



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



Comentarios a: cmejia@fedesarrollo.org

No. 9 - Septiembre 2005

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

¿UN PRESUPUESTO PARA CONSOLIDAR LA CONFIANZA?

A principios del mes pasado, el gobierno presentó, bajo el título *Un Presupuesto para Consolidar la Confianza: II Etapa*, el Proyecto de Ley del Presupuesto para el 2006. En esta edición de Economía y Política, FEDESARROLLO hace una descripción general de los rasgos más destacados del proyecto, contextualizados desde la perspectiva de la actual coyuntura política. El principal mensaje es que el gobierno no está siendo ortodoxo en los rubros en los que tiene flexibilidad, desperdiciando un ambiente macroeconómico para un Presupuesto austero.

Aspectos Generales

El Presupuesto General de la Nación (que incluye a los establecimientos públicos) asciende a \$105.4 billones de pesos, lo que representa un incremento de 13.1% (\$12.2 billones) con respecto al presupuesto vigente para este año; crecimiento ocho puntos porcentuales por encima de los pronósticos de inflación (5%). Como muestra el Cuadro 1, poco más de la mitad de los recursos (\$55.2 billones) pertenecen a gastos de funcionamiento, que en 2006 constituirían 18.2% del PIB. Dentro de estos gastos de funcionamiento están los gastos de personal, 3.5% del PIB, los gastos generales, 1.1% del PIB y las transferencias que hace el Gobierno Nacional Central a las entidades territoriales, 13.5%. Estas transferencias incluyen recursos destinados a educación y salud, por lo que una porción de los gastos de funcionamiento, de hecho la más importante, es técnicamente inversión.

Cuadro 1. Presupuesto General de la Nación 2006
(miles de millones de pesos)

Concepto				% del PIB	
	2005	Proyecto 2006	Variación porcentual	2005	2006
Gastos de personal	9.394	10.467	11,4%	3,4%	3,5%
Gastos generales	3.029	3.315	9,5%	1,1%	1,1%
Transferencias	36.048	40.841	13,3%	12,9%	13,5%
Operación Comercial	644	649	0,8%	20,0%	0,2%
<i>Total Funcionamiento</i>	49.115	55.273	12,5%	17,6%	18,2%
Intereses de la deuda	13.222	16.035	21,0%	4,7%	5,3%
Inversión	11.375	13.084	15,0%	4,1%	4,3%
Amortizaciones	19.477	21.001	7,8%	7,0%	6,9%
TOTAL	93.188	105.393	13,1%	33,5%	34,8%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a los otros componentes principales del presupuesto, resalta la magnitud de recursos destinados a pagar el servicio de la deuda, interna y externa. El próximo año, el país debe destinar \$16.0 billones de pesos a pago de intereses, 21% más que el año anterior. Este crecimiento no es consistente con la disminución de la deuda pública neta del sector público consolidado de 51% del PIB en 2003 a 46.6% en 2004 y con la apreciación reciente de la tasa de cambio nominal, lo que llevar a pensar que más adelante una porción de estos recursos podría ser desviada a otras partidas de mayor interés para el gobierno. Si además de los intereses se consideran las amortizaciones de la deuda, el costo total de la deuda supera el 11% del PIB en 2006. Una magnitud de recursos considerable, que además tiene un alto costo de oportunidad por su uso alternativo en actividades productivas y redistributivas para el país.

Los recursos de inversión para 2006 aumentaron 15.0%, el incremento más alto después del correspondiente a los intereses de la deuda. No obstante, como porcentaje del PIB el rubro de inversión es pequeño (4.3%) si se compara con aquellos relacionados con la deuda pública. Esto no quiere decir que el país deba dejar de cumplir sus obligaciones con los acreedores, pero indica la importancia de que el gobierno colombiano disminuya los actuales niveles de deuda indefinidamente.

La inversión y los *otros gastos* en el Presupuesto Nacional

Al analizar con más detenimiento la composición del Presupuesto de la Nación (sin Establecimientos Públicos, ver Cuadro 2), se hace evidente que tres rubros representan el 64.0% del total del presupuesto: transferencias a las entidades territoriales por medio del Sistema General de Participaciones (22.0%), intereses de la deuda (21.6%) y gasto en pensiones (20.0%). Los recursos del Sistema General de Participaciones, SGP, para 2006 ascienden a \$16 billones de pesos (5.4% del PIB), y crecen de acuerdo a lo estipulado en el Acto Legislativo 01 de 2001, esto es, la inflación programada para 2005 más 2.5%.

La distribución del SGP se lleva a cabo de acuerdo a la Ley 715 de 2001: el 56.0% de la inversión para los gobiernos locales se debe ejecutar obligatoriamente en el sector de educación, el 24.0% en el sector salud, el 16% se destina a los llamados “recursos de Propósito General” y el 4% restante a las llamadas “asignaciones especiales” (resguardos indígenas, municipios en la ribera del Magdalena, programas de alimentación escolar, y Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales). De ese 16% de “Propósito General”, el 13% también tiene una destinación específica: inversión en agua potable, vivienda, cultura, recreación y deporte, entre otros. Es así que sólo el 3% (\$560 mil millones de pesos) de los fondos del SGP son de libre destinación, lo que evidencia la poca capacidad de decisión de los gobiernos locales sobre los proyectos prioritarios de inversión.

Cuadro 2. Presupuesto Nacional (excluye Establecimientos Públicos)

(Miles de millones de pesos)

Concepto				Participación porcentual		% del PIB	
	2005	Proyecto 2006	Variación porcentual	2005	2006	2005	2006
Transferencias territoriales	15.249	16.329	7,1%	23,0%	22,0%	5,5%	5,4%
Intereses de la deuda	13.221	16.034	21,3%	20,0%	21,6%	4,8%	5,3%
Pensiones	13.862	14.999	8,2%	21,0%	20,0%	5,0%	5,0%
Otros gastos	23.833	26.910	12,9%	36,0%	36,2%	8,6%	8,9%
TOTAL SIN AMORTIZACIONES	66.165	74.272	12,3%	100%	100%	23,8%	24,5%
Amortizaciones	19.474	20.999	7,8%	29,4%	28,3%	6,7%	6,9%
TOTAL	85.639	95.271	11,2%	129,4%	128,3%	30,7%	31,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

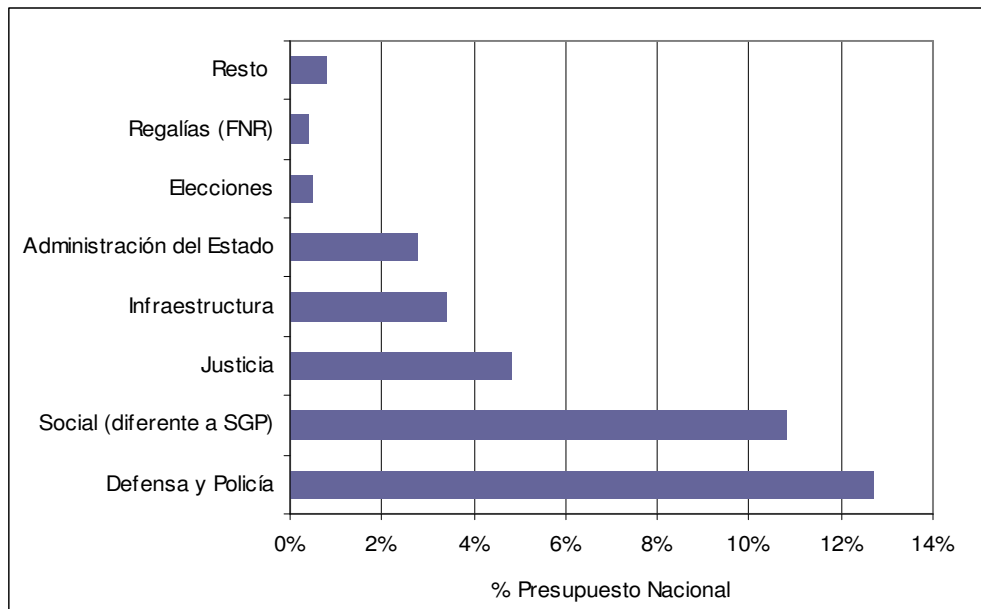
Una vez se descuentan del Presupuesto Nacional 2006 las transferencias, el gasto en pensiones y el servicio de la deuda, que son consideradas obligaciones inmanentes del gobierno, el restante de recursos equivale a \$26.9 billones de pesos. Estos constituyen el 36% del total del Presupuesto Nacional, bajo la clasificación de *otros gastos*, y aumentaron 12.9% respecto al año anterior. El Gráfico 1 presenta su composición. Salta a la vista el alto gasto en defensa y seguridad, que aumentó 11.8% frente a 2005, y representa el 12.7% del Presupuesto Nacional total. Igualmente, es notable que el gasto en infraestructura aumente 29% y que el rubro del Fondo Nacional de Regalías presente un crecimiento de 86.6%. La explicación a este último fenómeno se encuentra en las transferencias de regalías que canaliza la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), producto del considerable aumento en el precio del petróleo. El aumento del presupuesto en este rubro así como en el sector infraestructura, por su parte, puede ser producto de la incidencia que, como se verá más adelante, tiene el ciclo político sobre la asignación de recursos públicos.

El deliberado aumento de estos *otros gastos* del presupuesto¹ no es propiamente una señal de austeridad por parte del Gobierno Nacional Central, quien debería tomar

¹ A excepción tal vez del gasto necesario para la realización de las Elecciones del próximo año y el compromiso del Fondo Nacional de Regalías con las entidades productoras y transportadores de petróleo.

medidas para reducir su nivel de déficit actual si quiere alcanzar las metas estipuladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para el próximo año: déficit del Sector Público Consolidado igual a 2% del PIB. Como anota Juan Camilo Restrepo “las finanzas del Gobierno Central siguen estando en grave desbalance; en el presupuesto del año entrante no se vislumbra ninguna mejoría a esta situación; y el conjunto de finanzas públicas nacionales no hace crisis, no porque se observe moderación o austeridad notable del gobierno central, sino porque factores externos y fortuitos diferentes al mismo están evitando que la situación se torne explosiva”².

Gráfico 1. Distribución de *otros gastos* del Presupuesto Nacional 2006



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Consideraciones fiscales

Un aspecto fundamental para el análisis del Presupuesto presentado por el gobierno, es la relación entre los usos y las fuentes de los recursos, enumerados en el Cuadro 3. Dentro de las fuentes que financian este presupuesto, el crédito interno y el externo aumentan en \$9.3 billones, un 31.5% más con respecto al año anterior, lo que a su vez explica el 76.4% del crecimiento en el total de las fuentes. Los ingresos tributarios, por su parte, se incrementan en \$4.5 billones (crecimiento de 11.2% frente a 2005) y explican poco menos del 40% de la variación en las fuentes de recursos. En cuanto a los usos de presupuesto, se observa que los gastos de funcionamiento, ya mencionados, explican la mitad del aumento de los usos y crecen \$6.1 billones de pesos. Así, el servicio de la deuda y la inversión explican el 35.5% y el 14.0% del incremento total de los gastos de 13.1%.

² Restrepo Juan Camilo. *La Paradoja del Presupuesto de 2006*. Periódico de la Universidad Nacional de Colombia, Domingo 4 de septiembre de 2005.

Cuadro 3. Usos y fuentes del Presupuesto General de la Nación 2006
(miles de millones de pesos)

Fuentes y usos	2005	2006	Variación porcentual	Contribución al crecimiento
<i>Fuentes</i>	93.188	105.393	13,1%	100%
Ingresos tributarios	40.465	44.987	11,2%	37,1%
Crédito interno y externo	29.643	38.972	31,5%	76,4%
Privatizaciones	2.800	1.000	-64,3%	-14,7%
Otros no tributarios	20.280	20.434	0,8%	1,3%
<i>Usos</i>	93.188	105.393	13,1%	100%
Funcionamiento	49.115	55.273	12,5%	50,5%
Servicio de deuda	32.699	37.036	13,3%	35,5%
Inversión	11.374	13.084	15,0%	14,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como explica la Contraloría General de la República, la estructura de usos y fuentes hace más visible la existencia de dos tipos de presupuesto: uno para la deuda y otro para el resto de ingresos y gastos no relacionados con esta. El presupuesto para deuda representa un poco más de la tercera parte del total y las fuentes superan los usos por \$1.9 billones, monto que financia el faltante de recursos en el resto del presupuesto. La programación contempla cubrir los vencimientos de capital y los intereses de la deuda con nueva deuda, lo que comúnmente se conoce como juego de la pirámide, supremamente peligroso para la consistencia macroeconómica del país. De esta forma, el gobierno se anticipa al vencimiento de los TES para intercambiarlos por nuevos títulos con plazo de vencimiento mayor. Así, “la deuda deja de cumplir su función natural, que es financiar el gasto de inversión, con el fin de garantizar retornos futuros propios para su repago”³.

Si se excluye el crédito de los cálculos, las fuentes del presupuesto aumentan en 4.5% (\$2.8 billones), exactamente la proyección de inflación, mientras que los gastos se aumentan en 13% (\$7.8 billones), un incremento de tres veces la inflación presupuestada. En síntesis, la programación contempla un gasto mayor de lo que las fuentes de ingresos sanas lo permiten. Este fenómeno también puede ser explicado, en parte, por la influencia del ciclo político en la presupuestación.

El Cuadro 4 compara los usos y fuentes del Presupuesto General de la Nación en 1990 y en 2006, para dar una perspectiva analítica más amplia. En primer lugar se observa que actualmente, el presupuesto es 21.5% del PIB más alto que hace dieciséis años. Este aumento ha sido posible, desde el punto de vista de las fuentes, gracias al aumento en el crédito interno y externo, que contribuye con el 48.9% de los recursos utilizados, y en menor medida, al aumento de los ingresos tributarios, que aporta el 27.6%. Otros recursos no tributarios junto con las privatizaciones explican el 23.5% restante de las fuentes.

³ Contraloría General de la República (2005). *Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2006*. Documento realizado por la Contraloría delegada para Economía y Finanzas Públicas.

Por el lado de los usos, el 53.5% del incremento está explicado por el componente de gastos de funcionamiento (que, no se debe olvidar, incluye recursos descentralizados en educación, salud y otros sectores, así como gasto en pensiones), 44% por el servicio de la deuda y apenas un 2% por la inversión. En síntesis, la obligaciones ‘inmediatas’ de gasto del gobierno central, inflexibles por lo demás, se reflejan en el considerable tamaño del Presupuesto General con respecto a la economía y en una acumulación de deuda peligrosa para la estabilidad y credibilidad del país.

Cuadro 4. Usos y fuentes del Presupuesto General de la Nación: 1990 vs. 2006
(%PIB)

Fuentes y usos	1990	2006	Variación	Contribución al crecimiento
<i>Fuentes</i>	13,2%	34,8%	21,5%	100%
Ingresos tributarios	8,9%	14,8%	5,9%	27,6%
Crédito interno y externo	2,3%	12,9%	10,5%	48,9%
Privatizaciones	0,0%	0,3%	0,3%	1,5%
Otros no tributarios	2,0%	6,7%	4,7%	22,0%
<i>Usos</i>	13,2%	34,8%	21,5%	100%
Funcionamiento	6,7%	18,2%	11,5%	53,5%
Servicio de deuda	2,6%	12,2%	9,6%	44,5%
Inversión	3,9%	4,3%	0,4%	2,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Otro ejercicio relevante para el análisis, es excluir los recursos correspondientes a los Establecimientos Públicos⁴ (\$10.1 billones) junto con las amortizaciones de la deuda (\$21 billones) y comparar la diferencia de lo restante (\$74.3 billones) con los ingresos totales de la Nación. El déficit fiscal resultante asciende a los \$20.3 billones de pesos, cifra equivalente a –6.8% del PIB. Este mismo cálculo para 2005 arroja un déficit de \$18.0 billones, es decir 0.4% del PIB menos que lo proyectado para el año siguiente.

Análisis de supuestos macroeconómicos

En general, los supuestos macroeconómicos con base en los cuales se programó el Presupuesto de 2006 no difieren significativamente de los pronósticos de Fedesarrollo, como ilustra el Cuadro 5. Para finales de este año, Fedesarrollo espera una apreciación un poco mayor de la tasa de cambio, lo que se podría traducir en un menor servicio de deuda externa así como en menores ingresos por las exportaciones de petróleo. No obstante, si esto ocurre estos dos efectos se cancelarían y por tanto el balance del Gobierno Nacional Central no sería muy diferente al proyectado. Algo similar ocurre con el crecimiento real del PIB, que

⁴ Algunos Establecimientos Públicos son: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) y el Fondo de Comunicaciones.

Fedesarrollo estima será un poco superior al estipulado en las proyecciones del Ministerio de Hacienda. Por este aspecto, igualmente, la diferencia no afecta de manera importante las cuentas del gobierno.

En cuanto a las proyecciones del 2006, Hacienda piensa que el Banco Central cumplirá la meta puntual de 4.5% de inflación mientras que Fedesarrollo piensa que no solo la cumplirá sino que la sobrepasará en 0.5%. Asimismo, supone una devaluación de la tasa de cambio nominal menor que la proyectada en el Presupuesto, así como una menor volatilidad de la misma. Finalmente, Fedesarrollo coincide con el Ministerio en el cálculo sobre crecimiento económico. Nuevamente, las diferencias no tiene mayores implicaciones en las proyecciones o partidas del Presupuesto presentado por el gobierno.

Cuadro 5. Comparación de supuestos macroeconómicos para 2005 y 2006 entre Ministerio de Hacienda y Fedesarrollo

	Ministerio de Hacienda		Fedesarrollo	
	2005	2006	2005	2006
Inflación doméstica fin de periodo, IPC	5,0%	4,5%	5,0%	4,0%
Devaluación fin de periodo	-1,5%	8,5%	-1,6%	2,6%
Devaluación promedio periodo	-10,3%	6,0%	-9,0%	5,2%
Tasa de cambio fin de periodo (\$)	2.358	2.554	2.402	2.464
Tasa de cambio promedio periodo (\$)	2.358	2.498	2.330	2.450
PIB real (variación)	4,0%	4,0%	3,9%	4,0%
PIB nominal (miles de millones)	278.584	303.089	280.327	303.106
PIB nominal (variación)	8,8%	8,8%	8,0%	8,0%
Importaciones (U\$ millones)	17.753	18.875	17.855	18.200
Crecimiento importaciones totales	20,7%	6,3%	12,0%	1,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fedesarrollo.

Es una lástima que este entorno de estabilidad macroeconómica, y moderación de los indicadores no se vea reflejado en el proyecto de presupuesto 2006, que se caracteriza por un aumento no consistente con ellos, especialmente en los rubros que admiten una cierta discrecionalidad. Este punto puede abordarse mejor desde la perspectiva de la relación entre lo político y lo presupuestal.

Política y presupuesto

En tiempos recientes, la ciencia económica ha desarrollado una teoría denominada “ciclos políticos”. Aunque tiene muchas variantes y no pocos críticos, su planteamiento esencial es que en la época previa a las elecciones “el gobernante de turno decide implementar una política expansiva que estimule la actividad privada de tal forma que los electores perciban un mejor clima económico y voten por el o por su partido”.⁵ Esas políticas expansivas pueden ser de tipo monetario o de tipo fiscal. Si bien cabe una controversia sobre la efectividad de esas manipulaciones en el

⁵ López, José Ignacio, 2004. “Los ciclos políticos y la reelección”. Carta Financiera No 127, ANIF, Junio 2004. Este texto contiene una buena síntesis de los aspectos más relevantes de la teoría.

momento en que el gobernante la requiere, los diversos estudios empíricos le han dado importante validez a esta teoría. En efecto, son varios los análisis que encuentran una variación significativa de ciertas variables dependientes de la discrecionalidad de los gobernantes en los años preelectorales, como constante histórica, y en países con diversos tipos de regímenes.

En Colombia, el diseño institucional de los tiempos electorales introduce una variación interesante a esta tendencia generalizada. Como bien se sabe, las elecciones presidenciales ocurren cada cuatro años, se celebran a finales del primer semestre del respectivo año y el nuevo gobierno se posesiona en el mes de agosto siguiente. Sucede, sin embargo que:

- a) El presupuesto del año electoral lo prepara e impulsa el gobierno de turno en el año preelectoral.
- b) Ese mismo gobierno ejecuta dicho presupuesto en el año propiamente electoral hasta el mes de agosto. El nuevo gobierno ha de ejecutar, en sus primeros cinco meses, un presupuesto diseñado por el gobierno anterior, y muy probablemente ejecutado en buena parte por él.
- c) Al mismo tiempo -y esto es lo más interesante-, como el presupuesto del año postelectoral debe presentarse por mandato constitucional en julio del año electoral a consideración del Congreso, el nuevo gobierno tendrá que ejecutar, en el año postelectoral, un presupuesto diseñado en su parte esencial por el gobierno saliente. De modo que en sus primeros 18 meses, un gobierno no tiene mayor injerencia en el propio manejo presupuestal.

Esta extensión ultra activa de la política presupuestaria más allá del período presidencial respectivo, introduce una variable peculiar a la aplicación de la teoría de los ciclos políticos en Colombia.

En la actual coyuntura, la aplicación de la teoría al caso colombiano debe, además incorporar la variable nueva de la reelección presidencial inmediata, que probablemente se va a aplicar por primera vez en el año 2006. Según López⁶, después de hacer un ejercicio comparado entre 55 economías democráticas para el período 1960-2001, “la evidencia sugiere que los países que tienen figura de reelección de sus gobernantes empeoran su situación fiscal en los años electorales, en especial si tienen régimen presidencial”. Colombia está en camino de convertirse un país con régimen presidencial y reelección.

¿Confirma o refuta el proyecto de presupuesto 2006 esta teoría?

Como se vio en párrafos anteriores, el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2006 propone un aumento del gasto en relación con 2005 de 13.1%. En los años anteriores cuyo presupuesto depende del Gobierno Uribe, la variación fue incluso superior. A manera de ejemplo, el presupuesto 2005 final aumentó en 15.4% en relación con 2004. De igual forma, el presupuesto 2004 aumentó en 13.8% en relación con 2003 (esto es, incluyendo las adiciones presupuestales de

⁶ Idem.

finales del año). En consecuencia, el presupuesto del año electoral 2006 no parece responder a teoría de los ciclos políticos, y mucho menos a su variante más aguda en los casos de reelección.

Ahora bien, estudios recientes sobre Colombia (Eslava y Drazen 2003, Eslava 2005) muestran que el fenómeno de los ciclos políticos no se observa al considerar el total del presupuesto, pero sí está presente cuando se tiene en cuenta la composición del mismo, en especial a nivel regional. En este orden de ideas, en este caso particular, el fenómeno consiste en que en años pre-electorales y electorales, el gobierno decide recomponer los gastos hacia rubros más visibles a los ojos de sus votantes (o a los votantes de su partido) en detrimento de otros gastos. Por esta razón, no existen manifestaciones de ciclos políticos en las variables agregadas. De modo que, si bien en el agregado no se percibe una manifestación de la teoría de los ciclos en el presupuesto 2006, algunos de sus renglones sí están caracterizados por un inusitado aumento, y se trata de rubros que responden al criterio de visibilidad propuesto por Eslava. Tal es el caso del presupuesto de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que aumenta en 72.4%, el ICBF, que aumenta en un 33.2%, el INVIAS, que aumenta en un 48%, Fondo de Comunicaciones, que aumenta en un 101% y Notariado y Registro en un 32%.

Cosa distinta, no relacionada con el ciclo electoral específicamente, pero en todo caso muy significativa, es el inusitado aumento de los presupuestos durante el actual cuatrienio, en relación con las tendencias históricas anteriores. En pesos constantes de 2005, el presupuesto de 2006 equivale a casi el doble del presupuesto de 1996, y ha aumentado en términos reales (esto es, descontando el efecto de la inflación), en un 7% anual desde el 2002. Esto no refleja la aplicación estricta de un principio de austeridad.

El problema de los salarios

Uno de los aspectos más debatidos en el ámbito presupuestal durante la presente década ha sido el relacionado con el aumento salarial de los funcionarios públicos. En años de restricción fiscal, los gobiernos han congelado los salarios o los han aumentado por debajo de la inflación, o han graduado según niveles de ingreso los respectivos aumentos, y estas decisiones han producido una línea jurisprudencial muy dinámica y a veces contradictoria.

El proyecto de presupuesto 2006 se diferencia del de los años anteriores, por cuanto establece como política fijar un aumento salarial que equivale al 100% de la inflación (5%), teniendo en cuenta los parámetros establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En el presupuesto del 2004, por ejemplo, se congelaron los salarios y pensiones superiores a dos salarios mínimos. Las congelaciones salariales en años anteriores, tenían como propósito explícito disminuir de manera permanente el nivel de gasto público, en la medida en que se reduce la base sobre la cual dicho gasto se aumenta y, por supuesto, reducir las necesidades de financiación del presupuesto.

En general, la Corte ha estudiado la constitucionalidad de estos congelamientos bajo la premisa de que la necesidad de reducir el déficit fiscal –constitucionalmente válida– no puede invocarse como único argumento para congelar salarios, a menos que se demuestre la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la medida, toda vez que ella involucra la afectación del derecho de los trabajadores a una remuneración mínima, vital y móvil. La compleja jurisprudencia vigente sobre la materia se puede sintetizar de la siguiente manera:

- Existe un derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo de los salarios, y por ende, a que se realicen ajustes anuales en proporción igual o superior a la inflación causada en el año inmediatamente anterior.
- Este derecho no es absoluto, pero sus limitaciones deben justificarse plenamente.
- Por considerarse que afecta a una población vulnerable, los salarios iguales o menores a dos salarios mínimos no se pueden congelar en ningún caso.
- En consecuencia, las limitaciones a este derecho sólo pueden afectar a quienes ganan más de dos salarios mínimos.
- Estas limitaciones deben respetar el principio de progresividad (aumentarles más a los que ganan menos).
- Las diferencias de los ajustes entre escalas deben ser mínimas.
- Para que se pueda hablar de una limitación, y no de una supresión del derecho, el ajuste en la última escala superior no podrá ser inferior al cincuenta (50%) de la inflación causada en el año anterior. Si la inflación fue del 5%, el salario más alto debe aumentar por lo menos en un 2.5%.
- Durante la vigencia del Plan de Desarrollo respectivo, debe permitirse a los servidores públicos alcanzar la actualización plena de los salarios. Esta es, precisamente, la novedad que introduce el proyecto de presupuesto 2006, al actualizar todos los salarios en un 100%. Ahora bien, podría pensarse que la porción no devengada en congelaciones anteriores constituye una deuda en favor del servidor público, que debe ser resarcida antes de que culmine la vigencia del Plan de Desarrollo. Sin embargo, la Corte ha sido explícita en afirmar que “...la limitación del referido derecho no constituye una deuda a cargo del Estado que deba ser cancelada retroactivamente por este al término del período de cuatro años, sino un ahorro para hacer sostenible el gasto público social en condiciones macroeconómicas como las mencionadas en esta sentencia”⁷, y, como para que no quedara duda, el magistrado Manuel José Cepeda reiteró en una aclaración de voto que “esta conclusión es compatible con lo sostenido en la C-1017 de 2003, en el sentido de que las limitaciones admisibles cada año no constituyen una deuda”.
- En cada presupuesto anual, de no justificarse la limitación del derecho mencionado *con razones cada vez más poderosas*, deben incorporarse partidas suficientes que garanticen efectivamente la actualización plena de los salarios durante la vigencia del Plan de Desarrollo.
- El ahorro que obtenga el estado como consecuencia de las limitaciones salariales sólo puede destinarse a la inversión social.

⁷ Sentencia C-391 de septiembre 29 de 2004. Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

La Corte se ha visto en la obligación de producir unas reglas tan detalladas y específicas por cuanto el Congreso aún no ha expedido la ley que reglamente el derecho constitucional de los trabajadores a recibir una remuneración mínima, vital y móvil. La inactividad del legislador ha obligado al alto tribunal a suplir los vacíos.

Conclusión

Una vez más, el proyecto presupuestal del 2006 pone de presente las inflexibilidades y rigideces de la distribución de recursos públicos en Colombia, y reitera los peligrosos niveles de endeudamiento del estado colombiano. Además, resalta la poca austeridad del gobierno en la partidas flexibles del presupuesto, en un momento propicio para una política fiscal ortodoxa. Contra la percepción generalizada y los pronósticos de la teoría, no se percibe un aumento significativo en el monto del presupuesto que pueda asociarse directamente al ciclo electoral del próximo año, y mucho menos al fenómeno de la reelección, aunque algunos rubros de alta visibilidad pública sí parecen responder el modelo de los ciclos políticos. El presupuesto restaura el nivel adquisitivo de los salarios oficiales, lo cual debe percibirse como acorde con los lineamientos de la Corte Constitucional, pues el ajuste fiscal no puede hacerse indefinidamente, como bien lo ha reiterado la Corte Constitucional, por la vía de afectar derechos constitucionales.