
EL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO: COMENTARIOS A LA PROPUESTA DE LA MISIÓN ALESINA

Isidro Hernández Rodríguez

No hace falta reiterar que la elaboración del presupuesto no puede llevarse a cabo con total abstracción del factor político

A. Premchand

El documento de Ayala y Perotti (2000) tiene como objetivo hacer propuestas para renovar el proceso presupuestal colombiano. Para ello toman el marco conceptual propuesto por Alesina y Perotti (1999) y Poterba (1996). En la parte empírica estudian de manera parcial las fases de preparación y ejecución del presupuesto y evalúan la desconcentración, la claridad, las reglas y los vínculos intertemporales entre diferentes vigencias fiscales. Su tesis es que el actual grado de descentralización en la elaboración del presupuesto general de la nación y la complejidad documental en su ejecución anula la transparencia que lo debería caracterizar y no permite elaborar y ejecutar una política fiscal responsable. Suponen que en las demás fases presupuestales no es urgente hacer modificaciones y las que fueron objeto de su interés requieren de cambios de forma, independientemente de la manera peculiar como se ejecuta la política económica en el país. En las reformas institucionales que sugiere Alesina (2001), para darle unidad a los diferentes trabajos de la 'Misión'¹, recoge el ciento por ciento de las propuestas de Ayala y Perotti y agrega una recomendación adicional, que las proyecciones macroeconómicas se contraten con compañías privadas internacionalmente reconocidas.

* Profesor de la Universidad Externado de Colombia.

¹ Ulpiano Ayala en el debate académico sostuvo que tal 'Misión' no existe, lo real son una serie de trabajos que no están integrados.

La importancia de la discusión sobre el proceso presupuestal colombiano radica en que es una parte cardinal para la solución de la crisis de acomodamiento de las instituciones a las nuevas realidades políticas y de integración a la economía mundial. En lo político, el modelo clientelista que predomina en Colombia desde el Frente Nacional condujo a una pérdida de legitimidad del Estado e introdujo inflexibilidades al manejo del presupuesto. En lo económico, mientras que la Carta Magna de 1991 pretendía que la política económica, en especial la fiscal, tuviera un horizonte de mediano plazo y fuera independiente de la política monetaria, la verdad es que, por un lado, la apertura de la cuenta de capital condujo a una subordinación de la política fiscal a los requerimientos de las políticas monetaria y cambiaría entre 1992 y 1998, año en que el modelo de manejo macro hizo crisis²; y por otro, con la Ley 179 de 1994 se aspiró a tener un marco presupuestal para una economía abierta pero se mantuvo el espíritu general del anterior estatuto orgánico de presupuesto (Ley 38 de 1989), que cuando se diseñó respondía a dificultades de manejo financiero para superar problemas fiscales de corto plazo de una economía relativamente cerrada y centralizada.

Así las cosas, el punto en cuestión no se puede reducir a cambios con el fin de concentrar el poder de decisión en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), suprimir algunos procedimientos y modificar la metodología contable para manejar la política fiscal. Al contrario, la discusión está en si el proceso político, administrativo y de control del actual procedimiento presupuestal es consistente con los fundamentos mínimos que deben guiar la preparación, aprobación, ejecución y fenecimiento del presupuesto de un Estado. Desde esta perspectiva, el documento de Ayala y Perotti se queda corto. Propuestas como las de la Comisión de Racionalización del Gasto (1997) y la Contraloría General de la República (1993) son más consistentes con la crisis del proceso presupuestal colombiano.

Los comentarios específicos al documento en recensión se desarrollarán en dos secciones que al mismo tiempo buscan probar por qué el proceso como un todo requiere de una profunda transformación y cuyo éxito depende de un cambio en el modo como el gobierno³ negocia su agenda política y de la forma como se conduce institucionalmente la política macroeconómica.

² Al respecto se puede consultar Comisión (1997) y Hernández (2000).

³ En todos sus niveles, es decir, tanto nacional, como departamental y municipal.

FASES PRESUPUESTALES Y PROCESO POLÍTICO

Fase de preparación

El documento de Ayala y Perotti muestra cómo al MHCP se le diluye su poder de decisión sobre los gastos y la inversión porque en la elaboración del presupuesto participan el resto de instituciones del gobierno central nacional, en especial el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con la inversión. El argumento implícito es que los problemas fiscales y de transparencia se resuelven con mayor grado de concentración de poder en el Ministerio de Hacienda. Ese énfasis no permite estudiar la etapa de manera integral para descubrir las ineficiencias que introduce el Ministerio cuando a través del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y de la Dirección General de Presupuesto (DGP) toma una actitud dictatorial e imprime una relación de jefe-agente donde el segundo se somete relativamente a las decisiones del primero, postura de gestión gerencial opuesta a lo que piensan dichos autores

¿Cómo se elabora el presupuesto y a qué metodología responde? En el país predomina una *'técnica'* especial de elaboración presupuestal que en el argot de los especialistas se denomina incrementalista⁴ y que consiste en que la DGP define el crecimiento global de los gastos de acuerdo con la meta de inflación definida por la Junta Directiva del Banco de la República, sin un examen de las necesidades reales de las entidades de acuerdo con sus funciones, objetivos y planes de desarrollo, y sin tener en cuenta la futura evolución de los ingresos tributarios⁵.

Esa estrategia tiene como fin satisfacer los requerimientos de la política macroeconómica de corto plazo. Una vez estimado el total de ingresos –incluidos los desembolsos de la deuda– se calcula el gasto que arroje el nivel de déficit que sea consistente con las metas de inflación, devaluación y crecimiento económico. En otras palabras, la programación macrofinanciera de corto plazo, ligada con el segundo nivel de cobertura del presupuesto, tiene como variable de ajuste el

⁴ Un estudio de las diferentes técnicas presupuestales y, en especial, del incrementalismo se encuentra en Premchand y Antonaya (1988).

⁵ Los gastos en el servicio de la deuda no están sujetos a esa restricción de la meta de inflación porque el pago de las amortizaciones está definido en los contratos y los pagos en intereses dependen del comportamiento de las tasas de interés y la tasa de cambio. Algo similar ocurre con las transferencias por situado fiscal y por participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación ya que estos rubros se calculan con base en la proyección de ingresos.

gasto discrecional del gobierno⁶ y se constituye en un impedimento para implantar una metodología de programación, ejecución y evaluación de presupuesto por programas (mediano plazo).

La tradición de incrementar el presupuesto en un porcentaje predeterminado creó una cultura de negociación entre el MHCP y los funcionarios de las oficinas de planeación de las entidades, que consiste en que la DGP reduce los gastos calculados y las entidades presentan requerimientos de 'carácter necesario' por encima de las metas que fija el Ministerio con el fin de negociar políticamente las participaciones en el total del presupuesto, o dejan rubros abiertos con pequeñas sumas de manera que en la fase de ejecución se realicen los traslados presupuestales pertinentes.

La cultura de negociación explica por qué la gran mayoría de partidas del presupuesto se repiten año tras año como si el sector público estuviese en un estado estacionario. La tendencia hacia la repetición de ítemes se refuerza ante la ausencia de una evaluación administrativa del presupuesto y el poco o nulo conocimiento por parte de la DGP de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República (CGR). Esta anarquía presupuestal no se supera con la concentración del poder de asignación de recursos en el MHCP, que conduciría a un arreglo institucional ineficiente y políticamente inaceptable, sino con la implantación de un presupuesto de base cero para luego pasar a un presupuesto por programas que fortalezca la contabilidad patrimonial del Estado, como se señalará al final de la segunda sección.

Es ineficiente porque por más información que tuviera la DGP jamás tendría un perfecto conocimiento de los requerimientos reales de las entidades, sus funciones, sus procedimientos y, lo más importante, de los *proyectos* por ejecutar. O se requeriría tal nivel de burocracia en la Dirección de Presupuesto que el remedio es peor que la enfermedad. Nadie mejor que los funcionarios de las entidades para conocer sus necesidades y la forma como enfrentan el día a día de sus labores; precisamente por eso es que existe la división del trabajo y la descentralización de actividades que, como lo señalan Adam Smith y la teoría de la descentralización, incrementa la productividad al crear economías de escala. No se necesita la dictadura del MHCP, sino el diseño y conocimiento perfecto de los proyectos de cada institución.

⁶ Corresponden a la inversión los gastos generales y los servicios personales (sueldos y salarios). El resto de gasto no es discrecional porque está determinado por leyes o por relaciones contractuales que no se pueden modificar con facilidad, por ejemplo, el servicio de la deuda.

Es políticamente inaceptable porque las decisiones sobre el gasto deben responder a las elecciones sociales. Una concentración del poder del gasto en manos de una tecnocracia, por bien intencionada que sea, termina por imponer sus propios intereses a espaldas de la sociedad. Aquí el punto es elegir entre un modelo elitista dictatorial y un modelo pluralista donde participen de manera transparente en el proceso presupuestal todos los grupos sociales o grupos de interés.

Otra cosa bien diferente es discutir si la inversión debe estar en cabeza del DNP, y/o si esa entidad debe existir. Desde la reforma del estatuto orgánico de presupuesto en 1989 se debate sobre la conveniencia del actual arreglo institucional. Ayala y Perotti van en el sentido correcto cuando solicitan que el control financiero de la inversión pase al Ministerio de Hacienda, pero su argumento es débil. Según ellos, el cambio se debe hacer porque el MHCP está exento de presiones políticas por parte de los grupos de interés. Ésa no es la realidad del país. Es precisamente sobre ese Ministerio donde recae la mayor presión política porque es la caja que paga la negociación de la agenda política de los gobiernos. Al respecto vale la pena recordar el siguiente diálogo que escribió Jaime Vásquez en 1974 (cuyas cifras habría que traerlas a valor presente), y que tituló el Ministro y el Director de Presupuesto:

Ministro de Hacienda (MH): Tengo urgencia de levantar una partidita de 20 millones de pesos para el puente de Macondo pues hay presiones de personas influyentes que no se pueden ignorar.

Director de Presupuesto (DP): Usted sabe Ministro que no hay un centavo. El déficit es altísimo.

MH: ¿No podría usted buscar en alguna parte de dónde sacarla?

DP: Pero si usted así lo ordena, yo se la busco donde sea.

Dos horas más tarde por teléfono:

DP: Ya están cumplidos sus deseos. El Decreto de adición se lo bajo en algunos minutos.

MH: ¡Qué bien! ¿Cómo lo hizo? Usted es un mago.

DP: Se pudo hacer un reaforo de rentas globalmente consideradas. Es decir, no sólo se obtuvieron sus 20 millones, el Decreto va por veinticinco. Incluir cinco más para el ancianato de mi pueblo pues las monjitas me tienen loco.

MH. Perfecto, usted siempre me las cobra... Mándeme el Decreto tan pronto lo tenga listo.

Mi sugerencia iría más allá de Ayala y Perotti y propondría la eliminación del DNP dado que la coordinación de política macroeconómica se hace en el Ministerio de Hacienda con la Dirección de Política Macroeconómica⁷, y las diferentes políticas

⁷ Además es el Ministerio de Hacienda quien aprueba o rechaza los costos fiscales de las políticas sectoriales.

sectoriales están bajo la responsabilidad de los ministerios (Por ejemplo, industria con el Ministerio de Desarrollo). Esto sería una verdadera eliminación de duplicación de funciones con una asignación clara de las responsabilidades políticas y administrativas.

Fase de estudio y aprobación

En la fase de estudio y aprobación Ayala y Perotti no ven mayor problema, pues el MHCP posee el poder de negociación ante el Congreso de la República, es decir, la eficiencia en el manejo de la política fiscal, en especial en la asignación del gasto, está en función del grado de concentración sin tomar otras consideraciones. Desde luego, el gobierno debe nombrar como su negociador al MHCP con el fin de tener una posición unificada sobre el presupuesto ante las otras ramas del poder; así lo han entendido todos los legisladores y por ello en los estatutos orgánicos de presupuesto siempre se le endosa esa función al Ministerio de Hacienda. En consecuencia, ése no puede ser el tema en discusión. El punto en cuestión está en la capacidad que tiene el Congreso para hacerle contrapeso al gobierno en la evaluación y aprobación del presupuesto.

El arreglo institucional que prevalece desde la década de los sesenta se caracteriza por la ausencia de un partido o una fuerza fuerte de oposición, es un modelo político cooptado (Revéz, 1997). Desde ese entonces existe un intercambio entre el gobierno central nacional y el Congreso de la República. El mercado político consiste en que uno le ofrece prebendas y el otro le aprueba los proyectos de ley sin mayores restricciones⁸. Además, como los Ministros son cuota burocrática de algún grupo político, sus congresistas están atentos para que el presupuesto del respectivo ministerio no se vea afectado por los recortes, en especial aquellos que tengan que ver con contratación. El resultado se manifiesta en la ley de presupuesto con incrementos en los gastos, los recursos para inversión en las regiones, los antiguos auxilios parlamentarios, la cofinanciación de proyectos, etc.

La gestión de los congresistas para conseguir recursos para sus electores no es perverso en sí mismo, siempre y cuando se haga de manera clara. Ésa es una de las formas como funciona la democracia moderna. El problema se encuentra en que en un modelo cooptado,

⁸ Con algunas modificaciones para que los gremios privados no vean afectados sus intereses y les financien las próximas campañas electorales. El comentario del Dr. Fernando Cepeda a la exposición de Alesina en el seminario de ANIF-FEDESARROLLO mostró con suficiencia cómo el ejecutivo controla al legislativo, opinión contraria al argumento de la 'Misión'.

como el que impera en Colombia, es contraproducente para el equilibrio fiscal porque se pierde el control político, se introducen ineficiencias en la asignación del gasto y se corrompen las políticas públicas:

- **El control político:** El legislador pierde autoridad moral y política para evaluar la política fiscal cuando participa en la asignación de las partidas del gasto que implica algún pago por parte del ejecutivo. Su inhabilidad moral surge porque sería juez y parte del proceso. El efecto de esta contradicción se observa en la incapacidad del Congreso para realizar una eficiente etapa de fenecimiento del proceso presupuestal.
- **Se introducen ineficiencias en la asignación del gasto:** Las partidas de un presupuesto bien diseñado deben corresponder a planes y programas que aumenten el bienestar de la población; pero como las partidas presupuestales hacen parte de la negociación política, entonces los rubros no guardan consistencia en el tiempo, aumentan o disminuyen por obra de la coyuntura política, y su impacto en bienestar se reduce.
- **Se corrompen las políticas públicas:** Los legisladores se creen dueños de los rubros presupuestales y presionan a los ejecutores para que favorezcan a sus recomendados.

La parálisis del Congreso para ejercer el control político se refuerza con su incapacidad técnica y su falta de interés para evaluar los rubros involucrados en el proyecto de presupuesto. El legislativo no tiene en su estructura una oficina especializada en evaluación de la política económica. Los asesores de los congresistas no están profesionalmente capacitados para ejercer esa labor. Ese vacío lo cubren solicitudes de información al mismo ejecutivo y en pocas ocasiones a la Contraloría General de la República. Indiscutiblemente el gobierno no va a mostrar sus propias falencias, en sus documentos todo está bien. Y el congresista no tiene el tiempo suficiente para evaluar la verdad de las conclusiones gubernamentales, menos si los documentos están escritos en un lenguaje técnico incomprensible para no economistas.

Frente a la incapacidad técnica del legislativo, el MHCP logra una ventaja comparativa que se utiliza para negociar la agenda legislativa. Por ejemplo, se crean incoherencias entre la Ley de presupuesto y la Ley de endeudamiento porque el Congreso analiza el proyecto de endeudamiento en momento diferente al de estudio y aprobación del presupuesto (documentos que son confusos como lo señalan Ayala y Perotti).

Por lo anterior la fase de estudio y aprobación requiere de profundas modificaciones. La primera es crear en el Congreso de la República una oficina asesora en asuntos económicos y presupuestales, con funcionarios que tengan un nivel académico mínimo de maestría en teoría y política económica y con experiencia en los temas fiscales y monetarios. Ésta sería el equivalente a la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos que tiene un papel protagónico en la evaluación del proyecto de presupuesto pues es la que recibe la información del gobierno y prepara los análisis que van a los comités de presupuesto de ambas Cámaras; y a la Oficina de Auditoría del Parlamento sueco que tiene la tarea específica de auditar al Banco de Suecia.

La segunda consiste en redactar, en un nuevo estatuto orgánico, un artículo donde se prohíba aprobar el proyecto de presupuesto si no se conocen los resultados de la ejecución del año fiscal anterior y algunas evaluaciones aleatorias a la ejecución de la vigencia en curso. Esto implica superar la desmembración existente en todo el proceso y generar una conexión orgánica entre la fase de estudio y aprobación y la de fenecimiento, enlace que acompañado de indicadores de costos financieros y de impacto social permitirían controlar la eficiencia del gasto, herramienta para que el Congreso le imponga metas al gobierno en términos de reducción del déficit presupuestal y operacional. La experiencia internacional en este sentido es favorable. El ajuste fiscal que se logró en Inglaterra y los Estados Unidos de América tiene su origen en el control al presupuesto por parte del Congreso y en la implantación de metas a los respectivos gobiernos (United States General Accounting Office, 1996 y Petrei, 1997)

Y tercero, los puntos anteriores tomarían mayor fuerza si el cambio de las instituciones presupuestales van acompañados de una profunda reforma política para debilitar el mercado político y aumentar la legitimidad del Estado. Este tema se sale del marco del presente comentario.

Fase de ejecución

Con respecto a la ejecución, la investigación de Ayala y Perotti muestra lo engorroso del procedimiento presupuestal, principalmente en la parte de los documentos y las metodologías de registro contable. En este aspecto hay un relativo consenso entre los estudiosos del tema presupuestal. Una modificación al estatuto orgánico puede reducir a dos los documentos que guían la etapa de ejecución y aumentar la cobertura, como lo sugiere el estudio, sin embargo no es suficiente para lograr mayor eficiencia en la política fiscal.

El documento que se comenta descuida aspectos de fondo como la contratación extrapresupuestal (compras de bienes y servicios por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD), el control administrativo⁹ y económico, contratación fraccionada, las modificaciones como los traslados presupuestales, la reducción de partidas sin situación de fondos con el fin de mostrar ajustes fiscales inexistentes, la falta de una política de precios para las compras de los bienes y servicios por parte del gobierno, el control interno que asegure resultados eficientes en la gestión presupuestal, recortes inconsultos que disminuyen la gestión de las entidades, ausencia de una administración financiera, etc.

El control político, administrativo, fiscal y ciudadano sobre la ejecución del presupuesto tiene como una de sus bases la posesión de un sistema de información rápida y confiable con el fin de verificar que los objetivos que se fija la administración se cumplan y el resultado sea eficiente. En Colombia en 1993 se buscó implantar el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIIF), al cual se le asignó cuantiosos recursos provenientes de un préstamo con el Banco Mundial¹⁰. Los resultados prácticos que se obtuvieron fueron nulos pues se continuó con un manejo parcelado de los sistemas de información contable, pese a que siguen los lineamientos metodológicos de la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación. Sólo hasta el 2001 empezó su implantación a nivel del gobierno central nacional. Sin un sistema integrado de información se hace imposible el control administrativo por parte de la DGP.

No basta con tener un sistema de información. Lo importante es usarlo para realizar evaluaciones. En la actualidad la DGP y el DNP no tienen capacidad operativa para ejercer control administrativo sobre el gasto en funcionamiento e inversión respectivamente. Su gestión se limita entre enero y julio a preparar el proyecto de presupuesto, y en el segundo semestre a elaborar el decreto de liquidación para la siguiente vigencia. En los '*ratos libres*' ejercen dos tipos de labores: evalúan cuáles partidas se pueden recortar para alcanzar el nivel de déficit acordado con el Banco de la República y, segundo, se convierten en bomberos que *apagan los incendios* del día a día de la agenda del MHCP y del jefe del DNP.

⁹ Ayala y Perotti mencionan un control administrativo que en la práctica no existe, excepto que por control entiendan el envío de documentos o información por parte de las entidades que jamás es evaluada.

¹⁰ En las primeras etapas del proyecto estaba precisamente como Viceministro Técnico el Dr. Ulpiano Ayala. El 15 de noviembre de 2000 el CONPES aprobó recursos adicionales (Documento CONPES No. 3096).

La reforma del proceso presupuestal debería incluir, primero, un cambio en las funciones de la DGP, la DCP y la Tesorería General con el fin de darles la capacidad operativa para que puedan hacer la evaluación administrativa que permita suprimir o premiar los diferentes proyectos que adelanten las entidades públicas y, segundo, la implantación de la metodología de presupuesto por programas.

Fase de fenecimiento

Esta fase fue ignorada por Ayala y Perotti y es la más importante del proceso presupuestal, pues corresponde a la evaluación política y fiscal que revela las fortalezas, debilidades e irregularidades de la política fiscal y la gestión administrativa.

La Contraloría General de la República está en la obligación de vigilar la gestión fiscal del Estado, en los niveles macro y microeconómico. En el macro realiza la certificación sobre la situación de las finanzas del Estado que debe estar acompañado de recomendaciones al ejecutivo y al legislativo con el fin de mejorar la ejecución de la política fiscal. En el micro se encuentra la revisión de cuentas que está compuesta por la auditoría (de legalidad y financiera), el control de gestión, el control físico y la valoración de los costos ambientales; conjunto de acciones que convergen en el control de resultados de la gestión de cada una de las entidades bajo su vigilancia, fuente de las investigaciones penales y los juicios fiscales.

La Contraloría falla en los dos niveles de la vigilancia del control fiscal. En lo macro no ha podido determinar los costos de la política fiscal, tanto económicos como financieros, como tampoco ha podido hacer valer sus resultados ante las ramas ejecutiva y legislativa. En lo micro, siempre llega tarde. Los mayores escándalos de corrupción fueron identificados primero por otras instancias del Estado o por entidades privadas. Sus informes de auditoría no son técnicamente bien elaborados y esto le permite a la gerencia pública evadir responsabilidades o ignorar las conclusiones y recomendaciones.

El Contralor presenta al gobierno y al Congreso (Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes) las conclusiones y recomendaciones que obtiene del examen de la situación de las finanzas y de la revisión de cuentas y el control de resultados. ¿Y qué pasa? Nada, porque en la evaluación de las cuentas del Estado emerge nuevamente el obstáculo que impone el proceso político. La incapacidad técnica y la falta de autoridad moral del Congreso para juzgar la ejecución presupuestal impide que la Comisión juegue un papel activo para corregir las irregularidades en la ejecución

presupuestal denunciadas por la Contraloría General de la República. En su historia no ha felicitado o enjuiciado a un Ministro de Hacienda ni ha pasado un informe a favor o en contra del Presidente por mal, ineficiente o buen uso de los recursos públicos.

No sobra recordar que el ejecutivo también ignora el informe de la Contraloría, herramienta que podría utilizarse para mejorar la gestión y aumentar la eficiencia del gasto.

La actual práctica incrementalista no permite implantar en la fase de fenecimiento una evaluación presupuestal por objetivos. En consecuencia, una reforma institucional que ayude a superar estos problemas requiere que se establezca un proceso presupuestal que le exija a cada responsable demostrar los avances en su gestión y, ante todo, que la Contraloría y el Congreso asuman un papel protagónico y de sanción que reduzca el déficit fiscal y aumente la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Claro está, su eficacia aumenta si para aprobarle el presupuesto al gobierno se le obliga a corregir los errores que se detecten en la evaluación del presupuesto ya ejecutado. Para ello se puede emplear la figura de plan de desempeño entre el respectivo Ministro y la Cámara de Representantes. Su incumplimiento debería sancionarse con la moción de censura a los Ministros y un juicio al Presidente por falta de control gerencial.

EL DÉFICIT FISCAL, ¿POLÍTICA FISCAL DE CORTO O MEDIANO PLAZO?

Un punto que merece atención especial es la propuesta de Ayala y Perotti con respecto al déficit fiscal operacional como estándar de contabilidad. Consideran que una contabilidad de caja con cobertura para todo el Estado permite mayor transparencia de la política fiscal. Esta propuesta tiene dos aristas que es pertinente examinar a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuál es la mejor medición del déficit? y ¿es importante el patrimonio público?

En primer lugar es pertinente recordar que la construcción de las estadísticas fiscales *no son neutras* desde el punto de vista conceptual. Su cobertura y las partidas que se incluyen o excluyen resultan del marco teórico que las sustenta. Ese marco tiene unos objetivos específicos: satisfacer las exigencias propias de la política fiscal, responder a las necesidades de la política monetaria, conocer el impacto fiscal en las variables reales, integrar en un mismo marco la consistencia de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, cumplir imposiciones legales o simplemente realizar las operaciones de registro, control y evaluación de la gestión financiera (Hernández, 2001).

Además, el déficit es un indicador de resultados que induce en alguna dirección las decisiones de política económica. Pese a su

importancia en el mundo, no existe una forma de *medida única y comprensible* del déficit que abarque toda la operación económica del Estado y permita comparar los resultados entre diferentes países (Levin, 1972; Tanzi, 1985; Blejer, 1988 y 1993). Por ello las metodologías de medición del déficit se construyen a partir de uno o varios parámetros (*legalidad* o marco institucional del país, la *estructura del Estado*, etc.) y del *objetivo analítico* que se persigue con el cálculo por parte de las diferentes instituciones o investigadores.

Como la propuesta de Ayala y Perotti está encaminada a facilitar la toma de decisiones de política fiscal con base en la metodología de caja, tanto para el presupuesto como para el plan financiero, no queda otro camino que concluir que su objetivo analítico es de corto plazo y está en función de una política macroeconómica con predominio en lo monetario. Esta deducción es consistente con la sugerencia de desmontar la planificación de las operaciones del Estado.

En efecto, la metodología de caja registra las *operaciones de caja* o de *tesorería* de las entidades públicas y el déficit o superávit se denomina operacional, y en el ámbito internacional se le conoce como el déficit convencional. Las partidas de ingresos y gastos se llevan a la contabilidad cuando las transacciones entre entidades públicas, o entre éstas y los particulares, implican una transferencia de dinero en efectivo (monedas, billetes y cheques), por eso se llaman *operaciones efectivas*. El registro no tiene en cuenta la vigencia fiscal de las operaciones, lo que interesa es que el pago se realice en el período de corte para la contabilidad de tesorería. En esta metodología los conceptos relevantes son el *recaudo* (ingreso) y el *deseMBOLSO* (gasto) en *efectivo*. Esta estadística sirve para cubrir todo el *sector público no financiero*, o entidades que no cumplen con funciones de financiamiento.

Como el parámetro de registro es el recaudo y el desembolso, entonces el objetivo de la metodología es *especificar el comportamiento de los flujos financieros para establecer el impacto monetario y financiero* de las actividades del sector público en el corto plazo, pues los ingresos y los gastos gubernamentales tienen su contrapartida en una transacción con las entidades financieras, con el Banco de la República o con la liquidez disponible de las familias y las empresas no financieras (FMI, 1986 y Banco Mundial, 1988). Esos impactos económicos se pueden calcular y la política de ajuste macro de corto plazo se puede ejecutar con presteza si las autoridades se guían por los resultados de la programación macrofinanciera, compatible con las operaciones efectivas de caja (FMI, 1984 y 1986).

Uno de los defectos de esta metodología es darle mayor importancia a la *'estabilidad monetaria'* que al desenvolvimiento de

las variables reales. En otras palabras, se puede especificar cuál es el impacto monetario e inflacionario de las operaciones del gobierno, pero no se puede establecer cuál es su efecto sobre la demanda agregada. Ésta es la razón por la cual los llamados monetaristas prefieren esta forma de medición.

Lo anterior no significa que la clasificación de las operaciones efectivas sea incompatible con otras metodologías. Con un buen nivel de desagregación y por medio de puentes metodológicos y reclasificaciones de información se llega a *una parte* de la clasificación que sigue la causación (FMI, 1986 y Banco Mundial, 1988).

Esto que parece un simple problema metodológico tiene trascendencia para el crecimiento del país, pues incluir, excluir o reclasificar partidas conduce a que el tamaño del déficit varíe con consecuencias en las decisiones que deben tomar las autoridades fiscales y con respecto a los verdaderos impactos que la política fiscal tiene en las restantes variables macroeconómicas, especialmente en el valor agregado y la demanda final, y en la determinación del punto de sub o sobreajuste en que se puede encontrar la economía.

El asunto toma mayor importancia si quienes están encargados de guiar la política alteran la metodología de registro con el fin de sobreajustar al sector público. En el caso colombiano, estas alteraciones ya ocurrieron y explican las principales discrepancias alrededor de la clasificación de las operaciones fiscales que tienen impactos monetarios o que implican la venta de activos. Ejemplos:

- En el período 1984-1991 existieron serias divergencias en lo referente a clasificación de la cuenta especial de cambios: mientras unos consideraban, con base en la metodología internacional, que las utilidades o las pérdidas por la compra-venta de divisas se debían registrar por encima de la línea (CGR, 1990; Hernández y Torres, 1991), otros eran de la opinión que ellas deberían consignarse por debajo de la línea (Steiner, 1991).
- A partir de 1992, una vez se inician las privatizaciones, la CGR de acuerdo con la metodología FMI (1986, 143) incluye esos ingresos por encima de la línea, en cambio el CONFIS y el Banco de la República lo hacen por debajo. Alterada la clasificación se eleva el déficit y la Junta Directiva del Banco solicitó y el CONFIS aprobó el ajuste fiscal de los últimos años.

El argumento desarrollado hasta ahora lleva a la conclusión de que implantar un presupuesto con base en el flujo de caja significa darle prelación al manejo monetario, al manejo de corto plazo y a la

imposibilidad de conocer los activos y pasivos del Estado. Lo último significa que para las autoridades fiscales el manejo del patrimonio público pasaría a un segundo plano, o en el peor de los casos no lo conocería. Para reafirmar esta conclusión se debe entender el actual registro presupuestal, como se explica a continuación.

La metodología que sigue el presupuesto es de causación y utiliza el principio de partida doble. Por consiguiente presupone unos ingresos *reconocidos* y unos gastos *apropiados*, en otras palabras, los ingresos se registran cuando existen unos derechos y los gastos cuando el Estado acepta unas obligaciones (FMI, 1984; Levin, 1972 y Rueda, 1999). El *apropiar* un monto determinado de gasto implica que el legislativo obliga a los ordenadores del gasto *a no excederse* de los recursos aprobados, incluidas las modificaciones.

Si todas las operaciones aprobadas se pagaran en efectivo y no existieran los reclamos, los *ingresos reconocidos* y el *gasto apropiado* deben ser iguales al volumen máximo de dinero que el Estado movería en una vigencia fiscal; movimiento que al mismo tiempo significa la creación de partidas activas y pasivas no monetarias. El anterior escenario sirve para hacer énfasis en que el sistema de causación no excluye el registro de los movimientos de caja. Pero como no todo se mueve en efectivo, el registro por causación permite identificar los activos y pasivos del Estado que, obviamente, afectan el patrimonio público.

La metodología de causación permite que los ingresos, los gastos y el superávit o el déficit presupuestal sean los adecuados para evaluar los efectos de la actividad gubernamental sobre las variables *macroeconómicas reales*, pues la ejecución de una partida presupuestal, independientemente del flujo monetario, pone en movimiento las variables macro, en especial la demanda agregada. Igualmente, con la ejecución presupuestal *se calcula* la producción agregada, el ahorro y el consumo real del sistema de cuentas nacionales, que también es de causación. Esto hace que los keynesianos prefieran este tipo de metodología para dirigir o evaluar la política económica.

En Colombia hacia 1984 se perdió la tradición del análisis de causación cuando los hacedores de política fiscal se concentraron en el plan de ajuste de Belisario que implantó la metodología de caja. Antes de esa fecha no se conocía en el país la programación macrofinanciera. Hoy, por ejemplo, no se puede determinar el impacto que sobre el patrimonio público tiene una política de privatizaciones, en cambio sí se conoce si la misma decisión ayuda o no a financiar el déficit en cuenta corriente o en cuánto reduce el déficit fiscal operacional.

Para determinar las consecuencias de la metodología de causación desde el punto de vista de la política económica se puede hacer un paralelo con el sector privado. Cualquier junta directiva, presidente o gerente de una empresa toma los estados de fuentes y usos, los flujos de efectivo, y los balances para determinar la situación de la firma. Con ellos comprueba si se tendrán problemas de tesorería en el corto plazo, la rentabilidad, la eficiencia financiera, la eficiencia administrativa, la viabilidad de largo plazo, los activos fijos, etc., todos ellos, se insiste, con la contabilidad de causación que toma la totalidad de activos y pasivos.

Con una excelente contabilidad presupuestal –responsabilidad de la CGR– que alimente la contabilidad pública patrimonial –a cargo de la Contaduría General de la Nación– el Estado colombiano podría tomar decisiones de política pública similar a como se hace el sector privado. En México, Canadá, Europa, Estados Unidos, Australia, entre otros países, la política fiscal y los planes estratégicos del gobierno se diseñan y ejecutan con base en la contabilidad patrimonial (United States General Accounting Office, 1996 y 1997; OECD, 2001).

La contabilidad de causación no pasó de moda. Por el contrario, el informe del Departamento de Estadística del FMI de su visita a Colombia en 1997 sugiere darle mayor importancia a la Contaduría General de la Nación y propender porque la construcción de estadísticas guarde consistencia con el SCN, es decir, con la metodología de causación.

Con respecto a la propuesta de Ayala y Perotti de excluir como ingresos los recursos del crédito, para seguir los lineamientos del déficit convencional, vale la pena recordar que la causación también lo hace y de manera más consistente. Incluso en la historia de las finanzas públicas colombianas se encuentra que la Ley 34 de 1923 ordenaba excluir el crédito de los recursos de capital. A este cambio habría que incluirle la propuesta de que el presupuesto no se presente desbalanceado ante el Congreso.

Como conclusión general se puede decir que optar por la contabilidad de caja no significa mayor eficiencia en la política fiscal. Apenas dice que el gasto debe someterse a la restricción presupuestal corriente del Estado. Pero si de eficiencia se trata, la reforma debe encaminarse a implantar el siguiente procedimiento:

- En una primera etapa las entidades deben preparar un presupuesto de base cero con el fin de hacer un análisis de costo beneficio para dejar los proyectos de mayor impacto socioeconómico. Ésta sería una fase de transición entre el actual sistema y uno nuevo.

- En la segunda etapa se impone un presupuesto por programas que permita evaluar como se desenvuelven los objetivos y planes específicos del gobierno, de tal manera que el programa de pagos concuerde con el cronograma de ejecuciones de los proyectos.
- Desde luego, en ambas etapas se debe llevar un presupuesto de competencia (metodología de causación) porque el Estado no puede desconocer los derechos y las obligaciones que adquiere en un año fiscal determinado, y mucho menos dejar de calcular su patrimonio.

Estas metodologías presupuestales permiten racionalizar el gasto, tener control administrativo, fiscal, político y ciudadano en la medida que ellos arrojan resultados que se pueden identificar con el respectivo proyecto y como parte del plan de desarrollo que se le ofreció al país y que éste ‘compró’ en las urnas¹¹.

Si de copiar se trata, es pertinente recordar que los países industrializados (¿o desarrollados?) siguen la metodología de causación. La diferencia con Colombia radica en que allí sí se ejerce control por parte del legislativo y de las Contralorías. Estas instituciones piden resultados tangibles tanto del tipo de ejecución financiera (por ejemplo la Government Performance and Results Act de los Estados Unidos) como de ejecución física.

Es pertinente reiterar que un presupuesto por programas requiere de la planeación del Estado y esto asusta a Ayala, Perotti y Alesina. Ellos argumentan como si la planeación en Colombia fijara los precios y por eso llaman a que se deje actuar al mercado. Están lejos de la realidad. Así que cuando en este comentario se llama a que se planifique, lo que se quiere dar a entender es que, como en cualquier empresa privada, el Estado defina las prioridades, diga en cuantos años las alcanzará, qué recursos se necesitan, cómo los obtendrá, qué resultados cuantitativos espera (metas) en el corto y en el mediano plazo y cuáles son los objetivos e instrumentos que utilizará en las políticas sectoriales.

¹¹ Si en el país se quiere desarrollar una democracia representativa, se debería incluir la participación activa del Consejo Nacional de Planeación en la evaluación del presupuesto ejecutado. Ésta sería una especie de representación de la sociedad civil en la evaluación del desempeño del Estado.

¿INCAPACIDAD Y PARCIALIDAD DE LOS ECONOMISTAS NACIONALES PARA HACER PROYECCIONES?

Para cerrar estos comentarios no se puede pasar por alto la propuesta de Alesina (2001, 28) de entregar al sector privado internacional las proyecciones de las variables macroeconómicas. Ésta sí que es una sugerencia abrupta porque, en primer lugar, es un insulto a la capacidad técnica y de análisis de los economistas nacionales, muchos de ellos graduados en universidades norteamericanas y europeas (¿él no cree en sus propios exalumnos?), y en segundo término, implica entregar la autonomía en el diseño de la política a unos agentes que, por más técnicos y bien intencionados que sean, van a:

- Obtener información confidencial de primera mano de las autoridades monetarias y fiscales que les puede dar ventaja en decisiones de inversión en el país.
- Sugerir conclusiones que responden a un paradigma económico que puede estar lejos de la realidad colombiana o de las preferencias políticas de los electores nacionales, o que buscan su propio provecho o de terceros.

Lo que el país debe es apoyar la aparición de economistas y centros de investigación que hagan contrapeso a la unanimidad que surge alrededor de las cifras oficiales por parte de algunas instituciones de investigación con intereses ideológicos o de contratación con el gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, Alberto. 2001. *Reformas Institucionales de Colombia*, Bogotá, Alfaomega y FEDESARROLLO.
- Alesina, Alberto y Perotti, R. 1999. "Budget Deficit and Budget Institutions", en Poterba and Hagen, 1999.
- Ayala, Ulpiano, y Perotti, Roberto. 2000. *The Colombian Budget Process*, Bogotá, FEDESARROLLO, Documentos de Trabajo No. 14, agosto.
- Blejer, M. y Chu, K. Y. 1988. *Measurement of Fiscal Impact (Methodological Issues)*, Washington D.C., International Monetary Fund.
- Blejer, Mario I. y Cheasty, Adrienne. 1993. *How to measure the fiscal deficit*, Washington D.C., International Monetary Fund.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. 1997. *Administración del Estado, Informe Final*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Contraloría General de la República. 1990. "Reflexiones sobre el estatuto orgánico y el presupuesto de 1993", *Informe Financiero*, enero, Bogotá.
- Contraloría General de la República. 1990. "CEC: ¿Cuenta Especial de

- Cambios o Cuenta Especialmente Confusa?”, *Informe Financiero*, mayo, Bogotá.
- Chelliah, R. 1973. “Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit”, *Working Paper*, Washington D. C., International Monetary Fund, noviembre.
- Fondo Monetario Internacional. 1984. *Sistemas de información y contabilidad presupuestal*, Documento INST /84-XIII/4-2, Washington.
- Fondo Monetario Internacional. 1986. *Manual de estadísticas de las finanzas públicas*, Washington D. C., Fondo Monetario Internacional.
- Hernández Rodríguez, Isidro. 2000. *Política fiscal y desequilibrio macroeconómico*, ponencia en el V Congreso Nacional de Decanos de Facultades de Economía, Bogotá.
- Hernández Rodríguez, Isidro. 2001. *Política fiscal macroeconómica, guías de clase*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, Isidro y Torres, Hugo. 1991. “La Cuenta Especial de Cambios”, *Economía Colombiana* 236, Bogotá.
- Levin, Jonathan. 1972. “La medición de las actividades del gobierno”, *Finanzas y Desarrollo* 9, 3, Washington D.C., septiembre.
- OECD. 2001. *Journal on Budgeting* 1, 1.
- Petrei, Humberto. 1997. *Presupuesto y control, Pautas de reforma para América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Poterba, J. 1996. *Do Budget Rules Work?*, NBER Working Paper No. 5550.
- Poterba, J. y Von Hagen, J., editores. 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Cambridge, NBER and University of Chicago Press.
- Premchand, A. y Antonaya, A. L., compiladores. 1988. *Aspectos del presupuesto público*, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Revéiz, Edgar. 1997. *El Estado como mercado, La gobernabilidad económica y política en Colombia*, Bogotá, FONADE-Carlos Valencia.
- Steiner, Roberto. 1991. “La Cuenta Especial de Cambios, las utilidades del Banco de la República y el déficit del sector público”, *Ensayos sobre política económica* 20, Bogotá, diciembre.
- Tanzi, Vito. 1985. “La experiencia del déficit en países industriales”, *Finanzas y Desarrollo* 20, 4, Washington D.C, diciembre.
- United States General Accounting Office. 1996. *Budget issues, Deficit Reduction and the Long Term*, Washington, GAO/T-AIMD-96-66.
- United States General Accounting Office. 1997. *Performance-Based organizations, Lessons From the British Next Steps Initiative*, Washington, GAO/T-GGD-97-151.