

INT-0659

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

CEPAL/ILPES (0659)



BANCO
MUNDIAL

ILPES

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO (IDE)
DEL BANCO MUNDIAL

Documento ILPES 6

SEMINARIO SOBRE GESTION DEL GASTO PUBLICO Y PROGRAMACION DE INVERSIONES

EL ENFOQUE DE LA NUEVA POLITICA PRESUPUESTARIA
EN COLOMBIA

Edgar Ortegón

Santiago, Chile 25 al 28 de septiembre de 1989



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

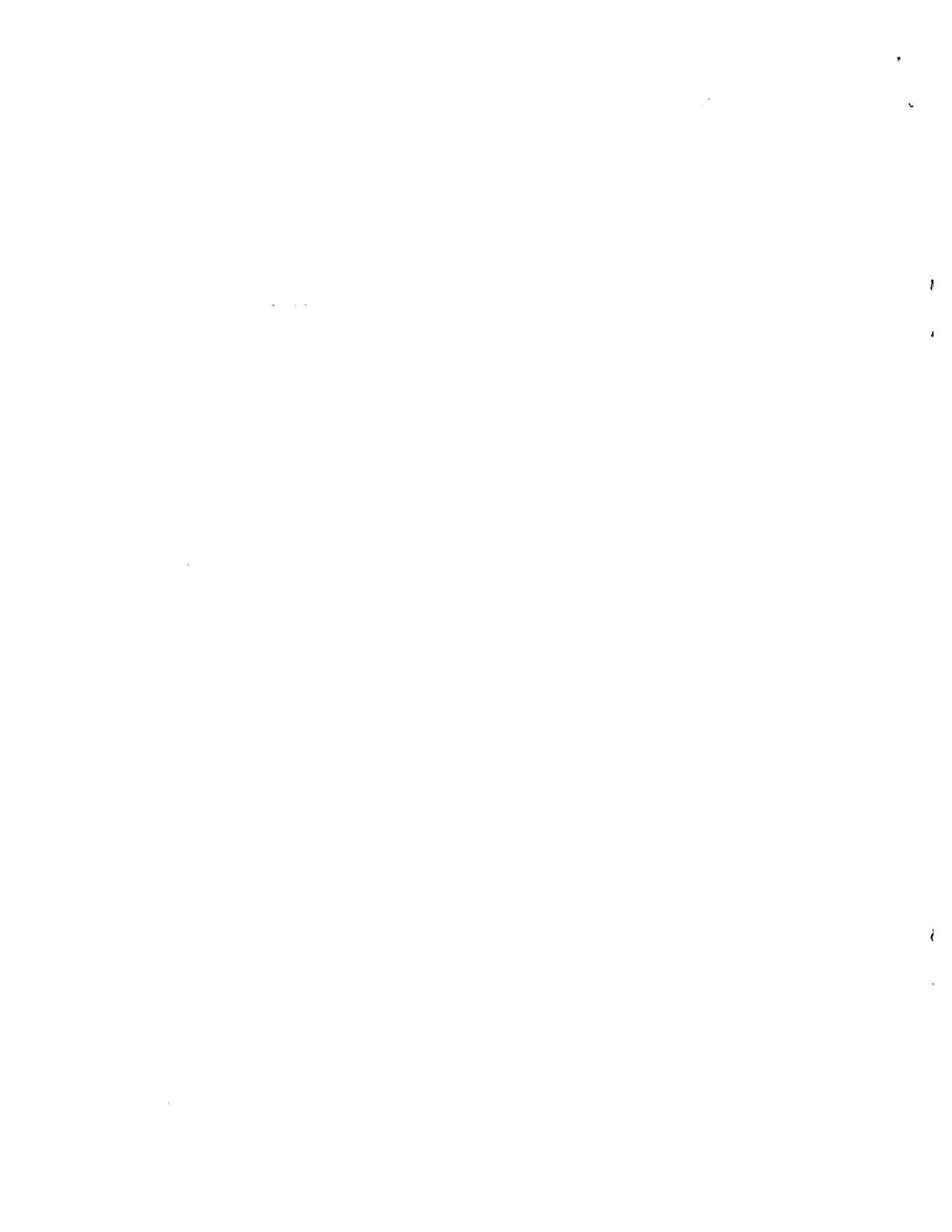
Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

AREA DE PROGRAMAS DE ASESORIA

EL ENFOQUE DE LA NUEVA POLITICA PRESUPUESTARIA
EN COLOMBIA

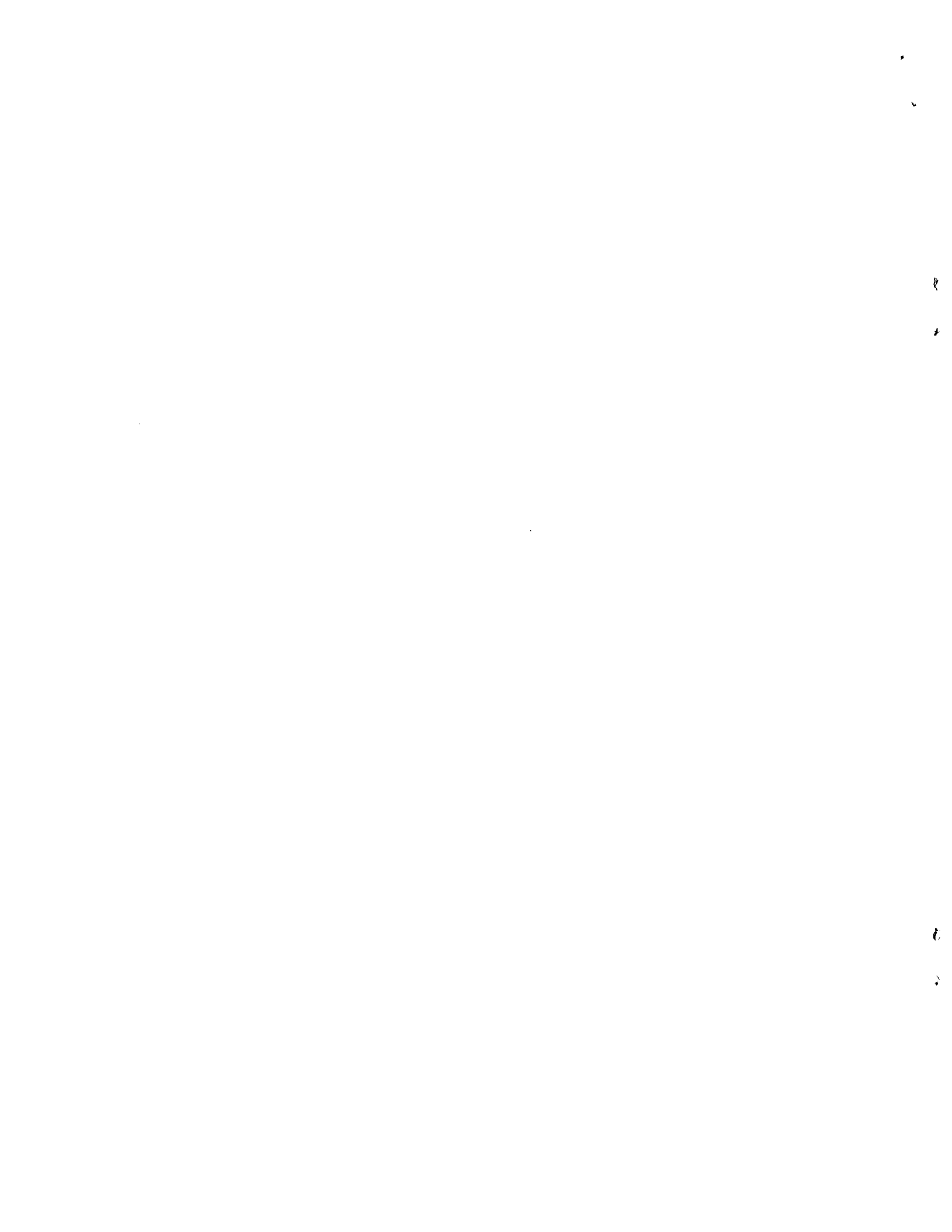
Edgar Ortega



28 de septiembre de 1989

**EL ENFOQUE DE LA NUEVA POLITICA PRESUPUESTARIA
EN COLOMBIA**

Edgar Ortegón



EL ENFOQUE DE LA NUEVA POLITICA PRESUPUESTARIA EN COLOMBIA

Edgar Ortegón */

INTRODUCCION

Colombia ha establecido recientemente un Nuevo Estatuto Presupuestario. Este pretende corregir algunas de las deficiencias del anterior Estatuto e introducir modificaciones sustantivas a fin de convertir al presupuesto en pieza fundamental de la programación macroeconómica y en herramienta clave para armonizar el presupuesto con la programación de inversiones.

Las reflexiones siguientes están encaminadas a servir de pauta para orientar las discusiones y no constituyen por lo tanto un análisis detallado de su estructura legal y características normativas. Simplemente se mencionan varias deficiencias de carácter general del antiguo estatuto y se señalan algunos avances. En especial, se destaca la forma de vincular el presupuesto con la programación de inversiones y el papel que cumple en dicho vínculo el Banco Nacional de Proyectos. Instrumento también recientemente establecido por el Gobierno Nacional para apoyar la política de descentralización, elevar la eficiencia de la inversión pública y colaborar con los municipios en la preparación de sus planes de inversión.

*/ Coordinador del Area de Programas de Asesoría del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

A. LIMITACIONES DEL ANTIGUO ESTATUTO

Sin que constituya una referencia exclusiva al caso de Colombia, creemos oportuno señalar algunas de las condiciones más notorias que se observan en las técnicas del presupuesto público. Tanto en los llamados sistemas planificados de presupuesto por programa, donde existe un avance por identificar los objetivos, resultados y costos del programa en varios años, como en el caso del presupuesto exploratorio, donde se aspira a conocer mediante un modelo integral las inter-relaciones del presupuesto con el resto de la economía, las restricciones que a continuación se señalan son válidas para la mayoría de los países de América Latina.

La modernización del sistema presupuestario actual no es una tarea fácil. Sobre él descansa una legislación complicada que dificulta la toma de decisiones, enfatiza el control central, soslaya las tareas de seguimiento y reduce la capacidad de participación de las unidades ejecutoras de proyectos. Todo lo anterior forma parte de la amplia discusión sobre el papel del Estado, la urgencia de modernizar la administración pública y alcanzar simultáneamente niveles superiores de descentralización y armonización de las finanzas gubernamentales.

Varias son las dificultades que el Nuevo Estatuto Presupuestario pretende solucionar. Sin embargo, conviene aclarar que este Estatuto fue básicamente preparado para corregir los vacíos del anterior Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto 294 de 1973. Por lo tanto, no puede ser interpretado como la normativa prototipo para armonizar las finanzas intergubernamentales acorde con la política de descentralización, ni tampoco como la solución ideal a los problemas presupuestarios de los distintos niveles de la administración pública. Sin embargo, el Nuevo Estatuto constituye un avance innegable al pretender hacer del Presupuesto un instrumento de compatibilidad

entre la política fiscal, monetaria y cambiaria. Además, para el propósito de vincular presupuesto con programación de inversiones, su promulgación es un acierto.

a) Divorcio Técnico e Institucional entre Programación de Inversiones y Programación Presupuestaria

La falta de coordinación entre los planes de desarrollo y el presupuesto es frecuentemente señalada como una de las causas que afectan el eficaz desempeño de la planificación en la región. Específicamente esta falta de coordinación se focaliza en la forma como se prepara y ejecuta tanto el programa de inversiones como el presupuesto. De una parte, la selección y evaluación de los proyectos que han de conformar el plan de inversiones no siempre constituye una tarea rigurosa dentro de los lineamientos metodológicos del ciclo de los proyectos. De otra parte, el presupuesto elaborado en los Ministerios de Finanzas constituye un ejercicio independiente, y con dinámica propia donde la asignación no responde a criterios de prioridad en consonancia con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales.

Dicho divorcio se traduce en la práctica para las oficinas de planificación, en un esfuerzo estéril por reasignar el gasto público y para los Ministerios de Finanzas en una dificultad para convertir al presupuesto en un instrumento vital para promover el desarrollo en armonía con las políticas macroeconómicas.

b) Separación no funcional del gasto público: se planea la inversión y se administra el funcionamiento

En Colombia y probablemente en la mayoría de los países de la región, la estructura de los gastos del Gobierno Central refleja claramente la forma como se asignan los recursos y explica de igual manera las dificultades para reorientar el gasto público. De acuerdo a información de la Contraloría General de la República para el año de 1988 los gastos se distribuyeron así:

para funcionamiento el 53.7%; para servicios de la deuda el 22.0%; para inversión el 23.7% y para aportes regionales el 0.6%. Como se puede ver, los gastos de inversión representan un porcentaje muy bajo frente a los de funcionamiento y podrían ser decrecientes si se considera las dificultades para cumplir con el servicio de la deuda. Esta estructura señala además que todo el esfuerzo de la planeación se dedica a programar una parte muy pequeña del presupuesto mientras que se mantiene un gasto sobre el cual poco se sabe y con el agravante que las nuevas inversiones requieren para su eficaz operación un componente muy importante de funcionamiento. De igual manera, si el propósito del gasto es corregir los desequilibrios regionales, sectoriales o sociales, el margen de maniobra para reasignar la inversión pública es bastante limitado.

En otras palabras, se dedica una gran atención a planificar la inversión cuando sobre el grueso del gasto público poco sabemos.

c) Planeación global y presupuestación institucional

En principio las oficinas de planificación establecen el marco macroeconómico global destinado a alcanzar el equilibrio interno y externo de los principales agregados. Sin embargo, la presupuestación se hace por instituciones, con lo cual se pierde la orientación global de la economía y el presupuesto se pulveriza mediante una excesiva desagregación para atender el funcionamiento de las diversas instituciones del aparato estatal. Esto trae aparejado dos problemas concomitantes. De un lado, la inflexibilidad y el alto costo burocrático para introducir modificaciones en la asignación presupuestal y de otro lado, la programación de inversiones queda limitada a un ejercicio correctivo de ajuste de corto plazo sin la adecuada estabilidad que requieren determinadas inversiones en el mediano y largo plazo como son las de carácter social.

d) Carencia de evaluación, seguimiento y control

La falta de procedimientos y sistemas de evaluación y seguimiento tanto para la inversión pública como para la asignación del presupuesto es uno de los problemas que continúan impidiendo elevar la eficiencia del gasto público. Pocos son los países que cuentan con sistemas adecuados para evaluar y controlar la ejecución y operación de la inversión. Una vez finalizada la fase de preinversión, las etapas de ejecución, puesta en marcha y operación son descuidadas y por lo tanto es imposible conocer los beneficios alcanzados o las desviaciones con relación a las metas establecidas. El seguimiento físico-financiero de los proyectos para conocer el avance de las obras es aún uno de los vacíos de los Sistemas Nacionales de Programación de Inversiones. Sin estos procedimientos los esfuerzos de la preinversión se descontinúan y el impacto de la inversión no se puede estimar. Desde el punto de vista del presupuesto, el seguimiento primordialmente se basa en procedimientos jurídico-contables y formales de carácter administrativo con un alto centralismo. Todo esto con el agravante de reducir la flexibilidad de las agencias ejecutoras de proyectos y los organismos encargados del desarrollo regional y sectorial.

e) Restricciones en la universalidad y cobertura del presupuesto

Dependiendo de la cobertura del presupuesto, el manejo y control de las instituciones públicas que perciben ingresos y realizan inversiones directas, respaldará al esquema de la política macroeconómica. De lo contrario, será muy difícil utilizar la política fiscal como instrumento de estabilización cuando no existe un presupuesto consolidado del sector público.

Además, el presupuesto como instrumento de ajuste pierde capacidad correctiva cuando gran parte de los gastos de inversión son administrados por instituciones autónomas o de carácter descentralizado que en algunos casos pueden tener más preponderancia que todo el presupuesto del Sector Central.

f) El ciclo perverso de la inversión y el presupuesto

La vulnerabilidad de las economías de América Latina y el Caribe a las fluctuaciones del comercio internacional de sus productos básicos genera situaciones de crisis y bonanza que inciden directamente sobre las finanzas gubernamentales. El ciclo perverso en cuestión, desde el punto de vista del presupuesto, se manifiesta así: cuando el fisco percibe nuevos ingresos ocasionales existe la tendencia a financiar nuevos proyectos y así a establecer gastos permanentes sobre ingresos temporales generando una tendencia al déficit estructural, con el agravante de que en dichos períodos las presiones por disminuir impuestos es mayor. A la inversa, en época de crisis los gastos de inversión se recortan, continúan casi inalterables los de funcionamiento y los impuestos tienden a aumentar. Aquí caben dos observaciones. Primero, se rompe la dependencia que debe existir entre impuesto y gasto por cuanto se genera un gasto que va a permanecer en el tiempo frente a una imposición transitoria. Segundo, en esas condiciones la política fiscal, como componente básico de la política macroeconómica, introduce en una visión de mediano y largo plazo distorsiones adicionales al no existir una correspondencia estable entre los impuestos y los gastos del sector público.

Por el lado de la inversión, el ciclo perverso se refleja en ambas situaciones. Cuando se experimenta holgura fiscal las inversiones tienden a aumentar y se aprueban proyectos en forma indiscriminada y sin una rigurosa evaluación. Por lo tanto, no siempre se aprueban los de mayor prioridad. Por el contrario,

cuando los recursos escasean o los ajustes son necesarios la inversión se recorta y los proyectos se eliminan o se reducen sin que tampoco exista un criterio para decidir cuáles son menos prioritarios que otros.

g) Los riesgos de la programación frente a las presiones la coyuntura

El manejo de la coyuntura económica y la compatibilización de las políticas en el corto, mediano y largo plazo conlleva repercusiones directas sobre la política presupuestaria y la programación del gasto. Por lo regular, ante situaciones imprevistas de ajuste coyuntural el recorte de los gastos se realiza con menoscabo de las prioridades y de la programación de desembolsos establecida. Frente a esta situación se ha optado por un sistema extremo que consiste en programar el presupuesto con base en las llamadas rentas con destino específico. Aunque este sistema constituya una salvaguardia de ciertos programas, en el fondo, también representa una inflexibilidad que se agudiza en situaciones de política coyuntural. De igual manera, ante los periódicos rebrotes de carácter inflacionario no existe un marco apropiado que permita prever con cierta anticipación la forma de revisar el presupuesto para hacerlo compatible con los cambios en la política monetaria y fiscal. Esto se deriva de la carencia de un esquema macroeconómico que permita visualizar las diferentes inter-relaciones y el impacto que las mismas tendrían sobre el presupuesto. Además, el lento y complicado proceso administrativo y legal para reformar el presupuesto dificulta el manejo de la coyuntura y por lo tanto, de la toma de decisiones con oportunidad.

La inflexibilidad anotada del presupuesto para responder a los ajustes de la coyuntura son explicados en un trabajo reciente mediante la idea de "Pérdida de credibilidad" por parte de las instituciones respecto a la equidad con que se reparte el

presupuesto y la validez del esfuerzo de programación. Como respuesta, las entidades preferirían el sistema de rentas de destinación específica y así acceder en forma estable al reparto de los recursos presupuestales.¹

¹ Luis Carlos Valenzuela, "La inversión pública en el contexto del Nuevo Estatuto Presupuestario", ILPES, julio de 1989, página 15.

B. RASGOS BASICOS DEL NUEVO ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO

La experiencia de Colombia con la nueva Ley Orgánica del Presupuesto Nacional contiene innovaciones de gran trascendencia para el proceso de planificación y el proceso presupuestal. El intento por hacer del presupuesto uno de los pilares básicos de la programación macroeconómica amerita comentar algunos de los artículos principales contemplados en la Ley.

a) Cobertura del Nuevo Estatuto

El marco del Presupuesto comprende dos niveles: El primero cubre las tres ramas del poder público, el ministerio público, la Contraloría General de la República, la registraduría nacional y los establecimientos públicos nacionales. Un segundo nivel, incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de utilidades de las empresas estatales, tanto comerciales como industriales. Dos comentarios cabría hacer en este punto. Por un lado se avanza significativamente por lograr el objetivo de contar con un presupuesto consolidado. Sin embargo, dependiendo de la autonomía que se le otorgue a las empresas comerciales e industriales el presupuesto podría ser una cortapisa a la política de descentralización y al propósito de elevar la eficiencia del Estado. El uso sistemático de las utilidades de las empresas para financiar el presupuesto del Sector Central puede ser un estímulo a la ineficiencia o una forma de dependencia aventurada. Un análisis más profundo de la reglamentación podría dilucidar los peligros de la Ley. El autofinanciamiento y la capitalización de las empresas podrían verse afectadas con el uso de las ganancias por parte de la autoridad central.

b) El Sistema Presupuestal

Este artículo es uno de los de mayor interés para la planificación. El Sistema lo comprende un plan financiero a dos o más años de plazo, un plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual.

En cierta medida lo que el Estatuto establece es el principio básico de la planificación como herramienta para la asignación de los recursos y la compatibilización de los planes de desarrollo con los planes de inversión en el corto, mediano y largo plazo. Al menos en la Ley, la tan anhelada coordinación entre inversión y presupuesto quedó cabalmente recogida.

El plan financiero obliga a programar los gastos e ingresos en armonía con las políticas cambiaria y monetaria y el plan anual de inversiones a seleccionar aquellos proyectos de mayor prioridad en concordancia con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales.

c) Los nueve principios centrales consagrados en el sistema presupuestal

Uno de los aspectos más novedosos del Nuevo Estatuto presupuestario radica en la promulgación de ocho principios dentro de los cuales se enmarca el papel del presupuesto y sus relaciones principales con la política económica y la programación global.

i) Principio de planificación

Este principio pretende armonizar el presupuesto con los planes de corto, mediano y largo plazo. "En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la

evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el presente estatuto".²

Como se puede ver, se busca ante todo establecer un principio de concreción presupuestal en el sentido de que los objetivos y prioridades del plan se concreten en asignación presupuestal, las asignaciones en programas y estas últimas en contratos de ejecución.

Para las tareas de evaluación y preparación del plan de inversiones el Gobierno pondrá en marcha el Banco Nacional de Proyectos como instrumento clave para sistematizar el ciclo de los proyectos y facilitar los propósitos de la descentralización.

ii) Principio de anualidad

Establece que el año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre y además que no se permitirán compromisos fiscales utilizando para ello las apropiaciones del año que termina.

iii) Principio de universalidad

Mediante este principio figurarán como ingresos todas las rentas corrientes o de capital de todas las entidades de la administración central y descentralizada. Es decir, tanto del sector público financiero como no financiero.

iv) Principio de unidad de caja

La totalidad de los recaudos del Estado serán utilizados para cubrir las apropiaciones contempladas en el presupuesto de la Nación. Mediante esta disposición quedan incluidos el superávit de las empresas estatales y los

² Colombia "Nuevo Estatuto Presupuestario", Artículo 9o., página 3.

rendimientos financieros. Sólo se excluyen las entidades de previsión y seguridad social (pago de las prestaciones sociales).

v) Principio de programación integral

El propósito de este principio es obligar a que los programas de inversión contemplen explícitamente los compromisos de funcionamiento. Con esto se reconoce que todas las inversiones públicas, tanto físicas como sociales, exigen una vez culminadas, gastos de funcionamiento. Así, se pretende evitar que los gastos de funcionamiento no previstos continúen siendo un factor de desestabilización de las finanzas públicas.

vi) Principio de especialización

A fin de evitar desviaciones o duplicaciones en la utilización de los recursos, el Estatuto estipula que las apropiaciones deben referirse a cada organismo en razón de sus funciones y propósitos específicos.

vi) Principio de equilibrio

Simplemente expresa que el presupuesto de gastos descansa en el presupuesto de rentas y recursos de capital.

viii) Principio de inembargabilidad

Quizás éste resulta exótico. Las rentas públicas son soberanas y en este sentido no pueden ser retenidas.

ix) Principio de coordinación del sistema presupuestal

Mediante su promulgación el sistema presupuestal será coordinado por un Consejo Superior de Política Fiscal al cual se le otorgan amplísimas facultades. Entre sus funciones se destacan el de someter a consideración del Gobierno el Plan Financiero del Sector Público; aprobar el plan de gastos y realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto. Las decisiones de este Consejo serán sometidas, por intermedio del

Departamento Nacional de Planeación, al Consejo Nacional de Política Económica - CONPES.

C. COMENTARIO FINAL

El nuevo proceso presupuestal en Colombia se caracteriza por promover una mayor eficiencia y un control más efectivo. El pragmatismo de los principios establecidos garantiza en cierta medida que los recursos públicos se canalicen hacia actividades prioritarias, que los gastos atiendan la finalidad para los cuales fueron creados y que se ejerza un nivel eficaz de control y seguimiento.

Sin desconocer la realidad política del país, el llamado "Laberinto fiscal colombiano" se ha despejado y, dentro de una visión global de la política macroeconómica, se ha pretendido vincular más estrechamente la programación de inversiones y la programación presupuestal.

Será necesario esperar algún tiempo para conocer si los resultados guardan proporción con la formulación de la ley.

