



ENSAYOS

sobre política económica

Instituciones políticas y presupuesto público: el caso de Colombia, 1990-2003

Néstor Pubiano
Luis Mario López

Revista ESPE, No. 46-II Edición Especial 2004
Páginas 306-356



Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista *Ensayos Sobre Política Económica* (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando nadie obtenga lucro por este concepto y además cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El(los) autor(es) del documento puede(n) además colocar en su propio website una versión electrónica del documento, siempre y cuando ésta incluya la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción del documento para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro website, requerirá autorización previa del Editor de ESPE.

Political Institutions and Public Budget: The Case of Colombia, 1990-2003

Néstor Rubiano *

Luis Mario López **

The authors are, respectively, economist and master in economics, Los Andes University, and economist, Pontifical Javeriana University. We are grateful for both the critics and suggestions on a past version of this essay performed by the anonymous referees from the Review and the Professor Germán Ruiz. It has been a valuable help. This work is our exclusive responsibility and do not compromises to Central Bank of Colombia nor General Comptrollership of Republic where we work.

* Contraloria General de la República. E-mail: nrrubiano@contraloriagen.gov.co

** Contraloria General de la República. E-mail: lmlopez@contraloriagen.gov.co

Document received May 14th 2004, final version accepted September 20th 2004.

Abstract

This essay links empirical evidence of public budgets with some political habits (informal institutions) in Colombia. The first part is theoretical and fixes the concepts of institutions, fiscal rules and clientelism. The second reviews some empirical studies which connect colonial institutions and economic performance. In section three, budget statistics are presented in support of hypotheses about political logics that conduct the deals in Colombian Congress. Finally, we evaluate the consequences of this political game on budget objectives.

JEL Classification: H61.

Keywords: *political economy, fiscal policy, national budget, budget policy.*

Comentarios: Germán Ruiz.

Instituciones políticas y presupuesto público: el caso de Colombia, 1990-2003

Néstor Rubiano *
Luis Mario López **



Este ensayo vincula evidencia empírica de los presupuestos públicos con algunos hábitos políticos (instituciones informales) en Colombia. La primera parte es teórica y precisa los conceptos de instituciones, reglas fiscales y clientelismo. La segunda reseña algunos estudios empíricos que conectan las instituciones coloniales con el desempeño económico. En la sección tres se presentan estadísticas presupuestarias en apoyo de hipótesis sobre las lógicas políticas que gobiernan las negociaciones en el Congreso colombiano. Finalmente, evaluamos las consecuencias de este juego político sobre los objetivos presupuestarios.

Los autores son, en su orden, economista y magíster en economía, Universidad de los Andes, y economista, Pontificia Universidad Javeriana. Agradecen las críticas y sugerencias realizadas a una versión anterior de este ensayo por los jurados anónimos del Comité Editorial de la revista y por el profesor Germán Ruiz. Ha sido una valiosa ayuda. Este trabajo es de nuestra responsabilidad exclusiva y no compromete al Banco de la República de Colombia ni a la Contraloría General de la República, en la que laboramos.

* Contraloría General de la República. Correo electrónico: nrrubiano@contraloriagen.gov.co

** Contraloría General de la República. Correo electrónico: lmlopez@contraloriagen.gov.co

Documento recibido el 14 de mayo de 2004; versión final aceptada el 20 de septiembre de 2004.

Clasificación JEL: H61.

Palabras clave: economía política, política fiscal, presupuesto nacional, política presupuestaria.

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo vincula la evidencia empírica de sumas aprobadas y por fin ejecutadas del presupuesto general de Colombia con hipótesis sobre ciertas costumbres políticas (instituciones informales) colombianas. La primera sección es teórica y precisa los conceptos de instituciones, reglas fiscales formales y de clientelismo como regla informal de la política colombiana. La segunda reseña alguna literatura reciente e importante sobre desempeño económico y herencia cultural colonial. En la tercera sección se presentan estadísticas presupuestarias de Colombia en apoyo a nuestras hipótesis sobre las lógicas yacentes en la negociación de Ejecutivo-Legislativo en esta materia. Se concluye con los resultados del juego político colombiano sobre los grandes objetivos presupuestarios y algo de prospectiva.

II. TEORÍA

A. INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

North, D. (1990) ha construido una teoría armónica y sencilla de las instituciones. Ellas son reglas del juego ideadas por la sociedad para organizar las interacciones (económicas, políticas o sociales) entre los individuos que la conforman. Proveen una estructura a su vida diaria y reducen su incertidumbre. Son limitaciones impuestas a las personas para el ejercicio de su autonomía y equivalen al reglamento de un deporte competitivo por equipos. Unas reglas adoptan la forma de derecho escrito (formales) y otras, tanto o más importantes, son informales (costumbres, tradiciones, códigos de conducta, interpretaciones de reglas formales, obsesiones colectivas...). En este sentido, puede afirmarse que las instituciones son un mecanismo esencial de la reproducción de la especie pues cumplen funciones análogas a los códigos genéticos que proveen orden social en las especies no humanas, o cuando menos, en los antropoides.

Es necesario distinguir entre instituciones y organizaciones. Estas últimas son grupos de individuos vinculados por objetivos o intereses comunes y pueden clasificarse como políticas (partidos, cuerpos legislativos, agencias reguladoras...), económicas (hogares, empresas, cooperativas, gremios, sindicatos...), sociales (iglesias, clubes deportivos...) y educativas (escuelas, universidades, centros de capacitación...).

Las reglas, o marco institucional, ofrecen a las organizaciones estímulos y desestímulos que determinan en alto grado su morfología. A su vez, las organizaciones pugnan por alterar dicho marco a su favor de modo que se facilite la consecución de sus objetivos. Como resultado de esta interacción las reglas y organizaciones sufren transformaciones que pueden ser graduales o repentinas. Mientras que las instituciones formales pueden desaparecer de un día para otro, una costumbre incrustada en la psiquis colectiva (institución informal) ofrecerá fuerte resistencia antes de ser definitivamente desterrada de la vida social.

El entramado de reglas formales e informales configura el marco institucional en que se desenvuelven los individuos y las organizaciones en pos de sus objetivos. La especificidad del marco institucional de una sociedad y la mayor velocidad de los cambios formales respecto de las costumbres (instituciones informales) marcan en buena medida su senda de cambio histórico.

El sistema de precios y mercados libres opera siempre sobre un marco institucional concreto, históricamente determinado, nunca en el vacío. Este enfoque ofrece entonces un principio de explicación al interrogante: ¿por qué una misma legislación escrita e idénticas políticas económicas arrojan resultados disímiles en sociedades diferentes?¹.

Ahora bien, vigilar que individuos y organizaciones cumplan las reglas e imponer castigos a los infractores, son actividades que absorben energías humanas y recursos materiales; es decir, conllevan costos a los que se denominan “de transacción” o de “negociación del intercambio”. Se pueden clasificar como: i) costos de definición, protección y cumplimiento de derechos de propiedad (económicos o

¹ En un reciente trabajo, North, *et al.* (2003) se dan a la tarea de explicar por qué dos grandes regiones del planeta, Norteamérica y Suramérica, con similares dotaciones de recursos naturales, tamaños geográficos y guerras de independencia exitosas, muestran hoy tan marcadas diferencias en crecimiento económico, pobreza y estabilidad política.

políticos), entre los cuales se destaca la administración de justicia por parte del Estado, y ii) costos de verificación de los atributos de las mercancías y bienes transados (básicamente, costos de información). Estos costos de transacción adicionados a los de transformación constituyen los costos totales de producción.

En la medida en que las sociedades son más numerosas, profundizan la especialización del trabajo y generan bienes y servicios más complejos, los costos de transacción adquieren creciente importancia y las instituciones ocupan un lugar central en el análisis económico.

**B. EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y BUROCRACIA:
REGLAS FORMALES EN EL PROCESO PRESUPUESTAL**

El proceso presupuestal público es esencial en las modernas sociedades democráticas y con economías de mercado. La Cepal (1998, p. 41) expone el fenómeno en los siguientes términos:

“(…) Todo programa de políticas públicas presupone operaciones de naturaleza fiscal -cobro de impuestos, compra de bienes y servicios, pago de subsidios, transferencias y otros- (...) En sociedades plurales y democráticas, dichas operaciones integran el plan de gastos e ingresos del Ejecutivo y deben ser aprobadas por el Congreso (...) El resultado del debate en torno a dicho plan evidentemente depende del juego de fuerzas existente (...). Cuando estas permiten el desarrollo de mayorías o coaliciones políticas duraderas y de consensos básicos estables respecto del papel del Estado en la economía, de las modalidades, la extensión e intensidad de las intervenciones gubernamentales y, *sobre todo, de la manera en que deben ser financiadas y distribuida su carga entre los miembros de la sociedad, entonces están dadas las condiciones necesarias para un eficaz funcionamiento del Estado y la ejecución de programas de gobierno.* Cuando, por el contrario, dichos consensos son débiles, o no se traducen, en mayorías o coaliciones parlamentarias con puntos de vista convergentes (...) sólo cabe esperar que las finanzas públicas presenten una fragilidad crónica”².

² Incluso un enfoque marxista aceptaría, en principio, la anterior explicación. La puja parlamentaria en la definición de políticas fiscales es la expresión concentrada de la lucha de clases sociales por la distribución del ingreso y la riqueza. (Las cursivas del texto citado son nuestras).

Para el poder ejecutivo las políticas fiscales y tributarias pueden ser principalmente un asunto de “estabilización macroeconómica” o “regulación” del capitalismo, pero en el poder legislativo el resultado del juego es vital para el orden social. En las modernas sociedades occidentales esta desestabilizadora lucha de clases es atenuada y canalizada (“civilizada”) por sólidas instituciones políticas democráticas e ideas compartidas de “justicia social” construidas durante décadas.

Algunos autores contemporáneos como Holmes (1999) recomiendan no perder de vista que el proceso presupuestal es de naturaleza política (una elección pública) y no meramente contable. La moderna teoría de la hacienda pública acepta que son básicamente tres los objetivos del proceso presupuestal:

- **Disciplina fiscal y macroeconómica.** El paquete presupuestal debe respetar las restricciones y los equilibrios macroeconómicos: los ingresos y gastos proyectados, el tamaño y financiación del déficit así como sus impactos sobre los grandes agregados y variables importantes (deuda pública, producto interno bruto (PIB), tasas de interés, tasa de cambio...) son la materia de discusión. Normalmente, el Ejecutivo tiene gran preponderancia en el tamaño global del presupuesto.
- **Asignación de recursos a prioridades sociales.** Tiene que ver con la composición del presupuesto y la jerarquización de demandas sociales que, normalmente, exceden el tamaño posible del paquete fiscal. El Legislativo, como representante de los intereses de sus electores, tiene gran injerencia en estas definiciones.
- **Disciplina microeconómica.** El gasto público es eficaz si obtiene los resultados previstos (cierta cantidad y calidad de bienes y servicios) y además es eficiente si lo hace a los menores costos posibles. Con relación a los ingresos, la gestión es exitosa si recauda la mayor suma posible al menor costo. Esta gestión está en manos de la burocracia comandada por el Ejecutivo.

Las interacciones entre estos agentes (Ejecutivo, legislativo y burocracia) directamente vinculados al proceso presupuestal público pueden describirse como de principal-agente. Cuando una persona *A* (u organización) detenta derechos políticos o de propiedad sobre activos y los delega en otra persona *B* (u organización) que ejecuta sus decisiones y/o representa sus intereses, entonces nos encontramos frente a la relación entre un principal (*A*) y su agente (*B*). El proceso

presupuestal está repleto de este tipo de relaciones. En efecto, los políticos que ganan las elecciones son agentes de los votantes (principales), quienes les delegan el poder y su representación. La burocracia estatal es agente de los políticos, en la medida que ejecuta decisiones tomadas por ellos en los cuerpos legislativos y en los gabinetes ministeriales.

Ahora bien, si los individuos son demasiado egoístas y sólo pretenden maximizar su riqueza neta, entonces los intereses del principal y de su agente no necesariamente coinciden. El director de una entidad estatal podría no ejecutar el presupuesto asignado por el Legislativo a un programa determinado, o peor aún, hurtarlo. Un empleado, público o privado, podría mimetizarse en una organización y vagar durante años antes de ser detectado. Un político podría incumplir sistemáticamente sus promesas electorales sin que el elector pueda enterarse fácilmente de tal proceder.

En estas circunstancias, el principal debe incurrir en el costo de obtener información sobre las acciones de su agente. Para decirlo en términos de McKenzie (1997, p. 19), “(...) los principales no tienen la capacidad de seguir perfecta y gratuitamente las acciones de los agentes, quienes tienen preferencias y objetivos distintos de los suyos”. En términos generales, los principales (quienes detentan derechos políticos o de propiedad sobre activos) tratarán de elaborar contratos que los ligen a sus agentes del modo más preciso posible para minimizar la probabilidad de verse despojados de sus derechos y/o ver mal representados sus intereses y decisiones.

Un presupuesto público puede verse como un contrato. En términos de Sandoval (1999) el principal (Nación) entrega su soberanía tributaria al Congreso. Como mandato subsidiario o subcontrato, el Congreso se convierte en principal imponiendo tributos y determinando su destino a la vez que autoriza al Ejecutivo (agente) para su cobro y ejecución. El Gobierno a su vez delega en la burocracia (su agente) dichas actividades. El contrato fiscal tiene como característica en los estados democráticos que la demanda de bienes y servicios de los principales (votantes) está mediada por el sistema político. En otras palabras, quienes deciden qué demandas se atienden, cuándo y cómo (mediante el gasto público) son los agentes políticos en el Legislativo y el Ejecutivo.

En esta perspectiva, la elaboración, aprobación y ejecución de un presupuesto público es un complejo “contrato político” sobre las fuentes (ingresos) y usos

dados (gastos) a los recursos del público. El contrato es elaborado por un principal (la ciudadanía), dos agentes suyos (Ejecutivo y Legislativo) y un agente de estos últimos (la burocracia). Los costos asumidos por todos ellos para verificar que el contrato se cumpla pueden catalogarse (siguiendo a North) como un “costo de transacción” del sistema democrático.

Ahora bien, como dijimos, no necesariamente los intereses de los agentes coinciden con los del principal. La natural tendencia de los políticos a favorecer a los electores con alto gasto público y bajos impuestos (con miras a maximizar sus posibilidades de reelección) podrían conducir a déficit y deudas insostenibles en el mediano plazo. O a que no se incluyeran en el presupuesto partidas para necesidades sociales básicas. Grupos privados que ejercen *lobby* en los parlamentos podrían imponer pesadas cargas tributarias a los asalariados y bajas a los empresarios. También podría suceder que el Ejecutivo dirigiese los recursos a destinos diferentes de los aprobados o que la burocracia ofrezca bienes y servicios a costos que duplican o triplican los del mercado, despilfarrando los dineros del público.

Para reducir estos riesgos y acrecentar la probabilidad de que el contrato presupuestal cumpla con sus grandes objetivos (disciplina macro y micro, atención a prioridades sociales) la sociedad establece reglas formales en materia fiscal que hoy en día podrían catalogarse así (Alesina, 1999):

1. Reglas numéricas

Es muy conocida la norma del “presupuesto balanceado” (ingresos iguales a egresos) que presenta la ventaja de atajar déficit excesivos pero resta flexibilidad a los gobiernos para suavizar los ciclos económicos (en períodos de expansión parece razonable dirigirse hacia el superávit y en los de recesión, ampliar el déficit). Asimismo, esta regla genera incentivos para que Gobierno, Parlamento y burocracia presenten documentos presupuestarios poco transparentes (de difícil interpretación y con prácticas contables no estandarizadas).

Otra regla numérica es imponer un tope al déficit (como porcentaje del PIB, por ejemplo), con lo cual el Gobierno gana flexibilidad para enfrentar los ciclos. El problema con este tope es que los ajustes fiscales pueden hacerse mediante mayores tributos y no necesariamente con recortes de gasto, lo cual no es siempre recomendable. Finalmente, algunos países imponen topes a la emisión de deuda

pública estipulando, verbigracia, que ella no puede exceder el monto del déficit propuesto.

El autor se inclina por la regla de presupuesto balanceado para los gobiernos locales ya que estos no tienen responsabilidades de estabilización macroeconómica (exclusiva del Gobierno nacional) y, además, tienden a generar déficit grandes a la espera de que el Gobierno central los absorba.

2. Reglas sobre procedimiento de votación

Con reglas “cerradas” un legislador (o el ministro de finanzas) propone un presupuesto y los demás votan a favor o en contra. Si no es aprobado por más del 50% de los votos entonces otro legislador (o el ministro) presenta uno nuevo y se vota hasta que finalmente algún presupuesto es aprobado. En estas circunstancias la minoría no logra enmendar nada y sencillamente debe plegarse a la decisión mayoritaria. El procedimiento es rápido pero puede carecer de una gran base de apoyo político.

Con reglas de votación “abiertas” el presupuesto inicial ofrecido por un legislador (o el ministro) puede ser enmendado en el debate antes de exponerlo a votación plenaria. El procedimiento da lugar a transacciones al interior de los legisladores y entre estos y el ministro, gracias a lo cual el presupuesto resulta mejor distribuido. El problema es que como efecto del proceso negociador tiende a ser más abultado que en el caso de una regla “cerrada”. En algunas naciones el Ejecutivo determina el monto máximo del presupuesto y los legisladores solo tienen derecho a enmendar su distribución sin afectar ese tope.

En términos generales, un procedimiento más “jerárquico”, que otorga gran poder al ministro de finanzas en el Congreso, arrojará presupuestos y déficit menores, comparados con los resultantes de procedimientos más “colegiados”, donde los legisladores tienen grandes atribuciones sobre el monto del presupuesto.

3. Reglas sobre transparencia

Pueden existir reglas numéricas y de votación, pero cuando los documentos presupuestarios son profusos y confusos, aún para los especialistas, entonces el seguimiento y control a la ejecución de los presupuestos se hace una tarea muy difícil.

Una de las modalidades más comunes de oscurecer la información presupuestal es la manipulación estratégica de los pronósticos sobre variables muy relevantes, en particular, el crecimiento esperado del producto nacional que afecta directamente los ingresos fiscales esperados y, por ende, el gasto aprobado. Por tal motivo, el autor se muestra en desacuerdo con los presupuestos plurianuales que implican proyecciones del PIB a largo plazo.

Otro procedimiento que reduce la transparencia es la inclusión o exclusión del presupuesto de ciertas partidas mediante la contabilidad “creativa”, es decir, el uso por los gobiernos y la burocracia de conceptos y definiciones no estandarizadas que violan las reglas contables comúnmente aceptadas.

C. *EL CLIENTELISMO: REGLA INFORMAL
EN LA POLÍTICA COLOMBIANA*

1. Definición

Leal y Dávila (1990, pp. 38 a 40) citan a Scott (1970) para precisar el concepto de clientelismo. Se trata de una forma de intercambio interpersonal

“que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más estatus socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos estatus (cliente); a su vez, este corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales (...). Los agentes operan en tres niveles; el primero, como relaciones entre personas, el segundo, como conexiones entre agregados de personas y patronos o burócratas, y el tercero, como ‘interfases’ que vinculan comunidades enteras a la sociedad”.

Se trata de un fenómeno más propio de organizaciones sociales en las cuales rige el paternalismo, el autoritarismo, al igual que la lealtad y la fidelidad como base de la contraprestación de servicios. Se es leal a personas concretas y no a leyes u otro tipo de reglas generales e impersonales. En las sociedades modernas, por el contrario, son estas últimas las predominantes.

Otros autores añaden que el clientelismo se activa ante la inseguridad social generada por la escasez de algún factor de producción y en condiciones tales que la

parte subordinada no tiene capacidad alguna de rechazar el intercambio propuesto. Es el mecanismo usado por algunos grupos sociales para acceder a bienes y servicios que las instituciones dominantes del sistema no logran satisfacer.

Con la creciente separación de Estado–sociedad civil que caracteriza a la organización social capitalista aparece el clientelismo político moderno. Es caracterizado como la apropiación *privada* de recursos *públicos* para instrumentar relaciones políticas de clientela, sustentadas en el antiguo y difundido valor social de la lealtad personal. El objetivo del líder clientelista es la acumulación y mantenimiento de un capital electoral que le asegure su permanencia indefinida en el poder. En Colombia, al diluir la tradicional coincidencia entre liderazgo político y poderío económico, el clientelismo estimuló la movilidad social y permitió que el regionalismo bipartidista sustituyese al antiguo y elitista liderazgo nacional (Leal y Dávila, pp. 46, 47).

El objetivo central del profesional de la política en Colombia es producir y preservar un capital electoral en el ámbito geográfico de su facción partidista, tarea que demanda recursos para dos propósitos:

- financiar campañas electorales
- invertir en las áreas de influencia que le son leales

Se comprenderá entonces que *algunas partidas* presupuestarias (no el presupuesto *total*) son objeto de la mayor atención del líder clientelista. Su problema no es la *macroeconomía* sino la microeconomía de ciertas entidades, ciertos municipios, ciertos rubros del presupuesto. Esto configura una grave falla del “mercado político” colombiano: la responsabilidad por la provisión de un bien público esencial (la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo) es ajena al Legislativo y pareciera descansar exclusivamente en hombros del Ejecutivo.

Los famosos y discutidos “auxilios parlamentarios”³, creados en el año 1968 y (formalmente) eliminados por la Constitución de 1991, parecen ser el reconocimiento tácito de esta “división del trabajo” entre los dos poderes públicos. El Ejecutivo regula la modernidad capitalista (definiendo tamaño global del presupuesto, del déficit y de la deuda) y suministra algunos bienes públicos en forma masiva (“industrial”).

³ Dichos auxilios consistían en una partida de gasto incluida en el presupuesto general de la Nación que luego los congresistas distribuían entre sí fraccionándola y dirigiéndola a entidades reales y ficticias con el objeto de “atender necesidades sociales” en las regiones.

Mientras, el Legislativo, mejor dicho, cada líder clientelista, reproduce su capital electoral en su región suministrando bienes en forma focalizada, individualizada (“artesanal”).

La sociedad colombiana logró así adecuar y generalizar un tipo de relaciones provenientes del pasado, integrándolas como *vertebración* de su sistema político a medida que se transformaba velozmente y adquiría los patrones propios de la organización capitalista (Leal y Dávila, p. 47).

Echemos un vistazo a nuestro pasado.

2. Antecedentes históricos: la administración pública en la colonia española

El historiador Jaime Jaramillo Uribe (1978) realizó un penetrante análisis de nuestro pasado político-administrativo.

“(…) no debe olvidarse que el Estado español indiano no conoció, ni se organizó sobre la base del principio moderno de la separación de poderes u órganos de la administración pública. Este hecho, por supuesto aumentaba los conflictos de jurisdicción”.

Las reales cédulas de 1789 y 1790, cuenta el historiador (p. 181), ordenaban que funcionarios de la talla de ministros se dedicaran a sus obligaciones:

“(…) La lucha de las autoridades metropolitanas contra la lentitud, el abandono de funciones y la dedicación de los funcionarios a sus menesteres privados, fue continua (…) el compartir las gestiones públicas con negocios privados de comercio y actividades agrícolas, fue un hecho común sobre todo entre corregidores y miembros de la burocracia menor (…) el mal se presentaba también en los cabildos. Estos fueron en el caso general inoperantes, con excepción de los cabildos de ciudades de alguna importancia, por ausencia permanente de los regidores que preferían vivir en sus estancias a permanecer en villas y poblados⁴.

⁴ En la actualidad se considera cosa normal en algunas regiones colombianas que, por ejemplo, los concejales de un municipio estén residenciados en otro.

Si algunas cosas así ocurrían en la capital del Virreinato, se pregunta Jaramillo, supóngase lo que sucedía en los menores municipios del país. Otra de las claves suministradas para entender nuestro presente político-administrativo es la siguiente (p. 182):

“(…) Como la provisión de cargos públicos era considerada una regalía de la Corona, hubo en la administración colonial una considerable cantidad que se adjudicaba por venta en subasta pública (…) entre ellos los oficios concejiles de los municipios (regidores, alcaldes, alguaciles, etc.). Los cargos así obtenidos podían ser vitalicios y en ocasiones transmitirse por herencia y a perpetuidad según la fórmula llamada a juro de heredad perpetua (…).

Otra modalidad de la asignación de cargos, estuvo constituida por la llamada futuras (…) consistía en el otorgamiento de una posición administrativa (…) para ser ocupada por el beneficiario en el momento en que quedara vacante (…), fue en muchas ocasiones una venta disimulada”.

Como resultado de estas erróneas políticas administrativas destinadas a aliviar la crisis fiscal de la Corona, Jaramillo, apoyado en un informe de 1729 dirigido a la Audiencia por el mariscal Antonio Manso, resume así los inveterados vicios de la administración colonial:

“(…) inexperiencia de los funcionarios, nepotismo, favoritismo, impotencia de los presidentes y virreyes frente a un cuerpo de oidores frecuentemente impreparados y muchas veces dispuestos a posponer los intereses del Reino a sus propios intereses y los de sus parientes y amigos”.

Estas características de la administración colonial constituyen, sin duda, un antecedente remoto, la matriz cultural del moderno clientelismo político colombiano.

III. INSTITUCIONES COLONIALES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO: ALGUNA LITERATURA EMPÍRICA RELEVANTE

Varias hipótesis afirman que los regímenes políticos autoritarios conducen más fácilmente al desarrollo económico, en razón de que una mano fuerte, exenta de contrapesos políticos y de negociaciones con los actores sociales, garantiza las

reformas que estabilizan las economías capitalistas⁵ y las sitúan en la senda del crecimiento autosostenido de la producción. El trabajo de Rodrik (1997) menciona experiencias de países con gobiernos autoritarios que obtuvieron notables tasas de crecimiento económico durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, que suelen exhibirse como prueba de dicha hipótesis. Chile, bajo el régimen de Pinochet, y las economías del sudeste de Asia, son los ejemplos más citados.

Contra este argumento se yergue evidencia empírica desfavorable: países que no prosperan bajo regímenes autoritarios (Zaire, Uganda, Haití) y países que han logrado su estabilización macroeconómica bajo regímenes democráticos (Bolivia, 1985; Argentina, 1991; Brasil, 1994; transición de Polonia hacia el capitalismo). Otros trabajos argumentan que las democracias, comparadas con los regímenes autoritarios, posibilitan un mejor desempeño económico por las siguientes razones (Rodrik, 1997, pp. 8 y 15):

- Bajo las democracias el rango de políticas económicas practicables se restringe a las preferidas por la mayoría de los electores, lo cual hace menos probable la adopción de políticas extremas.
- Formas institucionalizadas de participación política permiten a la mayoría expresarse sin acudir al conflicto y la lucha civil.
- En las democracias es más difícil excluir de las recompensas económicas a los perdedores en la competencia política.

La idea subyacente a estas hipótesis es que las instituciones democráticas cuentan con mecanismos participativos que acogen a una más diversificada gama de tomadores de decisiones y hacedores de política, son políticamente legítimos y se sujetan al imperio de la ley para regular el conflicto social. Se producen entonces distribuciones de ingreso y de riqueza más equitativas en períodos de prosperidad y más equitativas distribuciones de los costos del ajuste macroeconómico, en épocas de vacas flacas. Como resultado, los grupos sociales tienden a incluirse en juegos más cooperativos y a excluirse de confrontaciones abiertas. Es necesario

⁵ En términos generales, por estabilización macroeconómica se entiende la obtención de una inflación de un dígito, y una tasa de cambio "de equilibrio" y una deuda pública sostenible (pagable), también en el mediano plazo.

advertir que en este enfoque yace un juicio normativo: las libertades civiles y los derechos políticos tienen un valor intrínseco, independientemente de sus consecuencias económicas.

La anterior argumentación a favor de la democracia y su benéfico efecto económico ha encontrado importante apoyo empírico en estudios contemporáneos. Para una muestra de 90 países con diversos regímenes políticos, y el período de 1970 a 1989, el mismo autor analizó sus estadísticas de crecimiento anual del PIB por habitante y sus indicadores de democracia política, junto a otras variables. Los resultados no sugieren ninguna relación clara entre régimen político y crecimiento económico de largo plazo. Pero, una vez se divide la muestra en dos grupos (uno con “alta” y otro con “baja” democracia), el estudio econométrico encuentra que la volatilidad (las alteraciones bruscas del PIB de un año a otro) es sustancialmente menor en las democracias que en las autocracias. Los resultados también muestran que una mayor democracia causa menor volatilidad del consumo y la inversión. Igualmente sugieren que en las autocracias el juego económico es mucho más riesgoso para los agentes económicos (Rodrik, 1997, pp. 4, 5 y 6). El estudio encuentra que las caídas del crecimiento económico están fuertemente asociadas a una mayor independencia del Ejecutivo y una menor participación política de los grupos sociales no-élites. Finalmente, los datos arrojan una positiva y robusta asociación estadística entre derechos democráticos y salarios recibidos por los trabajadores (ibídem., pp. 10 y 11).

Otro reciente estudio econométrico (Acemoglu, Johnson, Robinson y Thaicharoen, 2002) examina también las relaciones entre instituciones políticas y desempeño económico de los países, en el período de posguerra. Controvierte el enfoque del Consenso de Washington, según el cual la causa primaria del bajo crecimiento del PIB es la mala calidad de las políticas económicas implementadas por los gobiernos. Aceptando que existen políticas erróneas (alta inflación, abultados e insostenibles déficit públicos, tasas de cambio sobrevaluadas...), argumentan que estas son el resultado no de políticos o técnicos que ignoren sus perjuicios para la macroeconomía, sino de profundas “debilidades” institucionales.

Por “debilidad” los autores entienden un conjunto de factores tales como: instituciones políticas carentes de mecanismos que restrinjan a las élites y a los políticos, inefectiva defensa de los derechos de propiedad de los inversionistas, corrupción propagada y limitada participación ciudadana en el diseño de la política, que dificulta a variados grupos resolver los conflictos distributivos vía compromisos

(Acemoglu *et al.*, p. 9). En su concepto, estas fallas están *históricamente determinadas y en muchas naciones son el resultado de su pasado colonial*. Allí donde las tasas de mortalidad de los colonizadores fueron elevadas, estos tendieron a implantar instituciones más “extractivas” de rentas y caracterizadas por concentrar el poder en manos de una pequeña élite; por el contrario, en países donde afrontaron tasas de mortalidad reducida optaron por echar raíces más fuertes en el territorio y construir instituciones menos “extractivas” (ibídem, p. 2).

Esta herencia cultural ayuda a explicar la debilidad institucional e inestabilidad de las naciones ex coloniales. En estas, las escasas restricciones sobre los políticos y las élites para tomar el control del aparato estatal hacen enormes las ganancias económicas de detentar el poder, lo que genera luchas intestinas y cíclicas por acceder a él. Los políticos, si es que quieren permanecer en el poder, se ven forzados a adoptar medidas económicas insostenibles para satisfacer a las variadas élites. Los empresarios, por su parte, afrontando escenarios inciertos, tienden a invertir en actividades de las cuales puedan retirar rápidamente los capitales. Adicionalmente, una limitada participación ciudadana en la confección de la política dificultará a varios grupos sociales la resolución de conflictos distributivos vía compromisos. Estos rasgos institucionales causan crónica inestabilidad política y económica⁶. Su argumento se resume así (ibídem, p. 4):

“(…) En sociedades institucionalmente débiles, las élites y los políticos encontrarán mecanismos de expropiar a diferentes segmentos de la sociedad, que van desde políticas micro hasta variadas políticas macroeconómicas. Es la presencia de este tipo de expropiación y las batallas de poder por el control del Estado para tomar ventaja de las rentas resultantes, lo que subyace a los malos resultados macroeconómicos y la volatilidad. Una implicación lógica de este enfoque es un efecto de vaivén: si las élites están impedidas para usar un instrumento particular, en la medida que las debilidades institucionales permanezcan, un probable resultado es que ellas perseguirán sus objetivos usando otros instrumentos. Y esto, creemos, es la

⁶ Debe precisarse que cualquier paquete de política económica contiene, explícita o implícitamente, grupos sociales “ganadores” y “perdedores”, en cualquier espacio y tiempo. Lo que parece suceder es que en las naciones de mayor desarrollo económico y estabilidad política, las restricciones a las élites para usar a su favor la política económica (coyuntural, por definición), son muy fuertes, gracias a lo cual la distribución del producto y la riqueza entre las clases sociales se juega, en gran medida, en la esfera privada.

razón por la cual ninguna de las variables macroeconómicas estándar es el principal canal mediador del efecto de las instituciones sobre la volatilidad y la crisis”.

Esta historia la sometieron sus autores a pruebas econométricas con datos de 96 países con pasado colonial para el período de 1970 a 1997⁷. En todos los casos, países con grandes índices de gasto público, alta inflación y tasas de cambio sobrevaluadas, exhiben un crecimiento económico más lento y volátil (ibídem, p. 8). Esto indica que, efectivamente, la política adoptada, por sí misma, afecta los resultados en materia de crecimiento. También hallan, en todos los casos, una clara relación negativa entre restricciones al poder Ejecutivo⁸ y volatilidad del crecimiento económico, es decir, una mayor discrecionalidad del Ejecutivo está asociada con mayor inestabilidad económica. Igualmente, la discrecionalidad del Ejecutivo está inversamente relacionada con el crecimiento del PIB real (ibídem, cuadros 2 y 3, p. 36, cuadros 6 y 7, p. 39).

La conclusión central del estudio no es que las políticas macroeconómicas no afecten el crecimiento económico de los países. Encuentra sí, que las variables macro tradicionalmente observadas (gasto público, inflación, sobrevaluación de la tasa de cambio) pierden fuerza como explicaciones del crecimiento económico una vez se incluye el marco institucional como variable explicativa adicional (ibídem, p. 36). Parece ser que instituciones “débiles” adoptan políticas económicas insostenibles, pues son una de las herramientas preferidas por las élites para enriquecerse y mantenerse en el poder.

De aquí se desprende una interesante conclusión: la corrección de una variable macro distorsionada no necesariamente curará la inestabilidad económica de un país, ya que las élites incrustadas en el poder echarán mano de otra herramienta (*micro* o *macro*) para obtener sus objetivos (ibídem, p. 47). Del mismo modo, una mejoría institucional que imponga barreras a la captura del aparato estatal

⁷ En los distintos ejercicios econométricos, la muestra varía entre 58 y 96 países.

⁸ El indicador de restricciones al Ejecutivo adopta un valor de uno a siete. El menor valor (1) significa “autoridad ilimitada”, el valor 3 “limitaciones débiles a moderadas”, 5 indica “limitaciones sustanciales”, y el valor 7 “paridad o subordinación del Ejecutivo”. Otros indicadores de calidad de las instituciones, utilizados en el estudio (Apéndice A1) son: protección contra riesgos de expropiación, escolaridad promedio de la población mayor de 25 años, derechos de los accionistas de las empresas, derechos de los acreedores, fallas del Estado (existencia de guerra civil, ruptura del orden social, conflicto étnico, o régimen de transición).

por las élites puede conducir a políticas macro sostenibles y a una mayor estabilidad económica.

IV. PRESUPUESTOS Y JUEGO POLÍTICO EN COLOMBIA, 1990-2003

Los conceptos y trabajos empíricos anteriormente revisados han sido fuente de inspiración y aliciente para examinar las relaciones entre política y presupuestos en Colombia. En esta sección se ofrece una interpretación de las cifras presupuestarias arrojadas por el juego político Ejecutivo-Legislativo escenificado en el marco institucional que se especifica a continuación.

A. EL MARCO INSTITUCIONAL COLOMBIANO

Las reglas formales vigentes⁹ para el proceso presupuestal colombiano están contenidas en el Título XII, capítulo 3, artículos 345 a 355 de la *Constitución Política* (CP) y en leyes del *Estatuto Orgánico del Presupuesto* (EOP)¹⁰. En el Cuadro 1 se relacionan las de mayor relevancia para nuestra discusión.

Como se observa, algunas de estas normas son numéricas ya que imponen precisos techos, pisos o valores absolutos al gasto de funcionamiento, el endeudamiento y las transferencias a los gobiernos subnacionales. Otras sustraen del juego presupuestal anual los sectores económicos prioritarios que el Estado debe atender (salud, educación, recreación y deporte, agua potable y saneamiento básico...). Desde el año 1991 el cambio más protuberante en las relaciones fiscales centro-periferia ha sido el Acto Legislativo 001 de 2001, que hizo de las transferencias a las regiones un valor monetario absoluto que crece a una tasa porcentual anual específica (abandonando la fórmula anterior consistente en una proporción fija de los ingresos corrientes del Gobierno central).

⁹ Durante el segundo semestre de 2004 se discute en el Congreso de la República un nuevo marco legal del proceso presupuestal que podría corregir algunas deficiencias formales, incluyendo reglas sobre transparencia y un marco fiscal de mediano plazo. Parece fundamental incluir las evaluaciones de gestión y resultados como parte esencial del proceso presupuestal, ligándolas a la asignación de recursos a las agencias estatales.

¹⁰ Por EOP entendemos aquí el Decreto 111 de 1996 que compiló las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

Cuadro 1
Reglas formales del proceso presupuestal colombiano
 (Septiembre de 2004)

Norma	Contenido	Tipo
Constitución Política de Colombia, artículo 347	Si los ingresos autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados, el presupuesto podrá aprobarse sin haber perfeccionado el proyecto de ley de recursos adicionales.	Procedimiento de aprobación y votación
Ibíd., artículo 348	Si el Congreso no aprueba a tiempo el presupuesto, regirá el del año anterior y el Gobierno podrá reducir gastos.	Ídem.
Ibíd., artículo 349	Los ingresos y el endeudamiento sólo podrán aumentarse con el concepto previo del ministro del ramo.	Ídem.
Ibíd., artículo 350	El gasto de inversión social no podrá reducir su participación porcentual respecto del presupuesto del año anterior.	Numérica
Ibíd., artículo 351	El Congreso sólo podrá acrecentar gastos con autorización escrita del ministro del ramo.	Procedimiento de aprobación y votación
	El Congreso podrá reducir gastos (exceptuando servicio de la deuda, obligaciones contractuales del Estado, servicios ordinarios de la administración y gastos del Plan de Desarrollo).	Ídem.
	Si los ingresos proyectados se elevan, el Congreso podrá asignar nuevo gasto con autorización del ministro del ramo.	Ídem.
Estatuto Orgánico de Presupuesto, artículos 60 y 62	Sólo el ministro de Hacienda podrá autorizar nuevos ingresos o gastos en el proyecto de presupuesto del Gobierno, cuando así lo solicite el Congreso.	Ídem.
Ibíd., artículo 39	Proyectos de ley que decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados al Congreso por el ministro de Hacienda y el del ramo.	Ídem.
Ibíd., artículo 76	El Gobierno podrá reducir gastos aprobados en el presupuesto si “estima” que los recaudos son insuficientes o que la coherencia macroeconómica “lo exige”.	Ídem.
Ibíd., artículos 79, 80, 81 y 88	En cualquier momento el Gobierno podrá solicitar al Congreso elevar el gasto aprobado en el presupuesto, siempre y cuando se soporte en una nueva fuente de ingresos.	Ídem.

Cuadro 1 (continuación)
Reglas formales del proceso presupuestal colombiano
(Septiembre de 2004)

Norma	Contenido	Tipo
Acto Legislativo 001 de 2001, artículos 1 y 3	Para los años 2002 a 2008, el presupuesto de gastos generales (distintos de pensiones, salud, defensa y servicios personales) no excederá una tasa anual de crecimiento del 1,5% real.	Numérica
	Entre los años 2002 y 2005 la transferencia global de recursos a los gobiernos subnacionales crecerá el 2% real anual partiendo de una base de \$10,96 billones. Entre los años 2006 y 2008 crecerá 2,5% real anual.	Ídem.
	Si el crecimiento del PIB real supera el 4% anual, la transferencia se incrementará en el porcentaje excedente, siempre y cuando la economía haya crecido en los períodos mencionados por encima del 2% y el 2,5%. De lo contrario, se disminuirá el excedente en la proporción requerida.	Ídem.
Ley 715 de 2001	Distribuye geográfica y sectorialmente (salud, educación, recreación, deporte, agua potable, saneamiento básico...) la transferencia global a los gobiernos subnacionales.	Ídem.
Ley 358 de 1997	Impone precisos topes a endeudamiento de los gobiernos subnacionales.	Ídem.
Ley 617 de 2000	Impone topes precisos a gastos de funcionamiento del Gobierno nacional y de los subnacionales.	Ídem.

Fuente: Constitución Política de Colombia, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Las restantes pueden clasificarse como reglas sobre procedimientos de negociación y aprobación. Otorgan gran poder al Ejecutivo sobre el tamaño del presupuesto y del déficit fiscal proyectado pues bajo ninguna circunstancia el Legislativo puede acrecentar o incluir gastos sin autorización escrita del ministro de Hacienda. En el mismo sentido obran las normas según las cuales el Ejecutivo puede (en cualquier momento y con enorme discrecionalidad) abstenerse de ejecutar gastos aprobados en la ley de presupuesto.

Las reglas formales sobre transparencia son muy escasas por no decir inexistentes, lo que ha devenido en excesiva discrecionalidad (“contabilidad creativa”, la denominan algunos autores) de las entidades públicas a la hora de presentar y debatir los documentos presupuestarios. Acumulada año tras año, esta “creatividad” ha convertido a las estadísticas fiscales colombianas en un complejísimo laberinto de documentos, clasificadores, coberturas y series temporales¹¹. Hasta aquí las reglas presupuestarias formales.

Para especificar completamente el marco institucional debemos incluir ahora las reglas informales. La tesis de este trabajo es que en Colombia aún prevalece el clientelismo político (definido en la sección C del numeral 1 de este trabajo), lo cual implica que la contraparte del Ejecutivo en las negociaciones presupuestarias son legisladores *individuales* y *no* bancadas parlamentarias que obedezcan a directrices de partidos políticos. En este marco institucional se ha desenvuelto el proceso de aprobación y ejecución del presupuesto del Gobierno nacional desde el año 1991 hasta nuestros días.

B. HIPÓTESIS Y EVIDENCIA EMPÍRICA

1. Los legisladores ofrecen votos favorables al Ejecutivo a cambio de partidas de inversión...

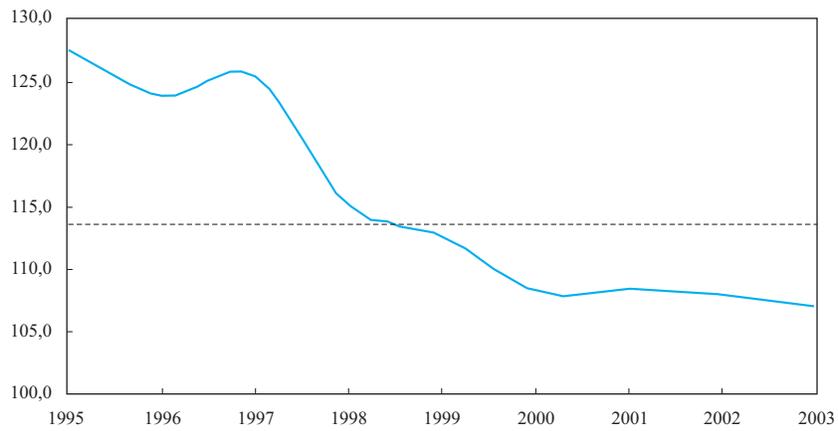
El Ejecutivo presenta un proyecto de presupuesto (denominémoslo, PP) al Congreso. Cada legislador requiere *su* presupuesto para gestionarlo ante *sus* electores particulares y obtener así los votos que lo reelegirán. Se inicia la discusión y el Gobierno recibe fuertes presiones para elevar el presupuesto de gastos de inversión, ya que este representa un activo político muy importante para los legisladores. Algunos logran canalizar legalmente recursos hacia sus electores y otros disponen de mecanismos alternativos, e incluso ilegales, para hacerlo. En estas circunstancias, el Ejecutivo adelanta negociaciones individuales con cada congresista y finalmente el debate arroja un presupuesto inicialmente aprobado (PIA) superior al presentado por el Gobierno (PP). El Gráfico 1 muestra el fenómeno para el período 1995 a 2003. El PIA para gasto total excede, en promedio (líneas

¹¹ Una discusión general del tema se encuentra en Ayala y Perotti (2000). Las clasificaciones *ad hoc* de “inversión” por parte de las autoridades económicas han sido examinadas por la CGR (2002).

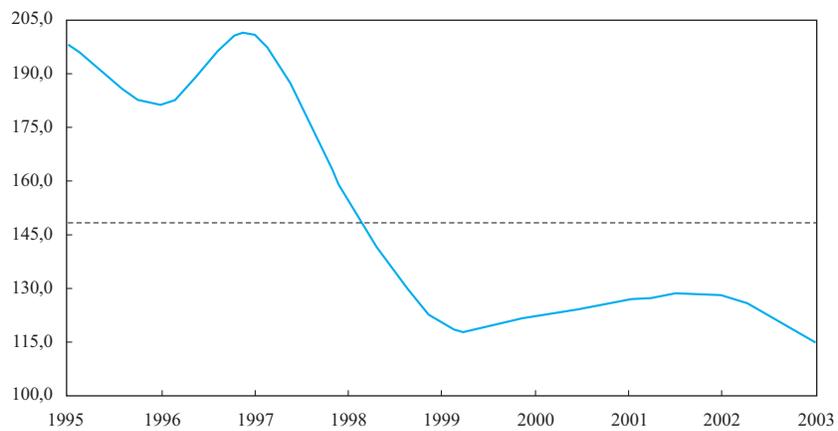
Gráfico 1

Presupuesto inicial aprobado frente al proyecto de presupuesto presentado
(Porcentaje)

Gasto total: presupuesto inicial / presupuesto presentado



Inversión: presupuesto inicial / presupuesto presentado



Fuente: CGR-CDEFP, cálculos de los autores.

sobrestimaron los ingresos totales del Gobierno nacional central y en seis de ellos ocurrió lo propio con el crecimiento del PIB. Estas sobrestimaciones también alientan las excesivas autorizaciones de gasto.

3. Entonces, Ejecutivo y Legislativo acuerdan modificar el presupuesto...

El presupuesto inicialmente aprobado comienza a registrar déficit que el Gobierno debe cubrir recurriendo a nuevo endeudamiento, o bien, a nuevos ingresos esperados (tributarios y no tributarios) con el objeto de salvar el gasto desfinanciado. Obsérvense en el Gráfico 3 las brechas entre los presupuestos presentados, aprobados inicialmente y finalmente aprobados (modificados a través del año) para los rubros de funcionamiento, inversión y servicio de deuda, durante el período de 1995 a 2003.

4. Las modificaciones al presupuesto son, básicamente, para más endeudamiento

El presupuesto de ingresos se incrementa a lo largo del año fiscal mediante autorizaciones de endeudamiento, principalmente. El Gráfico 4 muestra cómo Gobierno y Legislativo acomodan el gasto recurriendo a nuevas adiciones de recursos.

5. El Gobierno ejecuta menos gasto que el aprobado finalmente por el Congreso

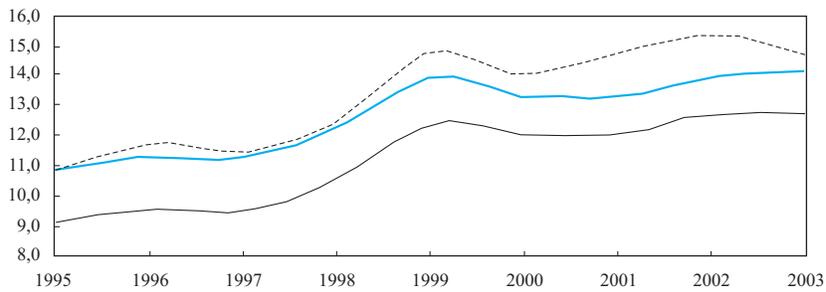
El Congreso ha negociado con el Ejecutivo autorizaciones de gasto de inversión en cuya ejecución este último posee gran discrecionalidad. Esta facultad es pieza clave del sistema político y fiscal colombiano porque permite al Ejecutivo cumplir simultáneamente dos objetivos: ajustar el gasto a las metas macroeconómicas y mantener su capacidad negociadora (“governabilidad”) frente al Congreso *en un escenario sin partidos políticos*.

En efecto, las autorizaciones de gasto juegan también el rol de “activos políticos” que guarda el Ejecutivo para negociar, a lo largo del año, votos favorables a sus proyectos de ley presentados ante el Congreso. La ejecución de proyectos de

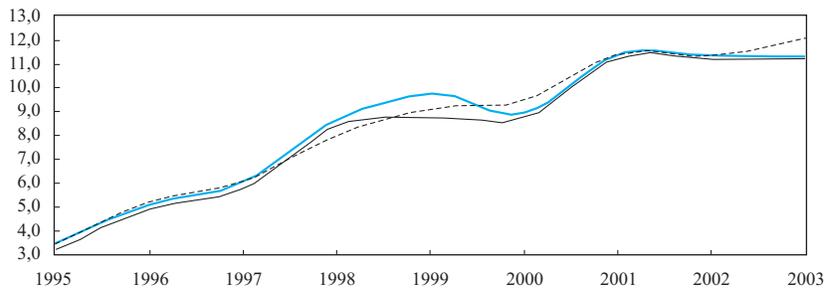
Gráfico 3

Gastos como porcentaje del PIB

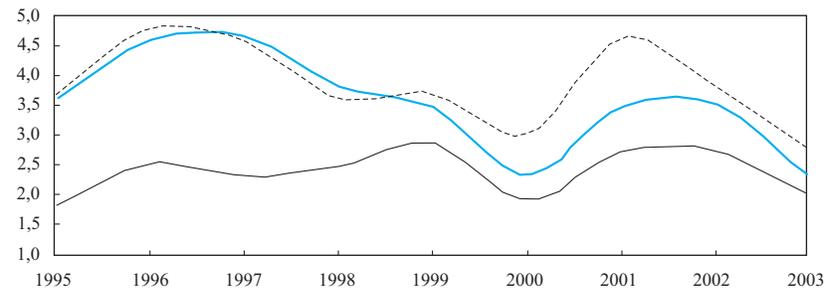
Funcionamiento del GNC



Servicio de la deuda



Inversión



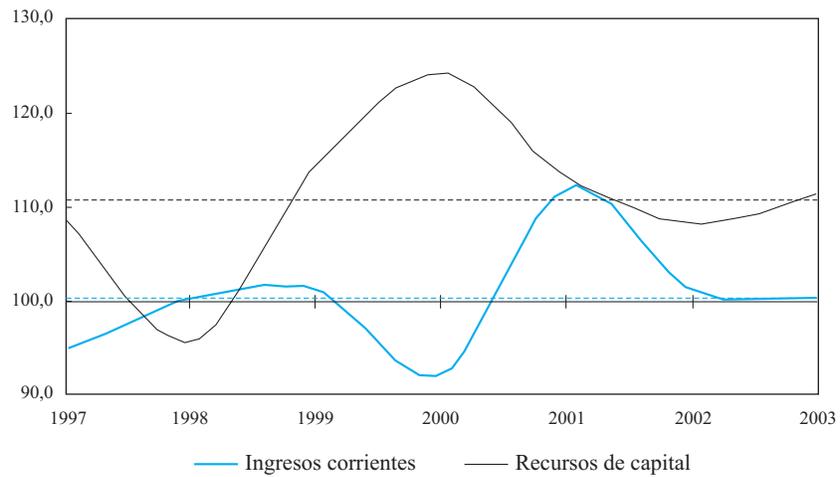
— Ppto. presentado — Ppto. inicial aprobado - - - Ppto. final aprobado

Fuente: CGR-CDEFP, cálculos de los autores.

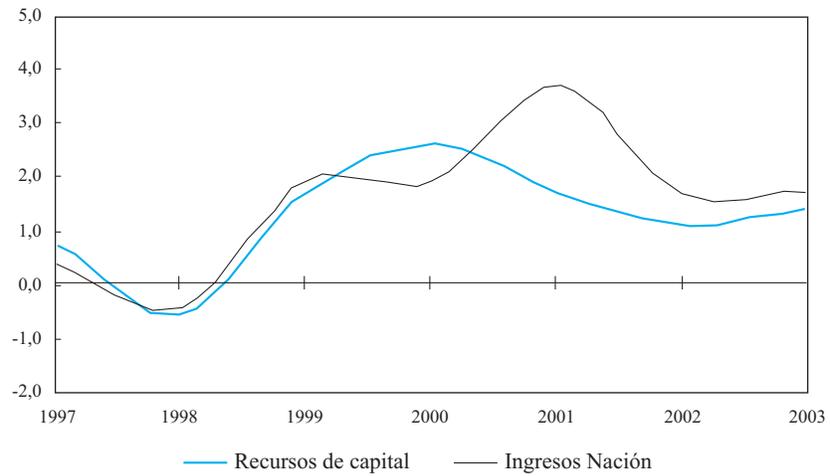
Gráfico 4

Adiciones al presupuesto de ingresos

Presupuesto definitivo / presupuesto inicial
(Porcentaje)



Modificaciones presupuestales
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CGR-CDEFP, cálculos de los autores.

inversión requerirá un visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹³, entidad encargada de sectorizar y distribuir geográficamente las inversiones y cuyo director es agente del presidente.

El Ejecutivo enfrenta restricciones financieras y gasta (como “compromisos”, es decir, solicitudes de obras, servicios o bienes, formalizadas mediante actos administrativos o contratos) montos significativamente inferiores a los finalmente aprobados (PFA) por el Congreso. El Gráfico 5 evidencia que esta conducta es sistemática y no casual, ya que, en promedio, para el lapso de 1995 a 2003 la ejecución fue del 96% del PFA en el gasto total, y del 91% en inversión. La desviación estándar en la ejecución de la inversión es la más alta como resultado de la discrecionalidad del Ejecutivo y de su uso como variable residual para ajustar el gasto total a las metas macro. Obsérvese que su tendencia (lineal – inversión, en el Gráfico 5) es decreciente, es decir, la brecha entre lo negociado con el Congreso y lo ejecutado se amplía continuamente, síntoma inequívoco de pérdida de transparencia y de irrelevancia de la discusión presupuestal en el Congreso.

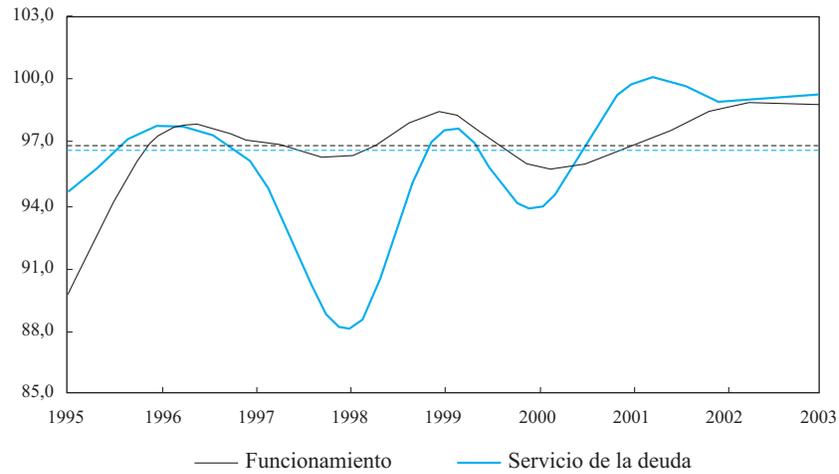
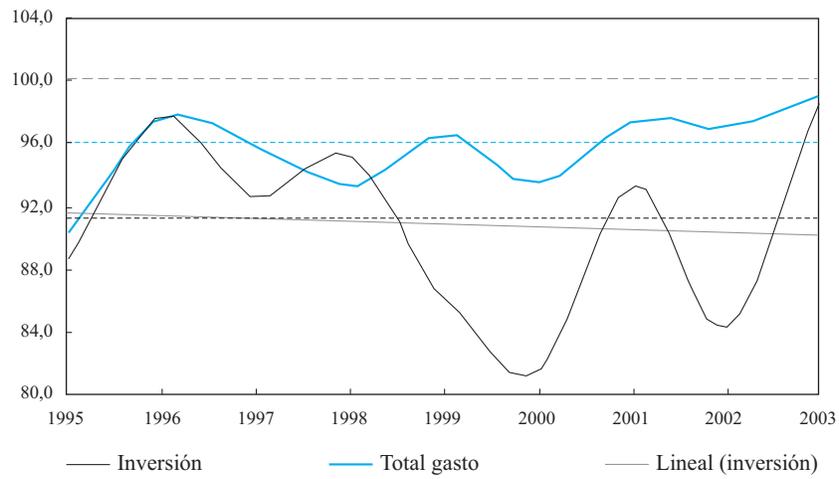
Existen dos motivos que, en principio, explican la no ejecución de la totalidad de autorizaciones de gasto. La primera es su reducción por el Congreso a lo largo del año fiscal (reducciones negativas en los gráficos significan adiciones de gasto) y la segunda su muerte, es decir, su no uso por las agencias gubernamentales y posterior fenecimiento.

Para calcular el peso relativo de estas dos causas, Ayala (2000,1) propuso un método que aplicamos a continuación. El Gráfico 6 muestra que la “muerte” de apropiaciones es el fenómeno principal, es decir, que se solicita y autoriza más gasto del necesario o del realizable.

La inversión es un fenómeno muy particular (Gráfico 6, parte inferior). Entre los años 1999 y 2003 se adicionan autorizaciones de gasto (recortes negativos) en cuantía importante, pero simultáneamente estas partidas mueren en alta proporción. Esto significa que el Gobierno, inicialmente, cede ante las solicitudes de gasto del Congreso para luego no ejecutarlas; en este tira y afloje se materializa el juego de la “gobernabilidad” del Ejecutivo. Pero este debe transitar enseguida del mundo virtual de las autorizaciones de gasto en una ley, al mundo real de los giros de dinero.

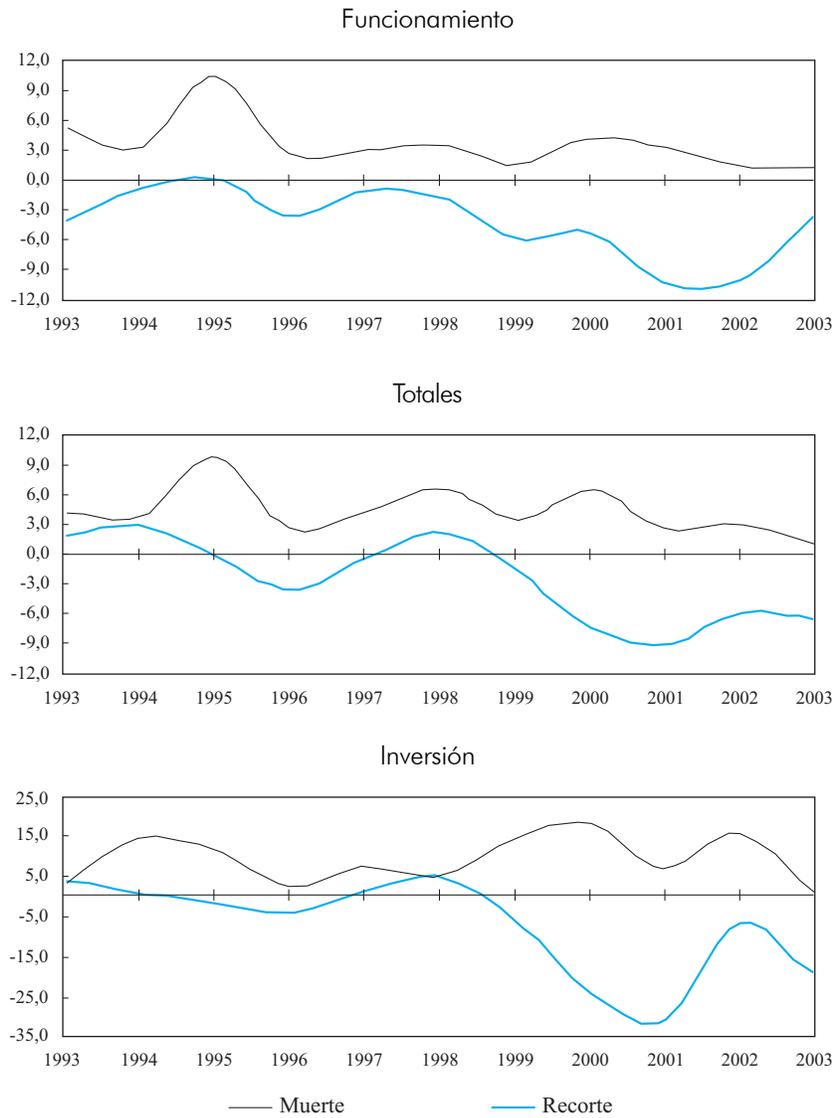
¹³ Curiosamente, en Colombia se ha sustraído del control del Ministerio de Hacienda la presupuestación y ejecución de la inversión pública. Una discusión sobre esta atípica división del trabajo presupuestal al interior del Ejecutivo se presenta en CGR (2004).

Gráfico 5
Ejecución / presupuesto definitivo
(Porcentaje del presupuesto aprobado)



Fuente: CGR-CDEFP, cálculos de los autores.

Gráfico 6
Muerte o recorte de apropiaciones
(Porcentaje)



Fuente: CGR-CDEFP, cálculos de los autores.

6. El Ejecutivo aplaza los desembolsos de efectivo: crece el rezago presupuestal

El eslabón final de la ejecución presupuestal de gastos es el giro de efectivo por la Tesorería del Ministerio de Hacienda. Los pagos realizados en un año se descomponen en dos: pagos de la vigencia (año fiscal en curso) misma y pagos de rezago (es decir, de vigencias anteriores). Los pagos totales de una vigencia pueden relacionarse con la ejecución de la misma vigencia, dando origen a algunos indicadores útiles para este análisis¹⁴.

- a. pagos con rezago / ejecución de vigencia
- b. pagos sin rezago / ejecución de vigencia
- c. porcentaje de rezago = rezago / pagos totales de vigencia
- d. pagos de rezago de una vigencia / ejecución de vigencia correspondiente

Luego de calcular estos cocientes se puede establecer (Gráfico 7) que en el año de la vigencia se paga, en promedio, cerca del 80% de los recursos ejecutados (es decir, de los compromisos). Al incluir el pago del rezago de dicha vigencia que se efectúa en el siguiente año, aproximadamente el 90% del gasto total ejecutado se paga efectivamente, lo cual quiere decir que se pierde definitivamente el 10% de los valores ejecutados (el plazo máximo impuesto por la ley para comprometer y pagar una partida presupuestal es de dos años). Esto podría originar pleitos judiciales al Gobierno cuando se trata de incumplimiento de contratos.

El Gráfico 8 muestra el porcentaje de rezago para cada vigencia. Durante el período de 1990 a 2002 este indicador registró un promedio de 11,4% con una

¹⁴ Definiciones:

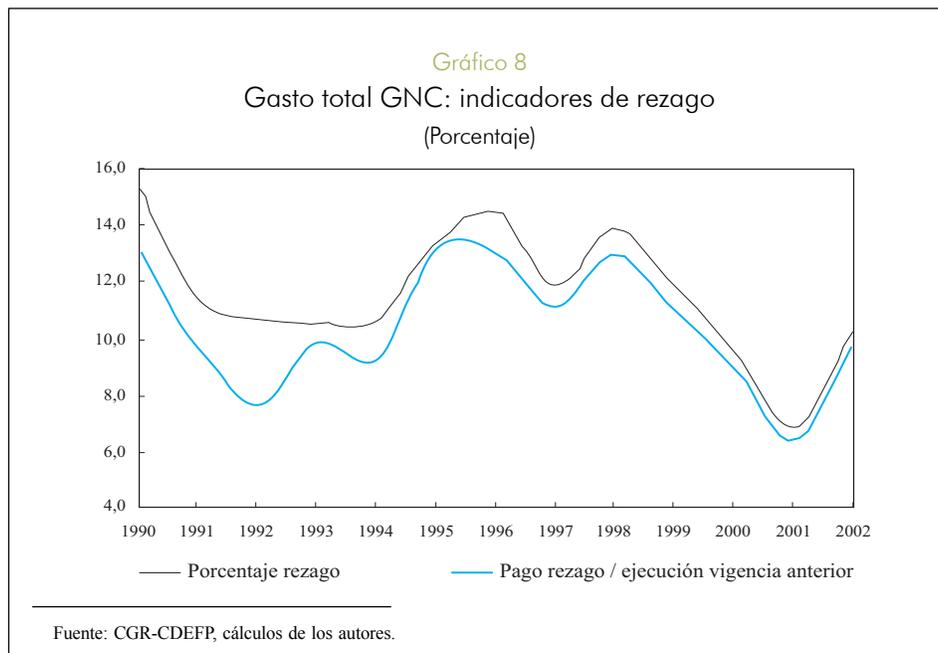
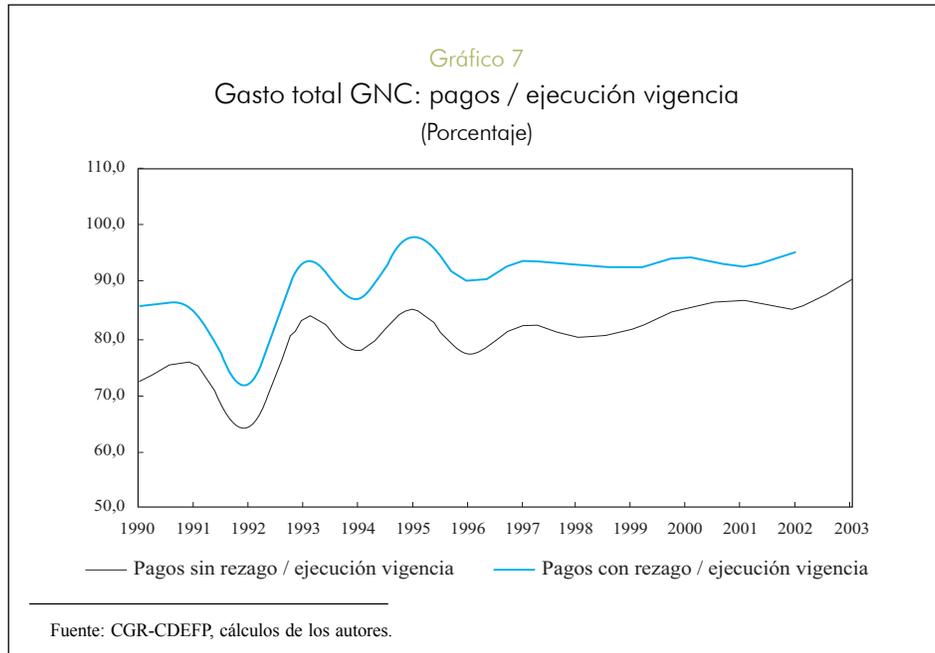
$$\text{Rezago} = A + B$$

$$A = \text{compromisos} - \text{obligaciones} = \text{reservas de apropiación}$$

$$B = \text{obligaciones} - \text{pagos} = \text{cuentas por pagar}$$

$$\text{Pagos totales de vigencia } t = \text{pagos de vigencia } t + \text{pagos de rezago originado en } t \text{ y cancelado en } t + 1.$$

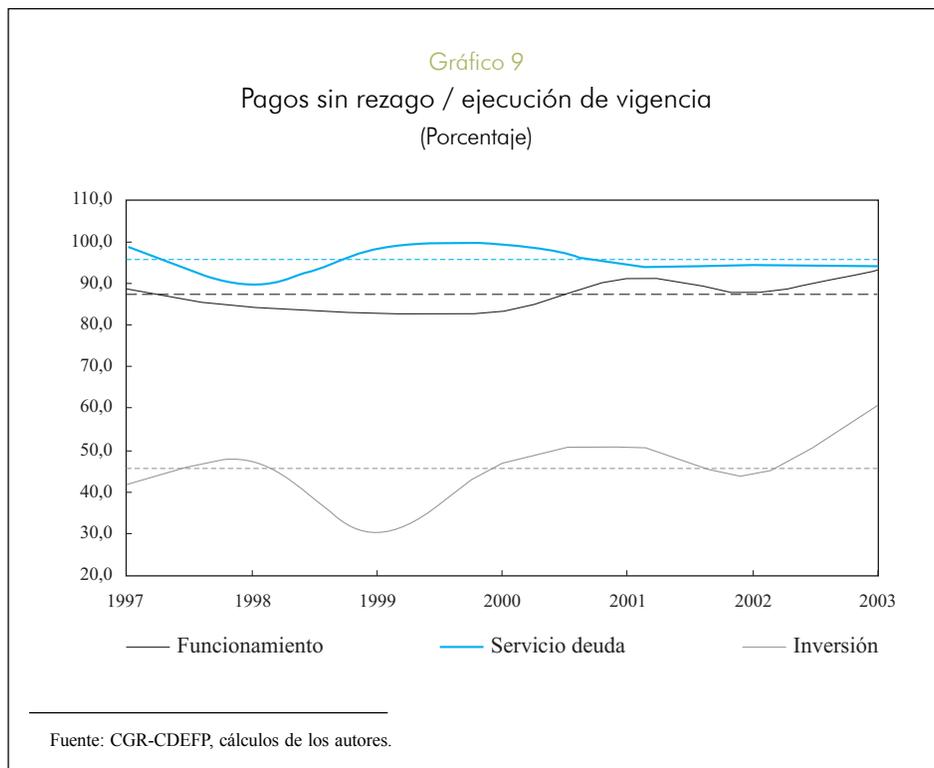
$$\text{Porcentaje de rezago} = \text{rezago} / \text{compromisos}.$$

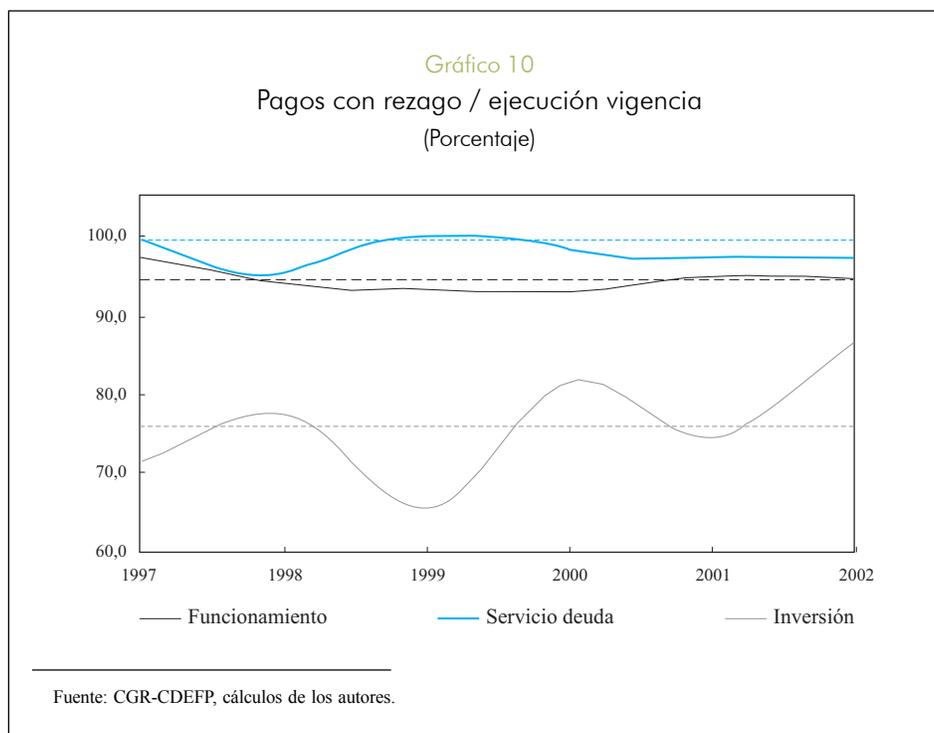


reducción clara desde el año 1998. Asimismo, de lo pagado en cada año en promedio, el 10,3% correspondió a ejecución de vigencias anteriores.

Obsérvese que mientras los pagos sin rezago (en el primer año) promedian el 87,3% de la ejecución en gastos de funcionamiento y el 95,4% en servicio de deuda, este índice sólo alcanza un reducido 45,3% en inversión. Esta evidencia es favorable a la hipótesis de que el Gobierno negocia apropiaciones de inversión con el Congreso que luego comprime al máximo durante su ejecución.

Al construir estadísticas de pago del rezago en dos años, se encuentra que la Tesorería pagó un promedio de 75,9% de la inversión ejecutada (gráficos 9 y 10) y ejecutó (compromisos) el 91% del presupuesto finalmente aprobado en el Congreso. Así, en resumidas cuentas, el Ejecutivo paga sólo el 69,1% ($75,9\% \times 91\%$) del presupuesto aprobado. Las 30,9% restantes son autorizaciones de gasto de inversión negociado en el Legislativo que, simplemente, nunca se hacen



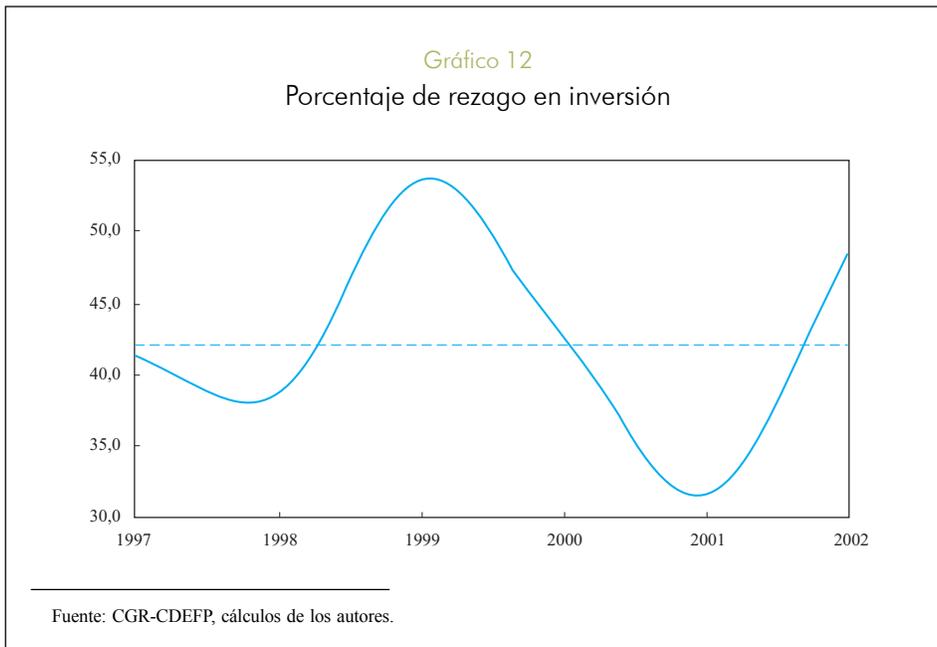
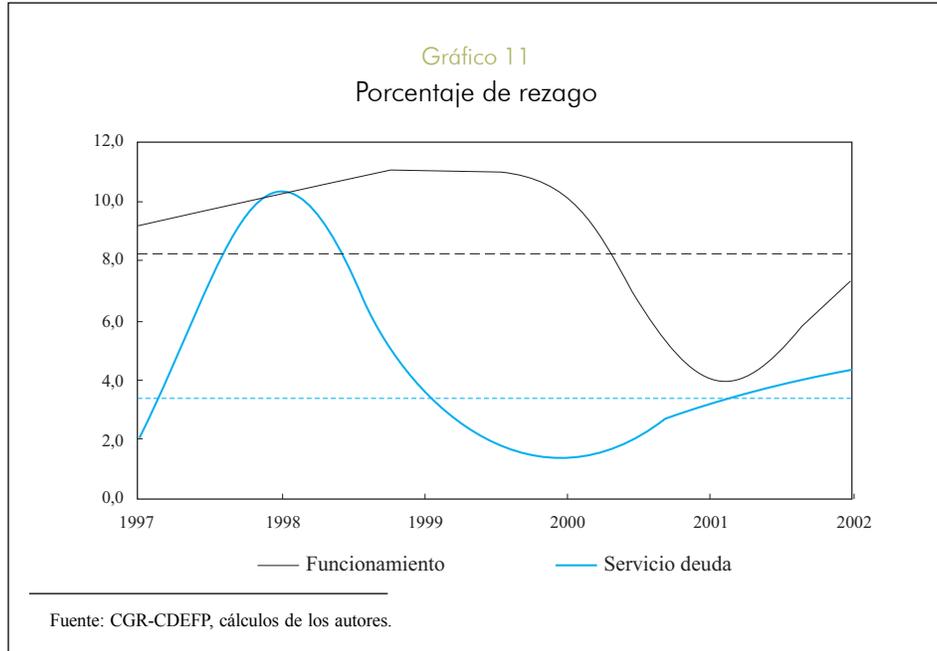


realidad porque las entidades no las comprometen o las comprometen pero no las pagan.

El reverso de bajos pagos de la vigencia respecto de la ejecución es, naturalmente, un rezago presupuestal de proporciones mayúsculas. Mientras el funcionamiento registra un 8,19% de rezago promedio y el servicio de la deuda un 3,3%, la inversión alcanza un enorme 42,1% en promedio, gran anomalía que venía corrigiéndose desde el año 1999 y pasa a un preocupante 48,7% en el 2002 (gráficos 11 y 12, promedios en líneas punteadas).

7. ¿Y por qué el Ministerio de Hacienda retrasa o no efectúa pagos?

Se supone que los pagos están definidos en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) mediante el cual la Tesorería determina el monto máximo mensual de efectivo disponible para atender los compromisos de gasto de las entidades del Gobierno



central. El PAC se elabora teniendo en cuenta los siguientes criterios y restricciones: i) metas de pagos definidas por el Confis para la vigencia correspondiente, las cuales contienen las metas macroeconómicas de tamaño del gasto y de déficit fiscal; ii) rezago del año anterior (reservas presupuestales más cuentas por pagar); iii) apropiaciones presupuestales de la vigencia, y iv) solicitudes de PAC efectuadas por las entidades.

Las posibles causas para retrasar o suspender pagos, son al menos dos:

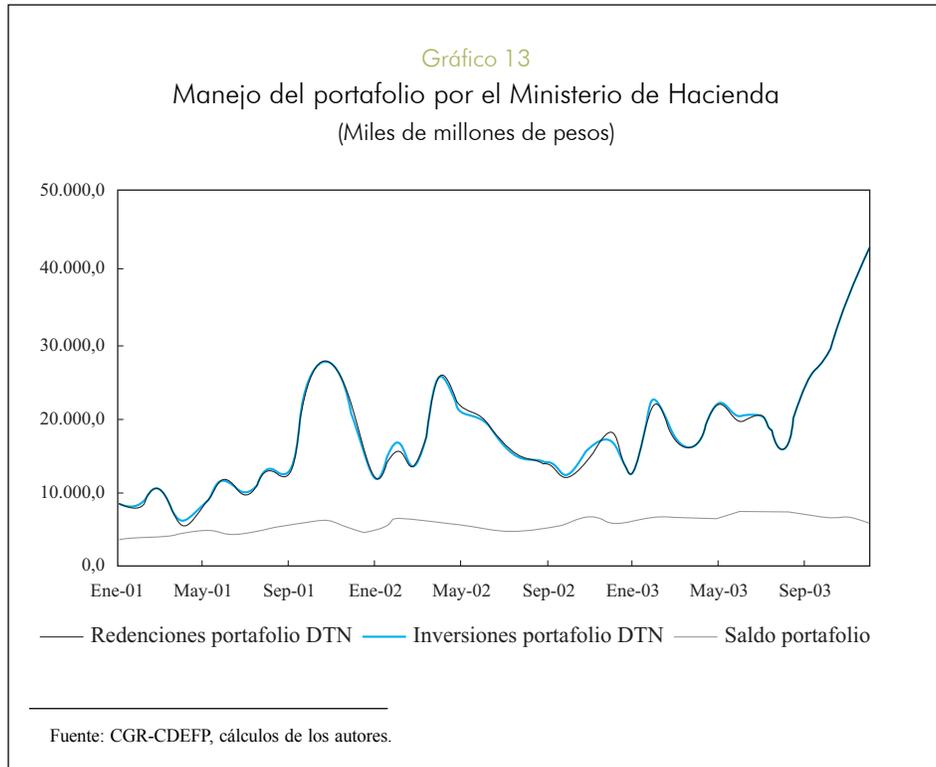
- i. No dispone de liquidez para hacerlo en el momento justo.
- ii. Posee liquidez pero debe ajustar sus pagos a una meta de déficit fiscal (medido en gran parte, con metodología de caja) inconsistente con las autorizaciones de gasto de la ley de presupuesto.

Para conocer el peso relativo de estas dos causas se deben comparar las siguientes variables:

- a. Demanda de liquidez (solicitudes de PAC por las entidades)
- b. Oferta de liquidez (egresos de la Tesorería, PAC ejecutado)
- c. Redención de activos financieros de la Tesorería (búsqueda de liquidez)
- d. Inversiones de la Tesorería en activos financieros (uso de la liquidez).

En sana lógica, un manejo de tesorería que considera la disciplina microeconómica de las organizaciones públicas como su objetivo central, privilegia su demanda de liquidez frente a la opción de invertir en activos financieros. Inversamente, un manejo centrado en el cumplimiento de una meta macro de déficit fiscal (medido por la caja) sacrifica las necesidades de las entidades restringiendo su liquidez y privilegiando los rendimientos de las inversiones.

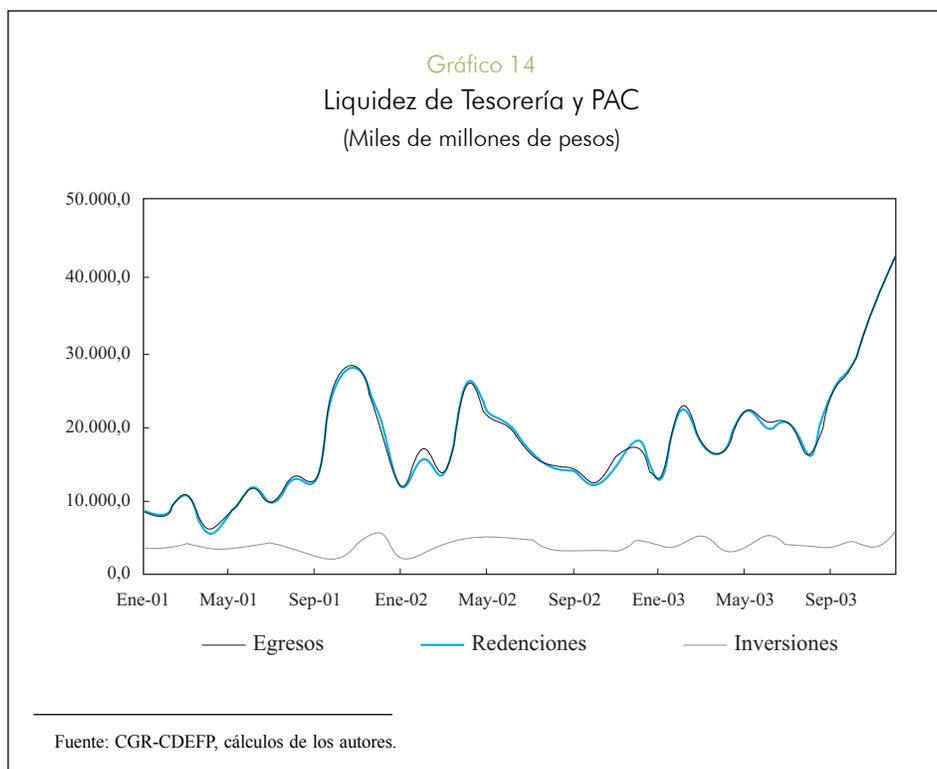
El Gráfico 13 muestra las redenciones e inversiones de la Tesorería para los dos últimos años fiscales. Unas y otras registran un ajuste casi perfecto (el coeficiente de correlación de las dos series es 0,994). Esto quiere decir que la decisión en este período fue reinvertir de inmediato los activos financieros que maduraban para maximizar los rendimientos del portafolio.



Pero este hecho no basta para concluir que se ha racionado la liquidez a las entidades golpeando su disciplina microeconómica. Pudo suceder que la Tesorería hizo estas inversiones porque, precisamente, ya estaba cubierta la demanda de liquidez del aparato gubernamental. Es necesario entonces contrastar esta última demanda (variable ausente en el Gráfico 14) con la oferta efectiva de liquidez (es decir, PAC ejecutado)¹⁵.

Es un hecho que la Tesorería no paga la totalidad de los compromisos de inversión de las entidades. Se pierde alrededor del 26,1% (!) de los valores comprometidos y obligados, pues definitivamente no se pagan. Estos recortes sistemáticos son

¹⁵ Esta omisión es involuntaria. Infortunadamente, al consultar el sistema de información integrada financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda se encuentra el PAC ejecutado pero, inexplicablemente, la opción del menú "Reporte de solicitudes PAC anual y mensual" (es decir, la demanda de liquidez de las entidades) no da acceso a ninguna información. Peor aún, aparece allí la leyenda "no existen solicitudes de PAC".



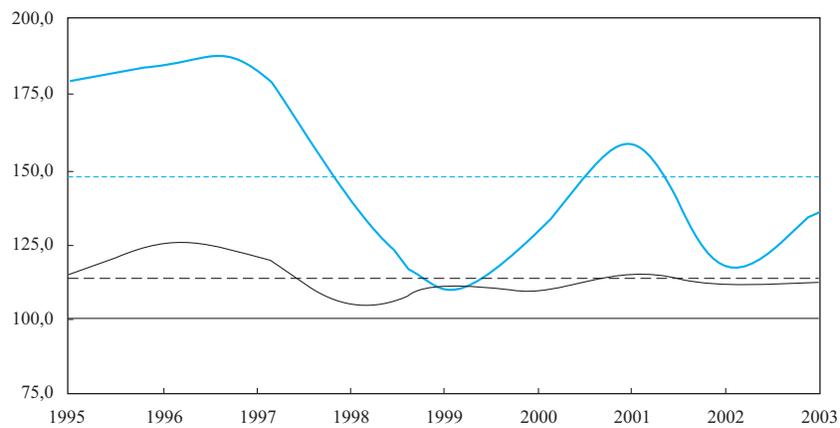
resultado de la aprobación en el Congreso de autorizaciones de gasto con incierta financiación que luego, discrecionalmente, el Ejecutivo reprime. Nótese que esta discrecionalidad se favorece cuando los recursos *no* están atados a programas y proyectos específicos por los cuales deban responder rigurosamente ministros y directivos. Si este fuera el caso, los recortes de liquidez conducirían a serios conflictos entre el Ministerio de Hacienda y los ministros del gasto.

8. Epílogo. El Ministerio de Hacienda ejecuta un gasto total similar a su presupuesto... inicialmente presentado al Congreso

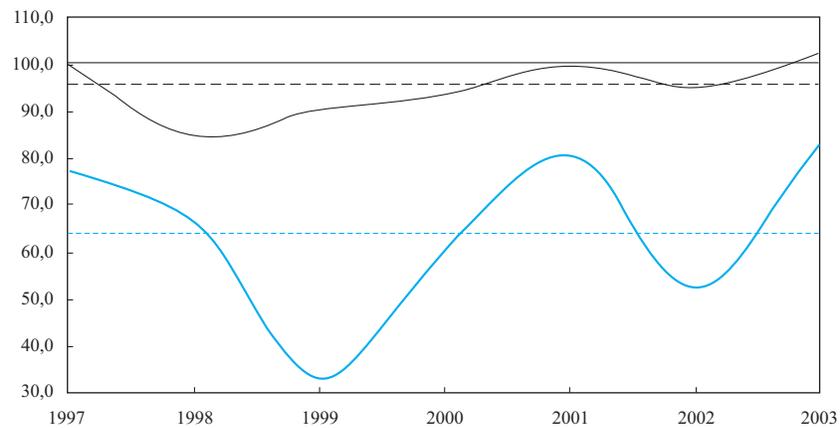
El tira y afloje con los congresistas, que acrecienta el presupuesto inicialmente presentado por el Ejecutivo, culmina con la ejecución de gastos en la cual el Ejecutivo goza de gran discrecionalidad. El Gráfico 15 muestra el resultado final del juego político entre Legislativo y Ejecutivo. La inversión es la variable clave de negocia-

Gráfico 15
Ejecución del gasto frente al presupuesto inicialmente presentado por el Gobierno
 (Porcentaje)

(Compromisos + reservas) / presupuesto inicial presentado



Pagos vigencia / presupuesto inicial presentado



— Gasto total — Inversión

Fuente: CGR-CDEFP, cálculos de los autores.

ción debido a su mayor flexibilidad en comparación con inflexibles gastos de servicio de la deuda, de nómina y de administración corriente del aparato estatal.

Según los recursos comprometidos de gasto (Gráfico 15, parte superior) pareciera que se gasta bastante en inversión para dar gusto a los congresistas, pero en la práctica se paga menos. El sorprendente resultado es que los pagos *totales* efectuados por el Gobierno son muy cercanos a su presupuesto *inicialmente presentado* al Congreso y que son los pagos de inversión los finalmente comprimidos (Gráfico 15, parte inferior, promedios en líneas punteadas).

El juego ha terminado. Los legisladores creyeron haber hecho una buena negociación al ampliar el presupuesto, pero esto es más ilusión que realidad: el Gobierno se sale con la suya y finalmente ejecuta montos de gasto muy cercanos a sus metas iniciales. El Ejecutivo parece tener su propia agenda fiscal independientemente de lo que negocia con el Congreso. En la siguiente vigencia se reiniciará un nuevo juego y como el control político del Legislativo sobre la ejecución de la Ley de presupuesto es prácticamente inexistente, todo transcurrirá como antaño.

9. El juego se repite...

Como se trata de un juego repetido año tras año, el legislador individual percibe que la inclusión de *su* partida de gasto en un papel que se llama ley de presupuesto, no le garantiza nada (recuérdese que el Ejecutivo está facultado para no ejecutarla). Por consiguiente, la negociación no termina con la aprobación del presupuesto y se extiende a lo largo del año. Ante la ausencia de disciplinadas organizaciones partidistas en el Congreso, el Ejecutivo (también carente de partido que apoye allí su agenda) encuentra en la ejecución del presupuesto una eficaz herramienta de negociación y disuasión de los legisladores opositores a sus proyectos.

Una forma indirecta de entregar a las facciones parlamentarias partidas presupuestarias a cambio de “no oposición” al Gobierno, es nombrando a sus allegados políticos en cargos directivos del Ejecutivo. Esto bajo la lógica clientelista. En ocasiones estos tratos se presentan a la opinión pública como “acuerdos programáticos para ejecutar políticas públicas”.

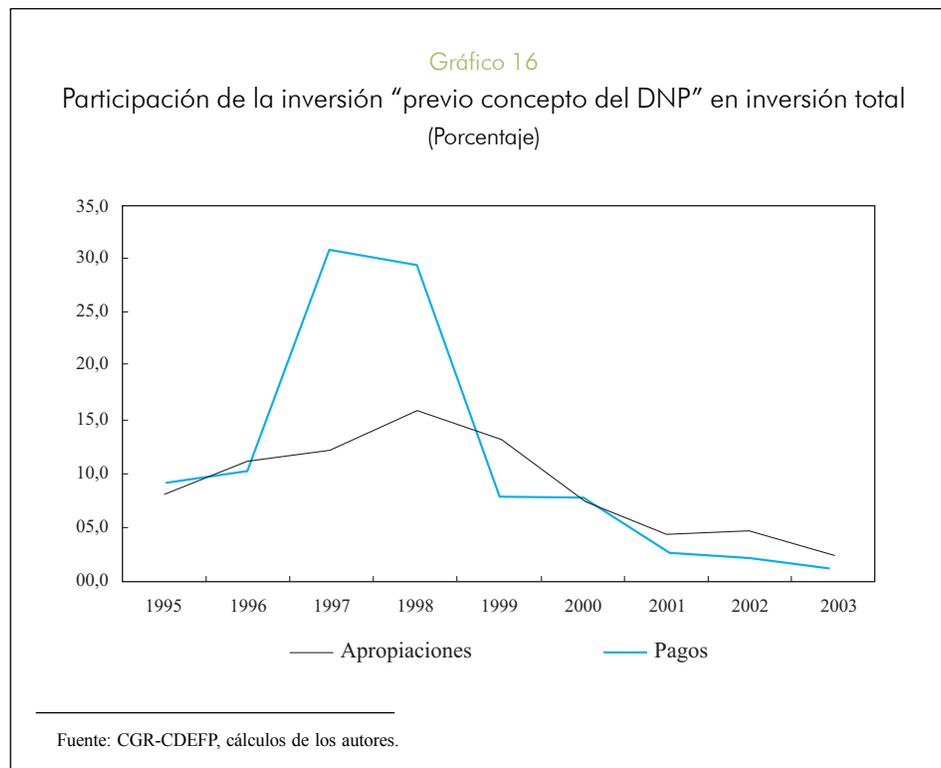
De cualquier modo, en un escenario sin partidos políticos el presupuesto parece ser una de las principales herramientas (aterra pensar que sea *la* principal) a disposición

del Ejecutivo para mantener su influencia en el Legislativo, es decir, para fabricar su gobernabilidad. La tendencia a suprimir en el presupuesto las partidas globales de inversión (del estilo “previo concepto DNP”, Gráfico 16) observable desde el año 1998 es saludable pero no resta capacidad de maniobra al Ejecutivo, ya que dispone de una regla formal (artículo 76 del EOP) que lo faculta para no ejecutar gastos aduciendo razones de gran generalidad (si “estima” que sus recaudos son insuficientes o cuando “así lo exija la coherencia macroeconómica”).

V. CONCLUSIONES

Recordemos que son tres los objetivos del proceso presupuestal:

- Disciplina macro: preservar los equilibrios macroeconómicos, hacer sostenibles las finanzas públicas en el mediano plazo.



- Asignación de recursos públicos a prioridades sociales.
- Disciplina micro: las entidades públicas deben ser eficaces (lograr sus objetivos) y eficientes (lograrlos al mínimo costo monetario).

Ejecutivo y Legislativo actúan en el proceso presupuestal sujetos a reglas formales que, como ya se vio, otorgan al primero gran poder sobre el tamaño global del presupuesto y el déficit proyectado. Además de ello el Gobierno puede recortar discrecionalmente en cualquier momento del año los gastos aprobados por el Congreso. La regla informal del proceso es el clientelismo político que conlleva a negociaciones individuales de los legisladores con el Gobierno.

La evidencia empírica analizada desde el año 1990 muestra los siguientes resultados:

- a) El presupuesto total inicialmente aprobado en el Legislativo (PIA) superó al inicialmente presentado por el Ejecutivo (PP). La mayor brecha se presenta en la inversión.
- b) Los ingresos efectivamente obtenidos (IO) por el Gobierno nacional son menores que los presupuestados en PIA.
- c) Hacen su aparición nuevas adiciones, con lo cual el presupuesto finalmente aprobado (PFA) supera al PIA y al PP.
- d) Este PFA requiere montos crecientes de endeudamiento y reiteradas reformas tributarias (alrededor de una por semestre en la década de los años noventa).
- e) Luego, el Ejecutivo compromete gastos en un monto inferior al presupuesto finalmente aprobado, PFA.
- f) Y, finalmente, paga una suma inferior a los gastos comprometidos. El rezaigo presupuestal crece.
- g) El gasto total finalmente *pagado* por el Ejecutivo se aproxima a su presupuesto *inicialmente presentado* al Congreso. El mayor recorte se presenta en la inversión.

Los impactos de estas dinámicas sobre los objetivos presupuestarios se resumen a continuación.

A. ATENCIÓN A LAS PRIORIDADES SOCIALES

Detectar las demandas de los diversos grupos sociales, debatirlas públicamente, jerarquizarlas y atender luego las más prioritarias optimizando el uso de recursos públicos escasos, es una tarea compleja. En sociedades democráticas con economías mixtas normalmente es desarrollada por partidos políticos, mas en Colombia, en la práctica, lo hace una constelación de empresarios electorales individuales que negocian con el Ejecutivo fracciones del presupuesto de inversión que les permiten reproducir su capital electoral individual.

Legisladores individualmente considerados son insensibles a invocaciones para guardar equilibrios macroeconómicos de mediano plazo y lo son menos cuando no se encuentran inscritos en organizaciones políticas fácilmente visibles para el público. Decenas de oradores en representación de multiplicidad de intereses no logran construir presupuestos alternativos al proyecto gubernamental. Más bien, terminan defendiendo y negociando con el ministro de finanzas un sinnúmero de partidas específicas de gasto (particularmente de inversión), con lo cual se desdibuja la ya difusa propuesta gubernamental. Infortunadamente, no se confrontan allí visiones alternativas sobre prioridades sociales jerarquizadas por los partidos en su cotidiano trasegar político con las masas en busca de sus votos. Así, el proceso no logra dar cuenta del objetivo *B* en forma óptima (atención a prioridades sociales). Aun suponiendo que el presupuesto aprobado por el Congreso refleja un sólido consenso sobre las prioridades sociales por atender, el Ejecutivo, finalmente, recorta gastos a su arbitrio y no atiende cabalmente dicha elección pública.

B. DISCIPLINA MICROECONÓMICA

Digamos que una persona dedicada a la política ha sido designada por su partido victorioso (al cual le ha dedicado buena parte de su vida) como ministro de finanzas o del gasto, gerente o técnico de libre nombramiento y remoción de una entidad encargada de proveer servicios o bienes públicos. Luego del debate y las

negociaciones en el Congreso revisa el presupuesto allí aprobado y encuentra autorizaciones de gasto para su entidad destinadas a financiar programas de inversión previamente diseñados por el aparato científico-técnico de que dispone su partido, y aprobados por la dirección política del mismo. Este gerente público no está improvisando.

Si la Tesorería del Ministerio de Hacienda gira cumplidamente los recursos aprobados por el Congreso de su país, este gerente concentrará su energía y creatividad en la resolución del problema central: cumplir con las metas impuestas por los proyectos a su cargo (eficacia) y hacerlo con el presupuesto asignado, o mejor aún, con un poco menos (eficiencia). Digamos que al obtener ahorros, el ministerio le premia con una fracción de ellos para que estimule y movilice al aparato burocrático, como lo recomienda alguna literatura sobre el tema. Si cumple sus metas su reputación política y la de su partido se acrecentarán.

Pero supóngase ahora que este gerente no tiene programas de inversión previamente estudiados, ni un partido, y además la Tesorería del Ministerio de Finanzas gira dineros a su entidad pero con gran discrecionalidad. La inclusión de autorizaciones de gasto en la ley de presupuesto no le garantiza giros oportunos. Aun disponiendo de programas de inversión largamente estudiados este gerente está expuesto a altos riesgos políticos. Una demora en los pagos a los contratistas podría acarrearle un pleito judicial y hasta una cuantiosa indemnización a operadores privados. Las demoras en los pagos a los proveedores pueden retrasar o desmejorar la calidad de los proyectos de inversión a su cargo y todo esto será su responsabilidad exclusiva.

Por todas estas razones la literatura sobre el proceso presupuestal colombiano concluye que las entidades encuentran incentivos que las empujan en la dirección exactamente opuesta a los presupuestos por programas. Se opta por la presupuestación inercial clasificada en forma muy genérica (funcionamiento e inversión) para minimizar así el riesgo político derivado de una incierta disponibilidad de liquidez oportuna. De tal suerte, los documentos presupuestarios no vinculan en forma precisa recursos asignados con productos esperados (cantidades y calidades de bienes y servicios) ni con agencias responsables. En estas circunstancias se dificulta para el Congreso y la opinión pública verificar la eficiencia microeconómica del Ejecutivo en la ejecución del presupuesto.

En Colombia, exigir eficiencia micro es pedir cuentas a la gestión estatal en el orden nacional (del ejecutivo) y *también en el territorial*, ya que una importante porción

del presupuesto nacional se gira a los gobiernos subnacionales (como transferencias de ingresos corrientes de la Nación) para atender necesidades sociales.

Si se asume que los legisladores controlan las administraciones públicas territoriales entonces nos enfrentamos a un grave conflicto de intereses: cuando el Congreso exige eficiencia micro al Ejecutivo... la está exigiendo también a sí mismo. Ejecutivo y Legislativo podrían llegar a un trato óptimo para la estabilidad (en el corto plazo) del actual arreglo político: no evaluar en forma exigente la calidad del gasto público. Sin embargo, este trato dista mucho de ser óptimo para los intereses del principal: la ciudadanía que paga impuestos.

C. *DISCIPLINA MACROECONÓMICA*

La insistencia en la sostenibilidad de la deuda, los gigantescos pasivos pensionales a cargo del Estado y otras variables agregadas, permiten suponer que en términos generales, y al menos formalmente, el poder Ejecutivo en Colombia se siente responsable por la disciplina macro. Las reglas formales colombianas están diseñadas para hacerlo responsable exclusivo de la macroeconomía. Pero también las reglas informales operan en este sentido en razón a que en la lógica clientelista (sin partidos) importan las partidas *individuales* de gasto, no la macroeconomía.

Ya se vio que en este marco institucional el Gobierno nacional presenta a la opinión y al Congreso un presupuesto inicial que infla al calor de la negociación para luego recortar discrecionalmente por la partida de inversión. El Estado pierde así credibilidad pues su presupuesto resulta ser una ley que puede incumplirse sin efecto alguno en términos de responsabilidad política o administrativa. La gran discrecionalidad del Ejecutivo para ejecutar presupuestos genera en los mercados incertidumbre y expectativas erradas sobre el tamaño y composición del paquete fiscal. La evidencia indica que actuando así el Gobierno nacional trata de no alejarse demasiado de los equilibrios macroeconómicos.

Pero sucede que la disciplina macro es también la sumatoria de eficientes gestiones microeconómicas. Es razonable entonces pensar que si el Ejecutivo presentase presupuestos plurianuales detallados por recursos, programas, regiones, productos esperados y agencias responsables (incluyendo los recursos *transferidos a los gobiernos subnacionales*), estaría en una mejor posición para exigir eficiencia

micro al conjunto del sistema político colombiano y hacer al Legislativo corresponsable de la disciplina macroeconómica.

D. NOTA PROSPECTIVA

La actual institucionalidad política colombiana infla en el Legislativo los presupuestos presentados por el Ejecutivo, fenómeno que dificulta el cumplimiento del objetivo macro y es una tendencia de normal ocurrencia en los sistemas democráticos. No obstante, este último ejerce luego su discrecionalidad sobre el gasto ejecutado y lo comprime para resguardar en alguna medida los equilibrios macro. Adicionalmente, los gobiernos subnacionales participan en gran medida del presupuesto nacional pero son ajenos a las responsabilidades micro y macro ante la opinión pública nacional.

El sistema político y fiscal de Colombia parece haber arribado a un dilema histórico. La escasez de recursos para suministrar cabalmente los bienes públicos garantizados por la Carta Política a los ciudadanos, impone al Estado la máxima eficiencia posible para suministrarlos. Simultáneamente debe mantener elevados gastos militares para confrontar a los grupos armados ilegales.

Las mayores probabilidades de éxito se encuentran aplicando un modelo de gestión impersonal, industrial, masivo y con estricta evaluación de resultados, característico de los estados modernos. Pero la política colombiana opera aún con un modelo clientelista fuertemente focalizador, artesanal, que suministra dichos bienes pero “marcados” con el nombre del político individual que opera con una lógica de lealtades personales. Por su naturaleza misma este modelo se resiste a las economías de escala de grandes programas gubernamentales de mediano y largo plazos. Por si esto fuera poco, la corrupción administrativa drena también considerables recursos públicos¹⁶.

¹⁶ Una reciente encuesta (que cumple los estándares de la ciencia estadística) realizada por la firma Napoleón Franco a una muestra de 1.209 personas, encuentra que el colombiano medio considera que de cada 10 funcionarios públicos 9,42 son corruptos; que de cada 10 colombianos 7,85 lo son y de cada 10 funcionarios privados son venales 8,56. Cuando se pregunta: “(...) ¿en cuáles entidades sabe o ha oído usted que hay problemas de corrupción?”, más del 90% de ellos responde: los partidos políticos, la guerrilla, el Congreso y las cárceles. Este porcentaje va descendiendo progresivamente e incluye todo tipo de instituciones públicas y también a la empresa privada (77%). Resultados extraídos del diario *El Tiempo*, Bogotá, enero 26 de 2003, pp. 1A y 2A.

No es difícil prever que la crisis fiscal estructural¹⁷ de Colombia al iniciar el siglo XXI y la enorme deuda social acumulada por el Estado (léase coberturas de educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vivienda...) agudizarán esta contradicción. Se espera que las recientes reformas al sistema político¹⁸ que estimulan los agrupamientos ideológicos y las bancadas partidistas en el Parlamento propicien algunos deseables cambios político-económicos:

- Elevar el nivel de la discusión presupuestaria al comprometer en mayor medida al Legislativo (no sólo al Ejecutivo) con la disciplina macroeconómica y con la discusión pública sobre las prioridades sociales por atender y los programas de gasto que lo hacen del modo más eficiente.
- Hacer del presupuesto legalmente aprobado un contrato político creíble ante la opinión pública y objeto permanente de evaluación de resultados por el Legislativo y el Ejecutivo, lo que inducirá mayor disciplina microeconómica del aparato estatal.

Ha sido relativamente fácil enderezar reglas formales para dirigirse a los objetivos macro (topes a la deuda, al déficit, al gasto...), pero romper con reglas informales, con hábitos mentales que obstruyen el camino de la eficiencia micro es vencer una de las más poderosas fuerzas sociales: la costumbre.

¹⁷ El calificativo de "estructural" proviene de los siguientes hechos. En el año 1990 los ingresos corrientes del Gobierno nacional central representaron el 10,0% del PIB, mientras sus gastos de funcionamiento e inversión registraban una magnitud similar: 10,2% (6,5% y 3,7%, respectivamente). Para el año 2003, tales ingresos constituyeron el 14,2% del PIB y esos mismos gastos el 16,4% del PIB (15,1% y 1,3%, respectivamente). Es decir, en este lapso el descuadre ascendió de 0,2% del PIB a 2,2% (véase CGR, 2004, p.11, Cuadro 1.1). Paralelamente, el saldo de deuda bruta del gobierno nacional ascendió de 16,5% del PIB en 1990 a 53,6% en 2003 (CGR, 2004 (1), p.17, Cuadro 1.5).

¹⁸ Acto Legislativo 01 de 2003.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D.; *et al.* (2002). *Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth*, MIT, UC Berkeley, Banco de Tailandia, mayo 2.
- Alesina, Alberto (1999). “Disciplina fiscal e instituciones presupuestales”, en *Hacia el rediseño del Estado*, DNP, Bogotá, D. C.
- Ayala, Ulpiano (2000). “Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación”, en revista *Planeación & Desarrollo*, DNP, Vol. XXXI, Nos. 3 y 4, julio-diciembre.
- _____; Perotti, Roberto (2000). “The Colombian Budget Process”, *Fedesarrollo*, Documentos de Trabajo, No. 14, agosto.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1998). *El Pacto Fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República (CGR) (2002). “Las estadísticas de inversión pública en Colombia: un examen de su transparencia”, en revista *Gestión Fiscal*, abril, Bogotá.
- _____. (2004). *Cuenta general del presupuesto y del Tesoro, 2003*, Bogotá.
- _____. (2004a). *La situación de la deuda pública 2003*, CGR, Bogotá.
- Napoleón Franco (firma) (2003). Encuesta realizada por la firma a una muestra representativa de 1.209 personas en Colombia, *El Tiempo*, enero 26, pp. 1A y 2A, Bogotá.
- Holmes, Malcolm (1999). “Rediseño del sistema presupuestal: una aproximación institucional”, en *Hacia el rediseño del Estado*, DNP, Bogotá.
- Jaramillo, Jaime. (1978). “La administración colonial”, en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. I, Conquista y Colonia, Planeta Editorial, Bogotá.

- Leal, Francisco; Dávila, Andrés (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo.
- Mackenzie, Kenneth; Bruce, Ch.; Kneebone, R. (1997). “Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica”, en *Economía Institucional*, revista de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- North, Douglass. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____; Sumerhill, W.; Weingast, B. (2003). “Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica”, en www.douglasnorth.com.
- Rodrik, D. (1997). *Democracy and Economic Performance*, Harvard University, diciembre 14, Boston.
- Sandoval, Carlos A. (1999). “Instituciones macroeconómicas: evaluación de los arreglos institucionales”, en *Hacia el rediseño del Estado*, DNP, Bogotá.

Comentarios sobre el texto *Instituciones políticas y presupuesto público: el caso de Colombia, 1990-2003*

Germán Ruiz *

Este texto provee evidencia empírica sobre la ejecución del presupuesto nacional. Esta evidencia apunta a comprobar algunas hipótesis que señalan que el presupuesto presentado por el Ejecutivo al Congreso es muy similar al finalmente ejecutado. Lo anterior implica que, en su paso por el Congreso, el proyecto de presupuesto es inflado, especialmente en cuanto a la inversión, pero que con la ejecución final se vuelve a los objetivos planteados por el Gobierno en el proyecto inicial. Lo anterior deja ver que, por las reglas informales como se tramita y ejecuta el presupuesto, cada año se repite un ritual que deja la ilusión de un Legislativo que negocia un presupuesto a su favor pero que el Ejecutivo se sale con la suya al ejecutar lo que propone. Todo esto tiene, sin embargo, unos efectos importantes en términos de la disciplina económica: los recortes después de aprobar un presupuesto inflado generan desatención de prioridades sociales y los gerentes públicos tienden a no ejecutar por programas, generando una cierta ineficiencia en la ejecución.

Si el argumento central del texto fuera plenamente válido, podría uno preguntarse: ¿cómo mantiene el Ejecutivo su capacidad de influencia en el Legislativo si no lo hace a nivel presupuestal? Una respuesta parcial sería que no es el proceso

* Profesor Asociado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
Correo electrónico: geruiz@uniandes.edu.co

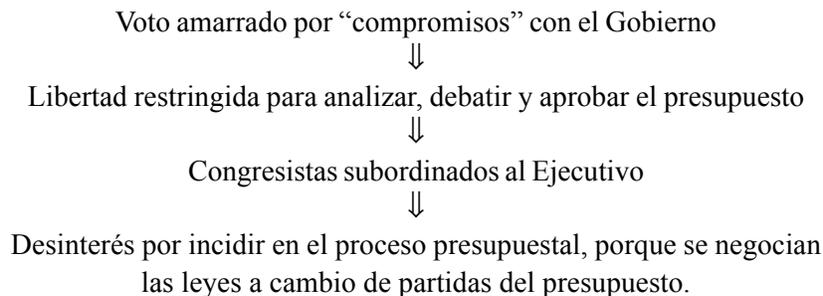
presupuestal en donde se “compra” al Legislativo, sino que es a lo largo de cada legislatura que algunos congresistas influyentes son atendidos en sus exigencias que después se ven reflejadas en el presupuesto finalmente ejecutado, no necesariamente por medio de nuevas partidas.

Lo anterior es posible porque se presentan factores que impiden un buen desempeño del Congreso en cada una de las etapas del proceso presupuestal, los cuales se pueden agrupar en tres tipos:

- Estructurales: existen elementos culturales, de la organización institucional y de la manera como se estructura el poder en Colombia, que frenan cualquier intento por hacer que el Congreso juegue un papel más activo y efectivo en la discusión, aprobación y evaluación del Presupuesto General de la Nación.
- Procedimentales: durante las distintas etapas, varios factores ocasionan dificultades para que el Congreso pueda abordar efectivamente el estudio y la aprobación del presupuesto. Tal vez el más importante de ellos sea la conformación de las comisiones conjuntas, porque su tamaño y su escasa especialización entorpecen el análisis. En la práctica, estas comisiones son una plenaria.
- Técnicos: la incapacidad técnica del Congreso para encarar un tema tan complejo como el presupuestal produce un desbalance enorme frente al Ejecutivo.

Al respecto, vale la pena señalar que el Congreso se deja “poner conejo” por el Ejecutivo en materia presupuestal, por el papel que juega actualmente frente al papel que puede desempeñar, tal como se observa enseguida.

PAPEL DEL CONGRESO EN EL PROCESO PRESUPUESTAL ACTUAL



POTENCIAL PAPEL DEL CONGRESO EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

Voto libre para debatir el presupuesto



Potenciación de la acción del Congreso frente al presupuesto y al Ejecutivo



Congresistas autónomos para representar intereses diversos alrededor del tema presupuestal.

Entonces, la precaria situación del Congreso en lo referente al análisis, discusión y aprobación del presupuesto, así como seguramente de muchos otros proyectos de ley o actos legislativos, corresponde a un problema que sobrepasa una reforma política del régimen electoral y de los partidos políticos. En las condiciones actuales del proceso político colombiano los actores claves y sus intereses dominan la toma de decisiones presupuestales. Si queremos plantear propuestas que lleven a un proceso presupuestal donde se generen incentivos que, a su vez, garanticen la representación de intereses diversos en el debate parlamentario, se requerirá perfeccionar los arreglos institucionales (no sólo en términos jurídicos). Ello elevaría los niveles de eficiencia y equidad, en la medida en que los intereses individuales se reflejarían en las decisiones presupuestales, pero en un marco institucional claro y determinante.