponen sobre la conveniencia de la flexibilidad para la asignación del gasto, restringiendo severamente el período discrecional de las administraciones.

Es también en este contexto intertemporal en el que se impone razonablemente la prohibición de realizar contratos, compromisos y obligaciones con cargo a recursos de crédito mientras no se hayan perfeccionado los respectivos empréstitos.

En materia de reservas presupuestales, se aclara que estas corresponden sólo a compromisos ya perfeccionados aunque no se haya causado la obligación, bien sea por no haber recibido un trabajo ya contratado (por supuesto, ajustado a la Ley), o por tratarse de obligaciones ya constituidas por haberse recibido el trabajo, pero que todavía no hayan sido pagadas, y por lo tanto pendientes de esto último.

---

[37] En las entidades territoriales, la autorización de las vigencias corresponde a los órganos legislativos, con la restricción de que haya consignación previa en el Plan de desarrollo. Así se han magnificado los efectos adversos de la descentralización de la formulación de presupuesto y de la inflexibilidad impuesta por la supuesta planificación de desarrollo.

[38] Se admiten las excepciones naturales para infraestructura, defensa y seguridad.

Ciertamente son válidas las aclaraciones y restricciones, pero se añade ahora la innovación de que tales reservas afectan las apropiaciones de la vigencia fiscal siguiente, posiblemente para evitar el abuso del rezago presupuestal como presupuestación paralela. En este sentido, podría haber alguna transición al permitir que los presupuestos de 2001 de inversión y funcionamiento todavía puedan ejecutar rezagos marginales del presupuesto de 2000. Estas innovaciones pretenden ajustar el presupuesto a uno de caja con el objeto de controlar el rezago, pero la causa última de este reside en el exceso de apropiaciones que ha venido asumiendo el presupuesto al politizarse y al reducirse su flexibilidad: defectos institucionales y estructurales que le han hecho perder sentido como instrumento de administración de recursos y han agudizado el conflicto con las necesidades de equilibrio y control financiero. La existencia misma de las reservas presupuestales no es la causa del rezago e incluso ellas serían necesarias para tener flexibilidad en la ejecución y asignación de recursos. En este sentido, la tendencia actual no es hacia los presupuestos de caja, sino hacia el reconocimiento y manejo de la causación intertemporal y la contabilización adecuada de ella, precisamente con el fin de lograr dichas flexibilidades y mejorar la eficiencia. Así pues, las deficiencias de control y contabilidad que están incidiendo en el equilibrio agregado no deberían solucionarse tratando de emplear dichos medios para restablecer tal agregado, sino que deben establecerse desde el inicio del proceso presupuestal.

Por último, esta sección sobre reglas de disciplina fiscal efectúa modificaciones al régimen de la unidad de caja. Se trata ahora en general de retener automáticamente los excedentes temporales de los entes estatales descentralizados en la cuenta única del Tesoro a costo cero, con excepción de las entidades de seguridad social. Aparte de las necesidades de recursos y de control financiero centralizado que se reflejan en medidas de este tipo, estas también pueden obedecer en algunos casos a una descentralización inadecuada[39]. En principio, los problemas a este respecto deberían atacarse justo donde se causan, restableciendo el equilibrio fiscal desde el principio de la presupuestación y alcanzando una descentralización apropiada de las funciones estatales. Dentro de un marco adecuado, no habría razón para restringir continuamente la administración financiera de las entidades, extrayendo de ellas los rendimientos financieros y sometiéndolas a los controles generales de racionamiento de recursos, los cuales pueden llegar a constituirse en el aspecto inconveniente de estas medidas. Así pues, de nuevo se limita la asignación de recursos –esta vez financieros– por necesidades y ante las fallas en el restablecimiento del equilibrio fiscal agregado.

En síntesis, las propuestas sobre reglas de disciplina fiscal muestran tendencias (con ciertas excepciones) a restablecer el balance fiscal agregado y a evitar la politización mediante restricciones a la asignación descentralizada de los recursos. Por su parte, al mejoramiento de la eficiencia en esta última labor se presta mucha menos atención. Tal situación es explicable por el desequilibrio estructural de las finanzas públicas y podría tener alguna justificación temporal, pero ella misma resulta perjudicial en el largo plazo y, sobre todo, evita enfrentar desde ahora algunas de las causas básicas del desequilibrio, que como se ha señalado son en buena medida institucionales y residen en la descentralización de la formulación del presupuesto, la pérdida de transparencia, el debilitamiento de la presupuestación como instrumento de administración eficiente de recursos y la dependencia extrema del control financiero

[39] Actualmente hay establecimientos públicos que son meras ventanillas de pago o recaudo del Gobierno Central, mientras otros sí efectúan actividades especializadas a las cuales les conviene la autonomía. Ejemplos de estas últimas son el ICBF y el Invías, y de las primeras, algunas de las cajas de retiro y fondos de pasivos.

como único medio para restablecer el equilibrio. Por otra parte, las propuestas más plausibles son las de restringir los créditos públicos y prohibir la celebración de contratos y compromisos con recursos de crédito mientras no se perfeccionen los empréstitos.

D. Los informes anuales de perspectivas y resultados fiscales en busca de transparencia y coherencia fiscal y macroeconómica

Uno de los capítulo del Proyecto de responsabilidad fiscal se consagra al establecimiento de unos reportes anuales, concurrentes con el Presupuesto, que presentan las perspectivas futuras y la evaluación de resultados logrados, así como las medidas correctivas que de ellos se deducen.

Por su parte, el informe de perspectivas sería una aproximación inicial al establecimiento de un marco fiscal de mediano plazo, tal como han venido implantandose en otros países. Aunque los presupuestos sean anuales, conviene que se enmarquen dentro de objetivos, políticas y evaluaciones de mediano plazo, del orden de tres a cinco años (que bien pueden y deben ser revisados), que obligan a mantener consistencia, a revisar sistemáticamente y a rendir cuentas[40].

La propuesta de informe de perspectivas fiscales es un buen punto de partida, pero se queda corta ante el alcance que han tenido los MFMP. La propuesta –que tiene también la buena intención de divulgar y debatir con la opinión especializada– igualmente obliga a definir metas agregadas, establecer su consistencia con las demás metas económicas y explicitar las políticas fiscales a seguir durante el año, en concordancia con las perspectivas y orientaciones para un período de tres años. Cabe anotar que existe alguna confusión con respecto a la necesidad de preocuparse por informar sobre "el costo per cápita de los gastos sectoriales", lo que parece una desviación asistemática y muy parcial hacia otras preocupaciones relevantes de eficiencia, pero sin preocupase por el marco de prioridades necesarias para ello ni por las políticas correspondientes.

Por su parte, el segundo informe sobre resultados fiscales y macroeconómicos del año anterior llena vacíos básicos de seguimiento y evaluación, e incluso pretende reportar y evaluar los costos fiscales de las leyes aprobadas y de las exenciones tributarias. En este punto, sería quizá mejor realizar estas últimas apreciaciones con anticipación a las aprobaciones y efectuar también el seguimiento correspondiente en secciones o informes especializados –aunque también sistemáticos y regulares– para no dispersar el énfasis en el seguimiento de los resultados fiscales y macroeconómicos, que debe ser lo principal.

De esta manera, los informes sobre perspectivas y resultados plantearán al fin el sentido y utilidad de la tan proclamada coherencia entre las políticas y las metas. Tal situación carecía hasta ahora de sentido

[40] Aunque ya se hacen proyecciones macro para varios años como marco para las políticas, no se evalúan, no tienen consecuencias obligatorias ni tampoco salen del ámbito tecnocrático de la programación financiera.

por el simple hecho de no tener dimensión temporal ni perspectiva de mediano plazo y no contemplar la evaluación. Pero además de ello, se forzará también a poner en el tapete la política de financiación, ya que no se puede evaluar el impacto macroeconómico sin referirse a la manera como se financian los déficit y el efecto de ello sobre la financiación de la economía. La preocupación por los déficit ha sido hasta ahora insubstancial –y seguirá siéndolo mientras no se preste atención al impacto de la financiación– y ha contribuido al abuso del endeudamiento y a la agudización del desequilibrio por el aumento del servicio de la misma. Vale la pena mencionar también que la perspectiva de mediano y largo plazo con atención a la financiación (para analizar y asegurar la consistencia) llevará a prestar menor atención a los déficit sólamente y mayor atención a los efectos intertemporales e incluso intergeneracionales y distributivos del gasto público.

En el campo de las medidas correctivas y compensatorias que se derivan de estos análisis e informes cabe señalar que ellos ciertamente contribuirán a disciplinar y a controlar, pero los defectos institucionales de transparencia e inflexibilidad presupuestal van mucho más allá de la carencia de seguimiento y evaluación de la formulación explícita de objetivos y políticas; y por ello, sin mejoras más radicales puede resultar algo iluso pretender que estos informes las sustituyan, teniendo en cuenta además que sin ellas su alcance efectivo puede verse muy restringido[41].

E. El Fondo de estabilización fiscal

Aunque al parecer se ha prescindido de esta iniciativa en el Proyecto de responsabilidad fiscal, ella merece un comentario adicional que ilustra problemas más básicos y pone de presente algunas necesidades adicionales que se deben tener en cuenta en la reforma institucional presupuestal.

En principio, el Fondo apunta a la necesidad de ahorro público para que el gasto indispensable y prioritario no se vea afectado por las fluctuaciones cíclicas. Pero, por el momento, el problema fiscal es más estructural que cíclico pese a la gran recesión, y es ello, a su vez, lo que agudiza tales problemas. Ya se ha argumentado que el manejo de la demanda con la política fiscal para compensar dichas fluctuaciones se ve muy restringido y podría causar distorsión en semejantes condiciones. Cabría entonces advertir que debería ser prioritaria la atención a los problemas estructurales, que son en buena parte institucionales, y que se debería evitar la tentación de emplear fondos de estabilización para manejar la demanda mientras no se superen las condiciones mencionadas.

Así pues, lo que en este momento resultaría más necesario, además de restablecer el balance fiscal agregado y los medios para mantenerlo, sería una sustancial reasignación de recursos hacia aquello que se considere prioritario (como el gasto social) y el hacerlo eficiente mediante la implantación de los mecanismos e incentivos apropiados para ello, a lo cual ha prestado muy poca atención el Proyecto de responsabilidad fiscal.

[41] Un ejemplo de esto es lo que podría apreciarse en el impacto del gasto sobre el crecimiento con una medición y orientación tan laxa y confusa de la inversión como la que existe a nivel presupuestal, y con los incentivos existentes para un arbitraje en la clasificación de la misma.

F. El endeudamiento de las entidades territoriales

En otro aspecto, el Proyecto contiene también ajustes a la Ley 358 que rige el endeudamiento de las entidades territoriales, lo cual está en camino de ser uno de los principales factores de desequilibrio fiscal (incluso del orden nacional) por la vía del crédito y el rescate de dichas entidades a cargo de la Nación.

Los índices de solvencia y sostenibilidad empleados para clasificar las entidades respecto a la autonomía para endeudarse y los permisos y condiciones requeridos por parte del Gobierno Nacional involucran una definición de los ingresos y gastos corrientes y del correspondiente ahorro operacional; definición que ahora compara los ingresos efectivamente recibidos con los gastos causados, volviéndose así más exigente. Los intereses también contemplan no solo aquéllos pagados en la vigencia sino también los proyectados para el resto de la misma. Todas estas medidas subsanan defectos de las actualmente empleadas.

Por otra parte, también se modifican los límites de las razones empleadas para el sistema de semáforos, para efectos de las autorizaciones de endeudamiento de las entidades territoriales, exigiendo que para poder contratar sin autorización del Ministerio de Hacienda, la relación intereses/ahorro corriente sea inferior al 40% y la relación deuda/ingresos esté por debajo del 80%, así como que las eventuales autorizaciones solo sean para crédito que financie acciones contenidas en programas de ajuste fiscal. Así mismo, se establece que la capacidad de pago deberá determinarse sobre toda la vigencia de los créditos y los intereses deberán contemplar un porcentaje de cobertura de riesgo.

Como ya se vio, la Nación no podrá otorgar créditos de tesorería ni presupuestales, y los que las entidades contraten con los bancos solo podrán atender insuficiencias de caja dentro de la vigencia presupuestal sin poder exceder el 5% de los ingresos corrientes, repagarse sin recurrir a crédito, contratarse dentro de los tres primeros trimestres, pagarse antes del 30 de noviembre o ser contratados cuando todavía haya otros saldos pendientes. En atención a la experiencia, estas restricciones lucen convenientes, pero no deberían aplicarse en todos los casos, ya que también crean inflexibilidades y aumentan costos a las entidades que tengan un buen historial de crédito.

Adicionalmente, la Nación podrá otorgar créditos, cofinanciar y garantizar operaciones crediticias de entidades territoriales sin que estas cumplan todos los requisitos impuestos por esta nueva ley.

G. Facultades extraordinarias para suprimir ministerios y departamentos administrativos

Con respecto a este punto, hacen falta los criterios necesarios, pero también podrían solicitarse facultades para realizar fusiones y abarcar otro tipo de entidades públicas.

V. | Recomendaciones

Las recomendaciones generales, de tendencia de largo plazo y las estructurales sobre las reformas presupuestales, particularmente en lo que atañe a la inversión, serían entonces las siguientes:

• Es necesario preparar el camino para reformas –incluso de orden constitucional– que restablezcan el carácter político e indicativo del Plan de desarrollo, unifiquen y centralicen la preparación del presupuesto y el control financiero en el Ministerio de Hacienda, y desmonten las prioridades nominales del gasto y la inversión social.

• Deben adoptarse estándares internacionales para contabilizar la inversión, el déficit en el presupuesto y los demás asuntos en los cuales se ha pretendido originalidad o la imposición de restricciones en función de motivaciones superiores, pero a costa de toda transparencia y rendición de cuentas.

• La presupuestación no puede separarse, tanto como ahora, de las autorizaciones de endeudamiento a cargo del Congreso. Para esto, el Gobierno debe proporcionar y el Congreso contar con un marco sistemático de sostenibilidad de la política fiscal en el largo plazo y no simplemente responder reponiendo el inventario de autorizaciones de endeudamiento.

• Solo debería haber un documento de Presupuesto General de la Nación (PGN) y un Plan financiero. No se requiere el Plan Cuatrienal de Inversión ni los Planes Operativos Anuales de Inversión. Los documentos deberían tener la misma estructura y emplear las mismas clasificaciones y sistemas contables, así como debería realizarse un reporte de conciliación que explique claramente los rezagos.

• Únicamente deben mantenerse las reglas del presupuesto que puedan ser ejecutadas y cuyo cumplimiento pueda ser verificado. Las normas vigentes abundan en disposiciones sobre "coherencia" del presupuesto con las metas macroeconómicas, prioridad del gasto social y otras; las cuales, para ser mantenidas, deberían ser más específicas o, mejor aún, abandonadas.

En el campo de las medidas que podrían ser realizadas con cambios legales y en ocasiones con simples cambios técnicos en los procesos presupuestales, pueden contarse:

• El documento del PGN debería informar *sistemáticamente* al Congreso sobre la situación fiscal del sector público no comprendido dentro del primero y hacer siempre una comparación con los presupuestos anteriores así como una evaluación de los resultados fiscales. Así mismo, debería evaluarse qué tan acertadas fueron las predicciones fiscales y macroeconómicas.

• Las predicciones macro para el presupuesto deberían ser realizadas fuera del Gobierno y sometidas a una rigurosa explicación y evaluación.

• La programación financiera también requiere partir de un registro comprensivo de la deuda y contemplar toda aquella que garantiza la Nación. Igualmente, debe mejorarse notablemente la cobertura de la muestra de operaciones efectivas del SPNF, pues en las condiciones actuales no hay una buena estimación a través de operaciones efectivas de la demanda ni de la oferta de crédito público.

• Se debería revisar la cobertura y estructura de las cuentas de operaciones efectivas del resto del SPNF para actualizarlas respecto a los sectores más relevantes, como ocurre con la seguridad social. Del mismo modo, debería haber también una mejor representación de los establecimientos públicos.

La presupuestación, ciertamente, debería evolucionar hacia un mayor énfasis en los resultados de los programas y proyectos, en lugar de asignar recursos según insumos. Aunque es necesario ir avanzando por áreas, el éxito de un sistema de dicha naturaleza requeriría, para su pleno funcionamiento, la realización de reformas más básicas como la integración de los presupuestos de inversión y funcionamiento.

De otra parte, los esfuerzos para implantar y mejorar la evaluación también tendrían mayor sentido y probabilidad de éxito si se refirieran a resultados y programas, y podrían ser inútiles si sólo se aplicaran a la inversión, a los insumos y a las categorías funcionales del gasto.

En forma análoga, y pese al automatismo de las transferencias, el presupuesto debería acompañarse de un examen sistemático de los resultados. De esta manera no se estaría autorizando casi mecánicamente gasto complementario o compensatorio como, por ejemplo, el del Fondo Compensatorio de Educación; lo cual reduce aún más la discrecionalidad y favorece el "incrementalismo". Adicionalmente, el Congreso debería saber y actualizarse continuamente sobre la causación de pensiones, que constituye la otra gran transferencia.

De otra parte, un examen detallado de aspectos específicos de la presupuestación también sugiere:

• Más que procurar un cambio a presupuestación de caja, lo preciso sería reportar muy bien los rezagos y cuentas por pagar, así como divulgar la tabla de las vigencias futuras. Los procedimientos de aprobación de éstas últimas han de ser incorporados al proceso presupuestal y no mantenidos al margen de éste, para evitar crear con ello un presupuesto paralelo.

• Resulta necesario pensar, a más largo plazo, en la adopción del nuevo sistema de cuentas gubernamentales del FMI, que adopta estándares contables y clasificaciones más afines a los de las cuentas nacionales y recomienda registrar las transacciones y otros eventos económicos según principios de contabilidad causal.

• Así mismo, también conviene pensar en realizar un cambio desde políticas fiscales enmarcadas en previsiones y revisiones de mediano plazo hacia la adopción completa de un Marco fiscal de mediano plazo.

• Para el largo plazo, es indispensable la adopción del principio de sostenibilidad de las finanzas públicas con el fin de hacer los ajustes fiscales y adoptar las decisiones de endeudamiento, así como prever las necesidades estructurales de inversión pública.

• Las técnicas de presupuestación por programas no pueden ser implementadas más que con carácter parcial y de prueba, mientras no se enfrenten los problemas básicos institucionales de la presupuestación.

• Es necesario emprender inmediata, pero gradualmente, la devolución de gran parte de la responsabilidad de la asignación de recursos a los ministerios y agencias del gasto, reservándose el nivel central la fijación de los techos y las decisiones estratégicas intersectoriales. Este es el marco más apropiado para la implantación de la presupuestación por programas y las técnicas de gestión y evaluación de proyectos y programas.

• Se sugieren, adicionalmente, indicadores agregados de presupuestación, tesorería y programación financiera.

• El documento de presupuesto debe exponer un análisis de los principales riesgos que afectan su ejecución (tanto los que afectan las variables macro en las cuales se basan las predicciones como los que inciden directamente en los resultados fiscales), las obligaciones contingentes y la incertidumbre que afecta los grandes compromisos de gasto.

• El papel y la metodología del BPIN está bien concebido y ejecutado, pero los esfuerzos pueden perderse y distorsionarse por el entorno de presupuestación y programación de la inversión en el cual se está desarrollando. En este caso, es de sospechar que pueda presentarse manipulación estratégica de información, en la medida en que ésta puede incidir en las decisiones centralizadas de asignación de recursos; lo cual perjudicaría las funciones de racionalización de las decisiones de inversión que se realizan en el Banco.

Por último, del diagnóstico de las principales limitaciones institucionales de la coordinación entre el endeudamiento y la presupuestación, surgen las siguientes recomendaciones:

• La financiación se integrará mejor al presupuesto, desde el momento en que disponga de un marco de política financiera de mediano plazo.

• En su lugar –y temporalmente mientras se puede establecer dicho marco–, el Presupuesto debe acompañarse de un informe de perspectivas fiscales para el mediano plazo, donde la consistencia y la conveniencia se juzguen a través de las implicaciones macro de la financiación, y donde se pueda apreciar explícita y necesariamente la sostenibilidad de los déficit, al contrastar el crecimiento de la deuda con el de los medios para pagarla. Se requieren, entonces, proyecciones de la conversión de deuda implícita en explícita, particularmente en materia de seguridad social.

• La programación financiera debe se mejorada con el objeto de tener una representación y estimación completa de las necesidades y disponibilidades de financiación, así como debe basarse en un registro comprensivo de la deuda que también contemple toda aquella que garantiza la Nación. Adicionalmente, es precisa una completa claridad sobre las demás fuentes de financiación.

• Resulta necesario establecer los criterios para el acceso a la financiación externa de proyectos de inversión, del mismo modo que establecer los incentivos y sanciones, y los controles y evaluación correspondientes para su ejecución.

Apéndice

Anexo 1
Ilustración del enfoque institucional

Las explicaciones puramente económicas sobre los déficit fiscales han mostrado ser bastante insatisfactorias para explicar grandes variaciones entre países y épocas, a lo cual han hecho aportes muy significativos los enfoques institucionales y de economía política[42].

Un reciente e influyente trabajo sobre las relaciones entre instituciones presupuestales y resultados fiscales en América Latina aporta una ilustración sobre el contenido y efectividad de las explicaciones institucionales [43].

El cuadro siguiente presenta las variables institucionales escogidas para ese estudio, y los valores alcanzados por ellas en los principales países de la muestra seleccionada. El Gráfico que le sigue permite ver la relación entre los valores de dichas variables y el déficit (o superávit) fiscal.

Las variables corresponden a tres hipótesis principales sobre los arreglos institucionales que mejoran la disciplina fiscal: a) normas que imponen restricciones sobre los déficit; b) reglas procedimentales jerárquicas que centralizan el proceso del lado gubernamental en el ministerio de finanzas y lo fortalecen frente al Legislativo; y c) normas que procuran transparencia.

Obsérvese, en primer lugar, una fuerte relación agregada entre el índice agregado y la disciplina fiscal (el superávit) y, en segundo término, que de acuerdo con estos estándares, Colombia ha contado con algunas de las mejores instituciones y que hasta 1992 también sus resultados fiscales eran ligeramente mejores que la tendencia. Pero estos resultados se han deteriorado notablemente desde entonces, incluso habiendo mejorado sus instituciones en el sentido de los indicadores usados para ese estudio. Luego se mostrará la insuficiencia de los indicadores del trabajo citado, principalmente en materia de transparencia (al menos para el caso colombiano), y se confirmará así la relevancia de la insuficiencia institucional para ayudar a explicar los malos resultados fiscales más recientes.

[42] Las explicaciones económicas favoritas han sido las que se fundamentan en el uso de los déficit y superávit para estabilización económica (a la keynesiana), o para reducir el costo de las distorsiones resultantes de las variaciones en la tributación (neoclásica, y de suavización tributaria), pero también incluyen las que juzgan errores de política. Las explicaciones político-institucionales hacen más bien énfasis en la estructura gubernamental, la polarización política y de los sistema electorales, así como en las reglas del juego de los procesos presupuestales.

[43] Alesina, A., Hausmann, R., Hommes R. y Stein, E. (1999) "Budget Institutions and Economic Performance", IDB, *Working Paper* 394 y en *Journal of Development Economics* vol. 59, p.253-273.

Cuadro A 1

Índice de las instituciones presupuestales, 1980-1992

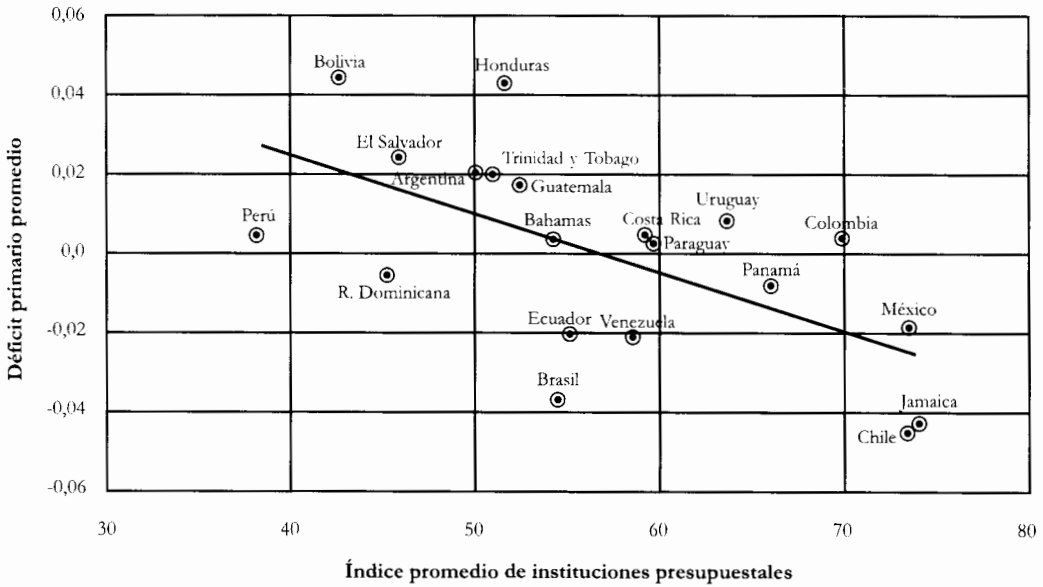
	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9V10		Índice total
Argentina	5	5	0	10	0	6	7,5	10	6,66	0	60,16
Bolivia	0	5,77	3,33	10	0	6	0	10	3,33	4	42,43
Brasil	5	10	6,66	5	7,5	2	2,5	10	3,33	2,5	54,49
Chile	5	0	10	10	7,5	10	7,5	6,66	6,66	10	73,32
Colombia	**5**	**6,15**	**10**	**10**	**7,5**	**8**	**3,65**	**10**	**3,33**	**6,25**	**69,88**
Ecuador	5	5	0	10	7,5	10	5	10	0	2,5	55,00
México	5	8,46	10	10	5	8	5	10	7,5	4,5	73,46
Paraguay	5	10	3,33	10	0	8	5	6,66	6,66	5	59,65
Perú	5	1,54	10	1,54	1,54	10	2,5	0	0	6,25	38,37
Uruguay	5	0	6,66	10	7,5	6	10	6,66	6,66	5	63,48
Venezuela	5	5	3,33	10	7,5	6	7,5	6,66	0	7,5	58,49

V1: Restricciones constitucionales al déficit fiscal.
V2: Programa macroeconómico como requisito para remisión al Congreso.
V3: Autonomía de endeudamiento del Gobierno y existencia de límites al mismo.
V4: Autoridad relativa del Ministro de Hacienda frente a los demás ministros del despacho con poder de ordenar gasto.
V5: Restricciones legales sobre la autoridad del Congreso para modificar el proyecto presupuestal del Gobierno.
V6: Opciones posibles del Gobierno si el proyecto no pasa por el Congreso o es rechazado.
V7: Flexibilidad para poder cambiar el presupuesto después de su aprobación.
V8: Habilidad del Gobierno para recortar el gasto una vez el presupuesto pasa por el Congreso.
V9: Garantía del Gobierno sobre la deuda contratada por otras entidades públicas.
V10: Autonomía de endeudamiento del Estado, de los gobiernos locales y las empresas públicas.

Gráfico A 1

Instituciones presupuestales y déficit fiscal

1980-1992



Un enfoque institucional comprensivo debería abarcar también las reglas del juego político que inciden en los resultados fiscales: la manera en que dichas reglas afectan el comportamiento del Gobierno, los legisladores, partidos, quienes hacen cabildeo y otros participantes en las decisiones de gasto y tributación. A este nivel de análisis no han llegado los estudios realizados en la región y en Colombia.

A pesar de las limitaciones de alcance señaladas en esta y en la sección siguiente, este trabajo detecta y enfatiza una aspecto institucional básico, cuya desatención quizá pueda haber afectado el poco poder predictivo del estudio citado para el caso colombiano: la falta de transparencia y los defectos de gobernabilidad que de ella se derivan. El presupuesto parece haberse convertido en instrumento de opacidad, pese a reglas procedimentales aceptables, que refuerza la incapacidad para enfrentar nuevos retos para la política fiscal como los que se derivan de la nueva Constitución y la apertura, así como genera e incentiva gravosos comportamientos rentísticos basados en el acceso de ciertos grupos a los recursos públicos. La transparencia es decisiva porque de ella depende la capacidad de los mercados, (que son los que pueden contener tales tendencias perversas, para ejercer dicho papel), así como también porque sin ella no existe una posible rendición de cuentas (*accountability*) ante la sociedad.

Anexo 2*

Evolución sectorial de la inversión pública[44]

Dentro de la composición de la inversión pública, los rubros más importantes son la inversión social y la inversión en infraestructura. Estas partidas crecieron durante la década anterior, pasando de representar 38,6% del total de la inversión pública (5,4% del PIB) y 29,9% (4,2% del PIB) en 1990, respectivamente, a 56,0% (9,8% del PIB) y 25,2% (4,4% del PIB) en 1999, respectivamente. La inversión en los rubros de seguridad y justicia, agropecuario, medio ambiente y resto se mantuvo muy baja a lo largo de la década, perdiendo participación en ese lapso e incluso importancia como porcentaje del PIB.

Cuadro A 2
Inversión pública total

Miles de millones de pesos

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Social	1.091,4	1.540,7	2.196,7	3.703,8	4.321,9	5.747,2	7.844,3	9.574,0	11.636,6	12.811,8
Infraestructura	846,00	1.130,9	2.062,7	2.183,4	2.303,7	3.432,5	4.377,9	6.252,4	5.250,5	5.764,4
Seguridad y justicia	121,8	98,2	147,5	281,9	252,8	299,6	501,6	888,4	614,3	684,8
Agropecuario y medio ambiente	320,8	154,6	230,5	312,8	384,4	535,8	903,5	789,6	742,4	684,8
Resto	448,7	499,9	677,8	429,8	671,1	923,4	1.260,3	1.279,3	1.702,8	2.940,7
Total	2.828,8	3.424,3	5.315,2	6.911,7	7.933,9	10.938,4	14.887,6	18.783,7	19.946,6	22.886,4

Porcentaje del PIB

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Social	5,4	5,9	6,6	8,4	7,5	7,9	9,1	9,2	9,6	9,8
Infraestructura	4,2	4,3	6,2	5,0	4,0	4,7	5,1	6,0	4,3	4,4
Seguridad y justicia	0,6	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,6	0,9	0,5	0,5
Agropecuario y medio ambiente	1,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	1,0	0,8	0,6	0,5
Resto	2,2	1,9	2,0	1,0	1,2	1,3	1,5	1,2	1,4	2,3
Total	14,0	13,1	15,9	15,7	13,7	15,1	17,2	18,0	16,4	17,5

* Escrito por Alejandro Arregocés, Fedesarrollo.

[44] Se entiende la realizada por entidades públicas de todos los niveles territoriales y con los recursos públicos.

Cuadro A 2 (continuación)
Inversión pública total

Composición de la inversión pública
Total por sectores

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Social	38,6	45,0	41,3	53,6	54,5	52,5	52,7	51,0	58,3	56,0
Infraestructura	29,9	33,0	38,8	31,6	29,0	31,4	29,4	33,3	26,3	25,2
Seguridad y justicia	4,3	2,9	2,8	4,1	3,2	2,7	3,4	4,7	3,1	3,0
Agropecuario y medio ambiente	11,3	4,5	4,3	4,5	4,8	4,9	6,1	4,2	3,7	3,0
Resto	15,9	14,6	12,8	6,2	8,5	8,4	8,5	6,8	8,5	12,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DNP

Sectores y subsectores

• Social

La educación y la salud, en su orden, son las partidas más importantes dentro del gasto de inversión social. Estas participaban con el 46,8% del total (2,5% del PIB) y el 22,2% (1,2% del PIB) en 1990, respectivamente, y terminaron la década con el 45,1% del total (4,4% del PIB) y el 28,3% (2,8% del PIB) en 1999, respectivamente. El sector no cambió significativamente su composición durante la década.

• Infraestructura

Minas y energía y transporte son los rubros más significativos en términos de participación dentro de la inversión en infraestructura. En términos del PIB, se evidencia un leve crecimiento en el período 1990-1999 de Minas y energía y otro de apenas 0,3 puntos en el rubro de transporte. Se presentó una pequeña recomposición de la inversión, en detrimento de la inversión en comunicación, que comenzó representando un 12,4% del total (0,5% del PIB) y cayó hasta 8,7% (0,4% del PIB) en 1999.

• Seguridad y justicia

Hasta 1993, la inversión en defensa fue la partida más importante, con una participación de 75% promedio en el total. Luego, en 1994, pasó a representar la mitad de la inversión del sector y así se mantuvo hasta finales de la década. En términos del PIB, la seguridad disminuyó de 0,5% en 1990 a 0,3% en 1999.

• Agropecuario y medio ambiente

El rubro agropecuario fue el más importante dentro del sector, con una participación del 80% de los recursos en promedio hasta 1994. La recomposición del sector fue significativa a favor de medio ambiente, que terminó la década con una participación de 72,1% (0,4% del PIB).

• Resto

La partida más importante dentro del sector es la de Gobierno, y definitivamente relegó a las de industria, comercio y ciencia y tecnología que terminó participando apenas con el 0,5% en 1999.

Cuadro A 3

Inversión pública por sectores como porcentaje del PIB

Social

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Salud	1,2	1,2	1,3	2,2	1,8	1,9	2,3	2,5	2,7	2,8
Educación	2,5	2,7	3,1	3,7	3,6	3,7	4,2	4,2	4,4	4,4
Cultura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Saneamiento básico	0,5	0,6	0,7	1,0	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9
Trabajo y seguridad social	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,5
Vivienda	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2
Desarrollo comunitario	0,6	0,7	0,8	0,8	0,6	0,8	1,0	1,0	0,9	1,0
Total fuente	5,4	5,9	6,6	8,4	7,5	7,9	9,1	9,2	9,6	9,8

Infraestructura

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Comunicaciones	0,5	0,8	0,4	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,1	0,4
Minas y energía	1,9	1,9	3,7	2,7	1,6	2,4	2,5	3,4	1,9	2,0
Transporte	1,8	1,7	2,0	1,8	2,1	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1
Total fuente	4,2	4,3	6,2	5,0	4,0	4,7	5,1	6,0	4,3	4,4

Seguridad y justicia

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Defensa y seguridad	0,5	0,3	0,3	0,5	0,2	0,2	0,3	0,6	0,3	0,3
Justicia	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Total fuente	0,6	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,6	0,9	0,5	0,5

Cuadro A 3 (continuación)

Inversión pública por sectores como porcentaje del PIB

Agropecuario y medio ambiente

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Medio ambiente	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Agropecuario	1,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,7	0,4	0,3	0,1
Total fuente	1,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	1,0	0,8	0,6	0,5

Resto

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Industria, comercio, ciencia y tecnología	0,6	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Gobierno	1,6	1,4	1,5	1,0	1,1	1,2	1,4	1,2	1,4	2,2
Total fuente	2,2	1,9	2,0	1,0	1,2	1,3	1,5	1,2	1,4	2,3

Fuente: DNP

Cuadro A 4

Composición de la inversión pública por sectores

Social

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Salud	22,2	19,5	20,6	26,1	24,1	24,3	25,5	27,2	27,9	28,3
Educación	46,8	45,8	46,9	43,7	47,7	46,4	46,3	45,3	46,2	45,1
Cultura	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,3
Saneamiento básico	9,4	9,4	10,1	12,4	10,9	10,0	9,5	8,9	9,5	9,5
Trabajo y seguridad social	3,4	4,3	2,6	2,0	2,4	2,6	2,9	4,1	2,5	4,7
Vivienda	5,9	9,1	7,3	5,7	6,1	5,6	4,4	3,6	3,5	2,1
Desarrollo comunitario	12,0	11,4	12,1	9,6	8,1	10,3	10,7	10,5	9,9	9,9
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Infraestructura

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Comunicaciones	12,4	17,9	6,7	11,0	7,9	9,9	9,3	8,1	6,8	8,7
Minas y energía	45,0	42,7	60,4	53,7	39,4	49,9	49,3	56,3	44,8	44,8
Transporte	42,6	39,4	32,8	35,2	52,7	40,2	41,4	35,6	48,4	46,6
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro A 4 (continuación)
Composición de la inversión pública por sectores

Seguridad y justicia

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Defensa y seguridad	80,8	77,4	79,1	74,7	56,6	47,8	57,4	71,1	50,4	49,0
Justicia	19,2	22,6	20,9	25,3	43,4	52,2	42,6	28,9	49,6	51,0
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Agropecuario y medio ambiente

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Medio ambiente	14,4	29,9	23,7	15,1	19,4	42,1	31,3	44,7	53,6	72,1
Agropecuario	85,6	70,1	76,3	84,9	80,6	57,9	68,7	55,3	46,4	27,9
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Resto

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Industria, comercio, ciencia y tecnología	28,3	24,9	27,6	2,6	2,8	3,3	5,1	4,0	1,7	0,5
Gobierno	71,7	75,1	72,4	97,4	97,2	96,7	94,9	96,0	98,3	99,5
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DNP

Fuentes de inversión

La evolución de las fuentes de inversión durante los noventa muestra una notoria relevancia de las transferencias clasificadas como "inversión territorial" dentro de la inversión pública total. En 1990, estas representaban el 5,1% del PIB, porcentaje que prácticamente se duplicó para el final de la década (9,9%). Las transferencias fueron la fuente más importante de la inversión pública total durante toda la década (56,7% del total de las fuentes en 1999), desplazando a los aportes de la Nación hacia finales de esta. Se observa claramente una recomposición de las fuentes de inversión en los noventa a favor de las transferencias territoriales y, en menor medida, de la inversión pública con recursos del sector privado.

Cuadro A 5

Inversión pública por nivel de gobierno

Miles de millones de pesos corrientes

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	880,8	939,7	1.945,4	1.414,6	2.059,3	3.015,3	4.672,6	5.370,0	4.621,7	4.125,0
Recursos propios	343,1	549,4	634,7	810,5	942,1	1.231,0	1.435,9	1.736,0	1.802,00	2.321,4
Otras entidades públicas	544,4	652,7	859,0	1.531,1	1.161,9	2.212,2	2.458,5	3.815,5	2.872,5	3.210,5
Corporaciones regionales	34,6	59,3	67,2	56,6	82,7	88,8	118,3	177,4	172,6	259,3
Territorial	1.025,9	1.223,2	1.808,9	3.098,8	3.687,9	4.391,1	6.202,3	7.684,9	10.477,8	12.970,3
Total sector	2.828,8	3.424,3	5.315,2	6.911,7	7.933,9	10.938,4	14.887,6	18.783,7	19.946,6	22. 886,4

Porcentaje del PIB

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	4,4	3,6	5,8	3,2	3,6	4,2	5,4	5,1	3,8	3,2
Recursos propios	1,7	2,1	1,9	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5	1,8
Otras entidades públicas	2,7	2,5	2,6	3,5	2,0	3,1	2,8	3,7	2,4	2,5
Corporaciones regionales	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Territorial	5,1	4,7	5,4	7,1	6,4	6,1	7,2	7,4	8,6	9,9
Total sector	14,0	13,1	15,9	15,7	13,7	15,1	17,2	18,0	16,4	17,5

Composición por fuentes

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	3,1	27,4	36,6	20,5	26,0	27,6	31,4	28,6	23,2	18,0
Recursos propios	12,1	16,0	11,9	11,7	11,9	11,3	9,6	9,2	9,0	10,1
Otras entidades públicas	19,2	19,1	16,2	22,2	14,6	20,2	16,5	20,3	14,4	14,0
Corporaciones regionales	1,2	1,7	1,3	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1
Territorial	36,3	35,7	34,0	44,8	46,5	40,1	41,7	40,9	52,5	56,7
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DNP

Fuentes de inversión por sectores

• Social

Los recursos para la inversión social provienen principalmente de las transferencias, que pasaron de representar el 62,4% del total en 1990, al 76,3% en 1999. Estos recursos desplazaron a los aportes de la Nación a finales de la década. Igualmente, la inversión clasificada como territorial creció significativamente durante la década como porcentaje del PIB, al pasar de 3,4% en 1990 a 7,5% en 1999.

• Infraestructura

El rubro de Otras entidades públicas que comprende a las empresas industriales y comerciales del Estado, participó a lo largo de la década con el 50% de los recursos totales en promedio. Se observa también un crecimiento con transferencias de la inversión en este sector, que al comienzo de la década era de 0,4% del PIB y al final fue de 1,1%.

• Seguridad y justicia

Esta inversión se hace con recursos de la Nación y propios, básicamente. Se presentó una recomposición a favor de los recursos propios de las entidades a lo largo de la década. Los recursos provenientes de aportes de la Nación, representaban el 78,8% al iniciar ese periodo y los recursos propios representaban un 19,8% del total. Al finalizar la década, los aportes de la Nación le cedieron participación a los recursos propios del sector, que alcanzaron un 37,3% de la inversión.

• Agropecuario y medio ambiente

Los aportes de la Nación y los de las corporaciones regionales se constituyeron en las fuentes principales de inversión del sector. En 1990, las transferencias representaban un 41,8% de las fuentes de inversión en ese sector, sin embargo, al año siguiente, esta fuente desapareció del todo, cediéndole participación a los aportes de la Nación, que pasaron de representar un 43,5% en 1990, a el 55,5% en 1999; y a las corporaciones regionales que comenzaron con una participación de 6,5% a principios de la década y finalizaron con una del 37,9%.

• Resto

Se presentó una recomposición significativa de las fuentes de inversión en este sector a lo largo de la década. Los recursos que en principio provenían en su mayoría de la Nación, cedieron su lugar a los recursos provenientes de las transferencias. Así, los aportes de la Nación pasaron de representar un 66,5% de la inversión en 1990, a tan sólo un 25,1% en 1999. Por otro lado, las transferencias, que participaban con un 29,9% del total de los recursos a comienzos de la década, finalizaron con un 60,6% en 1999.

Cuadro A 6

Inversión pública sectorial por nivel de gobierno
Porcentaje del PIB

Social

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	0,7	0,9	0,8	1,0	1,3	1,6	2,2	1,9	1,8	1,1
Recursos propios	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8
Otras entidades públicas	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Corporaciones regionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Territorial	3,4	3,6	4,3	6,0	5,1	5,1	5,6	5,7	6,4	7,5
Total fuente	5,4	5,9	6,6	8,4	7,5	7,9	9,1	9,2	9,6	9,8

Infraestructura

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	1,0	0,8	2,9	1,0	1,2	1,3	1,6	1,7	1,0	0,9
Recursos propios	0,4	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Otras entidades públicas	2,4	2,1	2,1	3,0	1,7	2,7	2,5	3,2	1,9	2,0
Corporaciones regionales	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Territorial	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,5	0,7	1,0	1,1
Total fuente	4,2	4,3	6,2	5,0	4,0	4,7	5,1	6,0	4,3	4,4

Seguridad y justicia

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	0,5	0,3	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,7	0,3	0,3
Recursos propios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otras entidades públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Corporaciones regionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Territorial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total fuente	0,6	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,6	0,9	0,5	0,5

Cuadro A 6 (continuación)

Inversión pública sectorial por nivel de gobierno
Porcentaje del PIB

Agropecuario y medio ambiente

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	0,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	0,6	0,5	0,3
Recursos propios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras entidades públicas	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Corporaciones regionales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Territorial	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total fuente	1,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	1,0	0,8	0,6	0,5

Resto

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	1,5	1,1	1,2	0,2	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	0,6
Recursos propios	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3
Otras entidades públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Corporaciones regionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Territorial	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	1,1	1,0	1,2	1,4
Total fuente	2,2	1,9	2,0	1,0	1,2	1,3	1,5	1,2	1,4	2,3

Fuente: DNP

Cuadro A 7

Inversión pública sectorial por nivel de gobierno
Composición por fuentes

Social

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	13,7	15,9	12,5	11,7	17,3	19,7	24,1	21,3	19,2	11,1
Recursos propios	18,8	17,1	14,7	12,1	10,4	11,5	10,3	11,4	8,8	8,6
Otras entidades públicas	4,7	5,6	6,2	4,5	3,8	4,3	3,9	4,7	4,5	4,1
Corporaciones regionales	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
Territorial	62,4	61,2	66,1	71,3	68,1	64,5	61,7	62,5	67,4	76,3
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro A 7 (continuación)

Inversión pública sectorial por nivel de gobierno
Composición por fuentes

Infraestructura

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	23,4	19,4	46,9	19,6	29,5	27,2	32,5	29,1	23,9	20,3
Recursos propios	9,6	19,7	11,3	11,3	14,9	10,6	9,4	6,2	9,2	9,1
Otras entidades públicas	56,9	48,9	34,2	61,0	42,3	56,9	49,1	53,8	44,5	46,1
Corporaciones regionales	1,0	3,0	1,4	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Territorial	9,1	9,0	6,3	7,4	12,4	5,3	9,0	11,0	22,3	24,5
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Seguridad y justicia

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	78,8	80,9	83,7	77,2	61,3	61,5	67,4	77,1	58,5	61,1
Recursos propios	19,8	17,2	14,6	21,2	37,4	38,2	32,4	22,4	39,1	37,3
Otras entidades públicas	1,3	1,9	1,6	1,6	1,3	0,3	0,2	0,5	2,4	1,6
Corporaciones regionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Territorial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Agropecuario y medio ambiente

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	43,5	71,4	73,5	72,2	74,1	78,0	84,3	77,0	75,9	55,5
Recursos propios	5,7	10,0	8,7	11,5	10,3	5,4	2,6	2,9	3,3	6,2
Otras entidades públicas	2,6	6,2	5,4	7,5	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Corporaciones regionales	6,5	12,3	12,3	8,8	11,2	16,6	13,1	20,1	20,9	37,9
Territorial	41,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuadro A 7 (continuación)
Inversión pública sectorial por nivel de gobierno
Composición por fuentes

Resto

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aportes Nación	66,5	57,3	60,3	25,3	28,7	37,4	20,8	17,5	12,3	25,1
Recursos propios	3,0	6,3	5,5	4,8	2,5	6,8	2,2	2,7	1,8	13,8
Otras entidades públicas	0,3	0,4	0,3	1,0	0,5	1,4	0,1	0,2	0,0	0,6
Corporaciones regionales	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Territorial	29,9	35,6	33,6	68,8	68,1	54,4	77,0	79,5	85,9	60,6
Total fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DNP