

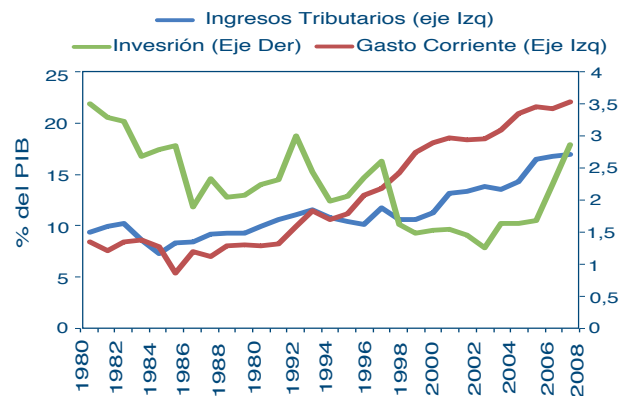
Director: Guillermo Perry
Mauricio Olivera
Editor: Víctor Saavedra M.

EL PROCESO PRESUPUESTAL NECESITA REFORMAS DE FONDO

Sería deseable que el Gobierno ayudara a amortiguar la desaceleración económica con un programa vigoroso de inversión en infraestructura que, además, contribuyera a la competitividad futura de nuestra economía. Pero no va a suceder, por varias razones. El Ministerio de Transporte desaprovechó los buenos tiempos para financiar e iniciar una serie de obras claves para nuestro futuro. Peor aún, el Gobierno no ahorró recursos para la destorcida y tendrá que reducir el presupuesto aprobado hace apenas un mes porque no habrá como financiarlo en su totalidad, con lo cual agravará la desaceleración. Los recaudos tributarios, los ingresos por privatizaciones y el crédito externo privado serán inferiores a lo presupuestado. Los mayores préstamos recién acordados con la banca multilateral y la más ambiciosa emisión de TES compensarán apenas parcialmente esos faltantes. El Ministro de Hacienda reconoció esta triste realidad el Jueves pasado en el Debate de Coyuntura Legislativa auspiciado por el Instituto de Ciencia Política y Fedesarrollo.

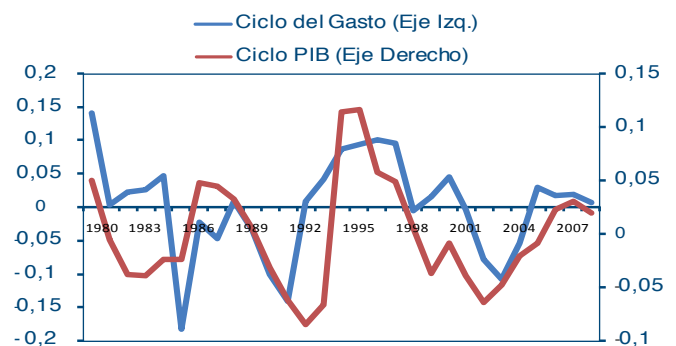
Mas allá de lo anecdótico, esta situación coyuntural es síntoma de dolencias profundas en nuestra estructura presupuestal. Un buen presupuesto público debe ser financieramente sostenible a largo plazo, contribuir a amortiguar los ciclos económicos, permitir la prestación eficiente de servicios públicos básicos y ayudar en particular a los más pobres. En Colombia no cumple ninguno de estos criterios. El Presupuesto Nacional no es sostenible a largo plazo sin cambiar su estructura actual, pues sus ingresos ordinarios no financian siquiera el 75% de los gastos corrientes, como consecuencia del crecimiento excesivo y continuo del gasto corriente desde 1991, que no pudo ser compensado por el crecimiento de los ingresos (Ver Gráfico 1). El Presupuesto acentúa el ciclo económico (ver gráfico 2) pues no tiene mecanismos institucionales que obliguen a ahorrar en los buenos tiempos (el único que había, el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, fue desmantelado por

Gráfico 1
GASTO CORRIENTE, INVERSIÓN E INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL



Fuente: DNP, Ministerio de Hacienda, MFMP, Cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 2
CICLO DEL PIB REAL Y CICLO DEL GASTO (EN LOGS)



Fuente: Cálculo de Fedesarrollo, Banco de la República, DNP, MFMP, Confis

el actual Gobierno). El Presupuesto no es eficiente, como lo demuestra el hecho de que las coberturas en educación y salud son inferiores a las de otros países con niveles similares de gasto público. Y tampoco ayuda lo suficiente a los pobres, pues la mayoría de los jóvenes de familias de bajos ingresos no completan aun la secundaria y en muchos casos no tienen acceso a servicios de salud, a pesar de la expansión reciente del régimen subsidiado y de Familias en Acción.

¿A qué se deben éstos pobres resultados? Estudios previos¹ han demostrado que se ocasionan en un cúmulo de inflexibilidades crecientes y a deficiencias del proceso presupuestal. La lista de inflexibilidades es impresionante. En primer lugar, cerca de un 80% de los ingresos están comprometidos en gastos específicos: las transferencias a Departamentos y Municipios, los pagos pensionales, los parafiscales (que van a las Cajas de Compensación, al ICBF y al Sena) y un cúmulo de rentas con destinación específica a la salud, el deporte, la justicia, la defensa, etc. Según el Fondo Monetario Internacional, solo Brasil tiene en América Latina un grado comparable de inflexibilidad presupuestal en razón a rentas de destinación específica. A eso hay que sumarle otras dos fuentes de inflexibilidad: la previsión Constitucional de que el “gasto social” (que hoy incluye mucho más de lo que debería) tiene que aumentar todos los años y el activismo de nuestras Cortes que, con buena intención pero sin consideración alguna por las limitaciones fiscales, ha hecho virtualmente imposible limitar los gastos salariales, pensionales y en otras áreas (salud, desplazados), sin recurrir a reformas de la carta Constitucional.

Por su parte, el proceso presupuestal no ayuda. Planeación Nacional y la Dirección de Presupuesto no han establecido sistemas eficaces de monitoreo y evaluación de programas y proyectos específicos que sean utilizados de manera efectiva en la preparación del presupuesto, como ocurre en Chile. Aunque el Estatuto Orgánico obliga a que todo proyecto de inversión esté previamente evaluado y registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Pública, ello se ha convertido en una mera formalidad, a diferencia de lo que sucede en Chile y Perú. Por su parte, los Congresistas se limitan a negociar la introducción o aumento de algunas partidas de interés regional con el Gobierno, sin llevar a cabo como cuerpo colegiado una discusión seria sobre el monto y la composición del Presupuesto, como si ocurre en los países desarrollados. En estas condiciones, aún si se relajaran las innúmeras inflexibilidades, no habría garantía de una mejora sustancial en los resultados.

Esta preocupante situación exige acciones correctivas complementarias en varios frentes, a saber:

¹ Echeverry, Fergusson y Querubín (2004). Cárdenas, Olivera y Mejía (2007).

Reducción de Inflexibilidades Presupuestales

1. Urge reducir drásticamente la destinación específica de muchas rentas y de los parafiscales. Lo ideal sería hacerlo caso por caso con base en estudios independientes de evaluación del impacto y la eficiencia de los programas respectivos. Mayor viabilidad política y práctica tendría una aproximación radical que ha sido propuesta en estudios de la Universidad de los Andes: permitir, mediante reforma del Estatuto Orgánico del Presupuesto, una reducción proporcional (por ejemplo de un 20% a un 50%) de todas éstas erogaciones, exceptuando las de origen constitucional e incluyendo las exenciones y deducciones tributarias que constituyen también un gasto público con destinación específica a favor de sectores particulares.

2. Se requiere definir, mediante reforma del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el término “gasto Social” que tiene protección Constitucional, para que de acuerdo con la intención sugerida por la propia Carta cubra solamente educación y salud básica, provisión de agua potable y saneamiento ambiental.

3. Se debe establecer, mediante Acto Legislativo, la obligación a la Corte Constitucional de acompañar sus sentencias en temas económicos con un estimativo detallado de las implicaciones fiscales y de las opciones para solventarlas, preparado por una Universidad o Centro de Investigación con reconocida competencia en el tema.

Mejoras en el Proceso Presupuestal

1. Se debe exigir al Gobierno, mediante reforma del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que presente en cada proyecto anual de presupuesto los resultados del monitoreo y evaluación de los principales programas corrientes de gasto, incluyendo evaluaciones periódicas de impacto, y de los proyectos de inversión. Estos últimos deberían contar con estudios por parte de entidades públicas o privadas certificadas y haber sido registrados en el Banco de Proyectos antes de su posible consideración en el Congreso. Asimismo, el Gobierno debería presentar Balances de Causación, de Activos y Pasivos Públicos y estimativos del balance primario de carácter estructural.

2. Se debería establecer el objetivo de lograr un superávit estructural de por lo menos 1% del PIB, como ocurre en Chile, mediante modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, como lo propuso la Comisión de Racionalización del Gasto constituida por el actual Gobierno. Por “estructural” se entiende un balance que corrija los ingresos a ser presupuestados por los efectos del ciclo económico y por la volatilidad de los precios del petróleo y otros productos básicos. Esta regla

conduciría automáticamente a un manejo contra-cíclico del presupuesto: vale decir, a superávits y ahorros en períodos de boom y a déficits y des-ahorros en períodos recesivos.

3. En forma complementaria convendría establecer un Consejo Fiscal independiente, compuesto por reconocidos expertos, que avale los principales supuestos utilizados en la elaboración del presupuesto: crecimiento, inflación y precios de los productos básicos.

4. Las Vigencias Futuras deberían limitarse a proyectos de inversión incluidos en el Plan de Desarrollo, sin superar los plazos y montos en él previstos. Asimismo, conviene continuar limitando las adiciones presupuestales a situaciones de emergencia no previstas.

Convendría separar la discusión y aprobación del monto del Presupuesto, que debería ser considerado por las Comisiones Terceras, de la discusión y aprobación posterior de su composición, a través de las Comisiones Cuartas.

Adicionalmente, sería deseable que las modificaciones al proyecto del Gobierno solamente puedan ser propuestas en Comisión o Plenaria por los voceros oficiales de las bancadas parlamentarias. Finalmente, convendría eliminar la Comisión Interparlamentaria de Crédito: el Gobierno debe poder contratar los empréstitos individuales que considere convenientes según la coyuntura económica, con la única limitación del tope de endeudamiento público autorizado por el Congreso mediante la aprobación del presupuesto.

Estas reformas son ambiciosas pero necesarias. El problema presupuestal está sobre diagnosticado pero ha faltado liderazgo político en el Gobierno y responsabilidad en el Congreso para abocar éstas reformas, con el resultado de que en cada período de vacas gordas aumenta excesivamente el gasto corriente de manera ineficiente y en cada destorcida se acaba sacrificando, en vez de aumentar, la inversión en infraestructura.