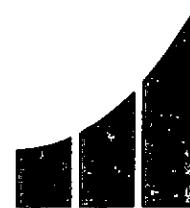


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO

Informe Final Revisado

**ULPIANO AYALA
OLGA LUCÍA ACOSTA
FEDESARROLLO**

Mayo de 2001

ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO

Informe Final Revisado

*ULPIANO AYALA ORAMAS
OLGA LUCÍA ACOSTA NAVARRO
FEDESARROLLO*

Mayo de 2001

TABLA DE CONTENIDO

<u>ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO</u>	1
TABLA DE CONTENIDO	2
<u>CAPITULO 1. PRESENTACIÓN</u>	4
1.1. INTRODUCCIÓN	4
1.2. DIAGNÓSTICOS ANTERIORES SOBRE DESAJUSTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.	5
1.3. RELEVANCIA Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE INSTITUCIONAL	7
1.4. LOS <i>RESULTADOS</i> DE LA ADMINISTRACION DE LA RECAUDACION Y EL GASTO PÚBLICOS VRS EL <i>DEBIDO PROCESO</i> PRESUPUESTAL	14
1.5. LOS CAMBIOS EN LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTALES	18
1.6. ESTRUCTURA DEL TRABAJO.	20
1.7. APÉNDICE ESTADÍSTICO	22
<u>CAPITULO 2. CONSTITUYENTES FORMALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO</u>	23
2.1. ESTRUCTURA Y PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO	23
2.2. LOS DOCUMENTOS PRESUPUESTALES	26
2.3. CONFIS Y CONPES	28
2.4. PRESENTACIÓN, NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	28
2.5. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	29
2.6. CONTROL	30
2.7. LOS PRESUPUESTOS DE LAS EMPRESAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DEL ESTADO EL CONFIS	31
<u>CAPITULO 3. INSTITUCIONES: EXAMEN DE LAS REGLAS DEL JUEGO PRESUPUESTAL</u>	32
3.1 INTRODUCCIÓN	32
3.2 LAS PREOCUPACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA LITERATURA	33
3.2.1. CÓMO INCIDEN LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTALES EN LOS RESULTADOS FISCALES?	33
3.2.2. EVIDENCIA EMPÍRICA	35
3.3. EL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO	37
3.3.1. LA CENTRALIZACIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTAL.	37
3.3.2. TRANSPARENCIA	40
3.3.2.1. La proliferación de documentos presupuestales	40
3.3.2.2 Estándares contables: el Caso de la Inversión.	41
3.3.2.3 Estándares y reportes: el tratamiento del déficit en el presupuesto.	42
3.3.3. COBERTURA	44
3.3.4. LOS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS Y LAS PREDICCIONES FISCALES.	45

3.3.5. LAS REGLAS PRESUPUESTALES	47
3.3.6. ASPECTOS INTERTEMPORALES: REZAGOS Y VIGENCIAS FUTURAS	48
3.3.7 CONVERSIÓN DE LA CONTABILIDAD DE CAJA EN CAUSACIÓN?	54

CAPITULO 4. EVOLUCIÓN FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA PRESUPUESTAL Y DESDE LAS OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA PARA LA PROGRAMACIÓN FINANCIERA

4.1. INTRODUCCIÓN	56
4.2. PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.	56
4.3. EL GOBIERNO CENTRAL	63
4.3.1. GOBIERNO CENTRAL -EJECUCIÓN DEL PGN	64
4.3.1.1. Ejecución del Gastos del Gobierno Central	64
4.3.1.2. Ejecución de Ingresos del Gobierno Central	65
4.3.2. GOBIERNO CENTRAL. OEC	72
4.3.3. DEFICIT Y FINANCIACIÓN	74
4.4. NUEVA METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DEL DÉFICIT E INCORPORACIÓN DEL DÉFICIT CUASI FISCAL.	85
4.5. CONCLUSIONES	88

CAPITULO 5. INDICADORES DEL PROCESO PRESUPUESTAL

5.1 INTRODUCCIÓN	90
5.2 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL	90
5.3 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	94
5.4. INDICADORES DE TESORERÍA	95
5.5. OPERACIONES EFECTIVAS	97

CAPITULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. POLÍTICA FISCAL PARA EL MEDIANO PLAZO	101
6.2. EL LARGO PLAZO: SOSTENIBILIDAD	103
6.3. RIESGOS FISCALES MAYORES	105
6.4. DESARROLLOS HACIA LA PRESUPUESTACIÓN POR PROGRAMAS	106
6.5. OTRAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	108

BIBLIOGRAFÍA

APENDICE ESTADÍSTICO

CAPITULO 1. PRESENTACIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN

El déficit fiscal del gobierno colombiano alcanzó un nivel del 6% del PIB en 1999 (pese al descenso del producto en 4.5% en ese mismo año) y ya venía creciendo desde continuamente desde 1995¹. Un nuevo episodio de desajuste estructural de las finanzas públicas, requiere discusión a fondo de sus causas y remedios, la cual ya se ha venido realizando principalmente con énfasis en causas externas tales como las reformas constitucionales, las políticas económicas, la descentralización, y demás factores incidentes². También es necesario, pero mucho menos frecuente, hacer el examen interno de los procesos presupuestales y la administración tributaria y del gasto público. Este trabajo se ubica dentro de este campo, con énfasis en el proceso presupuestal y desde una perspectiva institucional, es decir examinando las reglas del juego.

La importancia de los factores institucionales en los resultados fiscales ha venido siendo reconocida recientemente, y no solo respecto a las reglas bajo las cuales funcionan los procesos presupuestales, sino también a las de todo el conjunto amplio de procesos mediante los cuales se consiguen los recursos y se administra y ejecuta el gasto público. En esta introducción se justifica el aporte del enfoque institucional y se examinan relaciones entre los procesos presupuestales y de administración del gasto y los ingresos, frente a su incidencia en los resultados fiscales, y porque el trabajo se centra solo en los aspectos presupuestales. Se concluye el capítulo con una presentación de la estructura del trabajo.

¹ Este informe revisado no ha pretendido actualizar estadísticamente el informe original que se presentó en Julio de 2000, cuando solo se conocían algunas de las cifras para el año 1999, ni tan siquiera las del cierre de esa vigencia presupuestal, por lo cual algunos análisis efectuados se extienden solo hasta el año 1998. Se considera que el aporte básico del trabajo, ensayo de análisis de las instituciones presupuestales, no se afecta en lo fundamental por la ausencia de referencias estadísticas al 2000, las cuales tampoco serían completas en este momento por la misma razón que en el 2000 no se pudo completar el análisis de 1999. No obstante, la revisión sí hace referencia a algunos hechos y avances metodológicos recientes, en la medida que afectan las conclusiones.

² Como lo ha hecho globalmente la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997), y lo realizan los numerosos trabajos recientes sobre aspectos parciales (como las pensiones o la descentralización) y el aspecto macroeconómico de la política fiscal.

1.2. DIAGNÓSTICOS ANTERIORES SOBRE DESAJUSTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

La agudización recurrente de los desequilibrios fiscales ha dado origen a diferentes trabajos, a menudo organizados en comisiones, orientados a realizar un diagnóstico del problema fiscal y recomendaciones para superarlo. Algunas de ellas han profundizado en el análisis de los ingresos, otras en las distribuciones de competencias y recursos por niveles de gobierno y otras en los problemas del nivel y la eficiencia del gasto. (Clavijo, 1998). Ha sido tradicional en estos estudios resaltar en primer lugar las complejas relaciones entre distintas agencias del sector público que rigen el proceso presupuestal que ha llegado a señalarse como *laberinto* por algunos trabajos (Palacios Hugo (1979) y Finanzas Intergubernamentales en Colombia (1981) Bernal, Montilla Rueda (1989), Comisión de Racionalización del gasto y las Finanzas Públicas (1997)). Estos mismos autores han señalado el poco control de los resultados alcanzados con el nivel de gasto asignado así como el carácter residual de la inversión.

Ha sido también recurrente referirse a la subestimación sistemática de los ingresos y a la falta de coherencia entre el presupuesto inicial y el definitivo. Ello era el resultado de varias adiciones anuales, resultado del sistema del principio de Presupuesto Equilibrado, que existía antes de la Constitución de 1991. (Palacios Hugo, 1979). En las adiciones se presentaba luego sobreestimación de los posibles recaudos y las consecuentes retrasos en giros (rezago).

Así mismo estos diagnósticos señalaron el carácter inercial de los gastos, o incrementalismo (Palacios Hugo, 1979; Comisión de Racionalización del gasto y las Finanzas Públicas, 1997), agravada no pocas veces con la sub-valoración sistemática de algunos rubros como la remuneración de los empleados que se define con posterioridad a la aprobación del presupuesto (Bernal, Montilla y Rueda, 1989).

Otro aspecto ampliamente tratado en estos diagnósticos se refería a los problemas de información, inicialmente retrasada, dispersa, recopilada de acuerdo con el principio de competencia (Wiesner, Bird (1981). (Comisión de Racionalización del gasto y las Finanzas Públicas (1997)). También se señalaba la falta de cobertura del Presupuesto (Comisión de Racionalización del gasto y las Finanzas Públicas, 1997), así como la ausencia de identificación de las exigencias de gastos futuros de programas y proyectos en curso (vigencias futuras, o porcentajes fijos de la inversión para gastos de mantenimiento). (Rosas, 1979). A esto se añadía la dificultad de gerenciar la ejecución en un año de varios presupuestos (hasta 3 en algunos casos).

Los informes sobre finanzas públicas anteriores a la crisis de la primera mitad de la década de los ochenta analizaron casi exclusivamente información de carácter presupuestal.³ Uno de los distintos factores señalados como determinantes del creciente desequilibrio de las cuentas públicas al inicio de la década anterior, fue precisamente la ausencia de un sistema de seguimiento conjunto de las distintas entidades públicas, que permitiera determinar el impacto macroeconómico de su operación. Dicho impacto depende de la manera como se financian los déficits globales, por lo cual ha sido necesaria una separación entre la medida de éstos (que ha llevado a asimilarlos a los déficits de caja, y no a las autorizaciones correspondientes a una vigencia fiscal) y las fuentes que los financian. De esta forma, se comenzó a construir un sistema de “operaciones efectivas” de las principales entidades del sector público, de tal manera que reportara las operaciones realizadas por los distintos niveles de Gobierno, sus entidades descentralizadas y principales empresas públicas, así como los requerimientos y la forma de financiación. Se argumentó la necesidad de privilegiar un seguimiento del impacto de las cuentas fiscales sobre el conjunto de la economía, más que el análisis microeconómico que tradicionalmente se hacía con el seguimiento del presupuesto. De ello se derivaron medidas de control financiero agregado de la ejecución presupuestal para preservar la estabilidad macroeconómica, que se implican embargo distorsiones (retrasos, suspensiones, redimensionamientos, mayores costos

³ / Hugo Palacios Mejía (1979) Rosas (1974) Wiesner (1982) Joaquín Bernal, Domingo Rueda y Gloria América Montilla (1989)

financieros) sobre las ejecuciones individuales. Varios trabajos posteriores presentan evidencia que muestra las deficiencias de los consolidados financieros del sector público para lograr el seguimiento global de las cuentas fiscales, así como las insuperables dificultades del proceso presupuestal, para realizar una evaluación micro de la asignación del gasto.

Aunque desde el segundo quinquenio de los noventa, se haya complementado la información presupuestal con ejercicios de “operaciones efectivas” con base en el principio de caja, práctica que se ha generalizado hoy a todas las entidades públicas, subsisten grandes diferencias, no siempre de fácil conciliación, dependiendo de la base de datos consultada: Banco de la República, Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La multiplicidad de entidades gubernamentales que elaboran estadísticas sobre las finanzas públicas generan incertidumbre sobre el verdadero balance fiscal

Con el reconocimiento a los distintos aportes de este tipo de estudios sobre los desajustes fiscales, este trabajo aborda un nuevo enfoque que se presenta en la próxima sección.

1.3. RELEVANCIA Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE INSTITUCIONAL

Las explicaciones puramente económicas sobre los déficits fiscales han mostrado ser bastante insatisfactorias para explicar grandes variaciones entre países y épocas, y a ello han hecho aportes muy significativos los enfoques institucionales y de economía política.⁴

Un reciente e influyente trabajo sobre las relaciones entre instituciones presupuestales y resultados fiscales en América Latina aporta una ilustración sobre el contenido y efectividad de las explicaciones institucionales.⁵

⁴ Las explicaciones *económicas* favoritas han sido las que se fundamentan en el uso de los déficits y superávits para estabilización económica (a la keynesiana), o para reducir el costo de las distorsiones resultantes de las variaciones en la tributación (neoclásica, y de suavización tributaria), pero también incluyen las que miran los errores de política. Las explicaciones *político-institucionales* hacen más bien énfasis en la estructura gubernamental, la polarización política y de los sistema electorales, así como en las reglas del juego de los procesos presupuestales.

El Cuadro 1.1 presenta las variables institucionales escogidas para ese estudio, y los valores alcanzados por ellas en los principales países de la muestra seleccionada, y el Gráfico 1.1 que le sigue, muestra la relación entre los valores de dichas variables y el déficit (o superávit) fiscal.

Cuadro 1.1. Índice de las instituciones presupuestales, 1980-1992

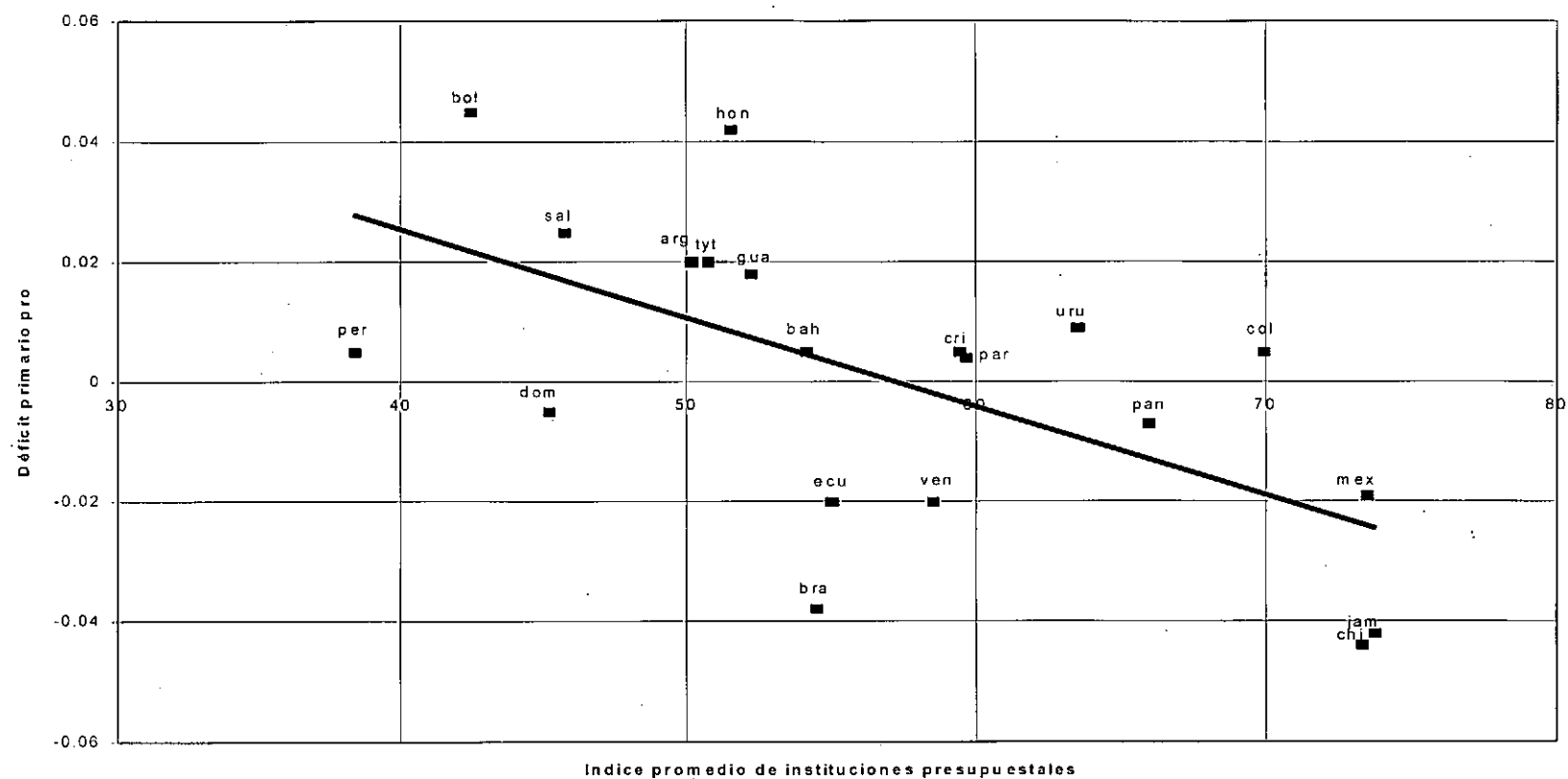
	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	Índice total
Argentina	5	5	0	10	0	6	7.5	10	6.66	0	60.16
Bolivia	0	5.77	3.33	10	0	6	0	10	3.33	4	42.43
Brasil	5	10	6.66	5	7.5	2	2.5	10	3.33	2.5	54.49
Chile	5	0	10	10	7.5	10	7.5	6.66	6.66	10	73.32
Colombia	5	6.15	10	10	7.5	8	3.65	10	3.33	6.25	69.88
Ecuador	5	5	0	10	7.5	10	5	10	0	2.5	55.00
Méjico	5	8.46	10	10	5	8	5	10	7.5	4.5	73.46
Paraguay	5	10	3.33	10	0	8	5	6.66	6.66	5	59.65
Perú	5	1.54	10	1.54	1.54	10	2.5	0	0	6.25	38.37
Uruguay	5	0	6.66	10	7.5	6	10	6.66	6.66	5	63.48
Venezuela	5	5	3.33	10	7.5	6	7.5	6.66	0	7.5	58.49

Variables:

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

⁵ A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein, "Budget Institutions and Economic Performance", IDB; Working Paper 394, y en Journal of Development economics, vol 59, 1999, páginas 253 a 273.

Instituciones presupuestales y déficit fiscal 1980-1992



Las variables corresponden a tres hipótesis principales sobre los arreglos institucionales que mejoran la disciplina fiscal: (1) Normas que imponen restricciones sobre los déficits; (2) Reglas procedimentales jerárquicas que centralizan el proceso del lado gubernamental en el Ministerio de Finanzas y lo fortalecen frente al Legislativo; y (3) Normas que procuran transparencia.⁶

Obsérvese, en primer lugar, una fuerte relación agregada entre el índice agregado y la disciplina fiscal (el superávit); y en segundo término, que por estos estándares, Colombia habría contado con algunas de las mejores instituciones, y que hasta el 92 también sus resultados fiscales eran ligeramente mejores a la tendencia. Pero ellos se han deteriorado notablemente desde entonces, aún habiendo mejorado algunas de sus instituciones en el sentido de los indicadores usados para ese estudio. Luego se mostrará la insuficiencia de los indicadores del trabajo citado, porque se atuvieron a aspectos formales y no a las consecuencias de las reglas, omitiendo principalmente cuestiones en materia de transparencia, al menos para el caso colombiano.

Este trabajo ha puesto un mayor énfasis dentro de los aspectos institucionales, en los que afectan la transparencia, y a través de ello inducen comportamientos estratégicos, asimetrías de información y faltas de rendición de cuentas y de posibilidades de evaluación por los mercados, que facilitan o producen directamente los desequilibrios fiscales.

El ejemplo mencionado sirve también para delimitar el alcance de las explicaciones institucionales restringidas como esta, a un subconjunto de las posibles variables institucionales y sin controles suficientes por otras variables (como las económicas). Por supuesto, jamás se pretende que sean las variables institucionales seleccionadas sean las

⁶ Podría considerarse que las normas que restringen los déficits se consideran a través de los indicadores V1, V2, V3, V5, V8; las que centralizan el proceso presupuestal V4, V5, V6, V7, V8, V9, y V10. Pero no se identifican tan claramente los indicadores que pueden tener que ver más directamente con la transparencia. En el estudio citado tampoco se analizan las variables institucionales que inciden en la negociación política en el Congreso, ni las que inciden en la implementación, ni en el seguimiento y control. Siendo así, lo que sorprende entonces es la buena asociación general entre el subconjunto de variables institucionales escogido y los resultados fiscales, mucho mejor que para todos los conjuntos de variables económicas.

únicas pertinentes, sino que llenan vacíos abiertos por las tradicionales explicaciones económicas y se complementan.

De hecho, el ejemplo citado y este estudio son trabajos institucionales sobre un conjunto restringido de variables de este tipo, que pertenecen a una familia más amplia de estudios que enfatizan los aspectos político institucionales. Podrían citarse al menos otras líneas relevantes de aproximación empleadas en la literatura de este tipo tales como: i) modelos basados en decisores de políticas oportunistas que enfrentan votantes ingenuos con ilusión fiscal, ii) modelos de redistribución intergeneracional, iii) modelos de la deuda como variable estratégica, que relacionan unos gobiernos con los siguientes, iv) modelos de gobiernos de coalición, v) modelos de intereses geográficamente dispersos, y por último estos vi) modelos que enfatizan las instituciones presupuestales.⁷

Pero aún más, la mera asociación (aunque sea fuerte) entre los factores institucionales y los resultados fiscales, no despeja las posibles causalidades simultáneas: el que las variables institucionales y fiscales tengan factores comunes subyacentes (como podrían ser los políticos), no siendo entonces las variables institucionales seleccionadas auténticas variables independientes respecto a la medida dependiente de los resultados fiscales. Puede ser que las instituciones se hayan cambiado como respuesta a los resultados fiscales insatisfactorios. Al grado que las instituciones sean endógenas, no deberían ser usadas como variables explicatorias, particularmente en regresiones en las cuales los resultados fiscales se encuentren en lado izquierdo como variables dependientes, como se hace en la ilustración citada.

Pero las instituciones sí son exógenas en cierto grado, particularmente respecto a los resultados fiscales previos. Como es costoso cambiarlas, y ello se hace con muy poca frecuencia, puede considerárseles exógenas en el corto a mediano plazo. Esta es la justificación para que se usen las variables institucionales como explicatorias de los

⁷ Lista citada y analizada en la reseña "The political economy of fiscal deficits", Alesina y Perotti, IMF Staff Papers, Marzo de 1995, páginas 1 a 31.

resultados fiscales, la cual señala a la vez los límites dentro de los cuales ello puede hacerse, y la pertinencia de continuar las indagaciones con la de la dinámica de las reformas institucionales⁸

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

Como ilustración de la naturaleza y resultados de este tipo de análisis fundamentalmente político, que sería el más procedente en caso de extender el análisis del proceso presupuestal a la discusión dentro del congreso, puede mencionarse que estudios en los países avanzados han permitido concluir que los gobiernos elegidos por estrechos márgenes experimentan déficits mayores y mayor endeudamiento. Esta deficiencia de disciplina también se encuentra más frecuentemente en los gobiernos elegidos con sistemas de representación proporcional. Los gobiernos presidenciales (asociados con menores gobiernos centrales) también tienen sectores públicos más pequeños que los que tienen sistemas parlamentarios, pero hay notables excepciones como la del Japón. Los regímenes políticos y electorales inciden en los resultados fiscales.⁹

Otros estudios han mirado los procedimientos parlamentarios, tales como la sucesión y oportunidad de las votaciones presupuestales en el Congreso (debería votarse primero sobre el tamaño del presupuesto?, o como las enmiendas parlamentarias posibles al presupuesto (deberían seguir reglas abiertas o cerradas?).¹⁰

⁸ Ver al respecto, A. Alesina y R. Perotti, "Budget deficits and budget institutions", Working Paper 5556, NBER, Mayo de 1996.

⁹ Ver, por ejemplo, G. M. Milesi Ferranti y R. Perotti "Electoral Systems and Public Spending", Working Paper IMF, 1999.

¹⁰ Ver Alesina y Perotti, "Budget deficits and budget institutions", NBER working Paper 5556, Mayo de 1996.

Las instituciones políticas posiblemente estén detrás de las reglas presupuestales y algunos de los determinantes económicos de los resultados económicos (por ejemplo en cuanto favorecen ciertos intereses regionales o sectoriales)¹¹. Pero este complejo análisis escapa a las limitaciones del análisis realizado en esta oportunidad, que solo examina sus resultados través de reglas y estructura del proceso de preparación del presupuesto, y de cómo la discusión y aprobación del mismo en el parlamento se hacen o no sobre bases informadas y unificadas, y sesgan o no comportamientos para efectos de la disciplina fiscal agregada. Por otra parte, se estudia como es que el proceso del control financiero afecta la ejecución del presupuesto. Y de ambos análisis se deriva una conclusión fuerte que ha acotado el trabajo: la de que en el sistema presupuestal colombiano hay una falta fundamental de transparencia, que impide mejorar el proceso político interno al gobierno, dentro del congreso, y entre ambos, y que también produce un choque entre los instrumentos y medidas con los cuales se realiza el control financiero y la flexibilidad y descentralización que serían necesarias para mejorar la eficiencia y eficacia de la ejecución, lo cual sacrifica además las posibilidades de evaluación, seguimiento y control de la ejecución. Esto constata la relevancia y vigencia en nuestro medio del reciente énfasis en la transparencia fiscal, propuesto por las entidades multilaterales para que pueda haber control externo a los gobiernos, tanto por la opinión y los votantes locales, como por los mercados internacionales.¹²

Siendo así las cosas, el análisis de los procesos parlamentarios y las instituciones electorales y estructuras de gobierno, los más pertinentes y decisivos, queda para la etapa de estudio de la *dinámica de las reformas institucionales*, ciertamente no abordada en este trabajo.

¹¹ El enfoque institucional dentro del cual se inscribe este trabajo, cuando se extiende a las variables políticas, utiliza herramientas tradicionalmente asociadas con el enfoque económico. Las instituciones se asocian entonces con las restricciones dentro de las cuales se emplea la racionalidad tradicionalmente considerada como "económica". Véase T. Persson y G. Tabellini, *Political Economics*, MIT, 2000.

¹² Véase el respecto el reciente Manual de Transparencia Fiscal del FMI (1999), y el correspondiente Código recomendado.

Este trabajo también se restringe a las reglas del juego inmediatas del proceso presupuestal, incluido el control financiero, sobretudo en lo que atañe a la disciplina fiscal agregada. Por supuesto estos no son los únicos resultados relevantes del proceso presupuestal. Como pueden estar muy relacionados en todo el ámbito del proceso presupuestal, la sección siguiente discute los incentivos e información que aportan dichas reglas para los agentes que desagregan los resultados en asignaciones intrasectoriales y los que ejecutan el gasto. En este contexto es que además se señalan limitaciones adicionales de este trabajo, al omitir consideración detallada de algunas técnicas presupuestales, ciertamente relevantes pero una vez haya transparencia y disciplina agregada.

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

1.4. LOS RESULTADOS DE LA ADMINISTRACION DE LA RECAUDACION Y EL GASTO PÚBLICOS VRS EL *DEBIDO PROCESO* PRESUPUESTAL¹³

En materia de explicaciones (y recomendaciones) institucionales también vale la pena señalar que en la literatura también se ha venido insistiendo recientemente, que la

¹³ Esta sección sigue las advertencias presentadas por Allen Schick, en A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank Institute, 1999.

presupuestación no es un proceso aislado sino que también hace parte de un conjunto más amplio de arreglos relevantes para apreciar y explicar los resultados fiscales.

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

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

El debido proceso presupuestal parecería muy conveniente en cuanto establece ciertas bases para un fácil control financiero. Pero resulta que tampoco es criterio adecuado para asegurar resultados fiscales -eficaces, eficientes y equilibrados- llegando inclusive a sesgar sistemáticamente en contra del cumplimiento de estos criterios. Las reglas que solo tratan

los aspectos procedimentales no toman en cuenta suficientemente los intereses y comportamiento de los muy diversos agentes involucrados en el manejo de los recursos públicos. Y por ello, el debido proceso presupuestal puede producir resultados indeseados e inconvenientes.

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

Los resultados de la presupuestación y ejecución también dependen de la información, que también es un recurso escaso y distribuido asimétricamente. La mayor parte de la información requerida por el debido proceso presupuestal se refiere a las actividades y sus insumos, pero no a los resultados ni a los casos en los cuales las actividades se aglomeran en proyectos o programas. Por ello, se dificultan las reasignaciones asociadas con aumentos de producción o entre programas según su efectividad. Quienes realizan directamente el gasto conocen mejor los programas y operaciones que quienes toman las decisiones agregadas y de asignación, y por lo tanto los primeros tienen incentivos para manipular la información que transmiten a los segundos.

Las reglas del juego presupuestal deben atender por lo tanto los efectos incentivos e información para lograr resultados fiscales balanceados, eficaces y eficientes. Pero éstos dependen también de la estructura institucional más amplia dentro de la cual se enmarca la

presupuestación, aguas arriba, así como de la que prevalece en la ejecución del gasto, aguas abajo. Una acotación fundamental de este trabajo, desde la propia óptica institucional, es la de centrarse en el proceso presupuestal, sin examinar directamente lo que ocurre aguas arriba y abajo del mismo, aunque sí procurando examinar los efectos y determinantes incentivos e información de lo presupuestal sobre los otros lugares e instancias del manejo de recursos públicos. O sea, buscando superar la apreciación del debido proceso presupuestal, aunque en manera imperfecta, que debe mejorarse con mayor investigación sobre sus interacciones con las demás instancias que intervienen en el manejo y consecución de los recursos públicos. Por estas razones, es que tampoco hay todavía explicación satisfactoria ni propuestas completas para superar la crisis fiscal.

Algunos de los temas favoritos del debate presupuestal tradicional, y por supuesto también del de las medidas de este tipo para mejorar los resultados fiscales no tienen tanta prominencia y hasta son omitidos en el contexto del presente estudio. No por ser en últimas irrelevantes, sino porque atienden a preocupaciones fuera del ámbito restringido del proceso presupuestal en el cual se enfoca este trabajo, por razones analíticas y para destacar los componentes de transparencia que pueden unificar y anteceder, o ser condición necesaria para la implantación adecuada de esas técnicas presupuestales para mejorar la eficiencia y la eficacia en la ejecución. Tal es el caso, por ejemplo de la presupuestación por programas y otros instrumentos con los cuales se persigue romper el incrementalismo presupuestal que perjudica la eficiencia en el uso de los recursos públicos, además de ser inequitativo. El incrementalismo no es un mal hábito que viola el debido proceso, sino que se origina en el refuerzo entre reglas que propician exceso de demanda de recursos y defensa frente a los resultados perversos de los mismo. Por lo tanto, Lo que se argumenta acá es que no podrá aplicarse efectivamente ese tipo de presupuestación mientras haya excesiva descentralización en el proceso de elaboración del presupuestos dentro del gobierno y falta de un poder que internalice la restricción presupuestal, y que tampoco podrá realizarse cuando hay separación entre la presupuestación de la inversión y la del funcionamiento, y mientras proliferen reportes públicos contradictorios resultantes de dicha separación. Se privilegiará entonces el análisis de estos defectos más básicos, que conducen

siempre a excesos de apropiaciones sobre disponibilidades, a falta de coordinación entre los componentes del gasto, que son los que más han impedido la aplicación de las mejores técnicas presupuestales, aunque tampoco se llegue a explicar como es que se llega ni se desmonta políticamente el problema del común ni la forma precisa institucional de la integración de la presupuestación de inversión y funcionamiento y organización según programas..

1.5. LOS CAMBIOS EN LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTALES

Qué sería entonces lo que justifica este nivel *intermedio* de análisis de las instituciones presupuestales? La eficacia con que pueden y han podido eliminar trucos y prácticas presupuestales que impiden conocer a la opinión, los mercados, y hasta los propios congresistas y administradores la verdadera situación fiscal. Las mejoras en los procedimientos e instituciones presupuestales para la transparencia no son suficientes ante un gobierno, aún democrático, que persiga un desequilibrio fiscal. Pero son indispensables para que este pueda ser descubierto y controlado por la opinión y los votantes, y hoy también por los mercados internacionales. El flujo de financiación externa, indispensable para el desarrollo, tanto como las bases de confianza para el ahorro y la inversión domésticos, dependen quizá ante todo de la credibilidad, y ésta de la transparencia fiscal.

Por esta razón es que hoy se ha visto que sí puede haber un buen margen de efectividad de los cambios en la reglas presupuestales, particularmente en cuanto inciden en la transparencia, que pueden ser relativamente independientes de las reformas políticas fundamentales y de los grandes ajustes estructurales de las finanzas públicas que involucran controversias políticas muy básicas (como es hoy el caso de las reformas de pensiones en casi todos los países del mundo), y hasta pueden contribuir a que se precipiten estos cambios más difíciles.

En la mayoría de los países europeos ha prevalecido una política que dificulta los cambios estructurales fiscales, porque se logran más ventajas electorales aumentando beneficios

sociales que los impuestos necesarios para financiarlos. Los ajustes fiscales de los noventa, provocados por el acuerdo de Maastricht, y éste por la necesidad de mejor posicionamiento en la economía mundial (o sea por factores *externos* a los países), se debieron hasta 1997 principalmente a aumentos de impuestos, reducciones en la inversión y en el costo del endeudamiento, y más bien poco a ajustes radicales en el gasto (como hubiera sido el caso de las pensiones) o las formas de tributación. Ante la dificultad de éstos últimos, se ha descubierto ahora un cierto margen discrecional abierto por ajustes en las instituciones presupuestales, no solo porque que impiden que se perpetúen prácticas rentísticas y los subsidios correspondientes, sino también porque se ponen más en evidencia los desajustes fundamentales, contribuyendo a mejorar las posibilidades de los cambios políticos necesarios. Uno de estos cambios presupuestales que ha sido exitoso ha sido el del paso a la contabilidad de déficits por causación, y no por caja, ya que este último permitía trasladar los déficits entre periodos y acumular deuda. En la medida que se extiende e impone la contabilidad de déficits por causación, y que ello afecta la financiación, también se abre paso el reconocimiento de que los déficits más graves, como el de pensiones, no se resolverán con meros ajustes marginales en los subsidios, sino que ello implica desligar éstas del fisco, vale decir la privatización y capitalización, al menos parciales.¹⁴

En los Estados Unidos sí ha pagado políticamente (a veces) veces proponer reducciones de impuestos aunque conlleven disminuciones de gastos (Federales), y ello ha conducido a superávits fiscales al menos de mediano plazo. Sin embargo, allí también se avizora que en el más largo plazo el envejecimiento de la población anulará dichos superávits, y que por lo tanto podrían ser inconvenientes las reducciones de impuestos y el bajo desmonte de deuda (contrapartida de los crónicos déficits comerciales). Lo interesante es que las decisiones al respecto, con implicaciones y percepciones políticas fundamentales también requieren mejores prácticas presupuestales que las existentes actualmente. Así es que se ha cuestionado la práctica presupuestal que contabilizar aparte los fondos de retiro de la Seguridad Social como si no financiaran el resto del gasto corriente; el que las proyecciones

¹⁴ Ver Franco Reviglio, "Budgetary Transparency for Expenditure Control", Working Paper WP/01/8, IMF, Enero 2001.

de largo plazo para evaluar los balances fiscales se hagan solo sobre 10 años; la manera como se asume la incertidumbre en las estimaciones de déficits. Todo lo cual implicaría que los superávits proyectados serían ilusorios en el largo plazo, y que sí se requiere reducción de la deuda y privatización y capitalización parciales de la seguridad social. Independientemente de que se acepte esta interpretación, lo que ilustra es que las relaciones entre las reglas presupuestales, las proyecciones de largo plazo, y la incorporación de la causación en las cuentas presupuestales, están al centro del debate político sobre distribución intergeneracional, ahorro, bienestar y crecimiento. No es aceptable que las prácticas presupuestales encubran los asuntos fundamentales y puedan conducir a errores mayúsculos de política, y el primer paso son los cambios en reglas y contabilidad presupuestal.¹⁵

1.6. ESTRUCTURA DEL TRABAJO.

Una vez aclarado el enfoque y alcance de este estudio, procede presentar también su estructura y contenido.

El segundo capítulo se dedica a la descripción de los organismos, los jugadores participantes en el proceso presupuestal, y las interacciones entre los mismos desde la perspectiva formal y procedimental (el debido proceso antes señalado).

El capítulo siguiente, tercero, realiza un primer intento de análisis institucional del proceso presupuestal, examinando las principales reglas del juego y sus probables efectos sobre el comportamiento y los resultados fiscales. Se identifican y ponen ejemplos sobre los principales obstáculos a la transparencia, que son resultantes de las reglas presupuestales actuales.

El cuarto capítulo realiza un examen cuantitativo de los resultados fiscales desde la perspectiva doble del presupuesto y del control financiero de la programación y ejecución

¹⁵ Ver W. Gale, The case for developing new budget rules, Brrokings Institution, Mayo de 2001.

del mismo. No se trata con ello de evaluar e interpretar los resultados fiscales, sino de apreciar como es que las mediciones presupuestales y de operaciones efectivas de las variables fiscales (ingresos, egresos, déficits y financiación) reflejan e inciden en los resultados fiscales, ya que se detectan problemas de cobertura, contabilidad, etc. Se señalan las discrepancias conceptuales, de cobertura, y medición, que impiden las comparaciones y traducciones entre las diferentes fuentes que deberían permitir mejorar coordinación entre los procesos de apropiación, desembolso y financiación, ejecución, y por lo tanto el desvertebramiento actual del proceso presupuestal colombiano. El quinto capítulo presenta e interpreta indicadores de evolución y resultados del proceso presupuestal y de control financiero sobre su programación y ejecución. Utiliza los resultados de las cuentas actuales para arrojar indicadores de los problemas presupuestales.

Y el capítulo final, se dedica a las principales conclusiones y recomendaciones de política. Véanse principalmente como necesidades de ajustes del proceso presupuestal para que sea ante todo más transparente, más que completas estrategias de implementación de estos cambios.

La mayoría se concentran en modificaciones técnicas de dicho proceso presupuestal, y por lo tanto podrían disfrutar del relativo aislamiento del mismo. No obstante, presentan singulares contrastes con las recomendaciones de la mayoría de los estudios anteriores, como ocurre con la defensa de las vigencias futuras y los rezagos presupuestales como herramientas de flexibilidad presupuestal, pero en medio de un cambio hacia una contabilidad presupuestal orientada cada vez más a causación, que será la que revela cuando se alcanzan dimensiones inconvenientes. Igualmente ocurre con la recomendación de que las predicciones macro sean realizadas o auditadas fuera del gobierno, porque éste no tiene incentivos fuertes para hacerlas bien, y con la propuesta de eliminación de muchas de las reglas presupuestales y los sagrados conceptos de “gasto e inversión sociales”, ya que ello provoca manipulaciones que van en contra de lo deseado. Todo lo cual se explica por la necesidad de transparencia, y de evitar los trucos presupuestales y contables que amparan prácticas rentísticas y excluyentes.

Otras sugerencias pueden ser mucho más controversiales y están menos desarrolladas, como las que atañen a la integración de la presupuestación de inversión y funcionamiento, lo cual en sí parece poco discutible y ha sido recomendado innumerables veces. Pero acá se sugiere en el contexto de que la “planeación de inversiones” consagrada en ley y en la constitución no es compatible con la disciplina fiscal, lo cual remite a definiciones y controversias políticas muy básicas. Por supuesto, no se aborda la estrategia para implementar un cambio constitucional de esta envergadura, sino para identificar una falla muy básica que requiere solución mediante reforma ante todo política. Hay entonces otras reglas e instituciones presupuestales que no son tan aislables de los fundamentos políticos, y ello señala probablemente demasiada injerencia e intervencionismo, dejando poco espacio no solo a la disciplina fiscal sino al propio juego político. Los cambios presupuestales reclaman en estos casos que también ocurran reformas políticas substanciales.

1.7. APÉNDICE ESTADÍSTICO

El texto de este informe solo contiene los cuadros y gráficos más relevantes para el argumento. Ellos resumen un soporte estadístico mucho más completo, que se incluye como un apéndice.

Se ha empleado a través de todo el trabajo el PIB estimado con la metodología vigente hasta el año pasado. Ello obedece a querer hacer comparaciones intertemporales, y a que todavía no están disponibles las estimaciones con nueva base anteriores a 1995.

CAPITULO 2. CONSTITUYENTES FORMALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO

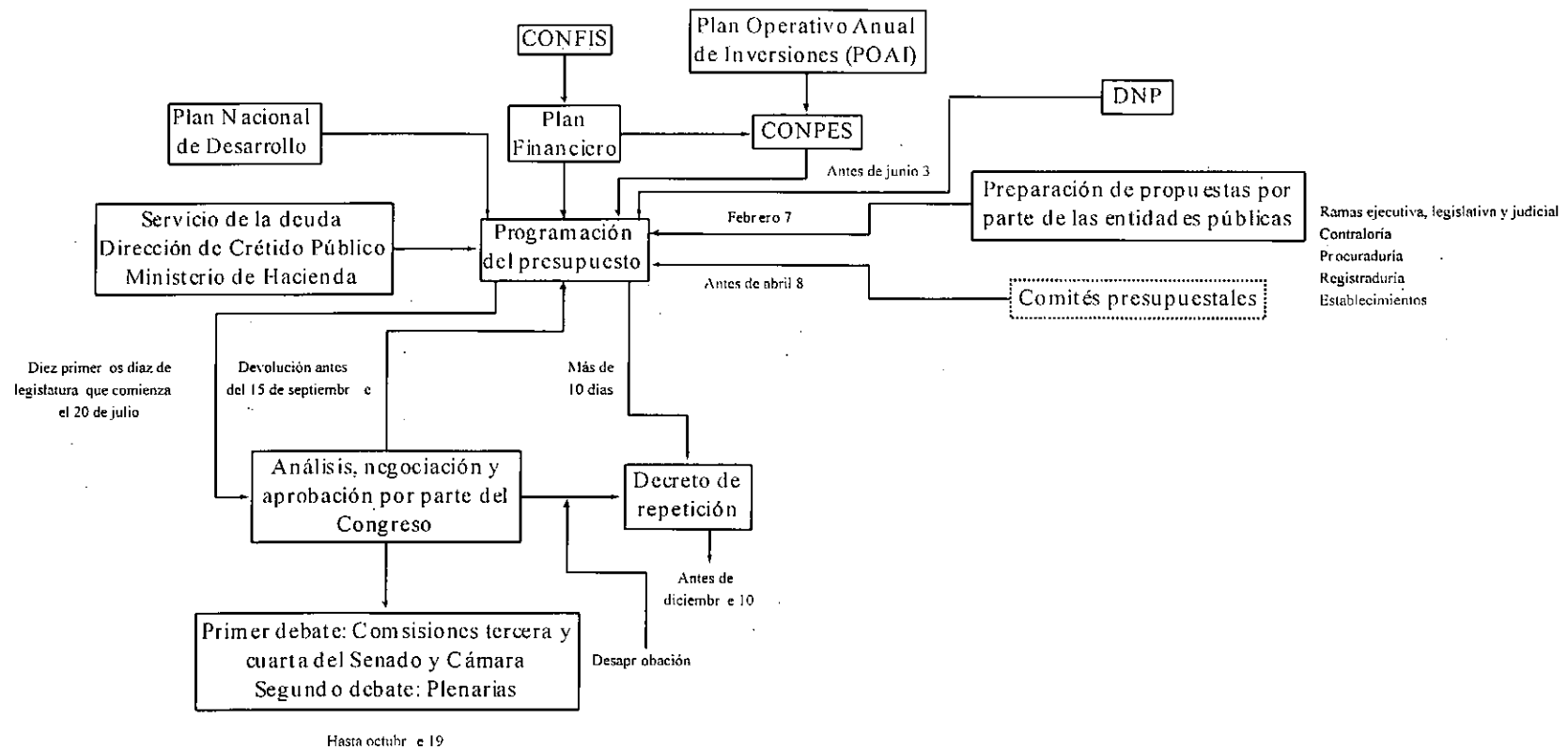
2.1. ESTRUCTURA Y PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO

Los elementos formalmente constitutivos del proceso presupuestal colombiano, el que conduce anualmente al Presupuesto General de la Nación (PGN), se presentan en el Gráfico 2.1.¹⁶ El PGN se refiere al Gobierno Nacional (Central) y a los Establecimientos Públicos del Orden Nacional (EP), pero no a las empresas comerciales del mismo nivel, aunque estas son sujetas a similares y comunes instrumentos de control financiero y alimentan el PGN con sus utilidades.

El PGN anual tiene dos marcos de referencia a los cuales debe atenerse: el Plan de Desarrollo y las autorizaciones de Endeudamiento, contenidas en las Leyes correspondientes y que no siguen el ciclo presupuestal sino las solicitudes de ampliación cada vez que se requiere. Cada cuatro años y con cada nueva administración se presenta al Congreso un Plan (plurianual) Nacional de Desarrollo (PND), que contiene un preciso Plan Nacional de Inversiones (PNI) especificando la inversión que deberá realizarse durante los cuatro años del mandato.

¹⁶ El Sistema Presupuestal va más allá del PGN, ya que comprende también los instrumentos de control, particularmente los de Control Financiero, que están muy ligados con la formulación y ejecución del PGN en la manera descrita en detalle en estas secciones, y también comprende el sistema de presupuestación de empresas comerciales del Estado y de la participación del mismo en empresas mixtas, con capital privado.

PROGRAMACIÓN, NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN COLOMBIA



Como inicio del proceso anual del PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MH) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) especifican los lineamientos macroeconómicos y los techos globales de ingresos y gastos. A partir de lo cual, tienen lugar dos procesos simultáneos y relativamente separados:

- Cada entidad elabora su propuesta presupuestal, que se discute con las entidades que se encargan de la coordinación global y sectorial: MH y DNP, y los ministerios sectoriales.
- Minhacienda y DNP van preparando un Plan Financiero, evaluado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y es aprobado formalmente por el Consejo (interministerial) de Política Económica y Social (CONPES). Dicho plan establece el fundamento macroeconómico del Presupuesto, y determina la compatibilidad entre el déficit del sector público y el flujo de fondos del resto de la economía.

De acuerdo con el Plan Financiero y con base en las propuestas formuladas por las diversas entidades, el DNP prepara un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que debe conformarse también de acuerdo con las pautas y compromisos del Plan de Desarrollo (PND) y su Plan (pluiranual) de Inversiones (PNI). El POAI también debe ser aprobado por el CONPES, y remitido a la Dirección de Presupuesto de Ministerio de Hacienda (DPMH). Para ser incluido en el PGN.

El proceso de preparación del Presupuesto es relativamente breve. En las entidades comienza en Enero y hacia el 15 de Marzo DPMH ya debe tener sus propuestas. Comités Funcionales compuestos por los funcionarios de las entidades, ministerios, y los coordinadores del proceso, MH y DNP, debaten cada propuesta hasta el 15 de Abril.

El presupuesto de inversión se envía del DNP al MH hacia el 20 de Junio, y el Gobierno a través del Ministro de Hacienda presenta al Congreso el PGN en los diez primeros días de la legislatura que se inicia cada 20 de Julio.

Paralelamente, la dirección de Presupuesto recoge y revisa los planes de endeudamiento de las entidades, especialmente los establecimientos públicos para ser sometidos a

consideración de la Dirección de Crédito público del MH. Dicha unidad elabora el plan de servicio de deuda que debe ser incorporado en el Presupuesto, y así lo devuelve a la Dirección de Presupuesto para dicho fin, hacia el 30 de Abril. Las cifras de deuda deben conformarse a los límites establecidos por las leyes que autorizan endeudamiento, pero éstas no se ajustan al ciclo presupuestal ni obedecen a sus requerimientos particulares, sino como topes restablecidos cada vez que se requiere.

2.2. LOS DOCUMENTOS PRESUPUESTALES

El Plan Financiero es un instrumento de programación y de administración de corto y mediano plazo, basado en las operaciones de caja de todas las entidades públicas no financieras que tienen impacto en la posición fiscal, monetaria y cambiaria del país. En él se mide el déficit y los requisitos de financiamiento del mismo para el Gobierno central y para todo el sector Público no financiero, que incluye gobiernos regionales, las principales (no todas) empresas y establecimientos públicos, el sector de la seguridad social administrada públicamente, el Fondo Nacional del Café. El Plan Financiero busca la compatibilidad del Plan Anual de Caja, que autoriza los desembolsos del año (correspondientes a las apropiaciones del presupuesto de la vigencia y de la anterior que siguen vigentes y no fueron desembolsadas durante su vigencia) con las fuentes de externas e internas de crédito, y con las metas monetarias y cambiarias acordadas previamente con el Banco de la República. De acuerdo con este Plan es que el CONFIS fija los techos para desembolsos del año, particularmente para el Gobierno Central y los Establecimientos correspondientes.

El Plan Operativo Anual de Inversiones especifica los proyectos de inversión, clasificados por proyectos y agencias ejecutoras. Debe cumplir los límites establecidos por el Plan Financiero del año, así como seguir el mandato del Plan Nacional de inversiones cuatrienal. En principio los programas no incluidos el PNI no podrían ser incluidos en los planes anuales de inversiones, a menos que lo apruebe el Congreso por iniciativa del Gobierno.

El PGN comprende un Presupuesto de Ingresos y recursos de capital dividido en (1) Ingresos Corrientes, (2) Contribuciones Parafiscales (principalmente impuestos a la nómina, y que se recolectan a través de empresas e instituciones especializadas), (3) ingresos de capital, y (4) recursos propios de los establecimientos nacionales no comerciales. Se alimenta también con las utilidades repartidas de las empresas comerciales del estado y mixtas en las cuales participa, pero éstas se conocen e ingresan fuera del ciclo de aprobación del presupuesto. Del Lado gasto, la Ley de Apropriaciones, especifica aprobaciones de gastos de acuerdo con tres categorías económicas (1) Gastos de funcionamiento (que además de la operación, incluye las transferencias), (2) servicio de deuda (amortizaciones e intereses), y (3) inversión. La ley de Apropriaciones establece montos totales para cada una de esas categorías, correspondientes a cada unidad de gasto, que solo pueden ser modificadas de acuerdo con lo que se establece luego. Una vez aprobado el PGN, el Gobierno emite un Decreto de Liquidación que autoriza las asignaciones más limitadas que sean pagables, y que solo pueden ser cambiadas dentro de los límites establecidos por la Ley de Apropriaciones, sin cambiar los totales para las tres categorías principales, y con permiso de la Dirección de Presupuesto. La Ley Anual de Presupuesto también incluye reglas temporales que buscan asegurar una ejecución apropiada del Presupuesto.

El Plan Anual de Caja fija el gasto permisible dentro del Año calendario, de acuerdo con el Plan Financiero, y considera la ejecución de rezagos de la vigencia presupuestal anterior. Además, el Plan Mensual de Caja, fija los recursos disponibles por período a través de la Cuenta Unica de la Tesorería General de la Nación, así como los permisos para ejecución con los recursos propios de los Establecimientos.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) es una Ley de Orden superior que establece las reglas fundamentales del proceso presupuestal. Define el PGN como comprendiendo también los Establecimientos Públicos Nacionales (Eps) y el Gobierno, que comprende también los de las Ramas Legislativa y Judicial, las agencias independientes de control (Contraloría y Procuraduría) y la Rama Electoral. Pero excluye las empresas comerciales del estado y los intereses del mismo en empresas mixtas.

2.3. CONFIS y CONPES

El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, es un comité gubernamental a cargo de la política respectiva, y coordina el sistema presupuestal. Está compuesto por el Ministro de Hacienda, el director de DNP, el asesor económico del presidente, los Viceministros de Hacienda, y los Directores de Presupuesto, Impuestos y Aduanas, y Crédito del Ministerio de Hacienda. Debe aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero, asesorar sobre los efectos fiscales del Plan de Inversiones, elaborar el Plan de Caja y aprobar los presupuestos de las empresas comerciales del estado del nivel Nacional.

El CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social, está compuesto por el Ministro de Hacienda y otros 7 Ministros, representantes del DNP, y está encabezado por el Presidente de la República. Debe aprobar el Plan Financiero propuesto por el CONFIS, así como el Plan Operativo anual de Inversión.

2.4. PRESENTACIÓN, NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

El Proyecto de presupuesto general de la nación se presenta al Congreso junto con un programa macroeconómico, que evalúa la consistencia de la política fiscal con las demás políticas, monetaria y cambiaria, con las proyecciones de crecimiento y dentro del marco del Plan de Desarrollo.

También puede presentarse en esa ocasión un Presupuesto Complementario (de Ingresos), en caso que al momento de preparación del presupuesto básico no se hayan asegurado las fuentes de financiación para todos los gastos presentados a consideración. El Gobierno solo podrá ejecutar dicho gasto una vez se aseguren los ingresos correspondientes. Una vez que el proyecto de presupuesto ha sido presentado, las Comisiones especializadas de los dos cuerpos Legislativos consultan al Banco Central para oír su opinión sobre el impacto macroeconómico del Presupuesto y del nivel propuesto de Gasto Público.

Las Comisiones de Senado y Cámara examinan conjuntamente el proyecto de Presupuesto y deben llegar a una conclusión sobre el nivel de gastos antes del 15 de Septiembre. Al final del mismo mes, el proyecto de presupuesto con las modificaciones de las comisiones, debe someterse a discusión de plenarias de las Cámaras. Los debates deben ser simultáneos, Y en caso que no se haya aprobado el Presupuesto antes del 20 de Octubre, entrará a regir el Proyecto presentado por el Gobierno, junto con las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.

Cuando el Proyecto de Presupuesto no haya sido presentado dentro de los diez primeros días de sesiones de la Legislatura, o que no haya sido aprobado a tiempo por el congreso, el Gobierno emite un Decreto que repite el Presupuesto del año anterior. Pero el Gobierno puede reducir las apropiaciones de Gasto si no hay suficientes recursos para el siguiente año fiscal.

Una vez aprobado el Presupuesto, hacia Diciembre, el Gobierno emite un Decreto de Liquidación, que toma en cuenta todas las modificaciones, e incorpora un Anexo con todos los detalles de las apropiaciones para el siguiente año fiscal. El Decreto de Liquidación incluye también provisiones o Normas Generales, de competencia del Ministro de Hacienda, que permiten la ejecución adecuada del presupuesto de la correspondiente vigencia. Dichas reglas son transitorias, y no deben ser substantivas, ni introducir nuevos tributos ni cambiar los existentes, ni deben modificar el EOP.

2.5. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La ejecución se realiza de acuerdo con una versión del Plan financiero, producida al final del año anterior, y que aprueba el CONFIS. El Plan Anual de Caja también se especifica en términos mensuales. El Plan Mensual:

- Clasifica los compromisos según categorías funcionales (servicios personales, transferencias, gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda)
- Incluye los contratos en curso de ejecución o aprobados en vigencias anteriores

- Comprende también todos los nuevos contratos programados
- Separa el ingreso corriente recogido a través de la Tesorería de la Nación de los ingresos manejados directamente por las entidades y proyecta todo el ingreso de capital a recibir durante el año fiscal, diferenciando también, el de la Nación del de los Establecimientos.

El Ministerio de Hacienda puede hacer reasignaciones presupuestales durante el año, dentro de los límites de la Ley de Apropriaciones, y también porque cuenta con un componente de Provisiones, para atender los costos fiscales de las leyes por aprobar durante el año.

2.6. CONTROL

Hay tres tipos de Control del Presupuesto:

- Control Político. Es realizado por el Congreso, utilizando los siguientes instrumentos: (a) las citaciones a los Ministros a las Plenarias o a las Comisiones, (b) las citaciones a los jefes de los departamentos administrativos de la Presidencia, (c) el examen de los informes producidos por el Presidente, los Ministros y Jefes de los Departamentos Administrativos, (d) el examen del Informe de liquidación de La Ejecución del Presupuesto presentado por la Contraloría General de la Nación.
- Control Financiero y Económico. Ejercido por el CONFIS, la Dirección de Presupuesto del MH, y el DNP. Con el fin de evaluar los resultados y apreciar la ejecución del presupuesto.
- Control Fiscal. A cargo de la Contraloría general de la Nación, con el fin de inspeccionar que la recolección de recursos y ejecución del gasto se ajusten a las apropiaciones y cumplan las demás normas, leyes, y procedimientos.

2.7. LOS PRESUPUESTOS DE LAS EMPRESAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DEL ESTADO EL CONFIS

El CONFIS también revisa y aprueba los presupuestos de las paraestatales comerciales e industriales del nivel nacional, que no se someten al PGN. Son de completa propiedad estatal, pero tienen recursos propios y relativa autonomía. Sus presupuestos deben sin embargo seguir las directrices y cumplir requisitos de coherencia del Plan Financiero. Sus procedimientos presupuestales también son establecidos por el EOP. Sus excedentes pertenecen a la Nación, y el CONPES determina los montos a ser trasladados como recursos del capital del Presupuesto Nacional, y el momento en el que deben efectuarse las transferencias a la Tesorería. Debe dejar por lo menos 20% de las utilidades a las empresas.

Cuando las empresas adoptan la forma societaria, como cuando el estado participa en empresas de carácter mixto con socios particulares, los dividendos correspondientes también son de la Nación, y los representantes del gobierno en las Juntas deben seguir las directrices del CONPES sobre capitalización y repartición de dividendos.

CAPITULO 3. INSTITUCIONES: EXAMEN DE LAS REGLAS DEL JUEGO PRESUPUESTAL¹⁷

3.1 INTRODUCCIÓN

Mientras en el capítulo anterior se describieron los jugadores y reglas formales del juego presupuestal, en éste se aprecian las reglas efectivas del mismo, y sus efectos sobre los incentivos e información de los participantes, y se formulan hipótesis sobre sus resultados fiscales.

Las reglas presupuestales no garantizan protección contra un gobierno y una sociedad empeñados en una ruinosa política fiscal, pero un proceso presupuestal bien estructurado sí puede jugar un papel importante en el logro de una buena política y resultados fiscales. Para ello, las reglas que rigen la información y difusión de la información sobre la política fiscal deberían:

- Permitir que una buena política fiscal, como juzgada por sus resultados, pueda ser formulada y ejecutada en manera transparente.
- Asegurar que la política fiscal no pierde el control en presencia de choques moderados o grandes.
- Facilitar que cualquier persona con un conocimiento moderado de economía y contabilidad pueda entender la dirección de la política fiscal propuesta por el gobierno, y comparar sus resultados con los de años anteriores.

Sin esto, particularmente lo último, no hay manera ciudadana de impedir una mala política fiscal, y solo el mercado la juzgará, también imperfectamente. El mercado también requiere transparencia para formarse una idea independiente sobre la política fiscal. Ello no está

¹⁷ Este capítulo se basa en parte en el trabajo adelantado por Ulpiano Ayala y Roberto Perotti, The Colombian Budget Process, FEDESARROLLO, Agosto del 2000. En dicha referencia podrá encontrarse el fundamento conceptual y las citas legales y bibliográficas, así como un conjunto algo diferente de recomendaciones de política.

ocurriendo en Colombia, y no porque carezca de reglas- las hay en exceso- sino por falta de transparencia. No hay porqué quejarse cuando Wall Street exija premios altos para comprar deuda colombiana, si no tiene manera cómo juzgar la política fiscal, si antes juzgaba con lo que se consideraba “benevolencia” pero ahora lo hace con “incertidumbre”, se debe a la falta de transparencia tal y como le toca hacerlo también al mercado colombiano.

En la segunda sección de este capítulo se reseñan algunas de las direcciones recomendadas por la literatura para un examen de esta naturaleza. Las siguientes desarrollan dichas recomendaciones: la centralización de la preparación, discusión y ejecución del presupuesto, la transparencia, las reglas, el control, la cobertura, y los aspectos intertemporales de la presupuestación.

3.2 LAS PREOCUPACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA LITERATURA

3.2.1. Cómo inciden las instituciones presupuestales en los resultados fiscales?¹⁸

Elaboración del presupuesto. Esquemáticamente, se puede pensar en dos métodos opuestos para elaborar el presupuesto. Uno tiene al Ministro de Hacienda a cargo desde el principio. Dicho Ministro recoge las peticiones presupuestales de cada uno de los ministerios, negocia bilateralmente con cada ministro y luego agrega los totales. En el otro extremo, el segundo método llega a un presupuesto total después de un proceso de negociación multilateral en el cual participan al tiempo todos los ministerios y el Ministro de Hacienda simplemente organiza el proceso.

En la terminología de Alesina y Perotti (1999), el primer método es más *jerárquico* y el segundo más *colegial*. Desde el punto de vista de la imposición de disciplina fiscal, la ventaja del proceso jerárquico es que permite al Ministro de Hacienda tomar en cuenta mejor los efectos de todo el presupuesto. Supongamos que el gobierno está compuesto de 10 ministros y, para simplificar, que el presupuesto es balanceado. En un sistema

jerárquico, si cada ministro gasta un peso extra, el Ministro de Hacienda, encargado de todo el presupuesto, puede asumir los costos de aumentar los impuestos en 10 dólares. En un sistema colegial cada ministro toma en cuenta a lo sumo, los costos relacionados con el aumento de "su" peso adicional, resultando una tendencia a gastar más en equilibrio. Por otra parte, y como en todos estos casos, los costos de un sistema más jerárquico pueden ser un proceso presupuestal "menos democrático".

Presentación, discusión y aprobación del presupuesto. Un balance similar aparece cuando se presenta el presupuesto al Legislativo. En un sistema jerárquico, el Gobierno (generalmente representado por el Ministro de Hacienda) tiene considerable poder en la definición de la agenda durante la fase de discusión y puede tener un fuerte poder de veto sobre las iniciativas del Legislativo tendientes a modificar el presupuesto total o sus componentes. En contraste, el Legislativo puede alterar libremente el borrador de presupuesto en un sistema colegial, aumentar o disminuir gastos e ingresos de artículos y totales y definir una agenda para la fase de discusión. Si se acepta la premisa que el tamaño del Legislativo lo hace vulnerable a intereses particulares limitados y lo inclina a gastar más, el balance entre estos dos sistemas extremos en la fase de discusión es similar al de la fase de elaboración.

Transparencia. Un presupuesto difícil de leer e interpretar puede minar la disciplina fiscal por dos razones. Primero, la falta de transparencia genera incentivos para que el gobierno emplee contabilidad creativa, por ejemplo prácticas contables que ocultan el verdadero tamaño de la partida presupuestal. Segundo, la falta de transparencia dificulta que grupos interesados se formen una idea acerca del verdadero tamaño del paquete fiscal, lo cual socava la posibilidad de un control efectivo. La transparencia es nublada cuando el proceso presupuestal está compuesto por muchos documentos, no siempre con diferencias considerables en cuanto a presentación y cubrimiento. El efecto final es que existen igual número de paquetes fiscales como de documentos, lo cual hace que el debate cambie

¹⁸ A continuación se discutirá una selección de los principales argumentos, refiriendo al lector a Alesina y Perotti (1999) y Porteba (1996) para evaluaciones más completas.

constantemente de dirección y qué los participantes a menudo no se den cuenta de ello, pasando de una cifra de déficit a otra y de una definición de presupuesto a otra.

Reglas. Las reglas y procedimientos presupuestales se fijan con frecuencia utilizando reglas específicas que el presupuesto debe seguir, por ejemplo la típica regla del presupuesto equilibrado que prohíbe déficits presupuestales. Usualmente las reglas se orientan a fomentar la disciplina fiscal porque limitan las distintas opciones del gobierno y de los legisladores. Sin embargo, cada vez más se reconoce que dichas reglas pueden ser una espada de doble filo. Un gobierno que decide tener un déficit fiscal, tratará de evadir la regla del presupuesto equilibrado excluyendo diversas partidas de gasto del presupuesto. La regla se cumple formalmente, pero con costos tales como la erosión de la transparencia e incluso la transparencia del presupuesto mismo. Por consiguiente, se debería tener conciencia de que las reglas de responsabilidad fiscal no son la panacea.

Control Formal. La implementación del presupuesto se monitorea en varias etapas luego de su aprobación. Por lo general, los ingresos y gastos realmente efectuados deben ser certificados por una agencia de control para asegurar que se conforman con presupuesto aprobado por el Congreso o para que se discuta cualquier discrepancia. Este tema no lo abordamos en este estudio. El papel de la agencia de control usualmente es un simple formalismo, con pocas o ningunas medidas que puedan abrir camino al cumplimiento de sus fallos. En la medida que el proceso presupuestal tiene impacto sobre los resultados fiscales, los cuatro aspectos mencionados anteriormente son de mayor importancia que el control formal.

3.2.2. Evidencia empírica

Habiendo discutido las numerosas razones teóricas que sugieren la importancia del proceso presupuestal, es importante también tener en cuenta que la evidencia empírica acerca de los vínculos entre el proceso presupuestal y los resultados fiscales es limitada. La explicación tiene dos aspectos: es difícil medir claramente los diferentes aspectos del proceso

presupuestal, y las instituciones presupuestales cambian muy poco en el tiempo. Von Hagen (1992) y von Hagen & Harden (1994) han calificado y ordenado el proceso presupuestal de 12 países de la Comunidad Europea a lo largo de varias dimensiones, incluyendo el poder del Ministro de Hacienda durante la fase de elaboración, el poder del Gobierno en la fase de discusión y aprobación, y el grado de transparencia del presupuesto. Estos trabajos han hallado evidencia acerca de la asociación entre procedimientos más jerárquicos y transparentes, y menores déficits presupuestales en promedio durante los años ochenta. de Haan, Moessen, y Volkenkirk (1999) han encontrado evidencia acerca de la importancia del papel del Ministro de Hacienda. Una limitación de estos trabajos es que utilizan un número limitado de observaciones (12 países).

Un trabajo de particular interés para Colombia ha sido el de Alesina et al. (1995), comentado en el capítulo 1, el cual ha clasificado el proceso presupuestal de 20 países de América Latina de acuerdo con las respuestas obtenidas a un cuestionario repartido entre los ministerios de hacienda o finanzas. La evidencia econométrica del trabajo señala que aquellos países con procedimientos más jerárquicos y transparentes tienden a mostrar menores déficits presupuestales en promedio durante los años ochenta.

Existe más evidencia formal acerca de los efectos del proceso presupuestal en los estados de Estados Unidos, en contraste a otros países. Hay una variación sustancial entre estados en las reglas que gobiernan el proceso presupuestal. En particular, varios estados cuentan con reglas de presupuesto equilibrado, otros no las tienen. Contrario a lo observado en estados soberanos, las reglas de presupuesto balanceado a nivel estatal sí pueden hacerse cumplir, parcialmente porque los estados tienen una habilidad limitada para conseguir préstamos. von Hagen (1991), Poterba (1994), Alt & Lowry (1994), Bohn & Inman (1995), Alesina & Bayoumi (1996) e Inman (1996), han demostrado unánimemente que a nivel estatal, las reglas no parecen tener un impacto en la dirección deseada sobre los resultados fiscales. Por supuesto, este resultado puede no mantenerse válido para estados soberanos: sus presupuestos son mucho más complicados, proporcionando un mayor campo de acción para la contabilidad creativa y, en consecuencia, las reglas tienen un impacto negativo

sobre la transparencia y, en últimas, sobre la disciplina fiscal. Adicionalmente, los estados soberanos emplean de manera mucho más activa políticas fiscales contracíclicas y, por lo tanto, cuentan con más incentivos para evadir las reglas.

3.3. EL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO

En esta sección se resumen y comentan los resultados del mencionado artículo reciente de Ayala y Perotti (2000), y se complementan con observaciones sobre aspectos no contemplados en él, para los efectos de este trabajo. Para la justificación detallada del argumento, se remite al lector a dicho trabajo. Según lo expuesto en la sección anterior, se examina el grado de centralización del proceso presupuestal en sus diversas etapas, y a continuación los principales problemas de transparencia, por proliferación de responsabilidades y documentos presupuestales, el uso de categorías contables idiosincrásicas. Hay también problemas de cobertura y con las proyecciones macroeconómicas y fiscales que reducen la transparencia. Se analizan las reglas procedimentales, numéricas y contables, y finalmente los aspectos intertemporales. A lo largo de la exposición se hacen inferencias para políticas, que fundamentan las propuestas del capítulo final.

3.3.1. La centralización del proceso presupuestal.

El examen de las normas, principalmente las constitucionales y las del estatuto del Presupuesto, y de la interpretación práctica de las mismas, lleva a Ayala y Perotti a concluir que si bien durante las fases de *negociación e implementación* del presupuesto hay un grado adecuado de centralización, que favorecería la disciplina fiscal, ello no ocurre así durante la etapa de *preparación* del presupuesto, lo cual se expresa en una proliferación de documentos presupuestales, que inciden en la transparencia en manera que se examina en la sección siguiente.

Durante las fases de *discusión e implementación* del presupuesto en el Congreso, el sistema presupuestal colombiano sí asigna un papel prominente y decisivo al Ministro de Hacienda, aunque con cierta falta de claridad normativa. El Ministro de Hacienda es el único órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en estas materias. Las comisiones del Congreso solo pueden proponer modificaciones a partidas de gastos con autorización escrita del Ministro, con algunas excepciones y sólo para reducirlas, así como tampoco puede ejercer iniciativa autónoma en materia de aumento de ingresos. Durante la ejecución del presupuesto, solo el Ministro de Hacienda puede proponer adiciones al Congreso, y hasta puede reducir o retrasar la ejecución de apropiaciones, si los ingresos han caído o para restablecer la coherencia macroeconómica. Este último es un término frecuente, empleado sin mayor precisión en las normas presupuestales colombianas.

Sin embargo, el proceso presupuestal colombiano resulta ser mucho menos centralizado en la etapa de *preparación del proyecto gubernamental*, y ello se traduce también en descentralización del control financiero durante la ejecución. La raíz del problema reside en el énfasis formal en la Planeación, el cual se ha reforzado bajo la nueva Constitución de 1991. Hay una fragmentación de la presupuestación entre los segmentos correspondientes a la Inversión, a cargo del DNP, y de Funcionamiento, a cargo del Ministerio de Hacienda, hasta con separaciones correspondientes en lo que respecta al endeudamiento externo, entre el que financia inversión y el global (o sectorial, como se denomina en este campo). Esta separación socava los esfuerzos para internalizar el presupuesto como un todo. No permite articular los proyectos de inversión con su mantenimiento. Como casi toda la negociación con las agencias y ministerios tiene lugar en torno a la inversión y no al funcionamiento, el MH queda al margen de las reasignaciones no incrementalistas de los recursos. Y como se verá luego, no hay neutralidad técnica respecto a que el gasto se clasifique como inversión o como funcionamiento.

Y por otra parte, el énfasis en la planeación ha impuesto al Presupuesto Anual de Inversión el requisito de cumplir los compromisos del Plan Nacional de Inversión, correspondiente al Plan cuatrienal de Desarrollo, lo cual ha restado flexibilidad, ha politizado el proceso, ha

propiciado la opacidad, y tampoco en últimas se cumple lo mandado, con lo cual se demerita la propia Ley. El Plan de Desarrollo, concretado en compromisos muy específicos de Inversión, no se construye en últimas como si hubiera restricción presupuestal. No hay procedimiento para seguir su cumplimiento a través de los Presupuestos Anuales, y durante los tres primeros años se puede argumentar que se cumplirá en el último, pero si ello no ocurre así, ya no habrá a quien forzar ni sancionar a tiempo.

Resulta difícil también afirmar algo sobre el probable impacto sobre los resultados fiscales. Es posible que la separación institucional entre Minhacienda y DNP, correspondiente a los presupuestos de inversión y funcionamiento, haya sido compensada a veces por esfuerzos positivos de coordinación, pero ello no está asegurado bajo todas las circunstancias. Y la sujeción del Presupuesto al Plan de Desarrollo, bajo la forma dispuesta por la Constitución del 91, solo se ha experimentado una vez, con el Plan “Salto Social”, cuando no se cumplió. Lo que sí se advierte es un gran potencial para que ambos factores puedan incidir negativamente en los resultados fiscales, Y de hecho, ya se sabe que por lo menos, la proliferación de documentos presupuestales y la contabilización heterodoxa de la inversión a los cuales ha dado lugar la descentralización de la preparación del presupuesto, impiden reconocer sus potenciales efectos fiscales.

Como resultado del Plan, la separación institucional y funcional entre Inversión y Funcionamiento, y la sujeción a una programación financiera, ha tenido lugar una proliferación de documentos presupuestales, agencias que los elaboran, conceptúan y aprueban, que en términos aproximados sería algo así:

Cuadro 3.1 Documentos presupuestales

	Plan de Desarrollo	Plan Financiero	Plan Operativo Anual de Inversiones	Proyecto de Presupuesto	
				Func	Inver
Preparación	Gobierno	MH coordina DNP	DNP (MH)	MH	DNP
Concepto no obligatorio	Consejo Nal Planeación	CONFIS	CONFIS		
Aprobación	Congreso	CONPES	CONPES	CONFIS	

CONFIS y CONPES son cuerpos colegiados en los cuales se diluye el poder y responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

Una responsabilidad política, la de proponer, consultar y cumplir un programa de gobierno, se ha confundido así con un enredo institucional. Como resultado de ello, el Presupuesto acaba acomodando todo, y no se enfrenta la necesidad de examinar y definir conflictos, y por lo tanto no tiene un contenido operacional definido. Iniciativas razonables, como la de estructurar presupuesto por programas, que se asocien con resultados y no con insumos, resultan impracticables en este ambiente.

3.3.2. Transparencia

3.3.2.1. La proliferación de documentos presupuestales

Un segundo efecto de la proliferación de documentos presupuestales reduce la transparencia. Varios documentos serían justificables si tuvieran funciones diferenciadas y se pudieran comparar entre sí. Pero ello no ocurre así en Colombia.

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

El Estatuto Orgánico impone en muchos lugares, el requisito de “consistencia” entre los diversos planes. Pero frecuentemente sin sentido práctico, como cuando se autoriza a que los presupuestos Anuales pueden modificar las partidas y recursos aprobados en el Plan de Desarrollo. Y en general, porque no se especifican los términos, o no se obliga a reportarlos, de la pretendida consistencia, como cuando se pide que tenga lugar entre el Presupuesto y el Plan Financiero. Así es que el requisito de consistencia no tiene eficacia, o puede lograrse solo mediante contabilidad creativa, es decir prácticas no estandarizadas de clasificación y medición.

Por supuesto, sí debe haber diferencias entre documentos con diferentes propósitos, como el presupuesto que es ley de autorizaciones ejecutables en dos periodos, y el Plan Financiero, que es de caja para un año. Pero deben hacerse reportes de conciliación entre ellos, basados en clasificaciones y coberturas similares o ajustadas por diferencias. Pero esto no se hace corrientemente.

3.3.2.2 Estándares contables: el Caso de la Inversión.

En Economía y Contabilidad se considera Inversión solo la adición al acervo físico de capital. El sistema presupuestal colombiano, al querer destacar la inversión, o la de tipo social, ha introducido usos y definiciones acomodaticias, que no se conforman a dicha definición. Los efectos sobre transparencia se agravan por la combinación de la relajación de la definición, con reglas de asignación basadas en ello, como la que exige mantener o aumentar la participación de la inversión social en el presupuesto, que induce la clasificación como inversión.

La clasificación del gasto como inversión se hace no solo según definiciones vagas y múltiples, sino también sin poder de revisión y de rechazo por parte de las autoridades relevantes. El Manual del DNP clasifica como inversión “ aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de

funcionamiento que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social”.¹⁹ El ICBF considera inversión lo que no es funcionamiento, así como es inversión todo ingreso del Fondo de Solidaridad Pensional o del Fosyga. Según el Proyecto de Presupuesto del 2000, con base en las transferencias y otros ingresos locales, las entidades territoriales harán inversión por 9.8% del PIB, mientras el Gobierno Central lo hará por el 3.4% del PIB, y ello implicará que aquellas entidades contribuirán con 74.2% de la inversión social, a su vez 51% de la inversión pública total!.

Laxitud en la definición y medición de la inversión impide apreciar bien el presupuesto, ya que no hay forma de inferir el impacto macroeconómico. No permite comparar los diversos documentos presupuestales, ya que no se sabe cuales definiciones emplean. Y promueve la contabilidad creativa para aprovechar incentivos, por lo demás contradictorios. Mientras por una parte, convendría acogerse al rubro inversión para acomodar un gasto, porque así se puede acceder a recursos de financiamiento externo, o para llenar la cuota de gasto social, o por prestigio que favorecería prioridad, o para evitar las restricciones para contratación de personal, por otra parte la inversión es lo que más se ajusta ante la escasez de recursos.

Hay ciertamente estándares contables internacionales a los cuales bien valdría la pena acogerse en esta, y otras materias presupuestales.

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

Si bien el Plan Financiero acoge la separación entre el balance de operaciones, déficit o superávit (en este caso de caja), y la manera de financiar los desequilibrios cuando haya lugar, o sea la distinción encima y debajo de la línea, tal convención de reporte no se aplica

¹⁹ Manual de Programación de la Inversión Pública, Vigencia 2000, DNP, página 12

en el Presupuesto Nacional. Por lo tanto, el Congreso no tiene manera de saber cuales son las implicaciones financieras de lo que está aprobando como presupuesto²⁰.

Aún más, está sujeto a desorientación, porque los ingresos incluyen los desembolsos de créditos y los gastos incluyen las amortizaciones, y carece de medida presupuestal explícita de los requisitos de financiación²¹. Esta clasificación oculta el déficit. Solo sabe de ello a través del Plan Financiero, pero este se refiere al año corriente y no a la vigencia presupuestal, y para el sector público no financiero, en conjunto, se basa en una muestra de entidades y no en los compromisos de todo el sector público.

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

El Plan Financiero también es insuficiente respecto a la financiación del déficit. Las cuentas del crédito en dicho Plan no son exhaustivas, como tampoco lo es la estimación del déficit, y por lo tanto no se ajustan a la evolución de los saldos de crédito que contabilizan el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda. Se incluyen también como fuente de financiación, además de las privatizaciones, “Otros recursos”, que en realidad son resultados de operaciones de Tesorería, saldos internos y de operaciones externas, que no tiene porqué ser comprensivos.

²⁰ La Contraloría, al evaluar la ejecución, vuelve a medir un déficit pero presupuestal (ya que aplica a la vigencia y partidas correspondientes) para comprobar que el gasto se financió con las fuentes que le fueron asignadas, pero hacia el final de ciclo presupuestal.

²¹ Otros ítems considerados en el Presupuesto como Recursos de Capital, como las privatizaciones también deben considerarse debajo de la línea, o sea como contribuyendo a la financiación.

Es claro que el déficit debe hacerse explícito en el presupuesto, siguiendo también estándares internacionales en la materia, y debe relacionarse con alguna versión mejorada del Plan Financiero. Y por supuesto, no debe mantenerse la separación entre la política financiera sometida a aprobación del Congreso y lo que ocurre en el proceso Presupuestal.

3.3.3. Cobertura

El PGN comprende el Gobierno Central y los Establecimientos Públicos del orden Nacional. El sistema presupuestal se extiende a las empresas del Estado del orden nacional. Y las entidades territoriales siguen las mismas reglas básicas, a menos que hubieran adoptado otras, sin que se sepa bien si podría haber contradicciones o simplemente se permitan complementariedades y especificidades.

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

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

Como se verá en mayor detalle en otro Capítulo, el Presupuesto también ha ido acomodando grandes lotes de ignorancia sobre su propio contenido. Algunos de los Establecimientos Públicos, como la Seguridad Social, no son más que ventanillas de pago del Gobierno Nacional, pero la diferencia de reporte impide reconocerlos y controlarlos solo como tales. Mientras tanto, el ISS, como empresa comercial no aparece en el presupuesto, pese a que se sabe que ya está generando déficits a cargo del gobierno en

Salud y pronto lo hará en gran escala en el frente pensional. Por lo tanto, ameritaría un tratamiento y reporte presupuestal especial y completo sobre esta área, a la cual se dedicarán grandes recursos presupuestales en años futuros inmediatos.

En forma análoga, el rubro de ingresos presenta participación creciente de las rentas parafiscales y los “ otros recursos de capital”, que en conjunto ya son más del 15% de los ingresos del Gobierno Central, sobre los cuales no hay reporte satisfactorio. No se sabe qué destino final tienen las transferencias a las entidades territoriales, aparte de los que establece la Ley para salud y educación, y sí aparecen gastos complementarios como los del Fondo de Crédito (antes Compensación) Educativo, ya prácticamente como predeterminados al igual que las transferencias.

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

3.3.4. Los supuestos macroeconómicos y las predicciones fiscales.

Una recomendación de consenso es la de que los presupuestos se fundamenten en políticas y metas macroeconómicas explícitas y sanas, que por lo tanto su preparación incluya proyecciones de variables macro como el crecimiento, la inflación, etc. Y también hay consenso en que los presupuestos deben contemplar un escenario de mediano a largo plazo para la política fiscal.

No se podría discrepar razonablemente de lo primero, y es preciso reconocer que en país ya se acostumbra y se ha institucionalizado la concordancia del proyecto de presupuesto con algún programa macroeconómico. Sin embargo, es relevante preguntarse qué tan confiables pueden y deben ser esas predicciones y programas macro. Los gobiernos bien pueden ser

no neutrales, y manipular las proyecciones de crecimiento para predecir más ingresos que los razonables, y así acomodar más promesas de gasto en el Presupuesto.

El cuadro siguiente sugiere, al menos desde 1995, una sobre-estimación sistemática del PIB, que podría estar asociada con sobre-estimación de ingresos, en un período de presupuestación jalonada por acomodar expansión del gasto.

Cuadro 3.2. Predicciones y realizaciones macroeconómicas

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crecimiento PIB								
Plan F*	3.0	3.0	4.5	5.0	5.6	5.1	5.3	4.5
Real	2.1	3.5	5.2	5.7	5.4	2.0	3.0	0.6
Ingresos (MM\$)								
Plan F*	3000	3995	5954	7728	9926	12531	14505	18299
Real**	3164	4207	5908	7700	9524	12049	15283	16958

Fuente : Planes Financieros y DNP. (2000).

*: Diciembre año t-1

** : Diciembre año t

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

Para evitar los incentivos para sesgar las predicciones macro, éstas deberían ser realizadas externamente al Gobierno, con lo cual se mejoraría la credibilidad del Presupuesto. Pero también debería haber claridad sobre las estimaciones de ingresos, y seguimiento y rendición de cuentas.

El asunto de enmarcar los presupuestos en programas fiscales de mediano plazo sería más debatible y pendiente de la profundidad de las reformas fiscales en Colombia. En las condiciones actuales, podría quizá ser más perjudicial que benéfico: se podría generar hasta un incentivo perverso para aplazar ajustes hasta el final del plazo, sobretodo si corresponde

a otra administración, y se podría reducir flexibilidad necesaria en condiciones de alta volatilidad. Se podrían acentuar los rasgos desfavorables provocados por la Planeación que sigue los periodos presidenciales.

Programación fiscal de mediano plazo podría por otra parte crear un ambiente propicio para las inversiones, y procurar coherencia y credibilidad, pero siempre que hubiera mejores instituciones políticas y de presupuestación.

3.3.5. Las Reglas presupuestales

El resultado de las reglas presupuestales depende del balance entre lo que persiguen, una política sana y limitar la discrecionalidad del ejecutivo y los legisladores para hacer trucos, y lo que logran, al crear incentivos para evadirlas, mediante recurso a “contabilidad creativa”. Una prohibición de que haya déficits, probablemente resultará, tarde o temprano, en colocar más y más items fuera del presupuesto. Por lo tanto, solo deben imponerse reglas que se pueda hacer cumplir. Y para ello deben ser sencillas y medibles.

Hay tres clases de reglas:

- Las de **procedimiento**, que establecen los procesos para, por ejemplo, cambiar las apropiaciones presupuestales;
- Las **numéricas**, que fijan límites para ciertas magnitudes, como el déficit o la deuda
- Y las **contables**, que determinan la manera como se registran los items presupuestales.

Las reglas procedimentales ya han sido discutidas en secciones anteriores de este capítulo. Las reglas numéricas procuran cumplimiento de metas meritorias, tal como ocurre con la que impone que el gasto público social no disminuya su participación año a año. Una regla como estas propicia trucos, ya que prácticamente cualquier cosa puede relacionarse como gasto social, máxime si se identifica con mejora de la calidad de vida. Otras reglas numéricas podrían identificarse con la búsqueda de la solidez fiscal, y a veces se cree que

se logra con más reglas de este tipo, que son las que más inducen comportamientos para evadirlas y así se oscurece la presupuestación.

En materia de normas contables, lo recomendable sería seguir los estándares internacionales, contra la corriente idiosincrásica que ha prevalecido recientemente, como ya se ha insistido en otras secciones. También abundan reglas aparentemente inocuas, porque no hay manera de hacerlas cumplir, o de saber si se cumplieron. Podrían dejarse, pero reducen la transparencia del estatuto presupuestal. En esta materia, lo que prevalecen son normas que piden coherencia, como la que debe existir entre el presupuesto y las metas macroeconómicas.

3.3.6. Aspectos intertemporales: rezagos y vigencias futuras

El presupuesto anual hace apropiaciones que por diversas razones permanecen vigentes durante un plazo mayor a su vigencia. Esto ha creado recientes problemas mayores para la política fiscal.

Para apreciarlos, conviene recordar la sucesión de pasos entre la aprobación y la ejecución del gasto. El proceso involucra los siguientes momentos:

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

Por su parte, solo pueden hacerse los pagos autorizados en el Plan Mensual de Caja, para asegurar el cumplimiento del Plan Financiero, de conformidad con la disponibilidad de recursos.

Pero al término del año fiscal, bien puede ser que no se haya completado el trabajo contratado, y por lo tanto haya compromisos que no hayan generado obligaciones, lo cual constituye las llamadas “Reservas de Apropiación”. En otros casos, se ha recibido el trabajo, pero no se ha realizado el pago, y hay por lo tanto “Cuentas por Pagar”. La suma de las reservas de apropiación y cuentas por pagar constituye lo que se ha denominado “Rezago Presupuestal”.

También hay “vigencias futuras”, que son items de cada presupuesto anual correspondientes a la realización de proyectos o ejecución de contratos con duración mayor al año presupuestal.

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

Cuadro 3.3 . Rezagos como % del PIB. Gobierno Central.

	De 1997 al 1998	De 1998 a 1999	De 1999 al 2000	Del 2000 al 2001
Funcionamiento	0.97%	1.30	1.42	1.59
Deuda	0.11	0.71	0.04	0
Inversión	1.37	1.21	1.63	1.05
Total con deuda	2.45	3.22	3.09	2.64
Total sin deuda	2.34	2.51	3.05	2.64

Fuente: Mensaje del Presidente y del Ministro de Hacienda, presentando el Proyecto de Presupuesto para el Año 2000, página 84.

El rezago ya estaba alcanzando en el 2000 la magnitud de la inversión programada del Gobierno Central. El rezago es un mecanismo de flexibilidad de la ejecución presupuestal, pero en las proporciones indefinidamente crecientes que ha estado alcanzando puede ser

perjudicial porque constituye una deuda forzosa del gobierno con los proveedores, y ello aumenta a la larga los costos, y hasta promueve la corrupción. Reduce significativamente la transparencia, ya que en su presencia no resulta posible hacerse idea precisa de los que se hace con el presupuesto de determinado año.

Las vigencias futuras, sobretudo cuando las vigentes no se relacionan en cada presupuesto, reducen la flexibilidad.

Y también vale la pena anotar que los ajustes necesarios para acomodar los rezagos se concentran principalmente en la inversión, lo cual no es neutral e induce clasificación estratégica.

Se ha buscado toda suerte de soluciones parciales al problema de los rezagos. Por ejemplo, las normas transitorias incluidas en la Ley de Presupuesto para el año 2000, implicaban que todas las apropiaciones no ejecutadas durante ese año se incluyan en el presupuesto del 2001, y por lo tanto solo quedaría para este año un rezago de cuentas por pagar. Si se requiere hacer un gasto por más de un año, debe hacerse la vigencia futura correspondiente, lo cual requiere aprobación del Director de Presupuesto. Estas dos medidas deberían eliminar el rezago acumulado por PAC y exceso de compromisos de años anteriores. Pero así no habría campo para nuevas inversiones en el 2001, y se incumpliría el Plan o se dificultaría atender nuevas necesidades.

Así no se estaría enfrentando el problema de fondo, que son las excesivas promesas y compromisos de gasto frente a los recursos disponibles, y la consiguiente acumulación de deuda y de obligaciones de servicio de la misma. También debe reconocerse, que si bien las vigencias futuras son la manera correcta de presupuestar, generan inflexibilidades, y a la larga se va formando un presupuesto paralelo.

No parece posible eliminar los rezagos a punta de medidas que los recortan directamente, ya que la causa reside en el desbalance estructural. Pero sí se pueden contabilizar en formas más transparente, siguiendo de nuevo estándares contables internacionales para este asunto.

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

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

Como se ha argumentado antes, la causa de fondo del rezago es el exceso de apropiaciones frente a las disponibilidades de recursos y la facilidad para el endeudamiento. Ello obedece a factores mucho más básicos que la contabilización presupuestal: como a que la preparación del presupuesto no es centralizada, como tampoco lo es la programación financiera; a la falta de transparencia que surge de la proliferación de documentos presupuestales, la utilización de clasificaciones subjetivas (como la de la inversión), a la falta de incentivos correctos y de seguimiento de la programación macroeconómica. Dichas causas no se eliminan solo con forzar que las autorizaciones se ejecuten dentro del año, ni con artificios contables.

Por otra parte la presupuestación ya cuenta con el mecanismo de vigencias futuras, que es ciertamente el apropiado para los proyectos plurianuales. Es claro que lo que falta es una reglamentación de dicho mecanismo que le dé mayor transparencia y responsabilidad, y que se de dentro de una programación fiscal para varios años. No hay nada que sustituya a

las vigencias futuras como mecanismo inmediato para presupuestar este tipo de inversiones, y a ellas debe ir preferentemente lo previsible sobre varios períodos.

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

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

Los déficits de caja importan por la manera como se financian y su impacto macroeconómico y distributivo, no por ellos mismos. Siempre es posible manipularlos mediante rezagos. Desde este punto de vista, no contienen la información suficiente para apreciar la política fiscal, ya que la política financiera debe atender además a la causación de los déficits de caja, y ha de prever su impacto. Pero aún más, también se ha criticado el énfasis en guiar las decisiones fiscales por los déficits *explícitos* de caja, ya que ellos

dependen de su magnitud depende de los criterios de denominación y éstos no tienen fundamento en la teoría económica. Nótese que ello también afecta a lo que se considera deuda si solo cuenta lo que está explícito.²²

Hoy se está presentando una fuerte tendencia internacional a complementar la programación financiera basada en Caja, con mayores componentes de causación, en el segundo sentido citado acá. La nueva versión del Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI, recomienda registrar las transacciones y otros eventos económicos según los principios de contabilidad precisamente *causal*. O sea que todas las entradas se realizan en el momento en el cual se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico. En contraste con el Manual antiguo (de 1986) en el cual se recomendaba registrar dichas transacciones cuando se pagara o recibiera caja. El registro de eventos bajo causación captura automáticamente todas las obligaciones pasadas debidas, tales como rezagos del principal de la deuda, pagos de intereses o pagos de bienes y servicios recibidos. Según el viejo Manual, la contabilización de Caja implicaba que los atrasos en pagos no se registraban.

Por lo tanto, las estadísticas para la programación financiera ya se acercan más a la causación que a la caja, sin perjuicio de que deba hacerse también planeación de caja para la Tesorería.

Lo que el nuevo Manual de Transparencia Fiscal del FMI recomienda es que el sistema contable tenga un reporte explícito sobre rezagos y cuentas por pagar. Ello no se genera con un sistema simple de contabilidad de caja, pero debe contemplarse en los reportes complementarios, que deben ser revisados incluso a la hora de la preparación y discusión del Presupuesto. Se propone que los gobiernos vayan moviéndose hacia sistemas contables que faciliten reportes de final de período sobre rezagos y cuentas por pagar, así como en

²² Esto es lo que ha puesto de presente la Escuela de la Contabilidad Generacional (Kotlikoff et al) y que ha dado origen a otro nuevo sistema de cuentas fiscales que llenan estos vacíos. No hay necesidad de suscribir el criterio de esta escuela que debe haber un balance generacional (que se debe igualar la tasa neta de impuestos que enfrentan las distintas generaciones) para admitir que la contabilidad y política basada en déficits corrientes es inapropiada.

términos de caja. Ya hay incluso propuestas para sistemas contables de causación, o causación modificada, desarrollados por IFAC, la Federación Internacional de Contabilistas.²³ Sin embargo, el FMI considera también aceptable un sistema de contabilidad de caja, siempre que se acompañe de un memorando sistemático de rezagos.

La extensión del acuerdo con el FMI en el año 2001 ha contemplado precisamente contabilizar los rezagos siguiendo el principio de causación, en lugar del de caja, deslizándose así las operaciones efectivas directamente hacia otra forma de contabilidad, aunque gradualmente. Así aparece temporalmente un mayor gasto y déficit, dados unos ingresos, pero ello no implica desajuste sino reducción de la deuda oculta con los proveedores.

3.3.7 Conversión de la Contabilidad de Caja en Causación?

El Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales de FMI se está revisando precisamente para adoptar la convención de causación en lugar de la de caja, una medida que definitivamente aumentaría la transparencia. Los países de la Unión Monetaria Europea ya han adoptado este principio para cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pero es preciso ver qué implica.

El cambio de contabilidad de caja a causación requiere que los cambios en los rezagos y compromisos no pagados se incluyan en la medida del gasto público del año. Y los rezagos y compromisos vigentes de años anteriores deben agregarse a la deuda pública. Ello no eliminaría la generación de nuevos rezagos, pero quita espacio para gasto cuando se entra en pactos que restringen el crecimiento del gasto e imponen metas de déficits. El aumento del rezago ya no reduce más el déficit operacional, como ocurre bajo el sistema de contabilidad de caja. Por esta razón, la contabilidad de causación debe ayudar a medir más acertadamente los resultados fiscales, y debe provocar reducciones de gasto o aumentos de impuestos. Bajo la contabilidad de caja queda el recurso a reducir el gasto y los déficits

²³ IFAC, Guidelines for Governmental and Financial Reporting: Exposure Draft, New York, Public Sector Committee, 1998. Citado en FMI, Manual on Fiscal Transparency, 1999.

artificialmente, y no hay incentivos para eficiencia en el gasto, y maniobrando los compromisos que no tienen que financiarse el año en que se registran, también ocultan la deuda, si las restricciones financieras se rigen por el principio de caja.

En términos de la contabilidad causal, las transacciones se registran cuando se produce el efecto económico, lo cual puede no ocurrir al tiempo que se hacen los pagos efectivos en dinero. La contabilidad de causación también acerca las cuentas fiscales a las cuentas nacionales.

Pero la implementación no es fácil y si no se hace adecuadamente, puede introducir otras distorsiones. Se requieren también apreciaciones realistas de rezagos en ingresos, como los de ingresos o contribuciones de seguridad social. La deuda debe incrementarse en la cantidad de compromisos no pagados en años anteriores. Bien se ve que en items como estos hay riesgos de sesgos sistemáticos en las estimaciones: será difícil evita que un gobierno que desea reducir déficit no sobrestime ingresos por recaudar y subestime el gasto correspondiente a bienes y servicios entregados en el año. Se requieren más supuestos para las valoraciones. También puede haber campo para ocultar sistemáticamente de la contabilidad causal ciertas transacciones que reducen el valor neto del gobierno.

Todo lo cual clama por mayor auditoría externa del gobierno. Y aunque modificaciones de este tipo parecen eminentemente técnicas no dejan de tener oposición política, porque inducen directamente restricciones fiscales más severas

CAPITULO 4. EVOLUCIÓN FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA PRESUPUESTAL Y DESDE LAS OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA PARA LA PROGRAMACIÓN FINANCIERA

4.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo no es explicar las razones del desajuste de las cuentas públicas, aunque se presenten los principales agregados entre 1990 y 1998-1999. Se busca llamar la atención sobre la existencia de varias formas de presentación de resultados fiscales, que no permiten una cabal comprensión de la situación, ni tampoco conciliar las diferencias, algunas veces justificadas por características propias del sistema de registro. Los formatos de presentación de resultados dificultan un adecuado seguimiento de entidades o sectores que hoy les corresponde altas ejecuciones del gasto público. Por el contrario se presenta un gran volumen de información sin suficientes reportes de consistencia con otras estadísticas. Luego de explicar en la siguiente sección algunas de las características de los dos principales sistemas de registro de las operaciones del sector público, se examinarán distintos agregados del Gobierno Central y los Establecimientos Públicos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) y las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) pieza fundamental de la Programación Financiera.

4.2. PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.

A diferencia del sector privado que utiliza la información contable, como instrumento de seguimiento, control y evaluación de resultados, en el sector público, se ha privilegiado por una parte, la información presupuestal, y, simultáneamente, desde la segunda mitad de la década de los ochenta, la metodología de Operaciones Efectivas de Caja, recomendadas por el Fondo Monetario Internacional para compilar las Estadísticas de Finanzas Públicas.

Los desarrollos logrados en los últimos cinco años en la Contaduría General de la Nación para producir el Balance General Consolidado del Sector Público lo convierten en una

herramienta con gran potencialidad de uso para asignación de recursos, evaluación de resultados, comparación entre entidades del mismo tipo, seguimiento del proceso de descentralización, control del déficit fiscal, entre muchos otros.

Más recientemente se ha iniciado el trabajo para establecer una única fuente de información del sector público no financiero, mediante la creación de la Comisión de las Estadísticas de las Finanzas Públicas. Esta Comisión, conformada por los técnicos responsables de los principales sistemas de registro de las operaciones del sector público en el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Nacional de Estadística, la Contraloría General de la República y el Banco de la República, tiene la misión de evaluar y coordinar los diferentes sistemas de seguimiento y proponer la entidad más idónea para encomendarle la elaboración de las estadísticas fiscales del país.

Entre los resultados iniciales de estos trabajos se cuentan algunos procedimientos de armonización. En primer lugar, el Estado de Ahorro, Inversión y Financiamiento que permite la construcción de flujos efectivos de caja (Contaduría General de la Nación, 2000) y por lo tanto su comparación con las Operaciones Efectivas elaboradas en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, la homologación del Catálogo General de Cuentas de la Contaduría para permitir la elaboración de las Cuentas Nacionales del Dane a partir de la información reportada a la Contaduría. El perfeccionamiento y la profundización de estas iniciativas podría permitir en un futuro comprender la información de uno y otro sistema en el análisis integral de las finanzas públicas.

La distinta función que cumplen los dos instrumentos más usados para el seguimiento de las cuentas del sector público, el Presupuesto General de la Nación (PGN) y las Operaciones Efectivas de Caja (OEC), explica una parte de las diferencias en cobertura, en momento de registro y en forma de presentación de resultados. Sin embargo, sorprende el poco esfuerzo por mejorar la coordinación y la fácil lectura e interpretación de los resultados que reportan estos instrumentos.

Aunque menos utilizada, a pesar de la valiosa información que aporta, existe una tercera fuente de medición del sector público, las Cuentas Nacionales (CN). Hace más de diez años, las agencias internacionales que han desarrollado la metodología del sistema de CN (Naciones Unidas) y de las Estadísticas Fiscales basadas en OEC (Fondo Monetario Internacional) han propuesto cuadros puente para la lectura de los mismos resultados en uno u otro sistema, práctica que desafortunadamente no se ha aplicado en Colombia.

Como se ha señalado en capítulos anteriores esta ausencia de coordinación entre los instrumentos disponibles para el seguimiento de las cuentas públicas, ha contribuido, o en el mejor de los casos no ha prevenido, los malos resultados en las finanzas del Estado. Este capítulo se orienta a mostrar estas falencias. El cuadro 4.1 presenta las principales características de estos distintos instrumentos de registro de las Cuentas del Sector Público: El PGN, las OEC, y el sector público de las CN.

En primer lugar, el PGN es el instrumento más importante de la política fiscal. Allí se programa y se registra el gasto público y se establecen reglas para su ejecución²⁴. Los agentes involucrados, como se presentó en el capítulo 2 de este estudio, son en la rama ejecutiva: Los ministerios sectoriales, el Ministerio de Hacienda y el DNP. En la rama legislativa: El Congreso y particularmente, las comisiones económicas (terceras y cuarta de Senado y Cámara). Para resumir el papel de estas ramas podemos decir que el ejecutivo prepara, el legislativo expide, el ejecutivo ejecuta y el legislativo fiscaliza.²⁵ Sin embargo el objetivo del PGN no es medir el déficit.

²⁴/ Restrepo Juan Camilo (1996) "*Aspectos Presupuestales de la Nueva Constitución*" .En **Constitución Económica Colombiana**. Biblioteca Millenio.

²⁵ / Palacio Rudas Alfonso. (1996) "*Las Competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo. El gasto Público*". En **Constitución Económica Colombiana**. Biblioteca Millenio.

Cuadro 4.1. Principales sistemas de seguimiento a las cuentas del sector público.

SECTOR PÚBLICO	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN- PGN	OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA - OEC	CUENTAS NACIONALES CN
Objetivo	Control Financiero de las Agencias Públicas. No busca medir el déficit	Medir las necesidades netas de recursos del sector público y a través de estas su impacto en agregados monetarios	Examen del Producto Generado por el sector y el valor agregado distribuido
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno Central y 216 Establecimientos Públicos 	<ul style="list-style-type: none"> OEC del Gobierno Central OEC de 19 Empresas Públicas y entidades descentralizadas 17 Entidades Públicas de Seguridad Social, donde hay Empresas Industriales y Comerciales, Establecimientos Públicos y Fondos Cuentas Expansión de las OEC de una muestra de Gobiernos Mpaes. y Dptales. y de empresas públicas territoriales a la cual se suma la ejecución del Fondo Nacional de Regalías Fondo Nacional del Café 	Universo de las Entidades Públicas
Sistema de Registro	La ejecución de un presupuesto siempre se refiere al año de la vigencia para el cual ha sido aprobado, así la operación efectiva haya tenido lugar al año siguiente.	En el momento en que la operación se realiza Ej. Los impuestos se registran en el período en que se reciben	Cuando se causa la operación Ej. Los impuestos se registran en el período de la actividad económica que los genera.
Criterios de Agrupación para Presentación de Resultados	Criterios Jurídicos de independencia legal. Gobierno Central Establecimientos Públicos	Importancia por su impacto en las variables monetarias Criterios sectoriales (Sector Eléctrico, Seguridad Social, pero en estos se mezclan entidades de carácter nacional o territorial y también entidades con o sin personería jurídica)	De acuerdo con su función: <ul style="list-style-type: none"> Administraciones Entidades Descentralizadas Empresas Públicas Instituciones de la Seguridad Social
Fuentes	Cada una de las oficinas de presupuesto de las entidades, proporciona la información para la presentación agregada al Congreso y posteriormente, luego de la aprobación para el seguimiento y el control de la ejecución.	Para el Gobierno Central, el resultado de las Operaciones Efectivas que realiza la Dirección del Tesoro del Ministerio de Hacienda. El resto de entidades informes de operaciones efectivamente realizadas en el período.	Ejecuciones Presupuestales de cada una de las entidades, Estados de Tesorería, Estados Financieros y Verificación de coherencia con los otros conceptos de los agentes involucrados
Sistema de Consolidación	No hay sistema de consolidación	Se netean las transferencias entre las entidades. Se contabiliza el ingreso en la primera unidad receptora y el gasto en la entidad ejecutora final.	Varios niveles de consolidación: Entre entidades de un mismo sub-sector y sector institucional

Fuente. Ministerio de Hacienda (1998) Cordi Galat Angela (1998) El tamaño del Estado Colombiano. Indicadores y Tendencias, 1973-1995. En Revista Planeación y Desarrollo Vol. XXIX. No. 3, Julio-Septiembre.

El presupuesto tiene varias versiones que tienen mensajes diferentes, el presentado por el gobierno al Congreso, el finalmente aprobado por éste, el total aprobado con las modificaciones que se le realizan en el curso del año y finalmente el ejecutado. Es este último el que se mirará en esta sección pues es el que permitiría aproximarse al impacto de las operaciones del sector público en la economía, objeto principal de la programación financiera y especialmente de su instrumento en para las cuentas fiscales, las OEC.

Por su parte, las OEC, cuyo resultado principal indica la utilización de recursos por parte del sector público, buscan medir el impacto financiero que tiene su operación sobre el resto de la economía. Por ello, la medida más convencional del resultado fiscal, es la diferencia entre los ingresos corrientes del sector público y el total del gasto (sin incluir las amortizaciones a la deuda) efectivamente realizados en el año de que se trate.

Estos dos instrumentos tienen en primer lugar, diferente cobertura. Mientras el PGN, cubre al Gobierno Central y a 219 Establecimientos Públicos, las OEC, contienen además de estos, las principales empresas públicas, nacionales y territoriales, las entidades públicas de seguridad social (empresas, establecimientos y fondos), los gobiernos territoriales centrales y descentralizados y el fondo Nacional del Café.

En segundo término el sistema de registro de las operaciones en uno y otro no es el mismo. La ejecución del PGN contabiliza las operaciones de acuerdo con la vigencia del presupuesto que dio aprobación a la apropiación, así se haya realizado en un año posterior. Por el contrario las OEC, contabilizan todas las operaciones realizadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, independientemente de que se trate de operaciones aprobadas en presupuestos correspondientes a varias vigencias.

Sin embargo, aunque sería posible encontrar sistemas puente para armonizar las anteriores diferencias de metodología, la forma como se agrupan las entidades impide el seguimiento en las OEC de los establecimientos públicos del PGN. La ejecución del PGN se presenta en el Consolidado de OEC en tres columnas distintas: la columna Gobierno Central, en la que

se denomina Resto de Entidades, junto con otras de carácter territorial, y en Seguridad Social, también junto con Empresas Industriales y Comerciales del Estado, o aún con fondos que no constituyen entidades jurídicas.

El cuadro 4.2. ilustra las dificultades del seguimiento de las cuentas fiscales. En primer lugar la información disponible de ejecución del PGN, muestra que el total de gastos pasó de un monto equivalente al 22.1% del PIB en 1995 al 27.2% en 1998. Estos porcentajes no indican que el gasto se haya realizado en su totalidad en 1995 y en 1997, por ello la ejecución del presupuesto no es un buen instrumento para medir el impacto de las operaciones del sector público en el resto de variables económicas. Aunque cubren la misma vigencia, la ejecución presupuestal puede realizarse en dos años, mientras que las OEC, se refieren a las operaciones realizadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un año, independientemente que estén agregando las autorizaciones de gasto de dos presupuestos diferentes.

Las OEC del consolidado del Sector Público no Financiero, (línea 2) que incluye la mayor parte de las entidades públicas no financieras, anulando las operaciones que ellas realizan entre sí, es tal vez el mejor indicador del verdadero peso del sector público. Allí el gasto total del sector público no financiero pasó de 28.1% del PIB en 1995 a 36.6% en 1999. Aquí además del Presupuesto General de la Nación se están agregando las operaciones de las empresas industriales y comerciales del estado, el fondo Nacional del Café y los gobiernos territoriales con sus entidades descentralizadas y sus empresas.

En otras palabras, el Presupuesto General de la Nación, reúne el gasto que será realizado por las entidades públicas, con una contribución superior al 75% del total del gasto consolidado del sector público. Sin embargo, el impacto macroeconómico del mismo, es de muy difícil seguimiento, por que de una parte este no es el objeto de la contabilidad presupuestal, y en segundo término porque los consolidados de operaciones efectivas mezclan las operaciones del Presupuesto de la Nación con las de otros niveles de gobierno

o, con las de empresas industriales y comerciales del estado, sobre los cuales las normas presupuestales no otorgan la competencia de aprobación al Congreso de la República.

También se reportan en el 4.2, otras aproximaciones al consolidado de operaciones del sector público. La primera con metodología de OEC, realizada por el Banco de la República, presenta mayor nivel de gasto del sector público explicado por una cobertura prácticamente del universo de las entidades públicas. Por su parte, con base en la información de CN del DANE, se muestra que los gastos del universo de entidades del sector público habrían representado un valor equivalente al 27.5% del PIB en 1990 y habrían alcanzado a representar el 43.5% del PIB en 1997.

La pretensión de este trabajo no es explicar estas diferencias, sino subrayar la ausencia de instrumentos que permitan armonizar los resultados de estos distintos sistemas. Cual es el instrumento entonces de medición de la utilización de recursos por parte del sector público??. Esta es una pregunta que no tiene una respuesta satisfactoria, tampoco en el análisis del financiamiento del sector público, como se observará más adelante.

Cuadro 4.2. El sector Público, según la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN), el consolidado de Operaciones Efectivas de Caja (OEC) y el Total de Gastos de las Cuentas del Sector Público de las Cuentas Nacionales (CN)

En % del PIB	1990	1995	1996	1997	1998	1999
PGN Ejecución – Total de Gastos ^{1/}		22.1	27.1	26.7	27.2	
OEC: Total Gastos del Sector Público no financiero, neto de transferencias ^{2/}		28.1	32.7	34.1	33.9	36.6
OEC: Gastos Consolidados del Sector Público No financiero ^{3/}	30.4	34.0				
CN: Gastos Consolidados del Sector Público ^{4/}	27.5	33.0	36.9	43.5		

^{1/} Fuente Contraloría General de la República- Anexo Estadístico Cuadro 1

^{2/} Fuente CONFIS - DNP - Tamaño del Estado Neto de Transferencias. Indicadores de Coyuntura Económica. Mayo 2000 No. 2 Cuadro 2.7.4.

^{3/} Fuente Banco de la República "Indicadores del sector público no Financiero 1987-1995 -Consolidados pp.61 y 62, citado por Cordi (1998)

^{4/} Fuente DNP - MISION SOCIAL, con base en F-400 del DANE (1990-1995), Ejecuciones Presupuestales (1996-1997)

Así una primera conclusión es que el instrumento utilizado para realizar el seguimiento del impacto de la variable fiscal, no permite hacerlo, o por lo menos, no conservando la cobertura que tiene el Presupuesto General de la Nación. Solamente es posible seguir el

Gobierno Central, sin la parte de recursos propios o administrados por algunos Establecimientos Públicos.

Con las restricciones antes señaladas, en adelante este trabajo presenta en primer lugar las tendencias recientes de gasto del Gobierno Central de acuerdo con la ejecución del PGN y con las OEC, estas últimas permiten también examinar las tendencias del déficit y del financiamiento. Posteriormente se analizará la información de los Establecimientos Públicos de acuerdo al PGN, por que como ya se indicó las OEC no permiten una exacta identificación de estas entidades.

4.3. EL GOBIERNO CENTRAL

No hay duda de la relevancia de las operaciones del Gobierno Central en el conjunto de la economía. Ningún otro agente realiza gastos por un monto equivalente a una cuarta parte del total del producto de un año como es el caso del Presupuesto del Gobierno Central.

De acuerdo con los resultados de la Ejecución del PGN, los gastos del gobierno central pasaron de representar 13.5% del PIB en 1990 a 20.1% en 1998. (estos totales excluyen los pagos por amortizaciones contemplados generalmente en el total de gasto por las ejecuciones presupuestales)

Por su parte, de acuerdo con las OEC, los pagos totales del Gobierno que representaron un valor equivalente al 11.0% del PIB en 1990, alcanzaron el 18.2% del PIB en 1998. Como se explicó anteriormente, mientras la ejecución del PGN muestra la ejecución de las apropiaciones aprobadas por el presupuesto de cada vigencia, las OEC están mostrando los pagos efectivamente realizados en cada año, así provengan de presupuestos de dos vigencias diferentes. Adicionalmente, como se explicó anteriormente los pagos del gobierno central no contienen aquellos que realizan los establecimientos públicos que reciben rentas para-fiscales (ICBF y SENA), u otro tipo de rentas como peajes (INVIAS) cuyos gastos si son contemplados en la ejecución del PGN.

Cuadro 4.3. Gobierno Central, Ejecuciones del PGN y OEC

GOBIERNO CENTRAL	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ejecución PGN sin amortizaciones	13.5	14.7	18.6	15.3	16.6	16.2	20.5	19.9	20.1
Pagos Totales OEC	11.0	11.7	12.4	13.8	14.7	15.3	17.2	17.9	18.2
Diferencia	2.5	3.0	6.2	1.5	1.9	0.9	3.3	2.0	1.9

Fuente Cuadro 3 y 8 Anexo Estadístico

4.3.1. Gobierno Central -Ejecución del PGN

4.3.1.1. Ejecución del Gastos del Gobierno Central

Un mayor detalle de estos resultados muestra que los gastos ejecutados por los presupuestos aprobados entre 1990 y 1999 aumentaron 9.0 puntos del PIB, y crecieron a una tasa real promedio de 8.9% anual. Por concepto del gasto, los mayores incrementos se registraron en el gasto de funcionamiento que aportó el 54% del incremento total del gasto entre estas dos vigencias, debido principalmente al mayor gasto en transferencias y en los servicios personales. Las mayores tasas reales anuales de crecimiento se registraron en el servicio de la deuda, (intereses y amortizaciones) rubro que contribuyó con más cerca del 32% al aumento del gasto del gobierno central. Sin embargo, este comportamiento concentra una reducción en los gastos por concepto de deuda externa mientras que el servicio de deuda interna se incrementa a tasas reales promedio del 25.9% anual.

Cuadro 4.4. Gobierno Central Ejecución del Presupuesto para gastos 1990-1998

	Variación en puntos del PIB	Tasa de Crecimiento Real Anual	Contribución al Crecimiento
1. Funcionamiento	5.3	9.6%	54.3%
Servicios Personales	3.4	8.3%	13.8%
Gastos Generales	0.9	11.5%	3.7%
Transferencias	9.0	10.0%	36.8%
2. Servicio de la Deuda	7.54	14.8%	31.9%
Interna	5.8	44.0%	25.9%
- Amortización	3.7	41.8%	16.3%
- Intereses y comis.	2.1	48.8%	9.6%
Externa	1.7	-2.7%	6.0%
- Amortización	0.8	-5.8%	2.6%
- Intereses y comis.	0.9	1.2%	3.4%
3. Inversión	-0.71	0.6%	13.8%
SUBTOTAL SIN AMORTIZACIONES	6.5	8.0%	81.1%
TOTAL	9.0	8.9%	100%

Fuente: Cuadros 3, 4, 5 Anexo estadístico

4.3.1.2. Ejecución de Ingresos del Gobierno Central

Como se ha afirmado en otras secciones de este trabajo, el PGN, no busca presentar el déficit. Sin embargo la programación de ingresos²⁶ que se reporta, (Cuadro 4.5) muestra que entre 1990 y 1998 los ingresos corrientes y los tributarios en porcentaje del PIB han permanecido prácticamente constantes y el crecimiento de los gastos se ha financiado con recursos de capital, otros ingresos y rentas parafiscales. Los recursos de capital crecen a una tasa real del 17.9% anual, que promedia un crecimiento real de 98% anual del crédito interno y de 12% anual del crédito externo. Así mismo los otros recursos de capital, en donde se agrupan las ventas de activos, los rendimientos financieros; los excedentes anuales de los establecimientos públicos y las utilidades de las empresas públicas, contribuyen con 2 puntos del PIB en 1998. Por su parte, las rentas parafiscales que equivalen a cerca de 2 puntos del PIB vienen creciendo desde 1993 a una tasa real del 17.9% anual.

²⁶ Según el artículo 1º de la Ley 225 de 1995 (artículo 11 Decreto 111 de 1996) el presupuesto de rentas lo conforman los siguientes conceptos: 1. Los ingresos corrientes de la nación; 2. Las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; 3. Los fondos especiales; 4. Los recursos de capital; 5. Los ingresos de las establecimientos públicos del orden nacional.

Cuadro 4.5. Gobierno Central Ejecución del Presupuesto para gastos 1990-1998

	Variación en puntos del PIB		Tasa de Crecimiento Real Anual
	1991	1998	
1. Ingresos Corrientes	12.0	11.6	2.9%
Tributarios	11.3	11.4	3.4%
No tributarios	0.66	0.28	-8.4%
2. Ingresos de Capital	5.1	12.9	17.9%
Crédito Interno	0.1	7.9	98.7%
Crédito Externo	1.6	2.8	12.0%
Recursos del Balance	0.5	0.0	
Fondos Especiales	0.0	0.0	
Otros Rec. de Capital	3.0	2.2	-1.2%
3. Rentas Parafiscales	0.0	2.0	17.9%
TOTAL INGRESOS	17.1	26.5	10.0%

Fuente: Cuadros 10 A10, 12 Anexo estadístico

El artículo 338 de la Constitución de 1991 trató el tema de las llamadas contribuciones parafiscales, lo mismo que las contribuciones fiscales, las cuales deben ser claramente definidas en todos sus hechos constitucionales por los cuerpos de representación popular, los únicos autorizados para imponerlas.

El artículo 2° de la Ley 225 de 1995 define de la siguiente manera las contribuciones parafiscales: "Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable".

"Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargos de su administración".

En el Presupuesto General de la Nación, la única contribución parafiscal son los ingresos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio compuestos por las cotizaciones realizadas por el gobierno central para pensiones de los docentes nacionales y nacionalizados (3% del rubro de servicios personales pagado a los maestros) así como de los docentes territoriales afiliados; los rendimientos financieros de las reservas acumuladas y los intereses y amortizaciones de los Bonos de Valor Constante.

Otro rubro que ganó importancia en los noventa fueron los Fondos Especiales, los cuales se definen, según el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, como los “ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”.

Los más significativos renglones de ingresos de los Fondos Especiales son: El Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, el Fondo Nacional de Regalías, la Contribución para la descentralización y los ingresos del sector justicia.

En otras palabras, mientras a comienzos de la década los ingresos corrientes representaban el 70% del total de ingresos, en 1998 presentan el 44%. Por consiguiente cada peso de gasto se financia hoy con 44 centavos de ingresos corrientes, 48 centavos de recursos de crédito y de capital y 7 centavos de rentas parafiscales (Cuadro 12 Anexo Estadístico). Esta tendencia, que debería haber sido corregida en los procesos anuales de aprobación del presupuesto, persiste de manera creciente en los 8 años analizados. Sin embargo, como reiteradamente se ha afirmado en este trabajo, el examen de la evolución de la ejecución del presupuesto no hace parte del análisis de cada ejercicio anual.

Una dimensión de los ingresos que suele ser ignorada en el proceso presupuestal colombiano, y solo sale a la luz durante las reformas tributarias, aunque sin memoria, es la del costo de las exenciones tributarias. La estructura tributaria del país incluye un número importante de tratamientos especiales entre los que se cuentan exenciones, descuentos,

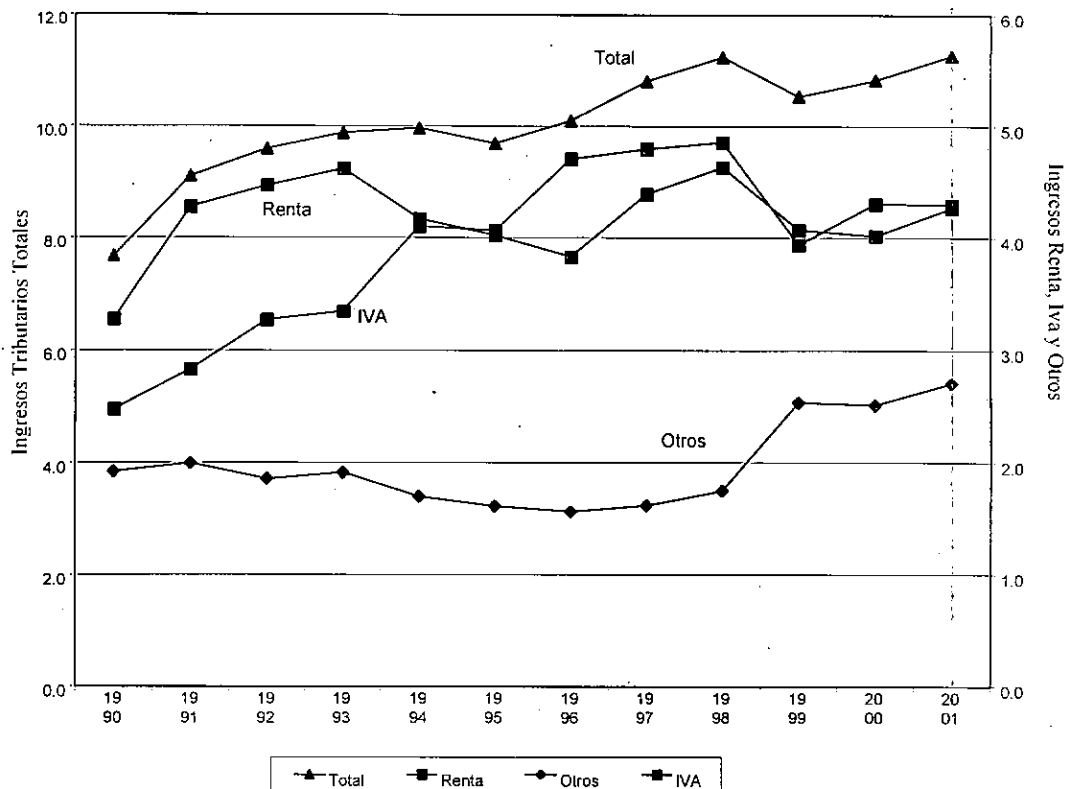
deducciones y tarifas diferenciales, elementos que distorsionan y hacen complejo y de administración costosa el sistema tributario, además de erosionar las fuentes de ingresos.

Cuadro 4.6 Principales Exenciones tributarias vigentes

Renta	IVA	Comercio Exterior
Regímenes Especiales:	Comisiones financieras	Ley de fronteras
Cooperativas (intermediación financiera)	Sectores: Agroindustria, transporte, vivienda, educación, salud y	Zonas de régimen especial
Cajas de compensación	servicios públicos domiciliarios	Ley Páez
Fondos de empleados	Servicios de aseo y vigilancia privada	Eje Cafetero
Gremios que realizan actividades agrícolas, industriales y comerciales	Servicios de clubes sociales o deportivos de trabajadores	
Empresas de Servicios Públicos	Almacenamiento productos agrícolas	
Empresas Editoriales	Entrada a eventos de recreación	
Ley Páez	Empresas editoriales	
Eje Cafetero		

En términos generales la estructura tributaria se caracteriza por incentivos tributarios en el impuesto a la renta de las empresas, exenciones a una significativa proporción de la población en el impuesto a la renta de las personas naturales, y numerosas exenciones y exclusiones del IVA a distintos bienes y servicios, todo lo cual implica bajas tasas efectivas de tributación. Las dimensiones de referencia de los distintos tributos, con respecto a las cuales se podrán juzgar a continuación los alcances de las principales exenciones, se muestran en la gráfica siguiente.

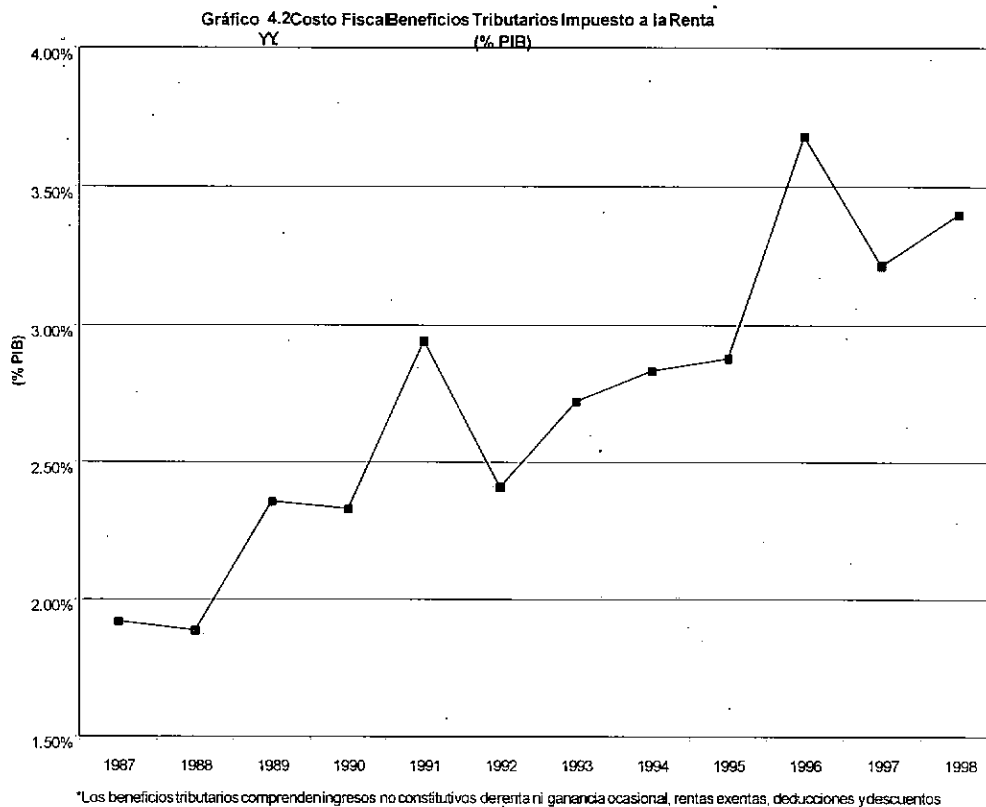
Gráfica 4.1 Ingresos Tributarios Gobierno Central (% PIB)



Fuente: DIAN y proyecciones del DNP

Los rasgos principales observados son: la estabilización de las fuentes principales a pesar de las frecuentes reformas tributarias, y la volatilidad de los demás ingresos tributarios del gobierno central.

En conjunto, los beneficios tributarios al impuesto de renta disminuyen la base gravable en el orden de un 3% del PIB, lo cual representa un costo fiscal del orden de un 1% del PIB. La gráfica siguiente ilustra la evolución de dicho costo fiscal. Y el cuadro acompañante presenta estimaciones del costo de los distintos componentes, según categorías de contribuyentes. Se aprecia que la principal concentración de las exenciones se presenta en los grandes contribuyentes, especialmente desde 1995, y que las correspondientes a las personas naturales han permanecido casi constantes alrededor del 10 de las totales.



Fuente: Cálculos DNP Unidad Análisis Macroeconómico, estudio no publicado hecho por Carolina Soto, "Exenciones tributarias vigentes: costo fiscal y análisis de incidencia"

El costo fiscal de las exenciones y exclusiones en el IVA es del orden del 4% del PIB y se concentran en los sectores agropecuario y de servicios, así como en los alquileres de la vivienda. El cuadro siguiente ilustra la composición sectorial del costo fiscal correspondiente

Cuadro 4.7 Costo Fiscal de Beneficios Tributarios en el Impuesto sobre la Renta

	Millones de pesos				% PIB	
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
GRANDES CONTRIBUYENTES						
Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional	607,433	843,733	1,239,127	0.68%	0.77%	0.97
Rentas exentas	937,742	696,133	946,596	1.06%	0.64%	0.74
Descuentos tributarios	78,614	92,396	56,699	0.09%	0.08%	0.04
Descuento IVA bienes de capital	241,348	327,565	297,489	0.27%	0.30%	0.23
Dcto. Beneficio Zona Río Páez	129,581	129,440	69,114	0.15%	0.12%	0.05
Deducción contribución de hidrocarburos	99,562	116,198	10,185	0.11%	0.11%	0.01
Deducción contribución especial 25% impuesto neto de renta	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00
Total	2,094,280	2,205,465	2,619,210	2.36%	2.01%	2.05
PERSONAS JURIDICAS DIFERENTES A GRANDES CONTRIBUYENTES						
Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional	646,410	631,167	719,580	0.73%	0.58%	0.56
Rentas exentas	204,554	270,740	501,048	0.23%	0.25%	0.39
Descuentos tributarios	8,844	10,192	10,484	0.01%	0.01%	0.01
Descuento IVA bienes de capital	26,339	40,947	41,045	0.03%	0.04%	0.03
Dcto. Beneficio Zona Río Páez	23,318	26,718	8,667	0.03%	0.02%	0.01
Deducción contribución de hidrocarburos	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00
Deducción contribución especial 25% impuesto neto de renta	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00
Total	909,465	979,763	1,280,824	1.02%	0.89%	1.00
PERSONAS NATURALES						
Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional	185,516	228,031	285,856	0.21%	0.21%	0.22
Rentas exentas	70,686	104,073	144,608	0.08%	0.10%	0.11
Descuentos tributarios	9,791	2,306	3,095	0.01%	0.00%	0.00
Descuento IVA bienes de capital	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00
Dcto. Beneficio Zona Río Páez	0	2,856	3,564	0.00%	0.00%	0.00
Deducción contribución de hidrocarburos	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00
Deducción contribución especial 25% impuesto neto de renta	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00
Total	265,993	337,266	437,123	0.30%	0.31%	0.34
COSTO FISCAL TOTAL CONTRIBUYENTES						
Tarifa Renta(*) Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional	1,439,359	1,702,930	2,244,563	1.62%	1.55%	1.76
Tarifa Renta(*) Rentas exentas	1,212,983	1,070,946	1,592,251	1.37%	0.98%	1.25
100% Descuentos tributarios	97,249	104,894	70,278	0.11%	0.10%	0.06
100% Descuento IVA bienes de capital	267,687	368,512	338,534	0.30%	0.34%	0.27
100% Descuentos Beneficios Zona Río Páez	152,899	159,014	81,345	0.17%	0.15%	0.06
Tarifa Renta(*) Deducción contribución de hidrocarburos	99,562	116,198	10,185	0.11%	0.11%	0.01
Tarifa Renta(*) Deducción contribución especial 25% impuesto neto de renta	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00
COSTO FISCAL TOTAL	3,269,738	3,522,485	4,337,157	3.68%	3.22%	3.40

* No incluye las rentas laborales exentas (correspondientes al 30 % del ingreso laboral) que se estiman en 0.38% del PIB para 2000

(*) Tarifa personas Grandes y

(*) Tarifa personas

Fuente: Declaraciones Tributarias de Renta, UAE-DIAN Cálculos: de los autores.

Cuadro 4.8 Costo Fiscal por Exenciones y Exclusiones en el IVA
Millones de pesos del 2000

SECTOR	Impues en Venta (1)	Impuest Descontab (2)	Recaud Potenci (3) = (1)	Recaud Brut (4) = (3) * (1-	Mayo Recaud Brut
Situación actual	14,959,839	4,346,241	10,613,598	7,984,643	
+ Agropecuarias	47,575,960	13,725,851	33,850,109	25,465,543	1,511,61
+ Silvicultura	14,959,839	4,346,241	10,613,598	7,984,643	0
+ Pesca y Caza	14,961,293	4,347,601	10,613,692	7,984,714	70
+ Minería	75,156,508	22,022,579	53,133,928	39,972,820	49,60
+ Café elaborado	15,022,142	4,362,708	10,659,434	8,019,125	34,48
+ Carnes	16,302,644	4,507,686	11,794,958	8,873,384	888,74
+ Productos de la transform. cereales	15,702,337	4,632,009	11,070,328	8,328,243	343,59
+ Productos lácteos	15,294,962	4,386,022	10,908,940	8,206,830	222,18
+ Azúcar	15,254,089	4,451,232	10,802,856	8,127,022	142,37
+ Bebidas	15,005,396	4,357,615	10,647,781	8,010,359	25,71
+ Tabaco elaborado	14,959,839	4,346,241	10,613,598	7,984,643	0
+ Otros produc. agrícolas elaborados	44,942,505	13,049,449	31,893,055	23,993,245	39,31
+ Madera	29,922,591	8,694,271	21,228,320	15,970,131	84
+ Papel e imprenta	45,026,392	13,101,088	31,925,303	24,017,505	63,57
+ Químicos y caucho	120,087,132	34,972,683	85,114,449	64,031,865	154,72
+ Maquinaria y equipo	44,984,109	13,066,853	31,917,257	24,011,451	57,52
+ Electricidad, gas y agua	31,292,711	9,508,675	21,784,036	16,388,198	418,91
+ Construcción y obras públicas	29,919,678	8,692,481	21,227,197	15,969,286	0
+ Transporte	46,398,634	14,062,705	32,335,929	24,326,420	372,49
+ Comunicaciones	15,035,487	4,368,315	10,667,173	8,024,947	40,30
+ Bancos, seguros y serv. empresa	30,971,303	9,627,041	21,344,262	16,057,354	88,06
+ Alquiler de vivienda	17,181,836	4,508,554	12,673,283	9,534,150	1,549,50
+ Comercio y servicios	60,235,410	17,576,536	42,658,874	32,092,403	153,83
+ Servicios personales	121,465,033	34,981,846	86,483,187	65,061,570	1,184,42
Total					7,341,90
% PIB					4.0

Fuente: Recaudo Potencial: Base gravable IVA División de Estudios Fiscales - OEE - DIAN

Recaudo Bruto: División de Estadística - OEE - DIAN

Cálculos con base en supuestos del 29 de febrero del 2000 del Viceministerio Técnico

* Incluye IVA Interno, IVA Externo y Retención en la Fuente.

Fuente Carolina Soto, op. cit. 2000

4.3.2. Gobierno Central. OEC

El seguimiento de las operaciones efectivas del Gobierno Central, como ya dijimos principal instrumento para la evaluación del impacto de las operaciones del sector público muestra que la tendencia creciente del gasto en los noventa se ha financiado tanto con mayores ingresos de carácter tributario (que han pasado de representar 9.3% del PIB en 1990 a 11.5% en 1998 PIB y a 10.6% en 1999 debido al desplome de la actividad económica en este año) y con mayor endeudamiento en 1.998 y 1999 fue necesario financiar déficit por montos cercano a 6% del PIB, mientras a comienzos de la década esta

necesidad de financiamiento adicional no alcanzaba a representar un 1% del PIB. (Cuadro 4.9)

Además de las diferencias en cobertura y en sistema de registro que tiene el PGN y las OEC, la presentación de ingresos, gastos, déficit y financiamiento no permite una lectura de los resultados relevantes. Como ya se indicó la ejecución del PGN contiene las amortizaciones entre sus gastos y en la programación de ingresos incluye los ingresos de crédito. Por el contrario, las OEC se orientan a calcular el déficit (superávit) y con ello la necesidad anual de recursos.

En razón de que la forma como se financia el gasto (impuestos, cargas parafiscales, crédito interno o externo, privatizaciones, entre otros). Tiene, impacto diferente sobre la demanda agregada,²⁷ las operaciones efectivas buscan también mostrar de una manera más precisa el tipo de financiamiento de los gastos. Sin embargo no siempre se hacen explícitas las conciliaciones entre los resultados del financiamiento que se desprende de OEC y las evoluciones de la Deuda Pública del Gobierno Central, externa e interna, como tampoco de los demás recursos que concurren a la financiación: privatizaciones, movimientos de portafolio y causaciones de los ingresos recibidos por anticipado, todo ello en la columna otros, tema que se presenta con mayor detalle en la próxima sección.

²⁷ / Tanzi Vito (1989) "*Fiscal Deficit Measurement. Basic Issues*". En **How To Measure The Fiscal Deficit**

Cuadro 4.9. Gobierno Central. Operaciones Efectivas de Caja 1990-1998

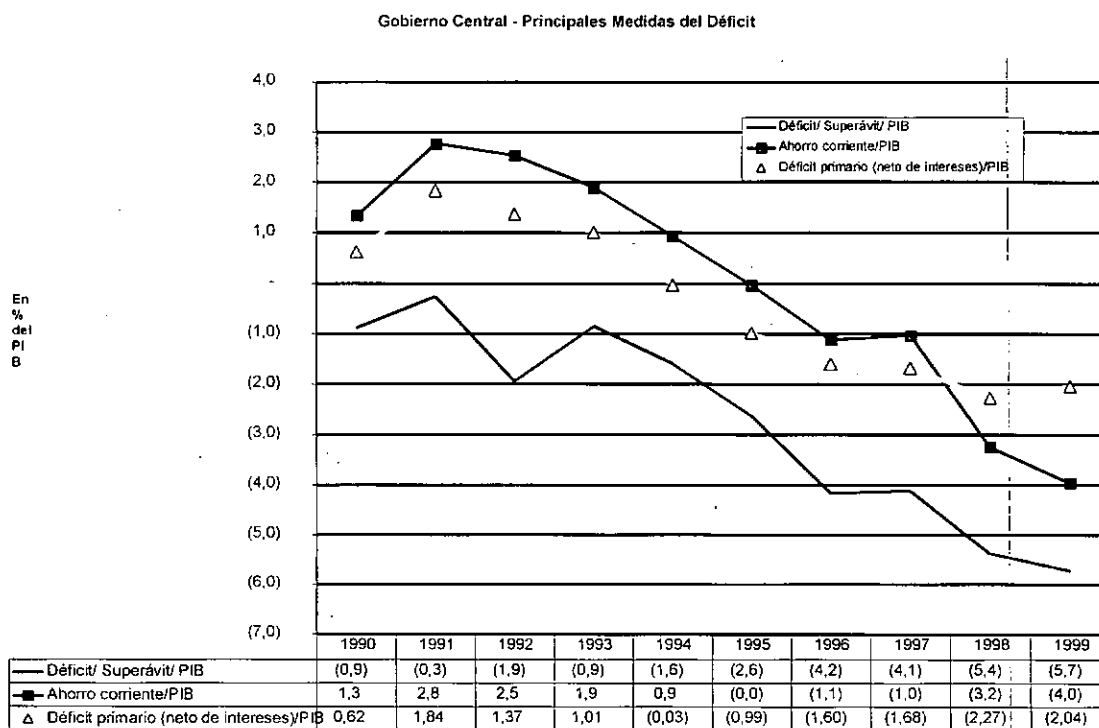
	Variación en puntos del PIB			Tasa de Crecimiento Real Anual
	1990	1998	Var 90-98	
1. Ingresos Totales	10.3	13.1	2.8	5.9
Ingresos Tributarios	9.3	11.5	2.2	5.5
Otros ingresos	1.0	1.6	0.6	8.9
2. Pagos Totales	11.0	18.2	7.2	9.5%
Pagos Corrientes	9.0	16.3	7.3	10.8%
- Intereses Deuda Ext.	1.0	0.7	-0.3	-1.6%
- Intereses Deuda Int.	0.3	2.2	1.8	30.5%
Otros	7.7	13.5	5.8	10.3%
- Servicios Personales	1.9	2.8	0.8	7.6%
- Transferencias	4.9	9.5	4.6	11.6%
- Resto	0.9	1.0	0.2	5.1%
Pagos de Capital	2.0	1.8	-0.2	1.1%
- Formación Bruta de Capital	2.0	1.8	-0.2	1.1%
- Otros	0.0	0.0	0.0	
- Costos Endeud. Ext.	0.0	0.1	0.1	
Déficit/Superávit Real	-0.7	-5.1	-4.4	32.4%
Préstamo Neto	0.2	0.3	0.0	5.2%
Déficit/ Superávit	-0.9	-5.4	-4.5	0.6%
Financiamiento	0.9	5.4	4.5	28.7%
Crédito Externo Neto	0.3	2.1	1.8	33.0%
- Med. y Largo Plazo				
- Desembolsos	1.8	2.9	1.0	8.8%
- Amortizaciones	1.6	0.8	-0.8	-5.8%
- Corto Plazo Neto				
Crédito Interno Neto	0.2	3.1	2.9	42.5%
- Desembolsos	0.3	6.0	5.7	49.3%
- Amortizaciones	0.1	2.9	2.8	62.4%
Otros	0.4	0.2	-0.2	-6.4%
Privatizaciones	0.0	0.0	0.0	
Deficit total/PIB	-0.9	5.4		8.9%

Fuente: Cuadros 3, 4, 5 Anexo estadístico

4.3.3. Deficit y financiación

El déficit del Gobierno Central incluyendo el crédito neto del gobierno central a otras entidades públicas (préstamo neto), pasó de 0.9% del PIB en 1990 a 5.4% del PIB en 1998 y a 5.7% en 1999 (Gráfico 1).

Tal como se ha venido argumentando en este documento, no es usual en los documentos presupuestales, información que permita hacerse un juicio de la situación fiscal: por ejemplo el carácter estructural que parece tener del déficit del gobierno central, el cual si se examina su ahorro corriente (Gráfico 1) muestra que desde 1996 los ingresos corrientes del gobierno central no alcanzan a financiar el gasto corriente. Tampoco se ofrecen indicadores de sostenibilidad del déficit, como el déficit primario (Gráfico1) que mide el impacto de los intereses por endeudamiento pasado en el déficit actual, y permite aproximarse a medidas de sostenibilidad fiscal.



En general se confirma que ni la información del PGN ni tampoco la de OEC, permiten por sí solas responder si la economía va a poder generar los recursos suficientes para servir la deuda pública y para mantener una política fiscal sana dadas unas proyecciones de ingresos tributarios y de gasto.

En la medida en que la programación financiera busca medir el impacto de la financiación del conjunto del sector público, cuando el resto de entidades tiene menores déficit o registra

superávit, compensa en el agregado el abultado déficit del gobierno central. Es lo que ha pasado durante los noventa: el déficit del sector público consolidado, es menor que el del gobierno central (Gráfico 2 y 3). Esto contrasta con lo sucedido en la crisis de la primera mitad de los ochenta, en la que tanto el gobierno central como el resto de entidades públicas presentaron profundos déficit.

Gráfico 2
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 1990-1997
DEFICIT Y SU FINANCIACION EN % PIB

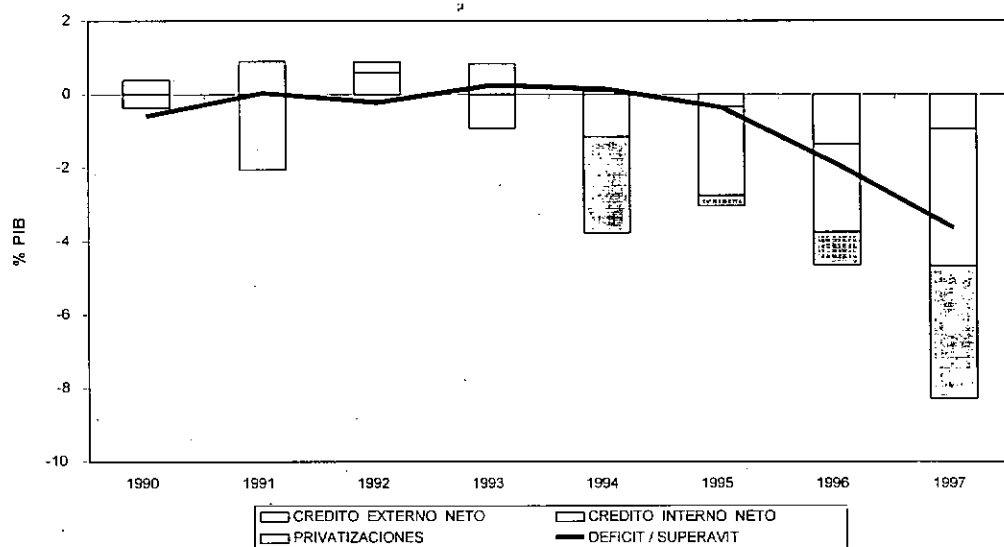
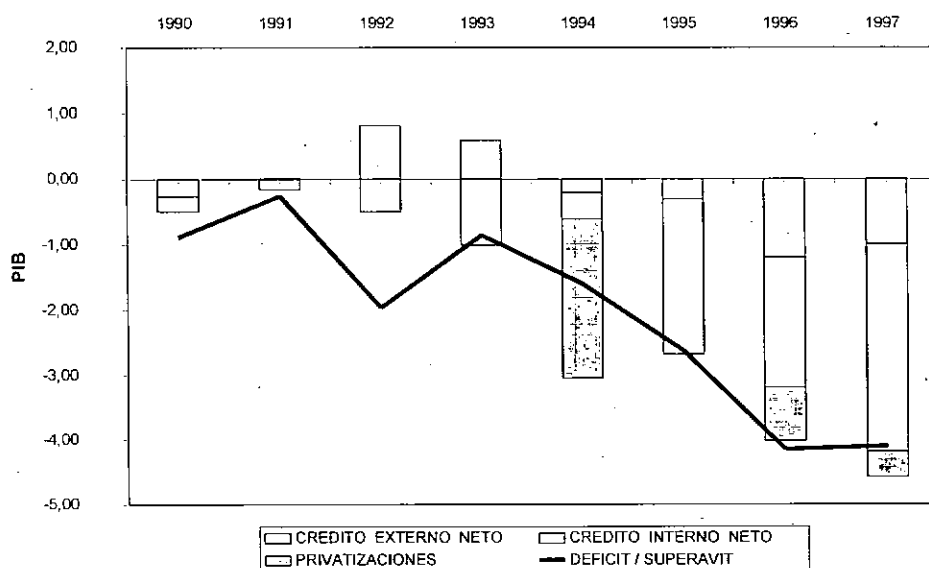


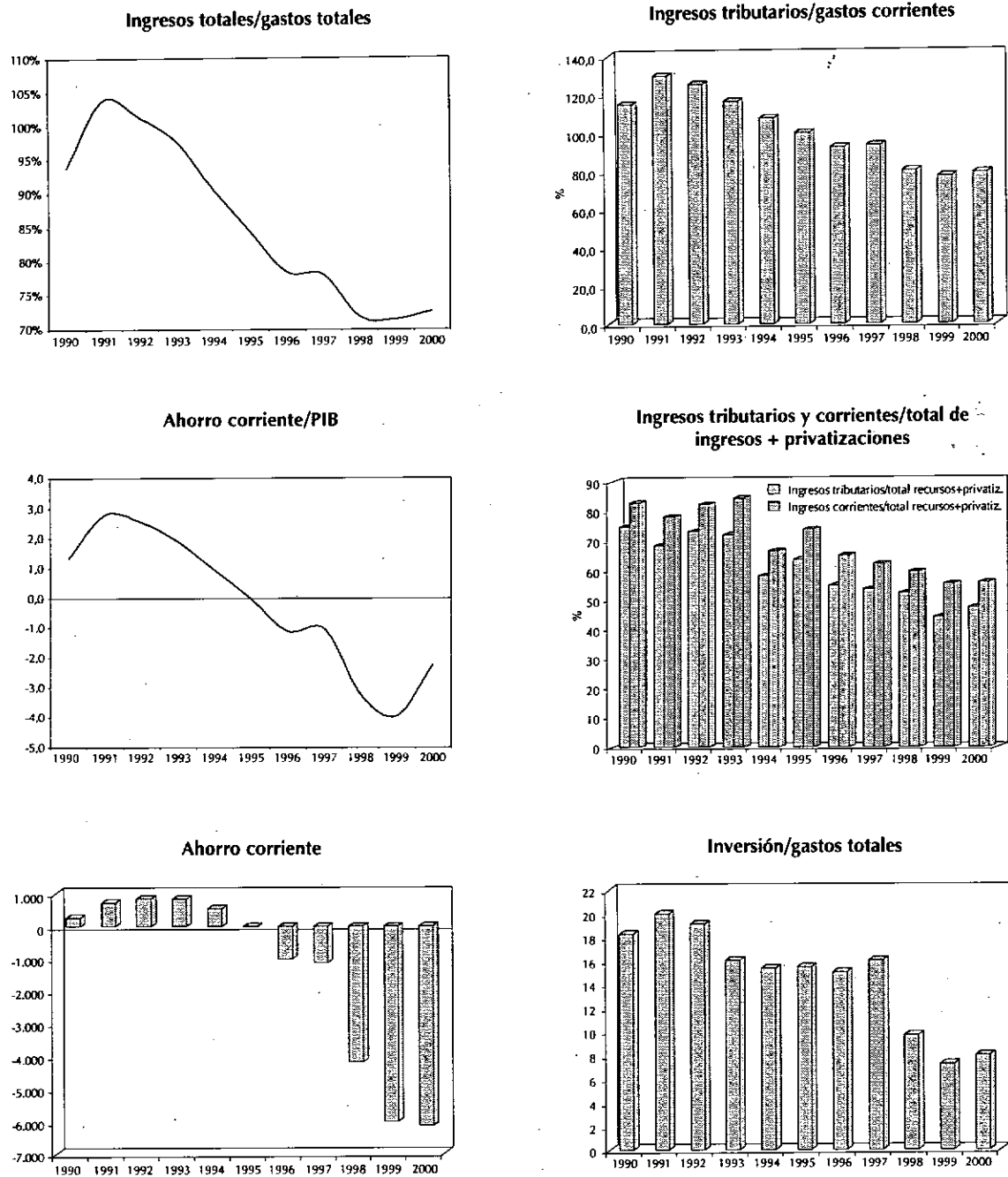
Gráfico 3
GOBIERNO CENTRAL 1990-1997
DEFICIT Y SU FINANCIACION EN % PIB



A manera de conclusión se puede señalar que los esfuerzos por coordinar, mediante cuadros de conciliación, de fácil consulta, la información de ejecución del PGN y de OEC, puede contribuir al mejor entendimiento de la dimensión del problema fiscal. La información, voluminosa por lo demás, que generan los documentos presupuestales debería simplificarse y presentarse de manera sistemática y clara a través por ejemplo de un conjunto de indicadores que muestren de manera inequívoca la situación.

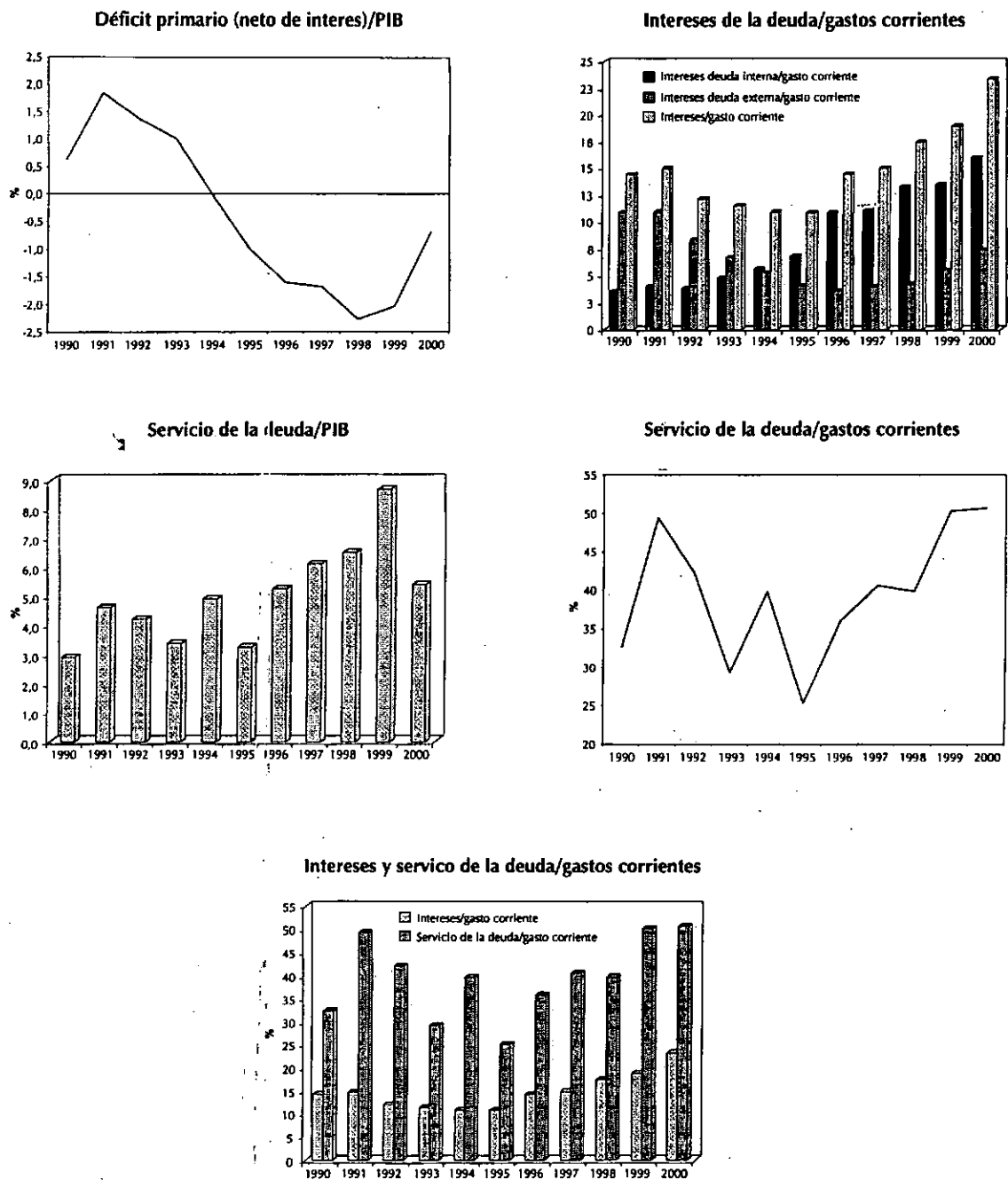
Los gráficos 4, 5 y 6 son sólo un ejemplo, que puede mejorarse, de indicadores que debían acompañar siempre los documentos presupuestales. En el primer caso se trata de Indicadores de la Situación Fiscal del Gobierno Central; en el segundo se proponen algunos indicadores de la insostenibilidad fiscal y de la evolución del servicio de la deuda, y finalmente, se muestran los resultados de un ejercicio de proyección de las tendencias de los ingresos y gastos públicos.

Gráfico 4
INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-1999



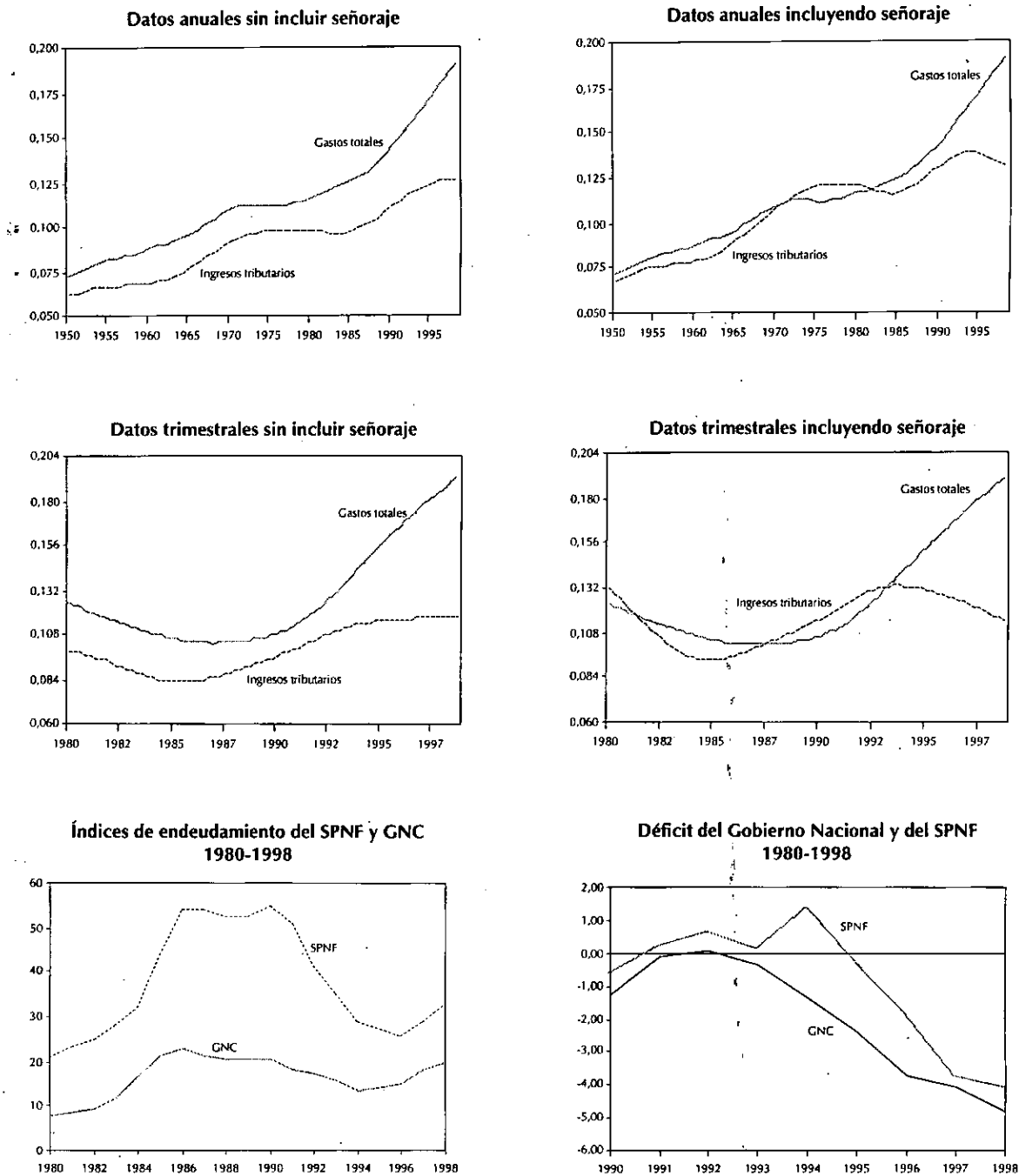
Fuente: Confis y cálculos propios. Véase Anexo 3.

Gráfico 5
INDICADORES DE LA INSOSTENIBILIDAD FISCAL Y LA EVOLUCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA



Fuente: Confis y cálculos propios.

Gráfico 6
TENDENCIAS DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LOS GASTOS TOTALES DEL GNC



Fuente: Tomado de Fainboim y Rodríguez, Coyuntura Económica septiembre de 1999.

4.4. LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

Como se había mencionado atrás, además del Gobierno Central, el PGN, contiene las apropiaciones aprobadas para los Establecimientos Públicos. Los establecimientos públicos son entidades públicas, encargados de desarrollar funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público que cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, que están adscritos a una entidad central. Este grupo de entidades con una importante incidencia en los resultados fiscales, no reciben una presentación que permita su seguimiento en las OEC, en razón de que son agrupadas con otro tipo de entidades. Como se mostrará en esta sección, a través de la información de ejecución del PGN, constituyen un grupo de entidades disímiles con alta incidencia en las finanzas públicas.

Los establecimientos públicos nacionales ejecutaron con cargo al presupuesto de 1990 un total de gastos equivalente al 9.38 del PIB, mientras en 1997 su ejecución llega al 6.37% del PIB. Esta disminución se origina en el hecho de que varios establecimientos públicos, luego del proceso de reforma del estado a comienzos de la década se convierten en empresas industriales y comerciales del Estado. Los casos más notables son el Instituto de Seguros Sociales y Telecom. Para omitir este problema de cobertura, tal vez debe observarse su evolución desde 1993. En grandes líneas se observa que este numeroso grupo de entidades ejecuta gastos por una suma que oscilan entre 6 y 7 puntos del PIB, repartidos 50% en gastos de funcionamiento y 50% en gastos de inversión. (Cuadro 6- Anexo estadístico)

Una particularidad de estas entidades es que manejan recursos propios, derivados de la venta de bienes y servicios o de gravámenes establecidos por Ley. Estos representaron entre 1993 y 1997 un promedio de 3% del PIB, que junto con recursos de la Nación financian un total de gastos anuales equivalentes en promedio 6.6% del PIB (Cuadro 4.10)

Cuadro 4.10. Ejecución del presupuesto de gastos de los Establecimientos					
	Porcentaje del				
	1993	1994	1995	1996	1997
I. Gastos de Funcionamiento	2,45	3,36	3,49	3,32	2,79
II. Servicio de la deuda	0,36	0,38	0,34	0,07	0,13
III. Inversión	2,86	3,09	3,18	3,82	3,44
IV. Total	5,67	6,84	7,00	7,22	6,37

Este grupo de entidades es responsable de realizar el 65% de la inversión total del PGN, que ascendió en 1997 a un monto equivalente a 5.3% del PIB (Cuadro 1, Anexo Estadístico).

La similitud entre entidades agrupadas en el presupuesto del Gobierno Central, desaparece en el caso de los establecimientos públicos del orden nacional. De los 219 establecimientos públicos del orden nacional, los cuales pertenecen a diferentes sectores: educativos; de salud, de formación profesional, de medio ambiente, entre otros. Sin embargo 12 de ellos realizan más del 65% de los gastos de este grupo de entidades (Cuadro 4.11). De estos 12 los que realizan un mayor gasto en inversión son el Inviás, el Fondo Nacional del Ahorro, el Sena, el ICBF y el FIS, y los que realizan mayores gastos de funcionamiento son el Inpec, las Cajas de retiro de la Policía y Fuerzas militares, los Fondos Pasivo Social de Puertos y Ferrocarriles, la Universidad Nacional y Cajanal.

Cuadro 4.11 Establecimientos Públicos Nacionales - 1997

En % del PIB

	RECURSOS PROPIOS	GASTOS		
		Funcionamiento	Inversión	Total
INVIAS	0.23	0.09	0.81	0.90
FNA	0.31	0.01	0.30	0.31
ICBF	0.61	0.07	0.55	0.62
SENA	0.37	0.03	0.34	0.37
FIS		0.01	0.19	0.20
SUB-TOTAL	1.52	0.21	2.19	2.40
INPEC	0.02	0.13	0.03	0.16
CAJA RET POL	0.04	0.33	0.00	0.33
CAJA RET MIL	0.03	0.30	0.00	0.30
CAJANAL	0.20	0.03	0.17	0.20
FONDO PASIVO PUERTOS	0.01	0.40	0.00	0.40
FONDO PASIVO FERROC	0.01	0.11	0.00	0.11
U. NACIONAL	0.03	0.15	0.03	0.18
SUB TOTAL	0.36	1.45	0.23	1.68
TOTAL 12 E.ST. PUBLICOS	1.88	1.66	2.42	4.08
TOTAL ESTAB. PUBLICOS	2.70	2.79	3.57	6.36
12 ESTAB./TOTAL	70%	60%	68%	64%

Fuente Cuadro 14 Anexo Estadístico

Un sencillo ejercicio de desglose de estos establecimientos permite realizar un seguimiento de la inversión del PGN y además del gasto de funcionamiento de una serie de entidades que realizan hoy funciones de ventanilla para el pago de pensiones, y registran grandes gastos de funcionamiento.

Otro indicador que corrobora la urgencia de contar con más claros instrumentos de seguimiento de estas entidades, es por ejemplo la información que ha comenzado a producir la Contaduría General de la Nación, que nos indica que el conjunto de estos establecimientos contribuyen con cerca del 50% del patrimonio del sector descentralizado nacional, y en activos alcanzan un 20% . (Cuadro 17 Anexo Estadístico).

A pesar de la importancia de estos grupos de entidades, la presentación de los cuadros de OEC, no permite visualizar estas tendencias. Como se explicaba atrás, de estas entidades, las que cumplen funciones de Seguridad Social, se encuentran agrupadas con el ISS y con los fondos de Pensiones Públicas y Fondo de Pensiones Territoriales, de reciente creación.

Las que realizan mayor inversión están agrupadas en el rubro resto de entidades, junto con empresas de acueducto y telefónicas territoriales.

Ni por su función ni por su nivel central o territorial, la presentación actual de resultados de OEC, posibilita una información transparente de estas entidades. El cuadro 4.12 muestra en las columnas sombreadas donde se agrupa en OEC, los resultados de este conjunto de entidades.

Cuadro 4.12 SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 1997 (\$ Miles de Millones)											22-Ene-98 02:39 PM 15/12/1997 12:31 PM
CONCEPTOS	Sector Eléctrico	Ecopetrol	Carbocel	Telecom	Metro Medellín	Resto Entidades	Seguridad Social	Regional y Local	Fondo Nal Del Café	Gobierno Nacional	Total 1997
1. INGRESOS TOTALES	3,545	4,962	341	1,179	108	4,372	9,116	13,641	1,244	15,172	53,774
1.1 Explotación Bruta	2,529	4,281	293	1,048	41	1,268	168	1,289	986	0	11,901
1.2 Aportes del Gobierno Central	163	0	0	0	0	1,210	2,499	4,917	0	0	8,843
1.2.1 Funcionamiento	25	0	0	0	0	245	2,499	3,323	0	0	6,147
1.2.2 Inversión	138	0	0	0	0	965	0	1,593	0	0	2,696
1.3 Ingresos Tributarios	0	0	0	0	45	939	4,189	3,343	197	13,076	21,799
1.4 Otros Ingresos	853	682	48	131	21	956	2,251	4,092	61	2,096	11,191
1.5 FEP											39
2. PAGOS TOTALES	3,981	5,260	336	1,155	273	4,469	7,644	13,857	1,072	19,678	57,774
2.1 PAGOS CORRIENTES	2,486	3,720	323	776	146	2,210	7,520	8,572	1,058	16,370	43,202
2.1.1 Intereses Deuda Externa	205	57	36	14	76	132	0	17	3	649	1,211
2.1.2 Intereses Deuda Interna	461	12	3	0	16	96	1	811	20	1,805	3,225
2.1.3 Otros	1,820	3,651	284	762	54	1,982	7,519	7,743	1,035	13,916	38,767
2.1.3.1 Servicios Personales	389	244	4	153	0	499	369	4,342	0	2,698	8,918
2.1.3.2 Op. Com. y Compra	489	1,928	244	180	54	55	127	433	893	0	4,403
2.1.3.3 Transferencias	568	1,480	13	320	0	1,008	5,724	1,762	90	9,718	20,684
2.1.3.2 Resto	373	0	22	109	0	420	1,278	1,208	52	1,300	4,761
2.2 PAGOS DE CAPITAL	1,495	1,540	14	380	127	2,259	124	5,285	14	3,285	14,550
2.2.1 Formación Bruta de C.	1,495	1,540	14	300	127	2,060	89	5,271	14	3,285	14,222
2.2.2 Otros	0	0	0	80	0	199	34	15	0		328
2.3 COSTO ENDEUDAMIENTO EXTERNO										22	22
3. (Déficit) / SUPERAVIT REAL	(437)	(298)	5	23	(165)	(97)	1,472	(216)	172	(4,508)	(4,000)
4. PRESTAMO NETO	60	(73)	(56)	0	(71)	(100)	0	(5)	0	220	0
5. (Déficit) / SUPERAVIT (3-4)	(497)	(225)	61	23	(94)	4	1,472	(211)	172	(4,725)	(4,000)
6. FINANCIAMIENTO	497	225	(161)	(23)	94	(4)	(1,472)	211	(172)	4,725	4,000
6.1 CREDITO EXTERNO NETO	(186)	147	(106)	(20)	52	(5)	0	232	81	1,093	1,254
6.1.1 Mediano y Largo Plazo	(186)	132	(99)	(20)	52	(5)	0	232	113	1,093	1,278
6.1.1.1 Desembolsos	569	208	0	2	80	152	0	248	113	1,912	3,253
6.1.1.2 Amortizaciones	756	76	99	22	27	157	0	16	0	819	2,095
6.2.1 Corto Plazo Neto	0	15	(7)	0	0	0	0	0	-32	0	(24)
6.2 CREDITO INTERNO NETO	181	218	(1)	0	0	303	0	288	-29	3,546	4,506
6.2.1 Desembolsos	832	220	0	0	0	356	0	688	100	6,967	9,162
6.2.2 Amortizaciones	651	2	1	0	0	53	0	400	129	3,421	4,655
6.3 PRIVATIZACIONES	3,053	174	11	0				121	0	401	3,940
6.4 OTROS RECURSOS	(2,551)	(314)	36	(3)	42	(302)	(1,472)	(431)	(224)	(315)	(5,700)
(Déficit) o Superávit Real / PIB (%)	(0.41)	(0.28)	0.00	0.02	(0.15)	(0.09)	1.37	(0.20)	0.16	(4.19)	(3.72)
(Déficit) o Superávit / PIB (%)	(0.46)	(0.21)	0.06	0.02	(0.09)	0.00	1.37	(0.20)	0.16	(4.39)	(3.72)
Privatizaciones (% del PIB)	2.84	0.16	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.00	0.37	3.66
(Déficit) o Superávit Real / PIB (%)	2.43	(0.12)	0.01	0.02	(0.15)	(0.09)	1.37	(0.09)	-0.16	(3.81)	(0.06)
(Déficit) o Superávit / PIB (%)	2.38	(0.05)	0.07	0.02	(0.08)	0.00	1.37	(0.05)	0.16	(1.02)	(0.06)

PIB 1997

107615.875

c:\PIB\rf\largo744.xls

4.4. NUEVA METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DEL DÉFICIT E INCORPORACIÓN DEL DÉFICIT CUASI FISCAL.

Recientemente como resultado del programa de ajuste acordado con el FMI, se precisó la cobertura de las operaciones efectivas de caja OEC así²⁸:

El balance general del **sector público consolidado (SP)** se define como la suma de los balances generales del sector público no financiero (SPNF), el resultado de operaciones efectivas (balance cuasifiscal) del Banco de la República (BR), el balance general del Fondo de garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN), y los costos fiscales netos financieros. El SPNF está conformado por el gobierno general y las empresas públicas; el gobierno general incluye el gobierno central, los gobiernos locales, y el sistema de seguridad social; el gobierno central incluye la administración central y las agencias descentralizadas nacionales.

La inclusión de algunos costos cuasi-fiscales, derivados fundamentalmente de la reestructuración del sistema financiero en cabeza de Fogafin, hoy se incorporan a las OEC. De acuerdo con el documento 12r del 21 de diciembre de 1999 del Confis, que contiene el Plan Financiero para el año 2000, el balance fiscal se ajusta de acuerdo con lo reportado en el cuadro 4.13

²⁸ Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). "Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional". Pag. 22

Cuadro 4.13. BALANCE FISCAL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
METODOLOGÍA CONFIS Y FMI

CONCEPTO	MM\$		% DEL PIB	
	2000		2000	
	CONFIS	FMI	CONFIS	FMI
1. Déficit Efectivo	(6,567)		(3.79)	
2. Préstamo Neto	0		-	
3. Déficit después de préstamo neto	(6,567)	(6,567)	(3.79)	(3.79)
Menos				
4. Titularizaciones, Concesiones		(464)		(0.27)
Concesión Larga Distancia 2000		(148)		(0.09)
Sistema Personalizado Comunicaciones 2000		(316)		(0.18)
Más				
5. Alicuotas Titularizaciones, Concesiones y Vivienda		595		0.34
Titularización del crudo de Ecopetrol		235		0.14
Concesiones (Sector Telecomunicaciones)		321		0.19
Sistema Personalizado Comunicaciones 2000		38		0.02
6. Menos Otros		18		0.01
Utilidades Banco de la República		(602)		(0.35)
Figaфин (Traslados dos por mil, e intereses bonos)		366		0.21
Efecto Ley de Vivienda		227		0.13
Deuda Flotante		26		0.02
7. Balance Fiscal después de préstamo neto	(6,567)	(6,418)	(3.79)	(3.70)

Fuente: CONFIS

La medición del balance fiscal por parte del CONFIS y del FMI se aprecia en el anterior cuadro y a continuación se presenta las explicaciones de cada uno de sus rubros.

1. El CONFIS tradicionalmente presenta el déficit antes de préstamo neto, mientras que el FMI lo incluye en su estimación
2. Préstamo neto son los préstamos menos las recuperaciones de cartera que se cancelan entre sí entre entidades del sector público no financiero, más las capitalizaciones que el Gobierno o el Fondo Nacional del Café hace a las instituciones financieras públicas.
3. El balance fiscal después de préstamo neto es el déficit efectivo más el préstamo neto según las dos metodologías.
4. Las proyecciones que realiza el CONFIS tienen como base el registro de caja, mientras la metodología del FMI adiciona a la base de registro caja algunos rubros que tienen una base de registro devengado. El FMI registra los ingresos por concesiones del

espectro electromagnético (larga distancia y sistema personalizado de comunicaciones) difiriéndolos en alícuotas dentro del período concedido para su explotación, tratándolos como un ingreso diferido, mientras que el CONFIS registra estos ingresos del año de \$464 mm en el momento de adjudicación de las licencias con base en la metodología de registro de caja.

5. Dado que en años anteriores hubo titularizaciones de petróleo por parte de Ecopetrol y se otorgaron concesiones del espectro electromagnético, el FMI incluye como ingresos las alícuotas correspondientes a transacciones previas al 2000, que en su momento el FMI las registró como financiamiento. Es decir, se registra como ingreso la parte que se causa durante el año 2000, \$595 mm.
6. El resto agrupa las transacciones ejecutadas por el Gobierno que tienen una relación con el balance cuasifiscal y la deuda flotante.
 - 6.1. El balance del banco de la República constituye el “Balance Cuasi-Fiscal” dentro del Balance Consolidado del sector Público. El FMI descuenta del balance del SPNF los ingresos que el Gobierno recibe por concepto de utilidades del Banco de la República, \$602 mm (0.35% del PIB)²⁹ y los traslada a una medición de balance combinado del sector público que incluye SPNF, Banco de la República y Fogafin.
 - 6.2. EL FMI excluye del balance del SPNF los costos asociados a la reestructuración del sistema financiero, así como las operaciones que se realizan con el impuesto a las transacciones financieras, trasladándolas bien sea, a FOGAFIN o al rubro que acumula el costo de la reestructuración financiera. Para el año 2000, según la metodología del FMI se trasladan al balance de FOGAFIN \$336 mm, de los cuales, \$200 mm son del impuesto del dos por mil que aún el Gobierno conserva en su portafolio y \$166 mm por concepto de los intereses de una emisión de bonos para capitalizar la banca pública \$166 mm.
 - 6.3. La nueva Ley que cambió el sistema de financiación de vivienda de UPAC (unidad de poder adquisitivo constante) a otra unidad denominada UVR (unidad de valor real)

²⁹ Esta transferencia al Gobierno Nacional Central se hace con cargo a las utilidades registradas en los estados financieros del Bando en el año anterior. Es aquí entonces, donde surge otra diferencia metodológica, ya que el FMI registra las utilidades del Banco en el Balance Cuasi-Fiscal en el año que se causan, mientras que el CONFIS las registra en las cuentas del GNC en el período fiscal en el cual se hace el traslado efectivo.

- ordena la reliquidación de los saldos de deuda para todos los deudores de vivienda hipotecaria a partir del 1 de enero del año 2000. Parte del costo de esta reliquidación la asume el Gobierno cuya fuente de financiación es una emisión de deuda pública que se amortiza mensualmente durante diez años. El efecto por mayores pagos de intereses en el año 2000 es de \$227 mm que en la metodología del FMI los traslada al rubro que acumula el costo de la reestructuración financiera.
- 6.4. Finalmente, el FMI incluye como financiación (y por ende como déficit) la deuda flotante, es decir, la variación durante el año de las cuentas por pagar.

El déficit calculado por el CONFIS de 3.79% del PIB para el año 2000 se traduce en 3.70% del PIB según la metodología del FMI, de la siguiente manera:

- Se descuenta los ingresos por concesiones de larga distancia y del sistema personalizado de comunicaciones 0.27% del PIB.
- Adiciona ingresos por alícuotas de titularizaciones y concesiones de años anteriores reduciendo el déficit en 0.34% del PIB.
- Resta los ingresos por utilidades del Banco de la República aumentando el déficit en 0.35% del PIB.
- Descuenta los ingresos y pagos asociados a Fogafín, reduciendo el déficit en 0.21% del PIB.
- Descuenta el costo neto de la Ley de Vivienda, reduciendo el déficit en 0.13% del PIB.
- Adiciona la deuda flotante, reduciendo el déficit en 0.02% del PIB.

El resultado es un déficit del SPNF con la metodología del FMI de 3.7% del PIB.

4.5. CONCLUSIONES

A pesar de que las operaciones presupuestales y las operaciones efectivas de caja continúan siendo los principales instrumentos de seguimiento de las Finanzas Públicas, hoy comienzan a registrarse algunos resultados de los esfuerzos para armonizar los diferentes

sistemas de seguimiento y de control de las finanzas públicas, en beneficio de la transparencia que ha venido señalándose como un instrumento fundamental para el examen de la cuentas del sector público.

Como se mostró en la primera parte de esta sección, la creación de la Comisión de las Estadísticas de las Finanzas Públicas muestra algunos resultados de armonización entre algunos estados contables y las operaciones efectivas de caja. Así mismo hoy se utiliza como fuente para la elaboración de las Cuentas Nacionales por el Departamento Nacional de Estadística, la información recopilada por la Contaduría General de la Nación.

Así mismo, aunque es un tema que no se trató en este estudio, otro paso en la dirección de armonización de distintos sistemas de seguimiento, esta vez en el campo del control, lo constituye la configuración de un Sistema Nacional de Control Interno (Decreto 2145 de 1999). Este sistema, basado en la información contable, integra a las Contralorías General y Territoriales, la Contaduría, Superintendencias, Comisión legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, las oficinas de control interno de las entidades públicas y, las organizaciones civiles, para homogenizar sus sistemas de control especializados en esta actividad: el control interno, el fiscal, el político, el disciplinario y el ciudadano.

Finalmente, los esfuerzos por incorporar gradualmente una base de causación en las operaciones efectivas de caja muestran también que se ha iniciado un camino para superar la visión estrecha de presupuestación o de caja que permiten los sistemas tradicionales de seguimiento de las cuentas públicas.

CAPITULO 5. INDICADORES DEL PROCESO PRESUPUESTAL

5.1 INTRODUCCIÓN

Los presupuestos de ingresos y gastos evolucionan dentro del ciclo presupuestal , desde la presentación inicial del proyecto al Congreso hasta la ejecución, en manera que puede servir para obtener indicios adicionales sobre algunos rasgos de interés de este proceso, y lo mismo puede decirse de los rubros principales de la programación financiera. Adicionalmente, es de interés el contraste de las ejecuciones presupuestales con las operaciones de tesorería. En este capítulo se proponen y prueban indicadores sobre estas materias.

El presupuesto tiene tres momentos de interés: el de la presentación del proyecto del Gobierno ante el Congreso, el de la aprobación por parte de este último, y los resultados de la ejecución final reportados por la Contraloría General de la Nación. También debe anotarse que puede haber adiciones y recortes de las autorizaciones de gasto y del registro de los ingresos disponibles, a lo largo de todo el proceso de ejecución. La programación financiera también tiene momentos destacables, relacionados con el ciclo presupuestal: el correspondiente al momento de presentación del proyecto de presupuesto, el que sirve de base para el Plan Financiero y Plan de Caja al momento en el cual comienza a ejecutarse la vigencia presupuestal, y la estimación del cierre del año.

5.2 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Los ingresos presupuestales aumentan dentro del ciclo de ejecución por aumento de disponibilidades de recursos, como cuando se incluyen las utilidades de las empresas comerciales del estado. Los cuadros 5.1 y 5.2 indican que durante los años normales de los noventa no ha habido patrón sistemático de dichos aumentos, pero sí muestran variaciones

muy significativas y frecuentes en ambas direcciones: la presupuestación está así sujeta a cambios de disponibilidades, dentro de los cuales se destacan los de los ingresos de capital, porque en ellos se cuentan los desembolsos de la deuda total. Los más grandes tuvieron a comienzos de la década, y no fueron por aumento de endeudamiento³⁰, pero no dejan de ser significativos los que se observan después, incluyendo los negativos.

CUADRO 5-1. PROGRAMACIÓN DE INGRESOS. GOBIERNO CENTRAL NACIONAL. 1991-1998

	Relación Presupuesto definitivo / presupuesto inicial.							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. INGRESOS CORRIENTES	110.3	104.2	97.9	97.2	98.6	103.3	94.8	100.2
II. INGRESOS DE CAPITAL	200.7	462.6	97.1	97.4	101.2	103.5	108.8	95.7
III. RENTAS PARAFISCALES			103.8	94	99.7	117	111.6	105.4
IV. TOTAL	127.5	164.9	97.9	97.1	99.7	104.1	101.7	98.3

Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, Contraloría General de la República

CUADRO 5.2 MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS. GOBIERNO CENTRAL NACIONAL.

	Porcentaje del PIB.							
Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. INGRESOS CORRIENTES	1.12	0.46	-0.25	-0.33	-0.15	0.39	-0.65	0.03
II. INGRESOS DE CAPITAL	2.56	8.17	-0.16	-0.24	0.09	0.36	0.89	-0.58
III. RENTAS PARAFISCALES	0	0	0.03	-0.06	0	0.19	0.17	0.1
IV. TOTAL (I+II+III)	3.68	8.63	-0.39	-0.64	-0.06	0.94	0.41	-0.45

Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, Contraloría General de la República.

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

³⁰ Por ejemplo, se emitieron acciones de las empresas del sector eléctrico, que tomó la Nación, la cual también asumió la deuda de esas empresas. No hubo una buena contabilización y clasificación de esas operaciones.

Los cuadros 5.3 y 5.4, relacionan las modificaciones a las autorizaciones, entre la aprobación inicial por el Congreso, en Octubre de año anterior a la vigencia, y las autorizaciones finales, al término de la vigencia, Diciembre del Año presupuestal. De nuevo, no hay patrón sistemático de adiciones o recortes presupuestales de gastos, pero sí hay una gran variabilidad en los montos. Ello revela suficiente flexibilidad del proceso presupuestal, pero quizá también, insuficiente previsión.

CUADRO 5-3. PRESUPUESTO DE GASTOS GOBIERNO CENTRAL NACIONAL 1990-1997								
Relación Presupuesto definitivo / presupuesto inicial.								
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. FUNCIONAMIENTO	111.5	140.8	142.7	104.4	101	99.9	103.7	100.9
II. INVERSIÓN	122.3	113.4	182.2	95.9	99	102	104.2	98.7
III. SERV. DE LA DEUDA	95	111.4	141.5	83	87.9	98.2	102.8	100.8
IV. TOTAL (I+II+III)	110.6	127.5	151.2	97.9	97.1	100	103.6	100.4
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR.								

CUADRO 5-4 MODIFICACIONES PRESUPUESTO DE GASTOS GOBIERNO CENTRAL NACIONAL.								
Porcentaje del PIB.								
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. FUNCIONAMIENTO	0.82	2.9	3.57	0.47	0.12	-0.01	0.48	0.11
II. INVERSIÓN	0.85	0.45	2.64	-0.15	-0.04	0.08	0.22	-0.07
III. SERV. DE LA DEUDA	-0.17	0.34	1.22	-0.71	-0.72	-0.07	0.15	0.05
Subtotal sin amortizaciones	1.58	3.46	6.01	-0.25	0.01	0.07	0.87	0.05
IV. TOTAL (I+II+III)	1.5	3.68	7.43	3.68	-0.39	0.01	0.85	0.10
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR.								

Donde sí se revela un exceso sistemático de apropiaciones es en la comparación entre el gasto autorizado por el presupuesto final y el proyecto de presupuesto del Gobierno, entre los cuales hay una diferencia siempre superior al 25%, como se muestra en el cuadro 5.5, donde queda además claro que ello se debe principalmente a la inversión.

Cuadro 5.5. PRESUPUESTO DE GASTOS GOBIERNO CENTRAL NACIONAL. 1991-1997							
Relación Presupuesto definitivo / presupuesto presentado							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. FUNCIONAMIENTO	162	172.2	145.1	128.9	123.2	125.4	122.5
II. INVERSIÓN	424	260.5	229.5	262.1	202	189.2	197.6
III. SERV. DE LA DEUDA	104.2	141.9	94.6	86.9	97.8	102.7	103
IV. TOTAL	166.9	181.3	140.4	124.7	127.6	128.3	126
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR. Proyectos de Ley de Presupuesto.							

Según el cuadro 5.6, se ejecuta entre 91 y 98% del gasto que se presupuesta, y el índice menor corresponde a la inversión, sobre todo a partir de 1994. Pero también hay singulares índices de baja ejecución respecto a lo presupuestado, en el caso del servicio de la deuda, y sobre todo en la externa.

Cuadro 5.6 Porcentaje de ejecución del presupuesto de Gastos del Gobierno Central.									
Ejecución / Presupuesto definitivo									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Funcionamiento	99.2	98.9	99.1	94.8	96.8	89.7	97.4	96.8	98.0
1. Servicios personales	99.4	98.5	98.9	99.1	95.6	96.9	97.7	97.8	101.2
2. Gastos generales	96.3	97.0	97.2	91.4	92.7	94.1	96.2	87.2	94.8
3. Transferencias	99.3	99.2	99.3	93.7	97.6	87.0	97.4	97.5	97.2
II. Servicio de la deuda	99.7	98.5	97.3	98.4	102.1	94.6	97.8	96.2	81.5
1. Interna	99.9	93.3	100.0	93.9	117.3	98.4	97.8	98.3	79.1
2. Externa	99.7	99.6	96.8	99.8	86.8	90.8	97.9	90.7	90.8
III. Inversión	96.3	95.0	97.5	97.0	85.4	88.6	97.5	92.7	90.4
V. Total	98.4	97.9	98.3	95.9	96.2	90.3	97.5	95.8	91.2

Cuadro 5-7. Porcentaje de ejecución del presupuesto de Gastos del Gobierno Central.									
Ejecución / Presupuesto inicial									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
I. Funcionamiento	110.6	139.3	141.4	99.0	97.7	89.6	101.0	97.7	
II. Servicio de la deuda	94.7	109.7	137.7	81.7	89.7	92.9	100.8	97.0	
III. Inversión	117.8	107.7	177.5	93.0	84.5	90.4	101.6	91.4	
V. Total	108.8	124.8	148.6	93.9	93.4	90.4	101.1	96.2	

Al comparar las relaciones de ejecución de los presupuestos inicial y finalmente aprobado, como se muestra en el cuadro 5-8, se puede saber qué parte de la falta de la ejecución se debe a que hubo recortes de apropiaciones, y qué parte obedece a que las apropiaciones definitivas no fueron empleadas, o sea que “murieron”. El hecho que ésta sea la explicación más importante, indica que se solicita y autoriza más de lo necesario o lo realizable, de nuevo especialmente en Inversión. Aunque en ésta también haya los más fuertes ajustes.

Cuadro 5-8. Descomposición de las relaciones de Ejecución del Presupuesto de Gastos del Gobierno Central -					
	1993	1994	1995	1996	1997
Total					
Inicial - ejecución	6.1	6.6	9.6	-1.1	3.8
Definitivo - ejecución (muerte)	4.1	3.8	9.7	2.5	4.2
Definitivo - inicial (recorte)	2.0	2.8	0.0	-3.5	-0.4
Funcionamiento					
Inicial - ejecución	1.0	2.3	10.4	-1.0	2.3
Definitivo - ejecución (muerte)	5.2	3.2	10.3	2.6	3.2
Definitivo - inicial (recorte)	-4.2	-0.9	0.1	-3.6	-0.8
Inversión					
Inicial - ejecución	7.0	15.5	9.6	-1.6	8.6
Definitivo - ejecución (muerte)	3.0	14.6	11.4	2.5	7.3
Definitivo - inicial (recorte)	4.0	0.9	-1.8	-4.1	1.2
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.					

5.3 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

Los presupuestos de ingresos y de gastos de los establecimientos públicos sufren menos modificaciones durante el ciclo presupuestal que los del Gobierno Central, según se muestra en los cuadros 5.9 y 5.10.

Cuadro 5-9. Presupuesto de Ingresos de los Establecimientos Públicos Nacionales. Porcentaje del PIB.									
	1995			1996			1997		
	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo
I. Ingresos Corrientes	6.86	0.66	7.52	7.07	0.24	7.31	6.7	-0.1	6.6
II. Ingresos de capital	0.53	0.38	0.91	0.4	0.13	0.53	0.31	0.19	0.49
III. Total Ingresos	7.39	1.04	8.43	7.47	0.37	7.84	7.01	0.09	7.1
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.									

Cuadro 5-10 Presupuesto de Gastos de los Establecimientos Públicos Nacionales. Porcentaje del PIB.									
	1995			1996			1997		
	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo
I. Gastos de funcionamiento	3.03	0.83	3.86	3.27	0.26	3.53	2.81	0.25	3.06
II. Servicio de la deuda	0.42	-0.01	0.42	0.20	-0.05	0.15	0.22	-0.03	0.19
III. Inversión	3.85	0.21	4.06	4.01	0.15	4.16	3.99	-0.21	3.78
IV. Total gastos	7.31	1.04	8.34	7.47	0.36	7.84	7.02	0.02	7.04
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.									

La ejecución de los ingresos presupuestados, Cuadro 5.11, muestra índices muy bajos (cerca al 80%) en ingresos corrientes, que no son compensados por el endeudamiento.

Cuadro 5.11 Porcentaje de ejecución del presupuesto de ingresos Establecimientos Públicos Nacionales			
	1995	1996	1997
I. Ingresos Corrientes	75.5	80.8	83.1
II. Ingresos de capital	87.1	127.9	110.8
III. Total Ingresos	76.8	84.0	85.0
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.			

La ejecución presupuestal del gasto en los establecimientos públicos está cerca al 90%, pero se aprecia que es mayor con respecto a la que se hace con recursos de la nación que con los recursos propios, según muestra el Cuadro 5.12

Cuadro 5.12 Porcentaje de ejecución del gasto de doce de los principales Establecimientos Públicos Nacionales						
	Ejecución total			Ejecución con Recursos Nación		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
INPEC	91.9	97.8	97.4	92.5	98.0	97.1
INVIAS	92.2	95.4	97.6	94.4	97.0	99.1
FNA	89.3	96.3	72.9	-	-	-
ICBF	97.2	97.5	97.9	96.1	66.1	99.7
SENA	94.3	97.6	89.4	78.9	76.3	85.4
CAJAPOL ¹	99.3	98.3	99.1	100.0	100.0	100.0
CAJAMIL ¹	96.4	99.6	98.9	99.8	100.0	99.7
FIS	88.1	97.7	92.7	99.8	97.7	92.7
U. Nacional	96.6	92.8	93.3	99.4	99.5	95.9
PUERTOS ²	97.1	98.5	98.8	99.7	99.6	99.2
CAJANAL	77.4	54.2	60.9	-	-	-
Ferrocarriles ²	97.9	98.4	97.6	99.2	98.3	99.5
TOTAL	91.7	94.3	93.3	95.6	98.0	98.4
TOTAL EPN	83.9	91.1	90.5			
1/ Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - Caja de Retiro de las Fuerzas Militares						
2/ Fondo Pasivo Social de la empresa Puertos de Colombia en liquidación y Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia						
Fuente: Cálculos con base en datos de la Contraloría General de la República. Unidad de Estadística Fiscal del Estado						

5.4. INDICADORES DE TESORERIA

La Tesorería también tiene una programación, de la cual dependen las autorizaciones del Plan de Caja, y por lo tanto también la ejecución del presupuesto. El cuadro 5.13 señala otro factor adicional a las restricciones del Plan de Caja, y consiste en que la Tesorería tampoco ve realizados sus programas de captación en los cuales se basa dicho Plan.

Cuadro 5-13 Ingresos de tesorería, programación definitiva y recaudo bruto. Gobierno Central.								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Millones de S								
Ingresos de tesorería								
Ingresos Corrientes Netos	2,896,076	3,826,032	5,263,187	7,899,800	8,467,823	10,542,069	13,712,421	
Recursos de capital	1,117,860	1,578,013	1,390,981	2,301,289	4,038,757	6,899,558	10,135,238	
Rentas Parafiscales	30,966	34,031	81,822	217,000	278,244	349,462	360,316	
Total Ingresos	4,044,902	5,438,076	6,735,990	10,418,089	12,784,824	17,791,089	24,207,975	
Recaudos Brutos. Ingresos Corrientes	3,219,596	4,043,425	5,567,889	7,185,977	8,783,252	11,234,533	14,493,415	15,895,673
INDICADORES								
Recaudo bruto / Programación definitiva	102.9	104.8	107.0	108.2	109.4	103.5	111.6	105.9
Ing. Tesorería / programación definitiva								
Ingresos Corrientes Netos	92.6	99.2	101.2	119.0	105.4	97.2	105.6	
Recursos de capital	83.9	45.2	59.5	43.5	66.4	72.9	84.4	
Rentas Parafiscales	0	0	25.6	37.6	27.6	29.1	19.7	
Total Ingresos	90.7	74.0	85.7	83.3	84.6	82.7	90.2	
Fuente: Dirección del Tesoro Nacional, Contraloría General de la República y DIAN. Cálculos propios.								

En dicho cuadro se muestran las relaciones de la ejecución del programa de ingresos de la Tesorería, y muestra que si bien no hay error sistemático respecto a los ingresos corrientes, sí parece haberlo respecto en materia de recursos de capital, y rentas parafiscales.³¹

El cuadro 5.14 muestra que la Tesorería paga aproximadamente un 90% de los gastos autorizados del Gobierno Central. El resto corresponde a que no es única su Cuenta, y a que hay defecto de ejecución, como se ha señalado antes, tanto por limitaciones de recursos, como porque las entidades dejan morir las apropiaciones. Según el cuadro 5.15 cerca al 80% de la ejecución presupuestal de cada año se paga por tesorería dentro de la vigencia, y en dos años alcanza a pagar hasta el 90%. Cada año queda un rezago del orden del 13%. Y de lo que la tesorería paga cada año, algo más de un 10% corresponde a ejecución de vigencias anteriores.

Cuadro 5-14 Indicadores Gobierno Central Pagos de Tesorería Vs. Presupuesto de gastos			
	(1)	(2)	(3)
1990		92.2	81.6
1991	93.7	109.4	84.2
1992	93.1	107.2	73.1
1993	89.1	88.3	89.6
1994	75.7	90.5	90.5
1995	79.8	85.6	85.3
1996	78.9	91.4	87.6
1997	82.1	93.7	93.5
(1): Pagos vigencia Tesorería / Presupuesto presentado			
(2): Pagos vigencia Tesorería / Presupuesto inicial aprobado			
(3): Pagos vigencia Tesorería / Presupuesto definitivo aprobado			
Fuente: Tesorería de la Nación, Proyectos de Ley de Presupuesto, Cálculos propios.			

Cuadro 5-15
Indicadores del Gobierno Central
Ejecución presupuestal vs. Pagos de tesorería.

	EJECUCION PRESUPUESTAL			PAGOS DE TESORERIA			% de cada vigencia	Indice de pagos en	% de rezago	% de pagos de tesoreria	
	COMPROMISOS	RESERVAS	COMPROMISOS MAS RESERVAS	PAGOS DE LA VIGENCIA	RESERVAS APROPIACION	TESORERIA	TOTAL AÑO	paga da en el año	2 años del ppto	de cumplimiento +reservas	
	1	2	3	4	5	6		7	4/3	$(4_1 + 5_{n1} + 6_{n1}) / 3_1$	$(5_{n1} + 6_{n1}) / (4_1 + 5_{n1} + 6_{n1})$
1990	2,869	266	3,135	2,272	83	198	2,553	72.5%	85.8%	15.5%	13.3%
1991	3,951	420	4,371	3,302	216	202	3,720	75.5%	85.3%	11.4%	9.7%
1992	6,133	1,091	7,224	4,628	222	204	5,054	64.1%	71.7%	10.7%	7.6%
1993	6,877	660	7,537	6,292	374	178	6,844	83.5%	93.3%	10.6%	9.9%
1994	11,364	668	12,032	9,373	409	334	10,116	77.9%	87.2%	10.6%	9.3%
1995	12,865	838	13,703	11,670	631	485	12,786	85.2%	98.3%	13.4%	13.2%
1996	19,786	1,535	21,321	16,469	744	1,061	18,274	77.2%	90.2%	14.4%	13.0%
1997	24,204	1,586	25,790	21,156	1,155	1,618	23,929	82.0%	93.4%	12.1%	11.3%
				25,369	1,407	1,513	28,289				
Fuente: Cálculos propios.											

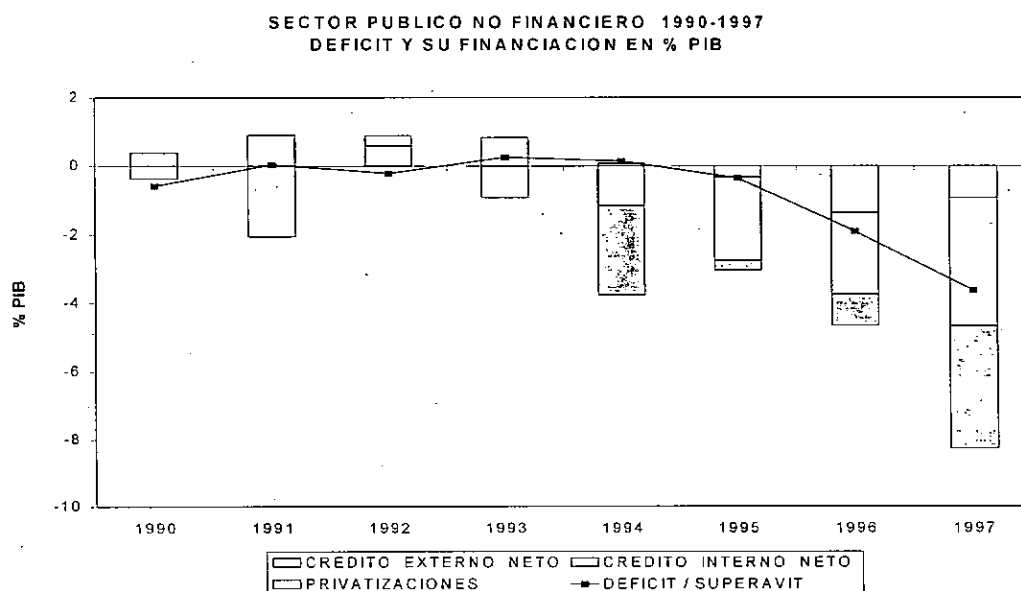
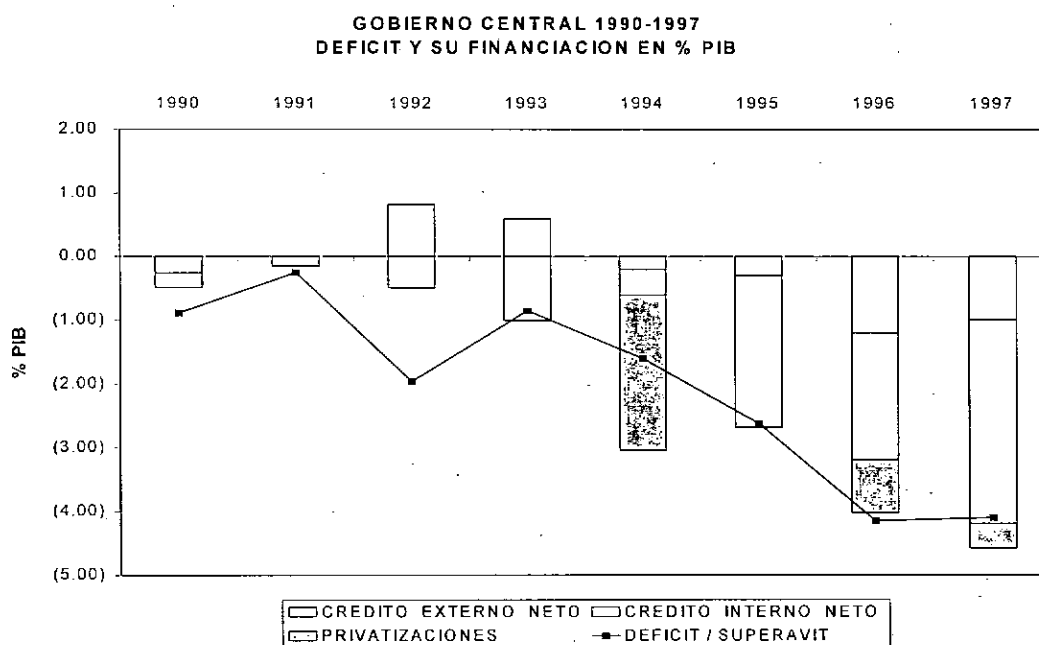
5.5. OPERACIONES EFECTIVAS

Las cuentas de operaciones efectivas para la programación financiera estiman el déficit y con ello la demanda de financiación (sobre la línea), y especifican la manera como se financia (bajo la línea, o sea separadamente). Con algunos defectos analizados en otras secciones de este trabajo, como de cobertura y de clasificación en el Sector Público No financiero, los déficits se estiman y reportan con la metodología correcta.

Pero no hay igual claridad respecto a la financiación. Parte de ella se realiza y registra como crédito y privatizaciones, pero hay una cuenta de "Otros", que no se especifica sistemáticamente y corresponde al resultado de operaciones de Tesorería, y no solo los saldos normales, sino también otras operaciones extraordinarias que han incidido mucho durante los años 90, correspondientes a recursos traídos del exterior, producto de privatizaciones, rentas, ventas de concesiones.

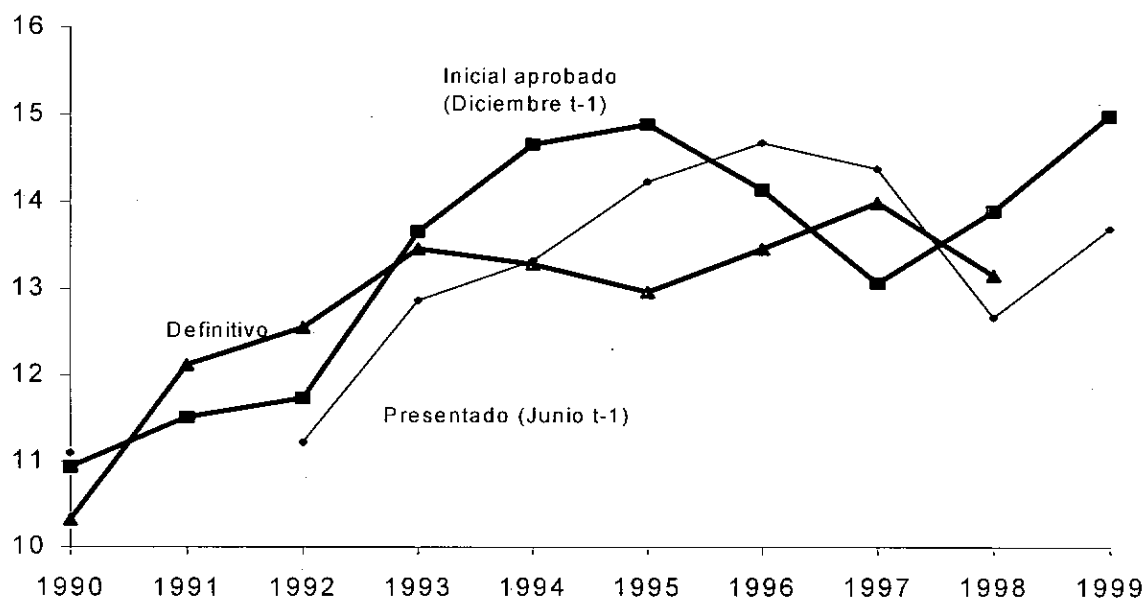
³¹ La Tesorería recoge algunos recursos parafiscales a nombre de entidades como las del sector Justicia. En la mayor parte de los casos los parafiscales son recogidos por las entidades correspondientes.

Los gráficos 5.1 y 5.2 muestran los déficits de Gobierno Central y Sector Público No Financiero, y su financiación, y bien puede apreciarse que dicha cuenta residual ha sido predominante en algunos años, e importante en todo el periodo. Así es que la programación y el plan de caja, que rigen la ejecución presupuestal, también dependen de otro elemento decisivo extra presupuestal.

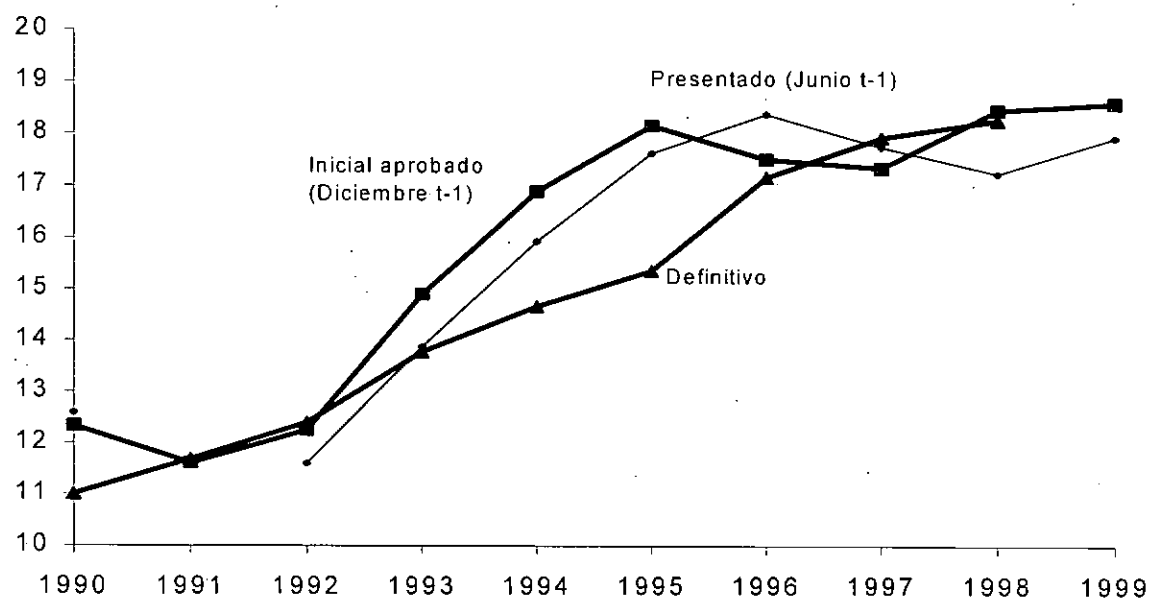


Las gráficas 5.3 a 5.5 muestran la evolución de los ingresos, gastos y déficits de Operaciones Efectivas, a través de los momentos de la Programación Financiera. Tanto en ingresos como en gastos, se observan períodos en los cuales la programación aumentó las proyecciones de ingresos y de gastos entre los momentos inicial y de formulación del Plan Financiero, en manera que sobre-estimó los primeros y autorizó mayores aumentos de los segundos, o sea en manera contraria a la disciplina fiscal. Esto se ha corregido posteriormente, pero enseña que la programación también ha de ser objeto de mucha mayor transparencia y de rendición de cuentas.

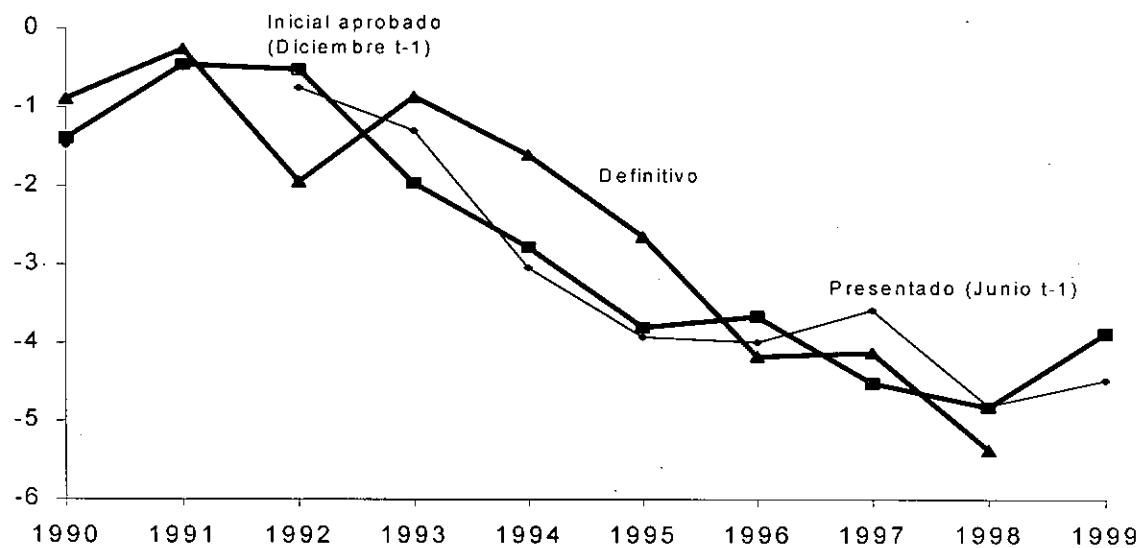
Gobierno Central Nacional. Ingresos Totales como proporción del PIB, tres momentos.



Gobierno Central Nacional. Pagos Totales como proporción del PIB, tres momentos.



Gobierno Central Nacional. Déficits Totales como proporción del PIB, tres momentos.



CAPITULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. POLÍTICA FISCAL PARA EL MEDIANO PLAZO

Aunque el presupuesto sea anual, conviene que se enmarque dentro de objetivos, políticas y evaluaciones de mediano plazo (entre tres y cinco años), que bien pueden ser revisados, pero obligan a mantener consistencia, a revisar sistemáticamente, y a rendir cuentas. Aunque en Colombia ya se hacen a veces proyecciones macro para varios años como marco para las políticas, solo tienen carácter indicativo para procurar la llamada “consistencia”, pero ésta no se ha definido en términos operacionales, no existe un mandato y lugar precisos para hacerlo, y no se evalúan siquiera las del año que acaba de transcurrir, ni tienen implicaciones para la asignación de recursos³².

Además de las proyecciones macro y de los agregados fiscales, en los países más avanzados, y con carácter de prototipo también en algunos países en desarrollo, se están desarrollando y empleando **Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP)**, que contemplan además asignaciones por sectores y agencias. Dichos Marcos comprenden³³:

- Objetivos de política fiscal
- Predicciones integradas macro y fiscales
- Estimaciones de gasto por sectores y agencias para los dos a cuatro años siguientes al del presupuesto por aprobar
- La estimación anual agregada para cada agencia o ministerio es la base para la negociación del año siguiente
- Las apropiaciones globales y sectoriales son restricciones presupuestales “duras”

Las estimaciones hacia delante tienen significativas ventajas técnicas para las agencias centrales y para las sectoriales del gasto. Los fondos para éstas son más predecibles, y el

³² El reciente acuerdo con el FMI acaba de imponer cierta disciplina al respecto, que deberá institucionalizarse con la Ley de Responsabilidad Fiscal Nacional, que se tramitará en el Congreso en el 2001.

³³ Ver: FMI, Manual on Fiscal Transparency, 1999, sección iii.

requisito multianual también implica mayor consistencia de políticas a nivel de programas y proyectos. También conlleva una mayor flexibilidad en uso de los recursos dentro de los techos agregados y por programas. Se exige una mejor evaluación.

Una ventaja importante de un marco de esta naturaleza es la de relacionar forzosamente los presupuestos de capital y de funcionamiento y operación. La existencia de un Marco de este tipo también implica apreciar la sostenibilidad de las políticas fiscales, y apreciar los principales riesgos fiscales, que se discutirán a continuación.

Sin embargo, la adopción de un Marco Fiscal de Mediano Plazo tropezaría con varias dificultades en el caso colombiano:

- La existencia y compromiso con el Plan de Desarrollo, particularmente el Plan de Inversiones.³⁴
- La falta de seguimiento, rendición de cuentas y control, aún desde el nivel de la programación macro y financiera, los cuales a su vez tropiezan con las señaladas dificultades mayores de transparencia.
- La separación institucional de la programación y presupuestación de la inversión y el funcionamiento.

Ahora se plantea en el marco de una *Ley de Responsabilidad Fiscal*, el que con el presupuesto de cada año irían dos informes³⁵. El primero sobre perspectivas fiscales para los tres siguientes años y las medidas y metas para el año siguiente. El segundo informe versará sobre los resultados del año anterior, y el cumplimiento del informe anterior de perspectivas, así como los ajustes que haya que hacer para mantener la consistencia del plan macroeconómico y fiscal durante los tres años siguientes.

³⁴ El Plan no tiene necesariamente un programa fiscal con metas fiscales equilibradas en algún sentido, no se revisa, implica una camisa de fuerza para la inversión, y se estructura por demandas y compromisos políticos.

³⁵ Informes similares deben presentarse en los departamentos y en los distritos y municipios de categoría especial 1 y 2. Los informes nacionales y locales deben someterse a divulgación y comentarios por parte de universidades y gremios.

Dicha ley establecería también normas sobre límites la déficit fiscal y exigencias sobre el superávit primario y reglas sobre disciplina fiscal en el gasto. Aunque en la misma dirección que la idea del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), estas disposiciones de la propuesta de Ley de Racionalización Fiscal no adquieren el rango normativo de dicho marco, y son deficitarias en su contenido respecto al mismo . Un MFMP no solo pretende equilibrio fiscal agregado, sino que lo especifica respecto al ciclo, y contiene metas sectoriales y recomendaciones para asignación de recursos y para el uso eficaz de los mismos. Su proceso de revisión implica seguimiento y control eficaces.

La intención del proyecto actual para Ley colombiana de Responsabilidad Fiscal parecería ser la de enmarcar pronunciamientos de política dentro de unas predicciones fiscales agregadas y para el mediano plazo, pero no la de establecer estimaciones integradas, consistentes y desagregadas para las diferentes agencias del gasto. En Un MFMP, dentro de éstas se propicia, y no se predetermina desde arriba la asignación del gasto, como tiende ocurrir ahora bajo el sistema actual de Programación y Plan Financiero.

6.2. EL LARGO PLAZO: SOSTENIBILIDAD

La política fiscal es insostenible si conlleva un aumento de la deuda por sobre la capacidad del gobierno para atenderla en el mediano a largo plazo. Este es un aspecto de la política fiscal que el país no ha atendido suficientemente, bajo el engaño que la relación deuda explícita/PIB no es alta por estándares internacionales. Así se desembocó en el aumento exagerado a partir de 1996, que se agravó por los aumentos de los intereses para prevenir la fuga de capitales y luego por la devaluación. Tampoco se ha tomado suficientemente en cuenta la deuda implícita, como la pensional, que se está tornando explícita.³⁶

³⁶ En el caso de las pensiones, la reforma que trasladó afiliados a los fondos pensionales destapó un pasivo implícito en el ISS. Pero por los próximos diez años el principal pasivo pensional explicitado será el del sector público, en cual no había habido cotizaciones ni reservas, y ahora se precipita el pensionamiento masivo. El presupuesto nacional pagaba en 1990 un 0.8% del PIB en pensiones, y ahora paga 2,5% del PIB. Si se considera que como no se crearon reservas, se financió con deuda, el saldo de ésta por concepto pensional llegaría a constituir más de la mitad de la deuda explícita actual.

La relación deuda/PIB que puede llegar a ser insostenible depende de varios componentes que reflejan el balance primario (el balance total excluyendo los pagos de intereses), la tasa de interés sobre la deuda, la tasa de crecimiento de la economía, y el acervo inicial de la deuda. La pregunta de política es cual debe ser el cambio en el balance primario, logrado con impuestos o ajustes del gasto, que se requiere para lograr en un cierto plazo el nivel de deuda que sea sostenible. Para ello, es indispensable en el corto a mediano plazo distinguir los componentes cíclicos de los cambios estructurales, y en el largo plazo hay que tomar en cuenta los compromisos correspondientes que no se reflejan en las cuentas corrientes, particularmente los de las pensiones.

Para ello, hay varios enfoques, que pueden ser complementarios: como el de generar *balances gubernamentales completos*, que trasladan el énfasis de la deuda al valor del gobierno (activos menos pasivos). O como el de *la contabilidad generacional*, que evalúa la sostenibilidad en términos de la distribución de los impuestos, los gastos y los ajustes fiscales entre generaciones. Ambos enfoques requieren mucha información, todavía no disponible. Pero aproximaciones parciales, y para los problemas principales, como el de las pensiones, pueden ser valiosos. En todo caso, no se puede adoptar la posición alegre que el endeudamiento es aún pequeño, o de adoptar solo la perspectiva de mediano plazo, o apreciar solo la deuda explícita.

La adopción de una perspectiva de largo plazo es particularmente crucial para la programación de la inversión pública. Sin dicha visión, ésta se convierte en la variable de ajuste en el corto a mediano plazo. Por otra parte, la naturaleza de la misma es precisamente de largo plazo, incluyendo no solo las definiciones de ejecución, sino también las de aplazamiento o construcción por etapas. La relación de largo plazo entre inversión pública y crecimiento es definitiva para emprender la primera. Por lo tanto, el superávit primario que se considera conveniente desde el punto de vista de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, poder pagar la deuda, también debe ensancharse para dejar un margen razonable para la inversión pública, habida cuenta a su vez, del papel del endeudamiento en la financiación de esta última.

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

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

6.3. RIESGOS FISCALES MAYORES

Los riesgos mayores que afectan el presupuesto anula deben ser identificados y en cuanto sea posible también cuantificados, y ello incluye posibles variaciones en los supuestos económicos y los costos inciertos de algunos compromisos de gasto como los de las reestructuraciones financieras. También merecen este tratamiento, aunque se contabilicen aparte las obligaciones contingentes. No se deben incluir las obligaciones potenciales de naturaleza implícita, como los rescates de deuda de entidades descentralizadas, por su posible efecto de riesgo moral, o cuando ello implique una desventaja una posición desventajosa del gobierno en una negociación.³⁷

Las principales categorías de riesgo serían:

- Las posibles variaciones en los supuestos sobre los cuales se basan las predicciones, tanto las macroeconómicas (i.e. cuanto afectan los ingresos y gastos un cambio del 1% del PIB o la inflación o la tasa de cambio, o el precio del petróleo), como las que inciden directamente en los rubros de ingreso o gasto (como las variaciones en las tasa

efectivas de impuestos, los salarios públicos efectivos (después de ascensos), o los beneficiarios de los subsidios públicos)

- Las obligaciones contingentes, como las garantías, indemnizaciones, y litigios (perdidos) contra el gobierno
- Incertidumbre sobre el tamaño de compromisos específicos de gasto, cuando haya incertidumbre mayor que la usual, como el resultado final del seguro de depósito bancario.

6.4. DESARROLLOS HACIA LA PRESUPUESTACIÓN POR PROGRAMAS

Unos de los defectos más señalados de la presupuestación actual es la ausencia de conexión con los resultados, y la asignación histórica y por insumos o agencias. De ahí los constantes esfuerzos por identificar programas cuyos resultados sean identificables y para que los recursos se asignen de acuerdo con esos programas, dados sus objetivos y resultados.³⁸ La presupuestación por programas es necesaria, aunque no suficiente, para lograr la eficiencia del gasto público.

La verdad es que muchos de estos intentos han fallado tanto en Colombia como hasta en los países más avanzados, en cuanto a producir reasignaciones significativas y romper el incrementalismo. Características comunes de estos fracasos han sido la de sobrecargar la capacidad de procesar y recoger información por parte de las agencias centrales de presupuestación, el aumento del conflicto entre los que guían y controlan el presupuesto y los que lo ejecutan, y la facilidad con la cual los ejecutores toman medidas y manipulan la información para proteger sus intereses. Parecería entonces que si bien es indispensable a la larga el desarrollo de la presupuestación basada en programas, ello no garantiza lo deseado, si no se acompaña de medidas más básicas.

³⁷ Esta es la posición adoptada por el FMI en su Manual de Transparencia Fiscal, de donde se extractan estas recomendaciones.

Ellas comprenderían ante todo devolver gran parte de la responsabilidad para reasignación de recursos a los ministerios y agencias del gasto, reservándose el nivel central la fijación de los techos y las decisiones estratégicas intersectoriales. Así es como se puede volver manejable la información demandada y usada por las oficinas centrales, y que no haya manipulación de la misma por los ejecutores, y lo que se requiere para reducir el conflicto con éstos.

Mientras no se restablezca la disciplina fiscal agregada, va a ser difícil implantar mecanismos generalizados de reasignación de recursos según prioridades, que es lo que está detrás de tratar de presupuestar por programas y objetivos. Pero estos pueden tener un valor adicional e independiente, para mejorar transparencia y responsabilidad, por lo cual no debería esperarse a la reforma comprensiva para la implantación de algunos procedimientos selectivos de esta naturaleza, en sectores claves.

La implementación de la presupuestación por programas es también dificultada por la separación institucional entre inversión y funcionamiento y la correspondiente descentralización de la preparación del presupuesto y del control financiero sobre el mismo. Mientras se elimina dicha separación, las actividades de coordinación son indispensables para abrir campo a este tipo de presupuestación, pero esto se ha dificultado ahora por la presencia del Plan Cuatrienal de Inversión.

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

- Presupuesto plurianual
- Proyecciones indicativas de gasto futuro autorizado (Marco Fiscal de Mediano Plazo)
- Desarrollo de capacidad de evaluación para comparar programas

³⁸ El incrementalismo presupuestal es lo que se ha buscado superar mediante sistemas que ligan la programación con el establecimiento de prioridades como en el sistema Planeación-Programación-Presupuestación (PPBS), o cuando se lleva a preparar los Presupuestos de Base Cero.

- Reglas computacionales para medir el impacto presupuestal de las reasignaciones de recursos³⁹

Así es que la tarea del desarrollo de un sistema de presupuestación por programas requiere atención al entorno presupuestal general (particularmente en cuanto promueve disciplina agregada mediante centralización y transparencia), desarrollo de los elementos complementarios señalados en el párrafo anterior (marco fiscal de mediano plazo, evaluación, etc) y los elementos propios de dicho tipo de programación y presupuestación.

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

6.5. OTRAS RECOMENDACIONES DE POLITICA

1. En principio, el Plan de Desarrollo debería ser solo un documento político de la administración, que registra las consultas y expresa los compromisos básicos, con base en el cual se podría rendir cuentas a los electores y la Nación, sin que ello implique compromisos legales en torno a los cuales se ha politizado inadecuadamente el gasto y se ha generado inflexibilidad, y también en últimas tampoco ha habido cumplimiento. Esta recomendación, implicaría un cambio constitucional, afectando el estatuto de derechos sociales y participación: pero precisamente para hacerlos efectivos.

2. De igual manera, convendría centralizar la preparación del presupuesto en el Ministerio de Hacienda, integrando al mismo las funciones que en materia de presupuestación de la inversión realiza actualmente el DNP, así como la parte que a éste le corresponde actualmente en la programación y control financieros. No cabe esperar que los meros

³⁹ Ver A. Shick, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. World Bank Institute, 1998.

esfuerzos de coordinación tengan el relativo éxito del pasado, porque el marco institucional actual ha reforzado la injerencia de una Planeación politizada a favor de intereses minoritarios en la presupuestación, debilitando especialmente el papel del Ministerio de Hacienda.

3. Las normas constitucionales y del Estatuto Orgánico del Presupuesto que imponen prioridad del gasto y de la inversión sociales, procurando proteger su participación en el total, son contraproducentes para estos mismos propósitos, y deberían ser abolidas.

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

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

6. La programación financiera también requiere basarse en un registro comprensivo de la deuda, y contemplar toda la que garantiza la nación. También se debe mejorar notablemente la cobertura de la muestra de operaciones efectivas del Sector Público No Financiero. En las condiciones actuales no hay buena estimación a través de Operaciones Efectivas de la demanda ni de la oferta de crédito público.

7. Solo debería haber un documento de presupuesto general de la nación y un plan financiero. No se requiere el plan cuatrienal de inversión ni los planes operativos anuales de inversión. Los documentos deberían tener la misma estructura y emplear las mismas

clasificaciones y sistemas contables uniformes, y debería haber un reporte de conciliación, que explique claramente los rezagos.

8. El documento del presupuesto general de la nación debería informar *sistemáticamente* al congreso sobre la situación fiscal del sector público no comprendido dentro del primero, y hacer siempre una comparación con los presupuestos anteriores y evaluar los resultados fiscales. Así mismo debería evaluar el récord de la predicciones fiscales y macroeconómicas.

9. Las predicciones macro para el presupuesto deberían ser realizadas fuera del gobierno y sometidas a cuidadosa explicación y evaluación.

10. Debería haber una explicación completa y formal de las predicciones de ingresos, así como evaluación de las mismas, para evitar que se acomoden sistemáticamente al gasto. También sería sensato contemplar posibilidades de contratación o auditoría externa al gobierno para las mismas.

11. Se debería revisar la cobertura y estructura de las cuentas de operaciones efectivas del resto del sector público no financiero, para actualizarlas respecto a los sectores más relevantes, como ocurre con la seguridad social. Debería haber también mejor representación de los establecimientos públicos.

12. Solo deben mantenerse las reglas del presupuesto que puedan ser ejecutadas y cuyo cumplimiento pueda ser verificado. Las normas vigentes abundan en disposiciones sobre “coherencia” del presupuesto con las metas macroeconómicas, “homeostasis” presupuestal, prioridad del gasto social, y otras, que para ser mantenidas deberían ser mejor especificadas, o quizá más bien abandonadas.

13. La presupuestación ciertamente debería evolucionar hacia un mayor énfasis en los resultados de los programas y proyectos, en lugar de asignar recursos según insumos.

Aunque se debe ir avanzando por áreas, el éxito de un sistema de dicha naturaleza requeriría para su pleno funcionamiento la realización de reformas más básicas, como la de integración de los presupuestos de inversión y funcionamiento. Y quizá también una diferente organización de la preparación del presupuesto y de su tramitación en el Congreso. En éste último, por ejemplo, se reemplazarían las comisiones centralizadas de presupuesto por otras descentralizadas en comités sectoriales.

Los esfuerzos para implantar y mejorar la evaluación también tendrían mayor sentido y probabilidad de éxito si se refieren a resultados y programas, y pueden ser inútiles si se aplican sólo a la inversión, a los insumos, y las categorías funcionales del gasto.

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

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A., Hausman, R., Hommes, R. y Stein, E. "Budget Institutions and Economic Performance". IDB. Working paper 194 y en Journal of Development Economics. Vol. 59. 1999. Pág 253-273.

Ayala, U. Y Perotti, R. "The Colombian Budget Process". Fedesarrollo. Junio de 2000.

Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1999. "Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional". Pág 22.

Bernal Joaquín, Montilla Gloria América, Luis Domingo Rueda. (1989) "Características y Limitaciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto". En Revista Economía Colombiana.

Clavijo Sergio (1999). Política Fiscal y Estado en Colombia. Banco de la República, Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes.

Comisión de Racionalización del gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Informe Final. El ajuste Fiscal un compromiso de la Sociedad. "Sistema Presupuestal, Política Fiscal y control del gasto público". Tema II.

Contaduría General de la Nación (2000). "Cultura Contable Pública: El ciudadano, accionista del estado. Bogotá.

Fondo Monetario Internacional. *Manual on Fiscal Transparency*. 199. Sección iii.

IFAC. *Guidelines for Governmental and Financial Reporting: Exposure Draft*. New York. Public Sector Committee. 1998. Citado en Fondo Monetario Internacional. *Manual on Fiscal Transparency*. 1999

Manual de Programación de la Inversión Pública. Vigencia 2000. DNP, Pág 12.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto. (1998). "Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano".

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1998). "Convenio Interinstitucional para racionalizar la producción de estadísticas sobre Finanzas Públicas". (1998))

Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia (1.981). "Informe Final"

Olivera Mauricio, Manuel Fernando Castro, Israel Fainboim, Olga Lucía Acosta (1995). Gobernabilidad Fiscal en Colombia. Mimeo.

Palacio Rudas Alfonso. (1996) "*Las Competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo. El gasto Público*". En Constitución Económica Colombiana. Biblioteca Millenio.

Palacios Mejia Hugo. (1979) "*La Planeación y Ejecución del Gasto Público*" En La Estructura Fiscal Colombiana.

Restrepo Juan Camilo (1993) "*Hacienda Pública*"

Restrepo Juan Camilo (1996) "*Aspectos Presupuestales de la Nueva Constitución*" .En Constitución Económica Colombiana. Biblioteca Millenio.

Rosas Gabriel (1979) "*Metodología de Evaluación de la Gestión Fiscal del Gobierno*". En La Estructura Fiscal Colombiana.

Schick, A. En A. *Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute. 1999.

Tanzi Vito (1989) "*Fiscal Deficit Measurement. Basic Issues*". En How To Measure The Fiscal Deficit

Vallejo Cesar (1991). "*La Planeación en la Constitución de 1991*" en Constitución Económica Colombiana. Biblioteca Milenio.

APENDICE ESTADÍSTICO

Cuadro 1
Ejecución de gastos del Presupuesto General de la Nación.
Porcentaje del PIB

	1995	1996	1997	1998
I. Gastos de funcionamiento	13.0	14.5	13.7	14.4
II. Servicio de la deuda	3.7	5.5	6.4	7.5
III. Inversión	5.5	7.0	6.6	5.3
Total	22.1	27.1	26.7	27.2

Fuente: Cuadro A.1.

Cuadro A.1.
Ejecución de gastos del Presupuesto General de la Nación

Millones de pesos corrientes

	1995	1996	1997	1998
I. Gastos de funcionamiento	9,586,111	12,991,992	14,983,930	18,556,705
II. Servicio de la deuda	2,721,956	4,963,320	6,959,074	9,726,330
III. Inversión	4,046,262	6,269,797	7,256,583	6,826,178
Total	16,354,329	24,225,109	29,199,587	35,109,213

Fuente: Anexo Estadístico, La Situación de las Finanzas del Estado. Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR con base en Información suministrada por cada uno de los Establecimientos Públicos Nacionales.

Cuadro 2
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO* 1990-1997
Porcentaje del PIB

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
INGRESOS TOTALES	23.7	25.8	26.1	28.0	30.8	32.2	35.8	34.0
1. Ingresos Corrientes	23.6	25.1	24.4	26.4	26.9	31.3	32.4	30.2
1.2 Ingresos Tributarios	14.9	16.2	16.7	18.1	18.3	19.8	19.4	19.0
1.3 Ingresos no tributarios	8.1	8.5	8.9	9.6	10.1	12.9	16.1	14.7
1.3.1 Otros Ingresos	1.3	1.5	1.0	0.9	0.4	0.9	1.2	1.2
1.3.2 Excedente de Explotación	6.4	6.5	8.3	7.0	6.1	6.7	8.4	7.7
1.3.3 Otros	0.4	0.5	-0.4	1.7	3.6	5.4	6.5	5.8
1.4 Transferencias	0.3	0.3	-0.4	-0.5	-0.9	-0.6	-2.1	-2.5
1.5 Ajuste	0.3	0.0	-0.8	-0.8	-0.7	-0.9	-1.1	-1.0
2. Ingresos de capital	0.1	0.8	-1.7	1.6	4.0	0.9	3.4	3.8
2.1 Venta de activos fijos	0.0	0.0	0.3	0.2	2.8	0.1	1.1	1.3
2.2 Transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.3 Ajuste	0.1	0.8	1.4	1.3	1.2	0.7	2.4	2.5
TOTAL PAGOS Y PRESTAMO NETO	24.4	25.7	27.0	28.4	28.1	32.7	36.9	35.3
3. Pagos Corrientes	16.7	18.2	18.3	19.0	19.6	23.9	24.8	23.9
3.1 Servicios Personales	6.5	6.1	5.3	6.7	6.3	6.6	7.7	6.9
3.2 Gastos Generales	2.9	3.2	3.0	3.3	3.8	2.8	2.6	2.6
3.3 Intereses	3.8	4.2	3.8	3.2	3.1	3.2	4.0	4.3
3.3.1 Externos	2.7	2.5	2.3	1.6	1.4	1.2	1.1	1.2
3.3.2 Internos	1.1	1.6	1.5	1.6	1.8	2.0	2.8	3.1
3.4 Transferencias	3.5	4.7	5.1	5.7	6.4	11.3	9.4	9.0
3.5 Otros	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.2	1.1
3.6 Ajuste	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PAGOS DE CAPITAL	7.7	7.5	8.6	9.6	8.4	8.8	12.1	11.5
4.1 Formación Bruta de Capital	6.8	7.1	8.2	9.1	7.8	8.6	10.8	11.0
4.2 Transferencias	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	0.2	1.3	0.5
4.3 Otros pagos	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PRESTAMO NETO	0.1	0.0	0.1	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
BALANCE DEL SPNF	-0.7	0.2	-0.9	-0.4	2.8	-0.6	-1.1	-1.3

Modelo neteo Mario Garza

Fuente:Fondo Monetario Internancional -FMI-

Cuadro 3
Gobierno Central. Ejecución del Presupuesto para Gastos
Porcentaje del PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
I. Funcionamiento	7.92	9.88	11.81	10.48	12.36	11.47	13.03	12.50	13.26
1. Servicios personales	2.23	2.18	2.37	2.66	2.80	2.81	2.91	3.48	3.40
2. Gastos generales	0.47	0.58	0.74	0.88	0.85	0.85	0.86	0.82	0.90
3. Transferencias	5.21	7.13	8.70	6.94	8.71	7.81	9.26	8.20	8.96
II. Servicio de la deuda	3.12	3.26	4.04	3.40	5.35	3.35	5.54	6.37	7.54
1. Interna	0.39	0.55	0.59	0.81	3.21	1.76	3.91	4.72	5.78
Amortización	0.28	0.35	0.33	0.26	2.77	1.05	2.40	2.85	3.65
Intereses y comisiones	0.11	0.19	0.26	0.55	0.43	0.71	1.51	1.87	2.13
2. Externa	2.73	2.71	3.45	2.59	2.14	1.59	1.63	1.65	1.76
Amortización	1.69	1.68	2.60	1.62	1.43	1.33	0.95	0.98	0.84
Intereses y comisiones	1.04	1.04	0.85	0.97	0.71	0.26	0.69	0.67	0.91
III. Inversión	4.46	3.60	5.70	3.28	3.04	3.72	5.24	4.74	3.74
Subtotal sin amortizaciones	13.52	14.71	18.62	15.28	16.55	16.17	20.47	19.78	20.05
IV. Total	15.49	16.74	21.55	17.17	20.75	18.55	23.82	23.61	24.55

* Los gastos de personal, los generales y las transferencias, no son comparables con otros años por reclasificación de rubros.

Fuente: Cuadro A.3.

Cuadro A.3.
Gobierno Central. Ejecución del Presupuesto para Gastos

Millones de pesos corrientes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
I. Funcionamiento	1,601,381	2,579,936	3,959,081	4,602,620	7,167,948	8,476,068	11,666,723	13,655,393	17,103,771
1. Servicios personales	451,857	569,067	795,488	1,168,774	1,623,483	2,073,493	2,604,678	3,798,814	4,381,411
2. Gastos generales	95,294	150,312	247,784	388,319	492,293	629,729	769,299	895,552	1,161,807
3. Transferencias	1,054,230	1,860,557	2,915,809	3,045,527	5,052,172	5,772,846	8,292,746	8,961,027	11,560,553
II. Servicio de la deuda	630,988	850,671	1,353,933	1,493,109	3,100,009	2,475,259	4,963,320	6,959,074	9,726,330
1. Interna	78,760	142,459	198,039	354,572	1,860,651	1,303,767	3,502,605	5,153,694	7,459,652
Amortización	56,421	91,588	111,884	114,559	1,608,516	777,083	2,148,982	3,110,631	4,708,125
Intereses y comisiones	22,339	50,871	86,155	240,013	252,135	526,684	1,353,623	2,043,063	2,751,527
2. Externa	552,228	708,212	1,155,894	1,138,537	1,239,358	1,171,492	1,460,715	1,805,380	2,266,678
Amortización	342,065	438,005	870,549	712,981	827,012	979,789	846,416	1,075,531	1,088,102
Intereses y comisiones	210,163	270,207	285,345	425,556	412,346	191,703	614,299	729,849	1,178,576
III. Inversión	901,324	938,987	1,910,708	1,441,176	1,763,712	2,751,805	4,690,915	5,175,693	4,827,416
Subtotal sin amortizaciones	2,735,207	3,840,001	6,241,289	6,709,365	9,596,141	11,946,260	18,325,560	21,603,998	25,861,290
IV. Total	3,133,693	4,369,594	7,223,722	7,536,905	12,031,669	13,703,132	21,320,958	25,790,160	31,657,517

* Los gastos de personal, los generales y las transferencias, no son comparables con otros años por reclasificación de rubros.

Fuente: Anexo Estadístico, La Situación de las Finanzas del Estado. Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR
con base en Información suministrada por los diferentes organismos.

Cuadro 4									
Participación de cada tipo de gasto en la ejecución total. Gobierno Central.									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
I. Funcionamiento	51.1	59.0	54.8	61.1	59.6	61.9	54.7	52.9	54.0
1. Servicios personales	14.4	13.0	11.0	15.5	13.5	15.1	12.2	14.7	13.8
2. Gastos generales	3.0	3.4	3.4	5.2	4.1	4.6	3.6	3.5	3.7
3. Transferencias	33.6	42.6	40.4	40.4	42.0	42.1	38.9	34.7	36.5
II. Servicio de la deuda	20.1	19.5	18.7	19.8	25.8	18.1	23.3	27.0	30.7
1. Interna	2.5	3.3	2.7	4.7	15.5	9.5	16.4	20.0	23.6
Amortización	1.8	2.1	1.5	1.5	13.4	5.7	10.1	12.1	14.9
Intereses y comisiones	0.7	1.2	1.2	3.2	2.1	3.8	6.3	7.9	8.7
2. Externa	17.6	16.2	16.0	15.1	10.3	8.5	6.9	7.0	7.2
Amortización	10.9	10.0	12.1	9.5	6.9	7.2	4.0	4.2	3.4
Intereses y comisiones	6.7	6.2	4.0	5.6	3.4	1.4	2.9	2.8	3.7
III. Inversión	28.8	21.5	26.5	19.1	14.7	20.1	22.0	20.1	15.2
Subtotal sin amortizaciones	87.3	87.9	86.4	89.0	79.8	87.2	86.0	83.8	81.7
IV. Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
* Los gastos de personal, los generales y las transferencias, no son comparables con otros años por reclasificación de rubros.									
Fuente: Cuadro A.3.									

Cuadro 5
Gobierno Central. Ejecución del Presupuesto para Gastos
Crecimiento Real

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
I. Funcionamiento	23.6	20.8	-5.1	26.8	-2.2	13.9	-1.2	5.5
1. Servicios personales	-3.4	10.0	20.0	13.1	5.6	4.0	23.1	-2.8
2. Gastos generales	21.0	29.8	28.0	3.2	5.8	1.1	-1.7	9.3
3. Transferencias	35.4	23.4	-14.7	35.0	-5.5	18.9	-8.8	8.7
II. Servicio de la deuda	3.4	25.3	-9.9	69.0	-34.0	66.0	18.4	17.8
1. Interna	38.7	9.4	46.2	327.2	-42.0	122.4	24.2	22.0
Amortización	24.5	-3.8	-16.4	1043.0	-60.0	128.9	22.2	27.5
Intereses y comisiones	74.7	33.3	127.5	-14.5	72.8	112.8	27.4	13.5
2. Externa	-1.6	28.5	-19.6	-11.4	-21.8	3.2	4.3	5.8
Amortización	-1.8	56.5	-33.1	-5.6	-2.0	-28.5	7.3	-14.8
Intereses y comisiones	-1.4	-16.9	21.8	-21.1	-61.5	165.3	0.3	36.1
III. Inversión	-20.1	60.2	-38.4	-0.4	29.1	41.1	-6.9	-21.4
Subtotal sin amortizaciones	7.7	28.0	-12.2	16.4	3.0	27.0	-0.5	0.9
IV. Total	7.0	30.1	-14.8	29.9	-5.8	28.8	2.1	3.4

* Los G. de personal, los grales. y las transferencias, no son comparables con otros años por reclasificación de rubros.

Fuente: Cuadro A.3.

<p align="center">Cuadro 6 Ejecución del presupuesto de gastos de los Establecimientos Públicos Nacionales. Porcentaje del PIB</p>								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Gastos de funcionamiento	4.65	5.04	6.13	2.45	3.36	3.49	3.32	2.79
II. Servicio de la deuda	0.82	0.71	0.96	0.36	0.38	0.34	0.07	0.13
III. Inversión	3.91	4.33	2.23	2.86	3.09	3.18	3.82	3.44
IV. Total gastos	9.38	10.09	9.33	5.67	6.84	7.00	7.22	6.37
Fuente: Cuadro A.6.								

<p align="center">Cuadro A.6. Ejecución del presupuesto de gastos de los Establecimientos Públicos Nacionales. Millones de pesos corrientes</p>								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Gastos de funcionamiento	940,337	1,315,766	2,055,796	1,075,234	1,948,462	2,577,890	2,973,077	3,048,715
II. Servicio de la deuda	166,569	185,856	323,077	159,527	221,382	250,064	62,791	146,775
III. Inversión	790,768	1,131,584	747,181	1,254,385	1,793,771	2,347,402	3,423,467	3,756,557
IV. Total gastos	1,897,674	2,633,206	3,126,054	2,489,146	3,963,615	5,175,356	6,459,335	6,952,047
Fuente: Anexo Estadístico, La Situación de las Finanzas del Estado. Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR con base en Información suministrada por los diferentes organismos.								

Cuadro 7									
Presupuesto General de la Nación. Ejecución de gastos, Porcentaje del PIB.									
	Recursos totales			Recursos de la Nación			Recursos propios de las EPN		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Funcionamiento	14.5	13.7	14.2	13.0	12.5	13.1	1.5	1.2	1.1
Gastos de personal	3.1	3.8	3.7	2.9	3.5	3.4	0.2	0.3	0.3
Gastos generales	1.2	1.1	1.1	0.9	0.8	0.9	0.3	0.3	0.2
Transferencias	10.2	8.8	9.2	9.3	8.2	8.8	1.0	0.6	0.4
Servicio de la deuda	5.5	6.4	7.7	5.5	6.4	7.7	0.0	0.0	0.0
Inversión	7.0	6.6	5.3	5.2	4.7	3.7	1.8	1.9	1.5
Total	27.1	26.7	27.2	23.8	23.6	24.5	3.2	3.1	2.7
* Los gastos de personal, los generales y las transferencias, no son comparables con otros años por reclasificación de rubros.									
Fuente: Cuadros A.1. y A.3.									

Cuadro 8 GOBIERNO NACIONAL CENTRAL 1990-1997 Porcentaje del PIB									
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. INGRESOS TOTALES	10.32	12.12	12.69	13.46	13.28	12.89	13.46	13.99	13.09
1.1 Ingresos tributarios	9.32	10.60	11.30	11.51	11.61	11.15	11.31	11.97	11.49
1.2. Otros Ingresos	1.00	1.52	1.39	1.95	1.67	1.75	2.09	1.94	1.59
2. PAGOS TOTALES	11.00	11.68	12.40	13.77	14.66	15.28	17.16	17.93	18.21
2.1. PAGOS CORRIENTES	8.99	9.34	10.02	11.56	12.35	12.92	14.57	15.03	16.33
2.1.1. Interes deuda externa	0.98	1.02	0.83	0.77	0.65	0.52	0.52	0.60	0.69
2.1.2. Interes deuda interna	0.32	0.38	0.39	0.55	0.70	0.88	1.58	1.66	2.17
2.1.3. Otros	7.69	7.94	8.81	10.23	11.00	11.51	12.48	12.77	13.47
2.1.3.1. Servicios personales	1.90	2.17	2.35	2.66	2.81	2.80	2.56	2.83	
2.1.3.2. Transferencias	4.93	4.94	5.78	6.66	7.15	7.73	8.92	8.88	
2.1.3.3. Resto	0.85	0.84	0.74	0.92	1.04	0.99	0.95	1.21	
2.2. PAGOS DE CAPITAL	2.02	2.34	2.40	2.22	2.31	2.37	2.58	2.89	1.77
2.2.1. Formación bruta de capital fijo	2.02	2.34	2.40	2.22	2.26	2.37	2.58	2.89	1.77
2.2.2. Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00
2.3. COSTOS ENDEUDAMIENTO EXTERNO								0.20	0.12
3. (DEFICIT) / SUPERAVIT REAL	-0.68	0.44	0.16	-0.32	-1.38	-2.39	-3.70	-3.94	-5.13
4. PRESTAMO NETO	0.21	0.70	2.10	0.54	0.22	0.23	0.47	0.19	0.25
5. (DEFICIT) / SUPERAVIT (1-2-4)	-0.89	-0.26	-1.94	-0.86	-1.60	-2.62	-4.17	-4.12	-5.38
6. FINANCIAMIENTO	0.89	0.26	1.94	0.86	1.60	2.62	4.17	4.12	5.38
6.1. CREDITO EXTERNO NETO	0.27	0.16	0.49	-0.59	0.21	0.30	1.21	0.99	2.09
6.1.1. Mediano y largo plazo	0.27	0.16	0.49	-0.59	0.21	0.30	1.21	0.99	2.09
6.1.1.1. Desembolsos	1.83	1.75	2.70	0.90	1.37	1.15	2.03	1.73	2.87
6.1.1.2. Amortizaciones	1.56	1.59	2.20	1.50	1.16	0.85	0.83	0.74	0.77
6.1.2. Corto plazo neto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6.2. CREDITO INTERNO NETO	0.23	0.00	-0.81	1.00	0.41	2.38	2.00	3.22	3.10
6.2.1. Desembolsos	0.30	1.62	0.00	1.57	2.82	3.40	4.33	6.33	5.98
6.2.2. Amortizaciones	0.07	1.63	0.81	0.57	2.41	1.02	2.33	3.11	2.88
6.3. FODEX	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6.3.1. Giros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6.3.2. Reintegros y colocaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6.4. OTROS	0.40	0.11	2.26	0.45	-1.45	-0.06	0.13	-0.46	0.19
6.5. PRIVATIZACIONES					2.44	0.01	0.83	0.37	

Fuente: Cuadro A.8.

Cuadro A.8. OPERACIONES EFECTIVAS GOBIERNO NACIONAL CENTRAL 1990-1997									
Miles de Millones de pesos corrientes									
CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. INGRESOS TOTALES	2,088.4	3,164.1	4,207.8	5,907.6	7,699.9	9,523.6	12,048.8	15,282.6	16,880.1
1.3. Ingresos tributarios	1,885.9	2,767.8	3,746.7	5,051.4	6,731.0	8,229.6	10,171.7	13,148.4	14,825.4
1.4. Otros Ingresos	202.6	396.3	461.1	856.2	968.9	1,294.0	1,877.1	2,134.2	2,054.7
2. PAGOS TOTALES	2,225.6	3,049.0	4,155.7	6,046.2	8,498.4	11,290.0	15,363.3	19,580.6	23,492.0
2.1. PAGOS CORRIENTES	1,817.6	2,439.0	3,358.4	5,073.2	7,159.4	9,544.0	13,047.1	16,412.9	21,059.0
2.1.1. Interes deuda externa	197.3	267.0	278.3	338.7	375.2	383.4	467.1	651.7	889.3
2.1.2. Interes deuda interna	65.0	98.0	129.1	243.6	404.9	652.7	1,411.4	1,811.0	2,793.1
2.1.3. Otros	1,555.3	2,074.0	2,951.0	4,490.9	6,379.3	8,507.9	11,168.6	13,950.3	17,376.5
2.1.3.1. Servicios personales	385.0	566.0	788.8	1,165.5	1,627.9	2,072.0	2,294.9	3,085.6	
2.1.3.2. Transferencias	998.0	1,289.0	1,916.9	2,923.4	4,146.4	5,704.4	8,020.7	9,519.3	
2.1.3.3. Resto	172.3	219.0	245.3	402.0	605.0	731.5	853.0	1,345.5	
2.2. PAGOS DE CAPITAL	408.0	610.0	797.3	973.0	1,339.0	1,746.0	2,316.2	3,145.8	2,280.4
2.2.1. Formación bruta de capital fijo	408.0	610.0	797.3	973.0	1,309.0	1,746.0	2,316.2	3,145.8	2,280.4
2.2.2. Otros					30.0	0.0	0.0		0.0
2.3. COSTOS ENDEUDAMIENTO EXTERNO								21.8	152.7
3. (DEFICIT) / SUPERAVIT REAL	(137.2)	115.1	52.1	(138.6)	(798.5)	(1,766.4)	(3,314.5)	(4,297.9)	(6,611.9)
4. PRESTAMO NETO	42.9	183.0	702.3	237.3	129.4	171.5	419.0	203.6	328.8
5. (DEFICIT) / SUPERAVIT (1-2-4)	(180.1)	(67.9)	(650.2)	(375.9)	(927.9)	(1,937.9)	(3,733.5)	(4,501.5)	(6,940.8)
6. FINANCIAMIENTO	180.1	67.9	650.2	375.9	927.9	1,937.9	3,733.5	4,501.5	6,940.8
6.1. CREDITO EXTERNO NETO	53.8	41.0	165.0	(261.0)	119.5	223.0	1,079.8	1,083.8	2,701.2
6.1.1. Mediano y largo plazo	53.8	41.0	165.0	(261.0)	119.5	223.0	1,079.8	1,083.8	2,701.2
6.1.1.1. Desembolsos	369.3	457.0	903.8	397.0	791.5	848.0	1,820.0	1,889.5	3,699.9
6.1.1.2. Amortizaciones	315.5	416.0	738.8	658.0	672.0	625.0	740.1	805.7	998.6
6.1.2. Corto plazo neto					0.0	0.0	0.0	0.0	
6.2. CREDITO INTERNO NETO	46.0	(1.0)	(271.6)	441.0	235.3	1,755.6	1,790.9	3,517.3	3,997.0
6.2.1. Desembolsos	61.0	424.0		689.4	1,633.3	2,511.0	3,874.1	6,919.0	7,709.2
6.2.2. Amortizaciones	15.0	425.0	271.6	248.4	1,398.0	755.4	2,083.2	3,401.7	3,712.2
6.3. FODEX	0.0	0.0	0.0	0.0			0.0		
6.3.1. Giros							0.0		
6.3.2. Reintegros y colocaciones							0.0		
6.4. OTROS	80.3	27.9	756.8	195.9	(839.5)	(46.6)	116.2	(500.9)	242.5
6.5. PRIVATIZACIONES					1,412.6	5.9	746.7	401.3	
(DEFICIT)/SUPERAVIT REAL /PIB	(0.68)	0.44	0.16	(0.32)	(1.38)	(2.39)	(3.70)	(3.94)	(5.13)
(DEFICIT)/SUPERAVIT /PIB	(0.89)	(0.26)	(1.94)	(0.86)	(1.60)	(2.62)	(4.17)	(4.12)	(5.38)
(DEFICIT)/SUPERAVIT REAL /PIB	(0.58)	0.38	0.13	(0.27)	(1.18)	(2.09)	(3.29)	(3.53)	(4.60)
(DEFICIT)/SUPERAVIT /PIB	(0.76)	(0.22)	(1.67)	(0.74)	(1.37)	(2.30)	(3.71)	(3.70)	(4.83)

Fuente: Cifras fiscales, confis

Cuadro 9
PROGRAMACIÓN DE GASTOS GOBIERNO CENTRAL NACIONAL (DEFINITIVO).
Porcentaje del PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. FUNCIONAMIENTO	7.98	9.99	11.93	11.05	12.77	12.78	13.38	12.91	13.53
A. Servicios personales	2.25	2.21	2.40	2.69	2.93	2.90	2.98	3.56	3.36
B. Gastos generales	0.49	0.59	0.76	0.97	0.92	0.91	0.89	0.94	0.95
C. Transferencias	5.25	7.19	8.77	7.40	8.93	8.98	9.51	8.41	9.22
II. INVERSIÓN	4.63	3.79	5.85	3.38	3.56	4.21	5.38	5.11	4.14
III. SERV. DE LA DEUDA	3.13	3.31	4.15	3.46	5.24	3.54	5.67	6.62	9.25
A. Deuda interna	0.39	0.58	0.59	0.86	2.62	1.79	4.00	4.80	7.32
B. Deuda Externa	2.74	2.72	3.56	2.60	2.62	1.75	1.67	1.82	1.94
Subtotal sin amortizaciones	13.77	15.02	18.89	15.99	17.87	18.52	21.01	20.71	
IV. TOTAL	15.74	17.09	21.93	17.90	21.58	20.53	24.43	24.65	26.93

Fuente: Cuadro A.9.

Cuadro A.9.
PROGRAMACIÓN DEFINITIVA DE GASTOS GOBIERNO CENTRAL NACIONAL. 1990-1998

Millones de pesos corrientes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. FUNCIONAMIENTO	1,614,738	2,608,845	3,996,872	4,852,919	7,407,140	9,446,390	11,981,930	14,100,928	17,451,308
A. Servicios personales	454,372	577,600	803,990	1,179,213	1,697,523	2,140,770	2,666,078	3,885,882	4,328,620
B. Gastos generales	98,963	154,885	255,044	424,916	531,277	669,419	799,638	1,026,798	1,225,191
C. Transferencias	1,061,403	1,876,360	2,937,838	3,248,790	5,178,340	6,636,201	8,516,214	9,188,248	11,897,497
II. INVERSIÓN	935,842	988,785	1,960,597	1,485,937	2,065,978	3,107,457	4,813,251	5,583,898	5,342,978
III. SERV. DE LA DEUDA	632,586	863,783	1,392,069	1,518,065	3,037,250	2,616,243	5,073,197	7,235,688	11,932,318
A. Deuda interna	78,812	152,649	198,039	377,520	1,520,667	1,325,467	3,580,582	5,244,818	9,434,687
1. Amortización	56,425	100,492	111,884	122,159	1,158,636	777,083	2,201,204	3,164,125	
2. Intereses	20,317	46,932	82,801	247,869	352,507	541,307	1,368,127	2,080,693	
3. Comisiones y gastos	2,070	5,225	3,354	7,492	9,524	7,077	11,251		
B. Deuda Externa	553,774	711,134	1,194,030	1,140,545	1,516,583	1,290,776	1,492,615	1,990,870	2,497,631
1. Amortización	342,191	438,959	905,458	714,273	988,576	708,489	861,997	1,135,748	
2. Intereses	208,826	257,115	280,874	414,215	505,112	570,053	604,767	855,122	
3. Comisiones y gastos	2,757	15,060	7,698	12,057	22,895	12,234	25,851		
Subtotal sin amortizaciones	2,784,550	3,921,962	6,332,196	7,020,489	10,363,156	13,684,518	18,805,177	22,620,641	
IV. TOTAL (I+II+III)	3,183,166	4,461,413	7,349,538	7,856,921	12,510,368	15,170,090	21,868,378	26,920,514	34,726,604

Fuente: Anexo Estadístico, La Situación de las Finanzas del Estado. Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR
con base en información suministrada por los diferentes organismos.

Cuadro 10
PROGRAMACIÓN DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL (DEFINITIVO).
Porcentaje del PIB

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. INGRESOS CORRIENTES	11.98	11.51	11.85	11.45	10.87	12.12	11.89	11.64
A. Tributarios	11.33	10.73	11.23	11.19	10.51	11.72	11.26	11.35
B. No Tributarios	0.66	0.78	0.62	0.27	0.36	0.40	0.63	0.28
II. INGRESOS DE CAPITAL	5.11	10.42	5.32	9.13	8.23	10.58	11.00	12.86
A. Crédito Interno	0.08	2.29	2.98	3.57	3.69	4.39	6.95	7.90
B. Crédito Externo	1.60	2.99	0.70	2.13	1.22	2.28	1.65	2.79
C. Recursos del Balance	0.46	0.30	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
D. Fondos Especiales	0.00	0.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
E. Otros recursos de capital	2.96	4.48	1.37	3.44	3.32	3.91	2.40	2.17
III. RENTAS PARAFISCALE	0.00	0.00	0.73	1.00	1.36	1.34	1.68	1.98
IV. TOTAL (I+II+III)	17.09	21.93	17.90	21.58	20.46	24.04	24.57	26.48

Fuente: Cuadro A.10.

Cuadro A.10.
PROGRAMACIÓN DEFINITIVA DE INGRESOS. GOBIERNO CENTRAL NACIONAL. 1991-1998.

Millones de pesos corrientes

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. INGRESOS CORRIENTES	3,128,508	3,857,474	5,201,361	6,640,717	8,030,779	10,850,548	12,987,468	15,009,125
A. Tributarios	2,956,659	3,596,807	4,931,244	6,485,807	7,768,210	10,489,180	12,300,835	14,644,620
B. No Tributarios	171,849	260,667	270,117	154,910	262,569	361,368	686,633	364,505
II. INGRESOS DE CAPITAL	1,332,849	3,492,065	2,335,962	5,292,393	6,082,554	9,467,433	12,013,037	16,590,247
A. Crédito Interno	21,210	768,418	1,307,076	2,067,092	2,727,985	3,928,505	7,590,794	10,190,741
B. Crédito Externo	416,642	1,001,665	308,589	1,232,887	903,896	2,041,517	1,797,729	3,603,522
C. Recursos del Balance	121,202	100,676	116,746	0	0	0	0	0
D. Fondos Especiales ¹	0	118,790	0	0	0	0	0	0
E. Otros recursos de capital	773,795	1,502,516	603,551	1,992,414	2,450,673	3,497,411	2,624,514	2,795,984
III. RENTAS PARAFISCALES	0	0	319,600	577,258	1,006,874	1,200,183	1,829,415	2,549,719
IV. TOTAL (I+II+III)	4,461,357	7,349,539	7,856,923	12,510,368	15,120,207	21,518,164	26,829,920	34,149,091

1/ A partir de 1993 están incluidos en las Rentas Parafiscales.

Fuente: Anexo Estadístico La situación de las Finanzas del estado - CGR; con base en Leyes de Presupuesto y decretos de modificación presupuestales, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 11
Crecimiento real del presupuesto definitivo de gastos del Gobierno Central.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	90-94*	95-98*	90-98*
I. FUNCIONAMIENTO	23.9	20.6	-0.8	24.2	5.5	5.0	-0.7	4.3	16.5	2.8	9.8
A. Servicios personales	-2.5	9.6	19.8	17.2	4.3	3.1	23.0	-6.1	10.7	6.0	8.1
B. Gastos generales	20.0	29.6	36.1	1.8	4.2	-1.1	8.4	0.5	21.2	2.5	11.7
C. Transferencias	35.6	23.3	-9.7	29.7	6.0	6.2	-8.9	9.1	18.3	1.8	10.3
II. INVERSIÓN	-19.0	56.1	-38.1	13.2	24.4	28.2	-2.1	-19.4	-3.0	0.4	1.4
III. SERV. DE LA DEUDA	4.7	26.9	-10.9	62.9	-28.7	60.5	20.4	39.0	17.8	39.0	17.7
A. Deuda interna	48.6	2.1	55.7	227.9	-27.9	123.6	23.6	51.6	66.8	61.2	48.3
B. Deuda Externa	-1.5	32.2	-22.0	8.2	-29.6	-4.3	12.6	5.7	2.4	4.4	-1.6
IV. TOTAL	7.5	29.7	-12.7	29.6	0.3	19.3	3.9	8.7	12.1	10.5	9.9

* Tasa de crecimiento promedio anual

Fuente: Cuadro A.10.

Cuadro 12 Participación de cada tipo de ingresos en el total de ingresos. Gobierno Central (Programación definitiva).								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. INGRESOS CORRIENTES	70.1	52.5	66.2	53.1	53.1	50.4	48.4	44.0
A. Tributarios	66.3	48.9	62.8	51.8	51.4	48.7	45.8	42.9
B. No Tributarios	3.9	3.5	3.4	1.2	1.7	1.7	2.6	1.1
II. INGRESOS DE CAPITAL	29.9	47.5	29.7	42.3	40.2	44.0	44.8	48.6
A. Crédito Interno	0.5	10.5	16.6	16.5	18.0	18.3	28.3	29.8
B. Crédito Externo	9.3	13.6	3.9	9.9	6.0	9.5	6.7	10.6
C. Recursos del Balance	2.7	1.4	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
D. Fondos Especiales	0.0	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
E. Otros recursos de capital	17.3	20.4	7.7	15.9	16.2	16.3	9.8	8.2
III. RENTAS PARAFISCALES	0.0	0.0	4.1	4.6	6.7	5.6	6.8	7.5
IV. TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuente: Cuadro A.10.								

Cuadro 13
Doce Establecimientos Públicos Nacionales. Ejecución de gastos.
Porcentaje del PIB

	Total			Recursos Nacion			Recursos propios		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
(1) Inversión	2.880	2.562	2.281	1.017	1.139	0.813	1.864	1.423	1.468
Funcionamiento	1.458	1.729	1.806	1.147	1.315	1.420	0.311	0.414	0.386
Deuda	0.152	0.054	0.001	0.152	0.054	0.000	0.000	0.000	0.001
Total	4.491	4.345	4.088	2.316	2.508	2.233	2.175	1.837	1.854
(2) Inversión	2.298	2.500	2.191	1.001	1.122	0.795	1.297	1.378	1.396
Funcionamiento	0.176	0.154	0.205	0.033	0.026	0.086	0.143	0.128	0.119
Deuda	0.152	0.054	0.000	0.152	0.054	0.000	0.000	0.000	0.000
Total	2.626	2.708	2.397	1.186	1.202	0.881	1.440	1.506	1.516
(3) Inversión	0.582	0.062	1.159	0.015	0.017	-0.564	0.567	0.045	0.071
Funcionamiento	1.282	1.575	1.779	1.114	1.289	1.292	0.168	0.286	0.266
Deuda	0.000	0.000	-0.053	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001
Total	1.865	1.637	2.886	1.130	1.306	0.727	0.735	0.331	0.339

(1) Invías, FNA, INPEC, ICBF, Sena, FIS, Caja de Retiro de la Policía, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Fondo Pasivo Social de la empresa Puertos de Colombia en liquidación, Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Universidad Nacional y Cajanal.

(2) Invías, FNA, Sena, ICBF, FIS.

(3) = (1) - (2)

Fuente: Cálculos con base en datos de la Contraloría General de la República. Unidad de Estadística Fiscal del Estado.

Cuadro 14										
Doce Establecimientos Públicos Nacionales. Ejecución de gastos.										
Porcentaje del PIB										
		Recursos totales			Recursos Nación			Recursos Propios		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
INPEC	INVERSION	0.022	0.024	0.027	0.006	0.007	0.007	0.016	0.017	0.020
	FUNCIONAMIENTO	0.125	0.129	0.132	0.121	0.128	0.131	0.004	0.001	0.001
	TOTAL	0.147	0.153	0.159	0.127	0.135	0.138	0.020	0.018	0.021
INVIAS	INVERSION	0.989	1.016	0.815	0.652	0.721	0.588	0.337	0.295	0.227
	FUNCIONAMIENTO	0.051	0.026	0.085	0.030	0.024	0.084	0.020	0.002	0.001
	DEUDA	0.152	0.054	n.d.	0.152	0.054	n.d.	0.000	0.000	n.d.
	TOTAL	1.192	1.096	0.900	0.835	0.799	0.672	0.357	0.298	0.228
FNA	INVERSION	0.219	0.229	0.298	0.000	0.000	0.000	0.219	0.229	0.298
	FUNCIONAMIENTO	0.013	0.014	0.012	0.000	0.000	0.000	0.013	0.014	0.012
	DEUDA	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	TOTAL	0.232	0.244	0.311	0.000	0.000	0.000	0.232	0.244	0.311
ICIF	INVERSION	0.474	0.514	0.547	0.045	0.014	0.010	0.429	0.500	0.538
	FUNCIONAMIENTO	0.072	0.077	0.074	0.000	0.000	0.000	0.072	0.077	0.074
	TOTAL	0.547	0.590	0.621	0.045	0.014	0.010	0.502	0.577	0.612
SENA	INVERSION	0.314	0.355	0.336	0.001	0.002	0.002	0.312	0.353	0.333
	FUNCIONAMIENTO	0.037	0.035	0.032	0.000	0.000	0.000	0.037	0.035	0.032
	DEUDA	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	TOTAL	0.351	0.390	0.368	0.001	0.002	0.002	0.349	0.388	0.365
CAJAPOL ¹	INVERSION	0.000	n.d.	n.d.	0.000	n.d.	n.d.	0.000	n.d.	n.d.
	FUNCIONAMIENTO	0.284	0.329	0.327	0.237	0.300	0.290	0.047	0.029	0.037
	TOTAL	0.284			0.237			0.047		
CAJAMIL ¹	FUNCIONAMIENTO	0.262	0.299	0.297	0.211	0.262	0.267	0.051	0.037	0.030
FIS	INVERSION	0.303	0.385	0.196	0.303	0.385	0.196	0.000	0.000	0.000
	FUNCIONAMIENTO	0.002	0.002	0.002	0.002	0.002	0.002	0.000	0.000	0.000
	TOTAL	0.305	0.387	0.198	0.305	0.387	0.198	0.000	0.000	0.000
U. Nacional	INVERSION	0.034	0.038	0.033	0.009	0.010	0.011	0.024	0.029	0.022
	FUNCIONAMIENTO	0.149	0.157	0.152	0.137	0.135	0.140	0.012	0.022	0.012
	DEUDA	0.000	0.000	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001
	TOTAL	0.183	0.195	0.185	0.146	0.144	0.151	0.037	0.051	0.034
PUERTOS ²	FUNCIONAMIENTO	0.354	0.391	0.406	0.313	0.355	0.403	0.041	0.035	0.003
CAJANAL	FUNCIONAMIENTO	0.002	0.000	0.030	0.000	0.000	0.000	0.002	0.000	0.030
	INVERSION	0.526	0.158	0.173	0.000	0.000	0.000	0.526	0.158	0.173
	TOTAL	0.528	0.158	0.203	0.000	0.000	0.000	0.528	0.158	0.203
FERROCARRILES ²	FUNCIONAMIENTO	0.107	0.111	0.114	0.096	0.108	0.103	0.011	0.003	0.011
TOTAL	INVERSION	2.880	2.562	2.281	1.017	1.139	0.815	1.864	1.423	1.468
	FUNCIONAMIENTO	1.458	1.729	1.806	1.147	1.315	1.420	0.311	0.414	0.386
	DEUDA	0.152	0.054	0.001	0.152	0.054	0.000	0.000	0.000	0.001
	TOTAL	4.491	4.345	4.088	2.316	2.508	2.233	2.175	1.837	1.854
TOTAL EPN	INVERSION	3.177	3.824	3.439						
	FUNCIONAMIENTO	3.489	3.321	2.791						
	DEUDA	0.338	0.070	0.134						
	TOTAL	7.004	7.215	6.365						

1/ Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - Caja de Retiro de las Fuerzas Militares

2/ Fondo Pasivo Social de la empresa Puertos de Colombia en liquidación y Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Fuente: Cálculos con base en datos de la Contraloría General de la República, Unidad de Estadística Fiscal del Estado.

1/ Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - Caja de Retiro de las Fuerzas Militares

2/ Fondo Pasivo Social de la empresa Puertos de Colombia en liquidación y Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Fuente: Cálculos con base en datos de la Contraloría General de la República. Unidad de Estadística Fiscal del Estado.

Cuadro 15								
Ejecución del presupuesto de Ingresos. Establecimientos Públicos Nacionales. Porcentaje del PIB								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Ingresos Corrientes	7.8	8.3	8.3	6.1	5.6	5.7	5.9	5.5
Ingresos de explotación	2.4	2.8	2.7	1.8	1.2	1.2	0.9	
Aportes, participaciones e Ingresos	5.3	5.6	5.5	4.3	4.4	4.5	5.0	
II. Ingresos de capital	1.6	2.2	2.3	0.9	0.8	0.8	0.7	0.5
III. Total Ingresos	9.3	10.5	10.6	7.0	6.4	6.5	6.6	6.0
Fuente: Cuadro A.15.								

Cuadro A.15.								
Ejecución del presupuesto de Ingresos. Establecimientos Públicos Nacionales.								
	Millones de pesos corrientes							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Ingresos Corrientes	1,574,014	2,171,821	2,766,829	2,680,919	3,234,083	4,196,667	5,284,427	5,990,664
Ingresos de explotación	493,992	721,668	913,302	805,817	679,759	880,348	837,065	n.d.
Aportes, participaciones e Ingresos	1,080,022	1,450,153	1,853,527	1,875,102	2,554,324	3,316,318	4,447,363	n.d.
II. Ingresos de capital	316,534	571,857	769,565	401,475	480,162	582,805	607,122	597,742
III. Total Ingresos	1,890,548	2,743,678	3,536,394	3,082,394	3,714,245	4,779,472	5,891,549	6,588,406
Fuente: Anexo Estadístico, La Situación de las Finanzas del estado. Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR con base en información suministrada por los diferentes organismos.								

Cuadro 16
Balance presupuestal. Establecimientos Públicos Nacionales
Porcentaje del PIB

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Ingresos	9.88	6.37	5.96	7.58	6.26	
<i>A. Ingresos corrientes</i>	8.54	6.34	5.80	7.53	6.21	
1. Ingresos operacionales	3.56	2.62	1.95	2.23	1.84	
2. Transferencias corrientes	4.99	3.72	3.85	5.30	4.37	
<i>B. Ingresos de capital</i>	1.34	0.03	0.16	0.06	0.05	
II. Gastos	8.18	5.49	6.65	8.69	7.17	
<i>A. Gastos corrientes</i>	6.38	2.09	3.40	3.84	3.17	
1. Servicios personales	1.18	0.80	0.61	0.84	0.69	
2. Gastos generales	0.95	0.32	0.37	0.55	0.45	
3. Transferencias	3.61	0.79	2.23	2.42	1.99	
4. Intereses de la deuda	0.63	0.19	0.19	0.04	0.03	
<i>B. Gastos de operación comercial</i>	0.39	0.54	0.15	0.22	0.18	
<i>C. Gastos de capital</i>	1.41	2.86	3.09	4.63	3.82	
III. Balance presupuestal	1.70	0.88	-0.69	-1.11	-0.91	-0.70
IV. Financiamiento o utilización	-0.89	-0.88	0.69	1.11	0.91	0.70
<i>A. Crédito Interno</i>	-0.23	-0.06	-0.09	0.11	0.09	
<i>B. Crédito externo</i>	-0.02	0.14	0.04	0.05	0.04	
<i>C. Recursos del balance</i>	0.59	0.40	0.31	0.18	0.15	
<i>D. Recursos no especificados</i>	-1.22	-1.35	0.43	0.77	0.63	

Fuente: Cálculos con base en datos de la Unidad de Estad. Fiscal del Estado, Dir.de Economía y Finanzas Púb., CGR.

Cuadro 17	
Balance de los Establecimientos Públicos Nacionales. 1997.	
	Miles de millones \$ corrientes
Activo	13,079
Activo corriente (1)	3,369
Activo no corriente (2)	9,710
Pasivo	4,263
Pasivo corriente (3)	2,331
Pasivo no corriente (4)	1,932
Patrimonio	8,817
Total Pasivo y patrimonio	13,080
Indicadores	
Capacidad de liquidez (1)/(3)	1.45
Capacidad de Endeudamiento (2)/(4)	5.03
Participación en el sector descentralizado total¹ (%)	
En total activos	21.3
En total pasivos	9.8
En total patrimonio	49.6
1/ Comprende Empresas industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Establecimientos Públicos Nacionales.	
Fuente: Informe Contaduría General de la Nación, 1997.	

Cuadro 18
GOBIERNO NACIONAL CENTRAL 1990-1998
 (% del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
3. (DEFICIT) / SUPERAVIT REAL	(0.68)	0.44	0.16	(0.32)	(1.38)	(2.39)	(3.70)	(3.94)	(5.13)
4. PRESTAMO NETO	0.21	0.70	2.10	0.54	0.22	0.23	0.47	0.19	0.25
5. (DEFICIT) / SUPERAVIT	(0.89)	(0.26)	(1.94)	(0.86)	(1.60)	(2.62)	(4.17)	(4.12)	(5.38)
6. FINANCIAMIENTO	0.89	0.26	1.94	0.86	1.60	2.62	4.17	4.12	5.38
6.1. CREDITO EXTERNO NETO	0.27	0.16	0.49	(0.59)	0.21	0.30	1.21	0.99	2.09
6.1.1. Mediano y largo plazo	0.27	0.16	0.49	(0.59)	0.21	0.30	1.21	0.99	2.09
6.1.1.1. Desembolsos	1.83	1.75	2.70	0.90	1.37	1.15	2.03	1.73	2.87
6.1.1.2. Amortizaciones	1.56	1.59	2.20	1.50	1.16	0.85	0.83	0.74	0.77
6.1.2. Corto plazo neto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6.2. CREDITO INTERNO NETO	0.23	(0.00)	(0.81)	1.00	0.41	2.38	2.00	3.22	3.10
6.2.1. Desembolsos	0.30	1.62	0.00	1.57	2.82	3.40	4.33	6.33	5.98
6.2.2. Amortizaciones	0.07	1.63	0.81	0.57	2.41	1.02	2.33	3.11	2.88
6.3. FODEX	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6.3.1. Giros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6.3.2. Reintegros y colocaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6.4. OTROS	0.40	0.11	2.26	0.45	(1.45)	(0.06)	0.13	(0.46)	0.19
6.5. PRIVATIZACIONES					2.44	0.01	0.83	0.37	

Fuente: Cuadro A.8.

Cuadro 19
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO MENOS GOBIERNO CENTRAL* 1990-1997
 (% del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. (DEFICIT) / SUPERAVIT REAL	0.22	(0.43)	(0.30)	0.37	1.52	2.04	1.79	0.29
4. PRESTAMO NETO	(0.08)	(0.72)	(2.04)	(0.74)	(0.22)	(0.23)	(0.47)	(0.18)
5. (DEFICIT) / SUPERAVIT	0.30	0.29	1.74	1.11	1.74	2.27	2.25	0.47
6. FINANCIAMIENTO	(0.30)	(0.29)	(1.74)	(1.11)	(1.74)	(2.27)	(2.25)	(0.47)
6.1. CREDITO EXTERNO NETO	(0.65)	(1.06)	(1.09)	(0.24)	(0.28)	0.03	0.16	(0.06)
6.1.1. Mediano y largo plazo	(0.53)	(0.92)	(1.40)	0.17	(0.14)	(0.11)	0.13	0.02
6.1.1.1. Desembolsos	1.94	1.81	1.57	1.72	0.92	0.80	1.05	1.11
6.1.1.2. Amortizaciones	2.47	2.73	2.97	1.56	1.06	0.91	0.92	1.09
6.1.2. Corto plazo neto	(0.13)	(0.14)	0.31	(0.40)	(0.14)	0.14	0.03	(0.08)
6.2. CREDITO INTERNO NETO	0.14	2.06	0.53	(0.08)	0.75	0.03	0.39	0.54
6.2.1. Desembolsos	1.05	3.57	1.95	0.75	1.89	1.43	1.57	1.47
6.2.2. Amortizaciones	0.91	1.51	1.43	0.83	1.14	1.39	1.18	0.93
6.3. FODEX								
6.3.1. Giros								
6.3.2. Reintegros y colocaciones								
6.4. OTROS	0.22	(1.30)	(1.18)	(0.79)	(2.36)	(2.61)	(2.88)	(4.17)
6.5. PRIVATIZACIONES					0.18	0.28	0.09	3.22

* Conformado por el Sector Público no Financiero sin el Gobierno Central

** Sin netear operaciones entre entidades.

Fuente: Cifras fiscales, confis

Cuadro 20
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO* 1990-1997
 (% del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
3. (DEFICIT) / SUPERAVIT REAL	(0.46)	0.02	(0.14)	0.05	0.14	(0.36)	(1.90)	(3.63)
4. PRESTAMO NETO	0.13	(0.02)	0.08	(0.20)	0.00	0.00	0.00	0.00
5. (DEFICIT) / SUPERAVIT	(0.59)	0.03	(0.22)	0.25	0.14	(0.36)	(1.90)	(3.63)
6. FINANCIAMIENTO	0.59	(0.03)	0.22	(0.25)	(0.14)	0.36	1.90	3.63
6.1. CREDITO EXTERNO NETO	(0.39)	(0.90)	(0.59)	(0.83)	(0.08)	0.33	1.36	0.93
6.1.1. Mediano y largo plazo	(0.26)	(0.76)	(0.90)	(0.43)	0.06	0.19	1.33	1.01
6.1.1.1. Desembolsos	3.77	3.56	4.30	2.63	2.28	1.95	3.07	2.83
6.1.1.2. Amortizaciones	4.03	4.33	5.20	3.06	2.22	1.76	1.74	1.82
6.1.2. Corto plazo neto	(0.13)	(0.14)	0.31	(0.40)	(0.14)	0.14	0.03	(0.08)
6.2. CREDITO INTERNO NETO	0.36	2.06	(0.29)	0.93	1.15	2.41	2.38	3.74
6.2.1. Desembolsos	1.35	5.19	1.95	2.32	4.71	4.83	5.88	7.77
6.2.2. Amortizaciones	0.99	3.14	2.25	1.40	3.55	2.42	3.50	4.03
6.3. FODEX	0.00	0.00	0.00	0.00			0.00	
6.3.1. Giros	0.00	0.00	0.00	0.00			0.00	
6.3.2. Reintegros y colocaciones	0.00	0.00	0.00	0.00			0.00	
6.4. OTROS	0.61	(1.19)	1.11	(0.35)	(3.81)	(2.68)	(2.75)	(4.65)
6.5. PRIVATIZACIONES					2.61	0.28	0.92	3.61

* Sin netear operaciones entre entidades.

Fuente: Cifras fiscales, confis

Cuadro 21
DEFICIT DESPUES DE PRESTAMO NETO
% PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
(1) Sector Público no Financiero	(0.59)	0.03	(0.22)	0.25	0.14	(0.36)	(1.90)	(3.63)	
(2) Gobierno Central	(0.89)	(0.26)	(1.94)	(0.86)	(1.60)	(2.62)	(4.17)	(4.12)	(5.38)
(3) Resto (1) - (2)	0.30	0.29	1.74	1.11	1.74	2.27	2.25	0.47	

Fuente: Cifras fiscales, confis

Cuadro 22
GOBIERNO CENTRAL 1990-1997
(% del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(1) Déficit/Superávit *	(0.89)	(0.26)	(1.94)	(0.86)	(1.60)	(2.62)	(4.17)	(4.12)
(2) Déficit primario = (1) - Intereses	0.41	1.14	(0.72)	0.47	(0.25)	(1.22)	(2.07)	(2.53)
(3) = (1) - Intereses - FBKF	2.42	3.47	1.68	2.69	2.00	1.15	0.50	(0.76)

* Después de préstamo neto

Fuente: Cálculos propios.

<p align="center">Cuadro 23 PROGRAMACIÓN DE INGRESOS. GOBIERNO CENTRAL NACIONAL. 1991-1998 Relación Presupuesto definitivo / presupuesto inicial.</p>								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. INGRESOS CORRIENTES	110.3	104.2	97.9	97.2	98.6	103.3	94.8	100.2
A. Tributarios	110.0	103.3	97.8	97.1	98.6	103.5	93.0	100.2
B. No Tributarios	115.8	117.4	100.0	100.0	100.8	100.0	143.5	100.0
II. INGRESOS DE CAPITAL	200.7	462.6	97.1	97.4	101.2	103.5	108.8	95.7
A. Crédito Interno	71.4	582.8	95.0	91.5	100.8	109.6	145.3	84.4
B. Crédito Externo	90.0	211.3	67.5	91.4	98.4	86.7	49.4	130.9
C. Recursos del Balance								
D. Fondos Especiales		181.3						
E. Otros recursos de capital	451.5	1802.8	105.4	109.2	102.6	108.9	120.8	111.4
III. RENTAS PARAFISCALES			103.8	94.0	99.7	117.0	111.6	105.4
IV. TOTAL (I+II+III)	127.5	164.9	97.9	97.1	99.7	104.1	101.7	98.3
Fuente: Cuadro A.23.								

Cuadro A.23.
PRESUPUESTO DE INGRESOS, GOBIERNO CENTRAL NACIONAL, Porcentaje del PIB.

Concepto	1991			1992			1993			1994			1995			1996			1997			1998		
	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo
I. INGRESOS CORRIENTES	10.86	1.12	11.98	11.05	0.46	11.51	12.10	-0.35	11.85	11.78	-0.33	11.45	11.02	-0.15	10.87	11.73	0.39	12.12	12.54	-0.65	11.89	11.51	0.03	11.64
A. Tributarios	10.30	1.03	11.33	10.39	0.35	10.73	11.49	-0.25	11.23	11.52	-0.33	11.19	10.67	-0.15	10.51	11.33	0.39	11.72	12.11	-0.84	11.26	11.33	0.03	11.35
B. No Tributarios	0.57	0.09	0.66	0.66	0.12	0.78	0.62	0.00	0.62	0.27	0.00	0.27	0.35	0.00	0.36	0.40	0.00	0.40	0.44	0.19	0.63	0.28	0.00	0.28
II. INGRESOS DE CAPITAL	2.54	2.56	5.11	2.25	8.17	10.42	5.48	-0.16	5.32	9.37	-0.24	9.13	8.14	0.09	8.23	10.22	0.36	10.58	10.11	0.89	11.00	13.44	-0.58	12.86
A. Crédito Interno	0.11	-0.03	0.08	0.19	1.90	2.29	3.13	-0.16	2.98	3.90	-0.33	3.57	3.66	0.03	3.69	4.06	0.39	4.19	4.78	2.17	6.95	9.36	-1.46	7.90
B. Crédito Externo	1.77	-0.18	1.60	1.41	1.57	2.99	1.04	-0.34	0.70	2.33	-0.20	2.13	1.24	-0.02	1.22	2.63	-0.35	2.28	3.33	-1.69	1.65	2.14	0.66	2.79
C. Recursos del Balance	0.00	0.46	0.46	0.00	0.30	0.30	0.00	0.27	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.66	0.66	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
D. Pérdidas Especiales ¹	0.00	0.00	0.00	0.20	0.16	0.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
E. Otros recursos de capital	0.66	2.31	2.96	0.25	4.23	4.48	1.30	0.07	1.37	3.15	0.29	3.44	3.23	0.09	3.32	3.59	0.32	3.91	1.99	0.41	2.40	1.95	0.22	2.17
III. RENTAS PARAFISCALES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.70	0.03	0.73	1.06	-0.66	1.00	1.37	0.00	1.36	1.15	0.19	1.34	1.50	0.17	1.68	1.88	0.10	1.98
IV. TOTAL (I+II+III)	13.41	3.68	17.09	13.30	8.63	21.93	18.28	-0.39	17.90	22.21	-0.64	21.58	20.51	-0.06	20.46	21.09	0.94	21.64	24.15	0.41	24.57	26.93	-0.45	26.48

1/ A partir de 1993 están incluidos en las Rentas Parafiscales.
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, Contraloría General de la República.

CUADRO 24
PRESUPUESTO DE GASTOS GOBIERNO CENTRAL NACIONAL. 1990-1997
Relación Presupuesto definitivo / presupuesto inicial.

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. FUNCIONAMIENTO	111.5	140.8	142.7	104.4	101.0	99.9	103.7	100.9
A. Servicios personales	104.9	106.2	108.5	105.4	98.0	96.3	103.9	109.0
B. Gastos generales	133.1	173.5	122.0	139.4	103.9	106.4	108.2	107.3
C. Transferencias	112.8	153.9	158.7	100.8	101.7	100.5	103.3	97.2
II. INVERSIÓN	122.3	113.4	182.2	95.9	99.0	102.0	104.2	98.7
III. SERV. DE LA DEUD	95.0	111.4	141.5	83.0	87.9	98.2	102.8	100.8
A. Deuda interna	100.7	158.0	181.0	61.7	79.3	108.3	106.2	104.7
B. Deuda Externa	94.2	104.7	136.6	93.7	98.6	89.6	95.5	91.9
IV. TOTAL (I+II+III)	110.6	127.5	151.2	97.9	97.1	100.0	103.6	100.4
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR.								

Cuadro A.24.
PRESUPUESTO DE GASTOS GOBIERNO CENTRAL NACIONAL. Porcentaje del PIB.

Concepto	1990			1991			1992			1993			1994			1995			1996			1997		
	Inicial	Adiciones	Definitivo	Inicial	Adiciones	Definitivo	Inicial	Adiciones	Definitivo	Inicial	Adiciones	Definitivo	Inicial	Adiciones	Definitivo	Inicial	Adiciones	Definitivo	Inicial	Adiciones	Definitivo	Inicial	Adiciones	Definitivo
I. FUNCIONAMIENTO	7.16	0.82	7.98	7.10	2.90	9.99	8.36	3.57	11.93	10.59	0.47	11.05	12.65	0.12	12.77	12.80	-0.01	12.78	12.90	0.48	13.38	12.80	0.11	12.91
A. Servicios personales	2.14	0.10	2.25	2.08	0.13	2.21	2.21	0.19	2.40	2.55	0.14	2.69	2.99	-0.06	2.93	3.01	-0.11	2.90	2.87	0.11	2.98	3.26	0.29	3.56
B. Gastos generales	0.37	0.12	0.49	0.34	0.25	0.59	0.62	0.14	0.76	0.69	0.27	0.97	0.88	0.03	0.92	0.85	0.05	0.91	0.83	0.07	0.89	0.88	0.06	0.94
C. Transferencias	4.65	0.60	5.25	4.67	2.52	7.19	5.52	3.24	8.77	7.34	0.06	7.40	8.79	0.15	8.93	8.94	0.04	8.98	9.21	0.30	9.51	8.66	-0.25	8.41
II. INVERSIÓN	3.78	0.85	4.63	3.34	0.45	3.79	3.21	2.64	5.85	3.53	-0.15	3.38	3.60	-0.04	3.56	4.12	0.08	4.21	5.16	0.22	5.38	5.18	-0.07	5.11
III. SERV. DE LA DEUDA	3.29	-0.17	3.13	2.97	0.34	3.31	2.93	1.22	4.15	4.16	-0.71	3.46	5.96	-0.72	5.24	3.61	-0.07	3.54	5.51	0.15	5.67	6.57	0.05	6.62
A. Deuda interna	0.39	0.00	0.39	0.37	0.21	0.58	0.33	0.26	0.59	1.39	-0.53	0.86	3.31	-0.68	2.62	1.66	0.14	1.79	3.77	0.23	4.00	4.59	0.22	4.80
1. Amortización	0.28	0.00	0.28	0.28	0.10	0.38	0.14	0.19	0.33	0.55	-0.27	0.28	2.67	-0.67	2.00	0.91	0.14	1.05	2.47	-0.01	2.46	2.76	0.14	2.90
2. Intereses	0.10	0.00	0.10	0.08	0.10	0.18	0.18	0.07	0.25	0.84	-0.27	0.56	0.63	-0.02	0.61	0.73	0.00	0.73	1.27	0.26	1.53	1.83	0.08	1.91
3. Comisiones y gastos	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01	0.02	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.02	0.01	0.00	0.01	0.02	-0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
B. Deuda Externa	2.91	-0.17	2.74	2.60	0.12	2.72	2.61	0.95	3.56	2.77	-0.17	2.60	2.65	-0.04	2.62	1.95	-0.20	1.75	1.75	-0.08	1.67	1.98	-0.16	1.82
1. Amortización	1.77	-0.08	1.69	1.57	0.11	1.68	1.47	1.23	2.70	1.50	0.13	1.63	1.68	0.03	1.70	1.16	-0.20	0.96	0.97	0.00	0.96	1.13	-0.09	1.04
2. Intereses	1.11	-0.08	1.03	1.03	-0.04	0.98	1.12	-0.28	0.84	1.26	-0.32	0.94	0.95	-0.08	0.87	0.77	0.00	0.77	0.75	-0.07	0.68	0.85	-0.07	0.78
3. Comisiones y gastos	0.02	-0.01	0.01	0.01	0.05	0.06	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01	0.03	0.03	0.01	0.04	0.02	0.00	0.02	0.03	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00
Subtotal sin amortizaciones	12.18	1.58	13.77	11.56	3.46	15.02	12.89	6.01	18.89	16.24	-0.25	15.99	17.87	0.01	17.87	18.45	0.07	18.52	20.14	0.87	21.01	20.66	0.05	20.71
IV. TOTAL (I+II+III)	14.23	1.50	15.74	13.41	3.68	17.09	14.50	7.43	21.93	18.28	-0.39	17.90	22.21	-0.64	21.58	20.53	0.01	20.53	23.57	0.85	24.43	24.55	0.10	24.65

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

Cuadro 25							
PRESUPUESTO DE GASTOS GOBIERNO CENTRAL NACIONAL. 1991-1997							
Relación Presupuesto definitivo / presupuesto presentado							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. FUNCIONAMIENTO	162.0	172.2	145.1	128.9	123.2	125.4	122.5
A. Servicios personales	117.9	132.9	132.1	118.9	116.1	122.6	135.3
B. Gastos generales	189.4	167.8	155.8	124.9	132.8	133.8	130.0
C. Transferencias	180.7	187.9	149.0	132.9	124.7	125.6	117.1
II. INVERSIÓN	424.0	260.5	229.5	262.1	202.0	189.2	197.6
III. SERV. DE LA DEUDA	104.2	141.9	94.6	86.9	97.8	102.7	103.0
A. Deuda interna	158.0	185.4	90.9	79.0	107.8	106.0	112.6
B. Deuda Externa	97.1	136.6	95.9	96.6	89.2	95.5	84.1
IV. TOTAL	166.9	181.3	140.4	124.7	127.6	128.3	126.0
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, CGR. Proyectos de Ley de Presupuesto.							

Cuadro 26			
Presupuesto de Ingresos de los Establecimientos Públicos Nacionales			
Relación presupuesto definitivo / presupuesto inicial			
	1995	1996	1997
I. Ingresos Corrientes	109.6	103.3	98.5
Ingresos de explotación	127.4	109.8	
Aportes, participaciones e Impuestos	106.3	102.3	
II. Ingresos de capital	171.3	132.9	161.5
III. Total Ingresos	114.0	104.9	101.3
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.			

Cuadro A.26. Presupuesto de Ingresos de los Establecimientos Públicos Nacionales. Porcentaje del PIB.									
	1995			1996			1997		
	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo
I. Ingresos Corrientes	6.86	0.66	7.52	7.07	0.24	7.31	6.70	-0.10	6.60
Ingresos de explotación	1.08	0.30	1.37	0.98	0.10	1.07	-	-	-
Aportes, participaciones e Impuesto	5.78	0.36	6.15	6.04	0.14	6.17	-	-	-
II. Ingresos de capital	0.53	0.38	0.91	0.40	0.13	0.53	0.31	0.19	0.49
III. Total Ingresos	7.39	1.04	8.43	7.47	0.37	7.84	7.01	0.09	7.10
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.									

Cuadro 27 Presupuesto de Gastos de los Establecimientos Públicos Nacionales Relación presupuesto definitivo / presupuesto inicial			
	1995	1996	1997
I. Gastos de funcionamiento	127.4	107.9	108.9
II. Servicio de la deuda	98.1	75.0	87.8
III. Inversión	105.6	103.8	94.8
V. Total gastos	114.2	104.9	100.2
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.			

Cuadro A.27. Presupuesto de Gastos de los Establecimientos Públicos Nacionales. Porcentaje del PIB.									
	1995			1996			1997		
	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo	inicial	modificaciones	Definitivo
I. Gastos de funcionamiento	3.03	0.83	3.86	3.27	0.26	3.53	2.81	0.25	3.06
II. Servicio de la deuda	0.42	-0.01	0.42	0.20	-0.05	0.15	0.22	-0.03	0.19
III. Inversión	3.85	0.21	4.06	4.01	0.15	4.16	3.99	-0.21	3.78
IV. Total gastos	7.31	1.04	8.34	7.47	0.36	7.84	7.02	0.02	7.04
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.									

Cuadro 28 Porcentaje de ejecución del presupuesto de Gastos del Gobierno Central. Ejecución / Presupuesto definitivo									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Funcionamiento	99.2	98.9	99.1	94.8	96.8	89.7	97.4	96.8	98.0
1. Servicios personales	99.4	98.5	98.9	99.1	95.6	96.9	97.7	97.8	101.2
2. Gastos generales	96.3	97.0	97.2	91.4	92.7	94.1	96.2	87.2	94.8
3. Transferencias	99.3	99.2	99.3	93.7	97.6	87.0	97.4	97.5	97.2
II. Servicio de la deuda	99.7	98.5	97.3	98.4	102.1	94.6	97.8	96.2	81.5
1. Interna	99.9	93.3	100.0	93.9	117.3	98.4	97.8	98.3	79.1
2. Externa	99.7	99.6	96.8	99.8	86.8	90.8	97.9	90.7	90.8
III. Inversión	96.3	95.0	97.5	97.0	85.4	88.6	97.5	92.7	90.4
V. Total	98.4	97.9	98.3	95.9	96.2	90.3	97.5	95.8	91.2
Fuente: Cuadros A.3. y A.9.									

Cuadro 29
Porcentaje de ejecución del presupuesto de Gastos del Gobierno Central.
Ejecución / Presupuesto inicial

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. Funcionamiento	110.6	139.3	141.4	99.0	97.7	89.6	101.0	97.7
1. Servicios personales	104.3	104.6	107.4	104.4	93.8	93.3	101.5	106.5
2. Gastos generales	128.2	168.4	118.6	127.4	96.3	100.1	104.1	93.5
3. Transferencias	112.1	152.6	157.5	94.5	99.2	87.4	100.6	94.7
II. Servicio de la deuda	94.7	109.7	137.7	81.7	89.7	92.9	100.8	97.0
1. Interna	100.6	147.5	181.0	58.0	93.1	106.6	103.9	102.9
2. Externa	93.9	104.3	132.2	93.6	85.5	81.3	94.1	83.3
III. Inversión	117.8	107.7	177.5	93.0	84.5	90.4	101.6	91.4
V. Total	108.8	124.8	148.6	93.9	93.4	90.4	101.1	96.2

Fuente: Cuadros A.3. y A.9.

Cuadro 30
Descomposición de las relaciones de Ejecución del Presupuesto de Gastos del Gobierno Central

	1993	1994	1995	1996	1997
Total					
Inicial - ejecución	6.1	6.6	9.6	-1.1	-3.8
Definitivo - ejecución (muerte)	4.1	3.8	9.7	2.5	4.2
Definitivo - inicial (recorte)	2.0	2.8	0.0	-3.5	-0.4
Funcionamiento					
Inicial - ejecución	1.0	2.3	10.4	-1.0	2.3
Definitivo - ejecución (muerte)	5.2	3.2	10.3	2.6	3.2
Definitivo - inicial (recorte)	-4.2	-0.9	0.1	-3.6	-0.8
Inversión					
Inicial - ejecución	7.0	15.5	9.6	-1.6	8.6
Definitivo - ejecución (muerte)	3.0	14.6	11.4	2.5	7.3
Definitivo - inicial (recorte)	4.0	0.9	-1.8	-4.1	1.2

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

<p align="center">Cuadro 31 Porcentaje de ejecución del presupuesto de ingresos Establecimientos Públicos Nacionales</p>			
	1995	1996	1997
I. Ingresos Corrientes	75.5	80.8	83.1
Ingresos de explotación	86.7	87.3	n.d.
Aportes, participaciones e Ingresos	73.0	80.5	n.d.
II. Ingresos de capital	87.1	127.9	110.8
III. Total Ingresos	76.8	84.0	85.0
Fuente: Cálculos con base en información de la Unidad de Estadística Fiscal del Estado, CGR.			

Cuadro 32						
Porcentaje de ejecución de doce de los principales Establecimientos Públicos Nacionales						
	Ejecución total			Ejecución con Recursos Nación		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
INPEC	91.9	97.8	97.4	92.5	98.0	97.1
INVIAS	92.2	95.4	97.6	94.4	97.0	99.1
FNA	89.3	96.3	72.9	-	-	-
ICBF	97.2	97.5	97.9	96.1	66.1	99.7
SENA	94.3	97.6	89.4	78.9	76.3	85.4
CAJAPOL ¹	99.3	98.3	99.1	100.0	100.0	100.0
CAJAMIL ¹	96.4	99.6	98.9	99.8	100.0	99.7
FIS	88.1	97.7	92.7	99.8	97.7	92.7
U. Nacional	96.6	92.8	93.3	99.4	99.5	95.9
PUERTOS ²	97.1	98.5	98.8	99.7	99.6	99.2
CAJANAL	77.4	54.2	60.9	-	-	-
Ferrocarriles ²	97.9	98.4	97.6	99.2	98.3	99.5
TOTAL	91.7	94.3	93.3	95.6	98.0	98.4
TOTAL EPN	83.9	91.1	90.5	*		
<p>1/ Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - Caja de Retiro de las Fuerzas Militares</p> <p>2/ Fondo Pasivo Social de la empresa Puertos de Colombia en liquidación y Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.</p> <p>Fuente: Cálculos con base en datos de la Contraloría General de la República. Unidad de Estadística Fiscal del Estado</p>						

Cuadro 33								
Ingresos de tesorería, programación definitiva y recaudo bruto. Gobierno Central.								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Millones de \$								
Ingresos de tesorería								
Ingresos Corrientes Netos	2,896,076	3,826,032	5,263,187	7,899,800	8,467,823	10,542,069	13,712,421	
Recursos de capital	1,117,860	1,578,013	1,390,981	2,301,289	4,038,757	6,899,558	10,135,238	
Rentas Parafiscales	30,966	34,031	81,822	217,000	278,244	349,462	360,316	
Total Ingresos	4,044,902	5,438,076	6,735,990	10,418,089	12,784,824	17,791,089	24,207,975	
Recaudos Brutos. Ingresos Corrientes	3,219,596	4,043,425	5,567,889	7,185,977	8,783,252	11,234,533	14,493,415	15,895,673
INDICADORES								
Recaudo bruto / Programación definitiva	102.9	104.8	107.0	108.2	109.4	103.5	111.6	105.9
Ing. Tesorería / programación definitiva								
Ingresos Corrientes Netos	92.6	99.2	101.2	119.0	105.4	97.2	105.6	
Recursos de capital	83.9	45.2	59.5	43.5	66.4	72.9	84.4	
Rentas Parafiscales	0	0	25.6	37.6	27.6	29.1	19.7	
Total Ingresos	90.7	74.0	85.7	83.3	84.6	82.7	90.2	
Fuente: Dirección del Tesoro Nacional, Contraloría General de la República y DIAN. Cálculos propios.								

Cuadro 34
Indicadores Gobierno Central
Pagos de Tesorería Vs. Presupuesto de gastos

	(1)	(2)	(3)
1990		92.2	81.6
1991	93.7	109.4	84.2
1992	93.1	107.2	73.1
1993	89.1	88.3	89.6
1994	75.7	90.5	90.5
1995	79.8	85.6	85.3
1996	78.9	91.4	87.6
1997	82.1	93.7	93.5

(1): Pagos vigencia Tesorería / Presupuesto presentado

(2): Pagos vigencia Tesorería / Presupuesto inicial aprobado

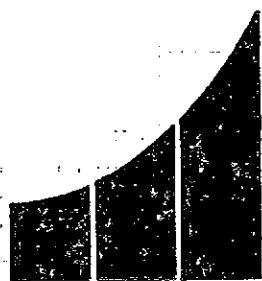
(3): Pagos vigencia Tesorería / Presupuesto definitivo aprobado

Fuente: Tesorería de la Nación, Proyectos de Ley de Presupuesto, Cálculos propios.

CUADRO 35
Indicadores del Gobierno Central
Ejecución presupuestal vs. Pagos de tesorería.

	EJECUCION PRESUPUESTAL			PAGOS DE TESORERIA				% de cada vigencia pagada en el año	Índice de pagos en 2 años del ppto	% de rezago	% de pagos de tesorería de compromisos + reservas
	COMPROMISOS	RESERVAS	COMPROMISOS MAS RESERVAS	PAGOS DE LA VIGENCIA	RESERVAS APROPIACION	TESORERIA	TOTAL AÑO				
	1	2	3	4	5	6	7				
1990	2,869	266	3,135	2,272	83	198	2,553	72.5%	85.8%	15.5%	13.3%
1991	3,951	420	4,371	3,302	216	202	3,720	75.5%	85.3%	11.4%	9.7%
1992	6,133	1,091	7,224	4,628	222	204	5,054	64.1%	71.7%	10.7%	7.6%
1993	6,877	660	7,537	6,292	374	178	6,844	83.5%	93.3%	10.6%	9.9%
1994	11,364	668	12,032	9,373	409	334	10,116	77.9%	87.2%	10.6%	9.3%
1995	12,865	838	13,703	11,670	631	485	12,786	85.2%	98.3%	13.4%	13.2%
1996	19,786	1,535	21,321	16,469	744	1,061	18,274	77.2%	90.2%	14.4%	13.0%
1997	24,204	1,586	25,790	21,156	1,155	1,618	23,929	82.0%	93.4%	12.1%	11.3%
				25,369	1,407	1,513	28,289				

Fuente: Cálculos propios.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.