



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



Comentarios a: [xcadena@fedesarrollo.org.co](mailto:xcadena@fedesarrollo.org.co)

No. 4 - Abril 2005

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Ximena Cadena O. - Gustavo Morales C.

### **El proyecto de ley orgánica de presupuesto**

#### **UN AVANCE IMPORTANTE A PUNTO DE FRACASAR**

En diciembre de 2003, el Gobierno Nacional radicó el proyecto No. 194/03 Cámara, "por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto". Dieciséis meses después, el Congreso sólo le ha dado uno de los cuatro debates reglamentarios, y ni siquiera ha iniciado el primero de los tres debates restantes. De no aprobarlo en los próximos tres meses, la Reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto moriría indefectiblemente por cumplir dos legislaturas sin haber terminado el trámite. Este proyecto ha sido sometido a una actitud dilatoria por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes: los ponentes para segundo debate, designados por la Comisión Cuarta de la Cámara, cumplieron con el deber de radicar su ponencia desde hace más de 5 meses. La demora de la plenaria de la Cámara pone en riesgo la supervivencia del proyecto, en una legislatura ya bastante congestionada.

La no aprobación del proyecto, cada vez más probable, constituiría un retroceso en el importante esfuerzo de impulsar las reformas económicas que necesita el

país. En la edición #2 de Economía y Política, Fedesarrollo afirmó hace dos meses que, junto con la reforma constitucional en materia de pensiones – que también peligrará, pero no por razones de negligencia, sino de congestión legislativa–, el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto es la iniciativa más importante de este año en materia económica. De su contenido e importancia, y de los aspectos que podrían tenerse en cuenta para los sucesivos debates, nos ocupamos enseguida.

#### **1. ¿Qué es una ley orgánica?**

Dice la Constitución que las leyes orgánicas son aquellas "a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa". Las leyes ordinarias, en general, y los planes de desarrollo, el presupuesto anual, y los asuntos relativos al ordenamiento territorial, en particular, deben someterse, en su trámite, no sólo a lo previsto en la Constitución, sino también a lo previsto en sendas "leyes orgánicas", que se ocupan en detalle de las reglas técnicas

y de procedimiento para su trámite. Mientras el objeto de una ley típica es establecer derechos y obligaciones que afectan directamente a los ciudadanos, el objeto de una ley orgánica es regular detalladamente aspectos de procedimiento para el trámite de otra ley, y por lo tanto sus principales destinatarios son los órganos estatales que participan del proceso legislativo. Así, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo que ha de expedirse por ley cada cuatro años se somete a una Ley Orgánica del Plan (Ley 152 de 1994); las leyes anuales de presupuesto, se sujetan a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto (compilada hoy en día en el Decreto 111 de 1996); las leyes que crean nuevas entidades territoriales se someten a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (que aún no ha sido expedida) y, en general, todas las leyes de la república han de sujetarse a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso, también conocida como el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992).

En este sentido, las leyes orgánicas son leyes de una jerarquía superior. Si una ley ordinaria contradice lo establecido en una ley orgánica, prevalece la ley orgánica, aún si ha sido expedida con anterioridad. Y si una ley ordinaria llega a desconocer un paso, trámite o requisito contemplado para ella en la ley orgánica correspondiente, puede ser declarada inconstitucional por parte de la Corte. De ahí que para la aprobación de una ley orgánica, se requiera en el Congreso una mayoría absoluta, y no la mayoría simple que se exige para aprobar leyes ordinarias.

## **2. La Ley Orgánica de Presupuesto**

Todos los años, al Congreso le compete por ley establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. El proyecto de ley de presupuesto para un determinado año debe ser consistente con el Plan de Desarrollo y ser presentado por el Gobierno al Congreso entre el 20 y el 30 de julio del año anterior. Su contenido debe someterse a rigurosas reglas constitucionales y además debe cumplir los requisitos que establece la Ley Orgánica de Presupuesto.

Según el artículo 151 de la Constitución, la Ley Orgánica de Presupuesto debe contener "las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones". Con más detalle, el artículo 352 precisa que ella "regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar". Así pues, esta ley se ocupa del trámite legislativo del presupuesto anual, pero también regula asuntos prelegislativos (programación del presupuesto), poslegislativos (ejecución del presupuesto), y extralegislativos (capacidad para contratar).

En 1989 el Congreso expidió una nueva Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 38 de 1989), que sustituía íntegramente el anterior estatuto vigente. Posteriormente, se expidieron dos leyes, también orgánicas, que modificaron en algunos aspectos puntuales la Ley 38

(Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995). Para que los congresistas y demás operadores de estas normas jurídicas no tuvieran que cargar con tres leyes distintas debajo del brazo, en la Ley 225 se facultó al Gobierno para expedir un decreto en el que se compilaran, con cierto orden lógico, pero sin cambiar su redacción ni contenido, las tres leyes mencionadas. El gobierno hizo esa compilación en el Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Este antecedente histórico explica la curiosa circunstancia de que actualmente en Colombia, quien quiera acudir a la legislación orgánica relacionada con el Presupuesto, que se supone tiene una altísima ubicación en nuestra jerarquía normativa, deba consultar un decreto gubernamental. Es importante tener en cuenta que con la expedición del Decreto 111 de 1996 el Gobierno no legisló, ni habría podido hacerlo; se limitó a cumplir la orden del Congreso en el sentido de compilar, en un sólo cuerpo normativo, las dispersas disposiciones legales sobre el tema presupuestal.

Es desafortunado que a esa compilación el legislador de 1995 le haya dado el nombre de "Estatuto Orgánico de Presupuesto", pues transmite la idea equivocada de que contiene algo distinto a la Ley Orgánica de Presupuesto, y puede llegar a confundirse, como ha sucedido en ocasiones, con una ley estatutaria, que en nuestro régimen tiene propósitos y alcances distintos. Al proyecto que actualmente se discute se le ha denominado en algunos escenarios "la reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto", con lo cual se reitera el

equivoco. Su nombre verdadero es "proyecto de ley por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto", y ese nombre, técnicamente acertado, debe empezar a hacer carrera, para evitar posibles errores de interpretación en el futuro.

Por último, es importante anotar que ya el Decreto 111 de 1996 no cumple con su objetivo principal de contener la totalidad de las normas orgánicas presupuestales. En los últimos años se han expedido leyes que modifican la legislación orgánica presupuestal en aspectos importantes. Entre ellas pueden mencionarse la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003. Una de las razones por las cuales es importante el actual proyecto de ley es que recupera el espíritu unificador y ordenador que en su momento inspiró la expedición, por mandato legal, del Decreto 111 de 1996.

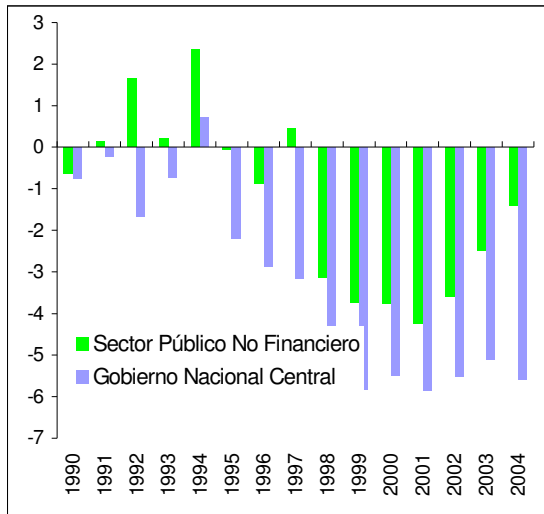
### **3. ¿Qué es lo malo de la actual Ley Orgánica de Presupuesto?**

El proyecto que aquí se comenta se esgrime como parte de la solución a la precaria situación de las finanzas públicas colombianas. A juicio del Gobierno, que es el impulsor de la iniciativa, la definición actual del "el cuánto", "el qué" y el "cómo" del presupuesto es deficiente, y admite una mejoría a través de la reforma a la actual ley orgánica.

**3.1. El cuánto del presupuesto:** Dice el Gobierno en su exposición de motivos que el régimen actual permite presiones de gasto superiores al crecimiento de los ingresos y, adicionalmente, su diseño institucional ha permitido el rompimiento del equilibrio macroeconómico. En el transcurso de los últimos 12 años, mientras los

ingresos corrientes se incrementaron en promedio 7% real, los gastos del Gobierno Nacional Central crecieron 11% en términos reales. Como se ve en el Gráfico 1, ello llevó a que el déficit fiscal se profundizara y a que la deuda del gobierno pasara de 14% del PIB en 1995 a 51% del producto en 2004. El Gobierno lo atribuye en parte a que el actual régimen presupuestal, a diferencia del anterior, no tiene como objetivo principal la estabilidad macroeconómica sino la eficiencia en la ejecución del gasto.

**Gráfico 1. Balance fiscal (% del PIB)**

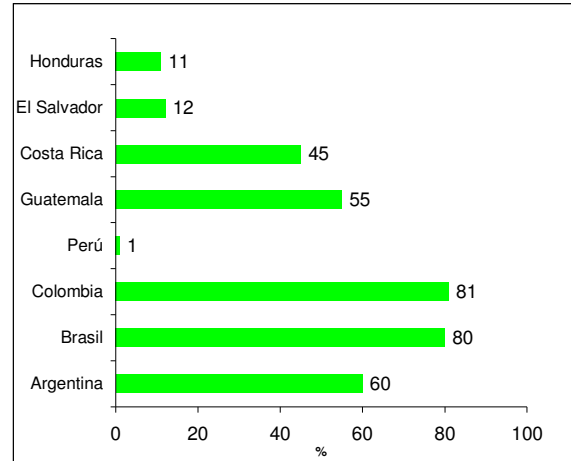


Fuente: Banco de la República

**3.2. El qué del presupuesto:** Para el Gobierno Nacional, el actual régimen presupuestal carece de un adecuado conjunto de criterios para priorizar el gasto público -lo que el Gobierno llama "inexistencia de una función de bienestar claramente definida"-. Es decir, a pesar de que la Constitución ordena que el *gasto público social* debe ser prioritario, no existe una definición clara de qué tipos de gasto se incluyen en esa categoría. Además, existe un gran número de inflexibilidades que dificulta diseñar una política fiscal dentro

de un marco de estabilidad macroeconómica. De hecho, Colombia se caracteriza en el contexto latinoamericano por tener una elevada proporción de sus gastos atados (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Gasto inflexible/ Gasto primario**



Fuente: FMI y Cálculos de Fedesarrollo

**3.3. El cómo del presupuesto:** En la exposición de motivos, el diagnóstico del Gobierno gira en torno a la deficiente programación presupuestal que redundo en ineficiencias en la ejecución; en una clasificación antitécnica que desconoce los estándares internacionales básicos, y, por último, en una sistemática brecha entre las apropiaciones que se hacen para un año determinado y los pagos que efectivamente se realizan, lo que implica que la ejecución del presupuesto de un año se prolongue hasta el siguiente y genera lo que se denomina *rezago presupuestal*.

Este diagnóstico llevó al Gobierno a presentar, en diciembre de 2003, el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica Presupuestal actualmente vigente. Debe decirse que no es un análisis unánimemente aceptado. En el debate

que sobre el tema organizó Fedesarrollo en marzo de 2004 surgió cierta polémica sobre la necesidad de la reforma y sobre la efectividad que tendrían los planteamientos del gobierno para lograr sus objetivos.<sup>1</sup>

#### **4. ¿Qué propone el proyecto de reforma?**

Buena parte de los analistas, e incluso los voceros del Gobierno, reconocen que el articulado propuesto no soluciona totalmente las deficiencias descritas en el punto anterior. Carolina Rentería, Directora General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, reconoció en marzo de 2004 que "la reforma tiene en cuenta la existencia de restricciones políticas. Esto, que en últimas refleja instinto de conservación, realismo político o pragmatismo, lleva a que en algunos aspectos no sea lo suficientemente ambiciosa..."<sup>2</sup>. Alejandro Gaviria sentenció en ese momento que "no existe una correspondencia clara entre el diagnóstico que se presenta en la exposición de motivos y los cambios normativos que se incluyen en el articulado. Mientras la exposición de motivos sugiere una transformación de fondo, el articulado presenta una reforma de menor alcance".<sup>3</sup> Juan Camilo Restrepo afirmó en esa ocasión: "...la exposición de motivos es mucho más ambiciosa que el contenido del proyecto. Tiene más "dientes" la exposición de motivos que el articulado. Quien lee la exposición de motivos pensaría que al pasar al articulado se encontrará unas cosas que ayudarían a entrar al país en una senda

---

<sup>1</sup> Debates de Coyuntura Económica #55. "La Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto". Fedesarrollo, Marzo de 2004.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pg 13

<sup>3</sup> *Ibidem*, pg 21

infranqueable de sanidad fiscal. Es cierto que hay avances; pero hay un claro distanciamiento entre el tono y los anuncios de la exposición de motivos y el contenido mismo del proyecto"<sup>4</sup>, y Luis Fernando Alarcón consideró que "aunque la reforma se debe hacer, y puede mejorar de manera importante el manejo de los recursos públicos y el control de la restricción presupuestal, no hay que exagerar su impacto".<sup>5</sup>

Sin embargo, aún quienes discrepan del diagnóstico del Gobierno y aquellos que consideran tímida la propuesta de reforma, consideran que ella contiene, al menos en su versión original, avances importantes para flexibilizar y modernizar el régimen presupuestal colombiano. ¿Cuáles?

En consonancia con la terminología del Gobierno, las principales propuestas del proyecto original, radicado en diciembre de 2003, eran las siguientes:

##### **4.1. Sobre el "cuánto" del Presupuesto:**

La reforma propone institucionalizar los denominados "Marco Fiscal de Mediano Plazo" y el "Marco de Gasto de Mediano Plazo" como herramientas que permitan establecer límites al monto de gasto público que se compromete en cada vigencia. Estos documentos presupuestales constituyen un límite al que debe someterse la Ley de Presupuesto anual. En el mismo orden de ideas, establece un control más estricto a las adiciones presupuestales.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo debe contener, entre otros, el programa macroeconómico a diez años y las

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pg 31.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pg 41.

proyecciones fiscales que se desprenden del mismo, las metas anuales de gasto agregado y un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública. De aprobarse la reforma, este documento deberá presentarse a las comisiones económicas del Congreso de la República en el mes de abril, 3 meses antes de que empiece la discusión del presupuesto anual propiamente dicho.

El Marco de Gasto de Mediano Plazo, por su parte, está concebido en el proyecto como un instrumento adoptado por el Consejo de Ministros en el cual, con base en el límite máximo de gasto derivado del Marco Fiscal de Mediano Plazo, se toman decisiones en materia de composición del gasto por sectores para los cuatro años siguientes. Consiste, en últimas, en un ejercicio para definir "techos" sectoriales y en el primer paso hacia la programación plurianual del presupuesto. Este Marco de Gasto de Mediano Plazo será, de ser aprobado, un instrumento a través del cual todos los Ministros participan en el proceso de toma de decisiones presupuestales y hace visible el hecho de que el aumento del cupo en un sector implica reducciones en los demás. Actualmente estas decisiones sectoriales las toma el Ministro de Hacienda. Con la propuesta las tomará el gobierno en pleno.

Finalmente, las adiciones presupuestales -leyes que por costumbre nefasta se tramitan de urgencia especialmente en el segundo semestre de cada año para poder gastar más- se someten en la propuesta de reforma a una sustancial restricción. Sólo podrán tramitarse cuando una especie de cuenta de ahorros de emergencia denominada "Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal", no sea suficiente para cubrir los gastos adicionales, y deben

ser congruentes con las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Además, los requerimientos de gasto deben ser extraordinarios, imprevistos e imprevisibles, y debe contarse con nuevos ingresos para financiarlos. Sin embargo, el proyecto establece una salida para el caso en que sea absolutamente necesario hacer una adición y no se cumplan los anteriores requisitos: se castiga el presupuesto de la siguiente vigencia en el mismo monto de la adición. Por ejemplo, si se tramita una adición presupuestal en el 2005 por \$100, el presupuesto de 2006 tendrá que recortarse en ese mismo monto.

#### 4.2. **Sobre el "qué" del presupuesto:**

El proyecto propone introducir una definición más precisa del gasto social y controlar hacia el futuro las rentas de destinación específica.

La definición de gasto público social es de suma importancia, por cuanto, según la Constitución, "tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación" (art. 350). Sin embargo, el régimen presupuestal vigente no establece una definición clara y cerrada sobre qué es lo que se considera gasto público social.

Dice el texto actualmente vigente:

#### **"ARTICULO 41. DEFINICION DE GASTO PUBLICO SOCIAL.**

Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.”

En el articulado del proyecto de reforma que actualmente se discute en el Congreso (Artículo 17 de la ponencia para segundo debate en Cámara) se busca poner fin a la falta de claridad:

“Para efectos de la definición y priorización a que hace referencia el artículo 350 de la Constitución Política, constituyen Gasto Público Social las apropiaciones que satisfacen los objetivos fundamentales de la actividad del Estado destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, saneamiento básico y ambiental, agua potable, educación, deporte, vivienda, pensiones, los subsidios para servicios públicos domiciliarios y para nutrición, de conformidad con lo que se defina en el respectivo Plan de Desarrollo.

Con estas apropiaciones se prestará especial atención a los sectores más vulnerables de la población.

La participación del Gasto Público Social en el Presupuesto Público Nacional no se podrá disminuir con respecto a la participación de la vigencia fiscal anterior y tendrá en cuenta el cumplimiento de metas de cobertura específicas.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto Público Nacional”.

Si bien el listado de sectores incluido en este proyecto de artículo puede ser depurado, no cabe duda que, al cerrar la puerta que en el régimen vigente permite incluir prácticamente cualquier sector en el concepto de gasto público social, esta propuesta constituye uno de los avances más importantes del proyecto.

Por otra parte el proyecto de reforma busca limitar las rentas de destinación específica. Estas son consideradas parcialmente responsables de la inflexibilidad presupuestal que tanto se le reprocha al régimen actual. Para limitarlas, el proyecto exige que sean temporales, que se acompañen de metas claras y específicas que permitan hacer seguimiento a su efectividad y que con base en una evaluación de eficacia se considere su continuidad al debatir cada cuatro años el Plan Nacional de Desarrollo. Si los objetivos que en su momento justificaron la creación de la renta de destinación específica se han cumplido, se propondrá la derogatoria de la ley que la creó; de lo contrario, el Gobierno deberá justificar su permanencia. De ser aprobado este punto del proyecto, técnicamente deseable, será interesante conocer cuál será la primera renta de destinación específica escogida políticamente que se elimine a través de este mecanismo.

#### 4.3. **Sobre el “cómo” del Presupuesto:**

La propuesta de reforma presupuestal, propone una nueva clasificación, acorde con los estándares internacionales, y busca disminuir el *rezago presupuestal*.

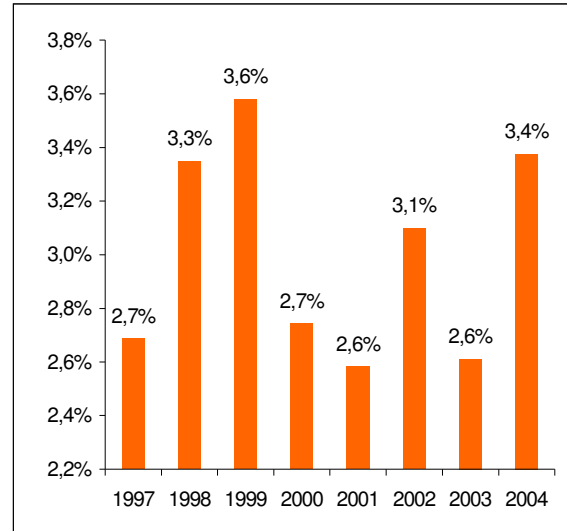
El objetivo de introducir una nueva clasificación presupuestal obedece a la necesidad de que los presupuestos

anuales reflejen de manera transparente la diferencia entre rentas y gastos, de tal manera que sea fácilmente cuantificable el componente de endeudamiento que implica el presupuesto, en línea con lo que establece el manual del Fondo Monetario Internacional de 1986. Es decir, el presupuesto especificará la composición de su financiamiento entre recursos ordinarios y recursos de crédito. Lastimosamente, como veremos más adelante, este saludable objetivo se desdibuja en el articulado contenido en la ponencia para segundo debate.

En relación con el rezago presupuestal, que surge de la diferencia temporal entre apropiaciones y pagos, el proyecto propone fortalecer el principio de anualidad. Hoy en día, un gasto se considera ejecutado desde el momento en que se adquiere el compromiso de realizarlo. Por las demoras en la culminación de los procesos en ocasiones, la entrega de los bienes y servicios comprometidos –y por lo tanto el pago por ellos- no se materializa sino hasta el año siguiente. Por esa razón el presupuesto de un año se ejecuta en más de una vigencia. Actualmente, la regla general es que los recursos no comprometidos en un determinado año deben retornar a las arcas comunes. Para escapar a esta especie de castigo, las entidades ejecutoras utilizan la figura de “reserva de apropiación” para que el gasto en cuestión se entienda como ejecutado y con ello se asegura la disponibilidad de los recursos del presupuesto de ese año para financiarlo. En adelante, la ejecución presupuestal se dará a nivel de obligación y no de compromiso, es decir la reserva no implicará ejecución, esto resultará en una reducción considerable del rezago presupuestal que actualmente incluye cuentas por pagar y reservas de

apropiación. En el gráfico 3 se ilustra la evolución del rezago presupuestal.

**Gráfico 3. Rezago presupuestal (% del PIB)**



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional-MHCP

## 5. Algunas observaciones al articulado que se discute en el Congreso

El proyecto del Gobierno, radicado en diciembre de 2003, se discutió y aprobó durante el primer semestre del 2004 en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes. En noviembre de ese mismo año, los ponentes designados por las directivas de dicha comisión radicaron su ponencia para segundo debate. Desde entonces, tras cinco largos meses, el proyecto hace cola para ser discutido en la plenaria de la Cámara, sin que eso se haya logrado hasta el momento. El fenómeno no parece obedecer a un exceso de congestión legislativa, como sí sucede, por ejemplo, en las comisiones primeras respecto de la reforma pensional (ver boletín anterior). Si se tiene en cuenta que, además del debate en plenaria de Cámara, aún falta todo el trámite en Senado, y que todo ello debe ocurrir



antes del próximo 20 de junio de 2005, la demora de las directivas de la plenaria de la Cámara y la desatención del alto gobierno son preocupantes. El esfuerzo del Ministerio de Hacienda no ha tenido eco en las instancias gubernamentales que definen directamente la agenda legislativa.

Los ponentes para segundo debate hicieron un trabajo serio, y respetaron, en gran medida, el articulado aprobado en Comisión Cuarta de la Cámara. Caben varias observaciones al contenido de lo que ellos proponen, pero como aún restan tres debates, es posible subsanar algunos de los vacíos que en dicho articulado se detectan, siempre y cuando el tema se pueda por lo menos discutir.

Entre las observaciones que caben al articulado de la ponencia para segundo debate pueden destacarse las siguientes.

**5.1. En cuanto a la inflexibilidad del presupuesto:** El párrafo del artículo 10 establece que en el Presupuesto Público Nacional no podrán incluirse partidas globales de inversión. Con esta prohibición desde la misma ley de presupuesto tendrá que definirse la desagregación detallada de cada partida. Por ejemplo, hoy en día el presupuesto puede incluir una partida denominada "mantenimiento de vías terciarias" que después de la aprobación de la ley el ejecutivo distribuye de acuerdo a las necesidades; lo que propone la ponencia, en cambio, implicaría que se determinen los tramos de vías terciarias sobre los que se realizaría la inversión en la propia ley. Con esto, se inflexibilizaría aún más el manejo presupuestal por parte del Ejecutivo y atomizaría con demasiado

detalle el Presupuesto General de la Nación.

**5.2. En cuanto a la priorización del gasto público:** La comisión Cuarta de la Cámara aprobó un artículo (el 15) que enuncia los rubros que deben priorizarse dentro del presupuesto. En la ponencia para segundo debate, con una sutil modificación gramatical, se extiende hasta tal punto el contenido que la priorización pierde todo sentido. Veamos:

Mientras que en el artículo 15 aprobado en Comisión Cuarta de Cámara se establece que deben ser prioritarias entre otras "... las apropiaciones indispensables para dar continuidad a los proyectos de inversión calificados como estratégicos por el CONPES...", la propuesta de la ponencia dispone que deben serlo "... las indispensables para los proyectos de inversión y los calificados como estratégicos por el CONPES...". Es decir, de aprobarse lo presentado en la ponencia para segundo debate, todos los proyectos de inversión serán prioritarios y no sólo aquellos calificados como estratégicos por el CONPES. Esto unido a los demás rubros prioritarios incluidos en el artículo – gasto público social, servicio de la deuda, vigencias futuras, transferencias derivadas del Sistema General de Participaciones y las destinadas a garantizar el funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto– desvirtúa por completo el concepto de prioridad, es decir casi todo lo que cabe en un presupuesto se vuelve "prioritario".

Así pues, la propuesta de la ponencia va en contravía del esfuerzo que ella misma realiza para restringir el concepto de gasto público social. Mientras en el artículo 17 se busca cerrar la definición

de este tipo de gasto para evitar ambigüedades, en este artículo (15) se abre una nueva puerta que haría inoperante el concepto de priorización.

**5.3. En cuanto a la clasificación presupuestal:** El articulado de la ponencia mantiene lo esencial de la propuesta gubernamental, que, como se dijo arriba, pretende darle más transparencia al contenido del presupuesto en línea con los estándares internacionales, al facilitar la comprensión de la estructura de financiación de los gastos. Sin embargo, después del conjunto de artículos en el que se logra ese objetivo, la ponencia incluye un artículo (el 34) que reintroduce precisamente la clasificación que con la iniciativa se pretende superar, esto es, la clásica distinción entre gastos de inversión, gastos de funcionamiento, y servicio de deuda. Esta clasificación borra con el codo lo que en artículos anteriores se hace con la mano, e introduce una confusión técnica grave en el proyecto. En alguno de los tres debates restantes debe suprimirse este innecesario artículo.

En definitiva, al menos en lo que tiene que ver con inflexibilidad, priorización y clasificación del presupuesto, la propuesta para segundo debate incluye inconsistencias que contradicen los objetivos del proyecto. Sería deseable que esto se corrigiera en lo que resta del trámite.

## 6. Conclusión

La buena noticia es que, al restar aún tres debates, algunos aspectos del articulado del proyecto - que en general se percibe como un paso en la dirección correcta-, pueden y deben ser mejorados y enriquecidos. La mala noticia es que ello no va a ser posible si continúa la inexplicable dilación a la que se ha sometido el proyecto por parte la plenaria de la Cámara de Representantes. De no aprobarse este proyecto, los avances que contiene en materia de flexibilización y modernización presupuestal, quedarían postergados indefinida e injustificadamente. Fedesarrollo insta a las directivas de la Cámara de Representantes a propiciar lo antes posible la continuación del debate.