

Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia

Rudolf Hommes R.¹

I. INTRODUCCION

La independencia de los bancos centrales tiene un efecto sobre los resultados macroeconómicos de los países y finalmente sobre la inflación². Una relación similar existe entre las instituciones presupuestales y el desempeño fiscal de los gobiernos. Dichas instituciones pueden afectar los resultados fiscales³.

Existe evidencia, que indica que una posición fuerte de la autoridad presupuestal frente a otros miembros del gobierno o el mayor poder del Ejecutivo frente al Congreso, llevan a una mayor disciplina fiscal⁴. Eichengreen encontró que un "buen número de reglas que requieren un presupuesto balanceado están relacionadas de manera significativa con mayores superávits (menores déficits)⁵ en las cuentas fiscales regionales de los Estados Unidos". Igualmente, Poterba observó que normas y factores políticos, tales como el control de la legislatura estatal por parte de un partido, son importantes para explicar las diferencias en el desempeño fiscal de diferentes estados de los Estados Unidos⁶.

¹ El presente artículo hace parte de una investigación acerca del efecto de las instituciones presupuestales en el desempeño fiscal de los países latinoamericanos, conducida para la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo por Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Ernesto Stein y el autor, quien se desempeñaba como consultor para dicha Oficina. El texto original fue escrito en inglés y fue publicado como un documento de trabajo de la Oficina del Economista Jefe del BID (Working Paper Series 317). La traducción es de María Mercedes Rueda.

² Alesina, Alberto, (1988) "Macroeconomics and Politics", NBER Macroeconomics Annual 3:13-52.

³ Un muy buen resumen de la literatura al respecto y sobre la hipótesis dominante se encuentra en Alesina, Alberto y Roberto Perotti, "Budget Deficits and Institutions", Primer Borrador, Noviembre de 1994.

⁴ VonHagen, J., (1991) "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints", *Journal of Public Economics* 44: 99-110.

⁵ Eichengreen, Barry, (1991) *¿Should the Maastricht Treaty be Saved?* Princeton: Princeton Studies in International Finance, Department of Economics, Princeton University, p. 31.

⁶ Poterba, James, (1994) "State responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political Economy* 102, No. 4: 799-821.

Básicamente, la premisa es que normas y regulaciones que otorgan más poder al Ejecutivo frente al Congreso, se traducen en menores déficits. De manera similar, cuando las autoridades presupuestarias poseen herramientas institucionales para manejar conflictos dentro del gobierno durante la preparación del presupuesto y para controlar el apetito de los ministros del gasto, se pueden presentar menores déficits. Lo mismo sucede cuando normas estrictas gobiernan la ejecución del presupuesto, en el sentido de restringir la libertad del gobierno para cambiar aspectos presupuestales o para incrementar el gasto por encima de la autorización original del Congreso. En ese caso, los resultados fiscales probablemente serán más conservadores comparados con regímenes presupuestales en los cuales se permite que el gobierno proceda más libremente. La transparencia fiscal arroja mejores resultados porque fomenta la responsabilidad, y la universalidad del presupuesto -supresión de partidas extra-presupuestales- se traduce en una mayor disciplina fiscal.

En este orden de ideas, es posible que restricciones fiscales formales, tales como normas de presupuesto balanceado de carácter limitativo o vínculos automáticos con la tributación que obliguen al Congreso a incrementar los impuestos cuando el déficit esperado es grande, puedan conducir a menores déficits (mayores superávits). Los gobiernos de coalición son particularmente adeptos a incrementar el presupuesto, y los gobiernos fuertes tienen una mayor posibilidad de solucionar déficits presupuestales que los gobiernos débiles o divididos⁷. Por otra parte, cuando el presupuesto es diseñado en con-

junto con un programa macroeconómico y la composición y el tamaño del déficit están subordinados al logro de metas macroeconómicas, el resultado fiscal puede ser más conservador. Finalmente, debe notarse que cuando las instituciones y controles presupuestales sobre los gobiernos locales y regionales son débiles, el gasto autónomo y el endeudamiento de los gobiernos regionales pueden contribuir a un mayor gasto deficitario⁸.

Un proyecto de investigación de la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo ha encontrado evidencia preliminar, pero contundente, de que las instituciones presupuestarias en América Latina tienen un efecto significativo sobre los resultados fiscales (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein). En este trabajo se ha construido un índice de desarrollo de instituciones presupuestales, siguiendo la línea de pensamiento descrita en los párrafos anteriores. El Gráfico 1* ilustra la relación entre este índice y el déficit primario en 20 países latinoamericanos. Los resultados sugieren que instituciones fuertes tienen un impacto en el desempeño fiscal.

Se puede observar que muchas de estas normas y regulaciones están presentes en Colombia, y que el sistema se ha ido desarrollando desde mediados del siglo pasado, muy intensamente a partir de 1985. Probablemente estas instituciones y la política fiscal prudente que fomentan, han hecho posible que Colombia exhiba un récord de estabilidad fiscal dentro del continente (Gráfico 2), que se refleja de forma similar en términos de crecimiento estable e

⁷ Estas características de los procedimientos e instituciones fiscales se discuten con gran detalle en Alesina A. y R. Perotti, *op. cit.*, pp. 18-34, donde se revisan varios estudios empíricos.

⁸ Hommes, Rudolf, (1995) "Conflicts and Dilemmas of Decentralization", presentado en el Seminario Anual sobre Desarrollo del Banco Mundial (Washington, Mayo 1 y 2, 1995).

* Los gráficos aquí mencionados aparecen en el Anexo No. 1.

inflación estable y predecible⁹. En la siguiente sección se analizará cómo estas instituciones entraron en vigencia dentro del contexto de la historia económica del país. Pero primero, es necesario explicar la naturaleza de estas instituciones colombianas y sus procedimientos.

Como primera medida, el Banco Central no puede hacer préstamos al sector privado. Sólo puede financiar al gobierno cuando su Junta Directiva autónoma vota unánimemente en favor de este financiamiento. Desde 1991, cuando la nueva Constitución estableció el Banco Central como una institución autónoma, ni el gobierno ni el sector privado han sido financiados por el Banco Central, mientras que en el pasado este mecanismo de financiamiento era utilizado frecuentemente.

El Ministro de Hacienda, conjuntamente con el Presidente, es responsable de presentar el presupuesto al Congreso, hecho que le otorga a este ministerio mayor autoridad con respecto al presupuesto que a los demás, especialmente en lo respecta al tamaño de dicho presupuesto. El Director de Planeación Nacional goza de una autoridad considerable sobre la distribución y el tamaño del componente de inversión del presupuesto nacional. La ley establece que el presupuesto debe ser consistente con un programa macroeconómico anual, aprobado por el gobierno en conjunto con el Banco Central. Esto actúa como una restricción formal. Ella puede llegar a ser más efectiva que las normas fijas de presupuesto balanceado debido, a que los superávits presupuestales y los pequeños déficits

no constituyen siempre el mejor resultado en materia fiscal ni son necesariamente deseables bajo cualquier circunstancia.

Frente al Congreso, el Ejecutivo es bastante poderoso a la hora de la discusión y aprobación legislativa del presupuesto. El Congreso tiene fecha límite para aprobar el presupuesto; si éste no es sometido a votación o no es aprobado, la propuesta original del gobierno se convertirá automáticamente en el nuevo presupuesto. El Congreso debe estudiar primero y separadamente el tamaño y, posteriormente, la composición del presupuesto. No se le permite aumentar los gastos -tanto en forma agregada como en ciertas partidas- ni reducir los ingresos sin la expresa autorización del Ministro de Hacienda.

Un presupuesto puede ser aprobado cuando los ingresos y gastos no están en equilibrio. Pero cuando existe un déficit, el gobierno debe proponer un incremento en los impuestos para cubrir la brecha fiscal. Si la reforma tributaria no es aprobada, puede cortar gastos de manera unilateral para lograr el equilibrio. Bajo condiciones normales, excepto en el caso de guerra o de "emergencia socio-económica", no se permite al gobierno incrementar los gastos por encima del presupuesto aprobado originalmente por el Congreso, sin devolverse al parlamento para buscar la aprobación de dicho incremento. Cuando el gobierno invoca un estado de emergencia, su decisión será revisada por el Congreso y el Consejo de Estado, con el fin de prevenir el mal uso de los poderes de emergencia. No hay mucha flexibilidad para cambiar los ítems del gasto, pero el gobierno puede reducir su gasto efectivo porque tiene un control estricto del flujo de caja a través del plan financiero. Este plan es aprobado por el Confis -Consejo Nacional para la Política Fiscal- en coordinación con el Banco Central.

⁹ Eichengreen, B., en Calvo, Guillermo, et al. *Debt, Stabilization and Development; Ensayos en Memoria de Carlos Díaz Alejandro*, Oxford and Cambridge, MA: Blackwell; (1995): "¿Colombia: An Underestimated Success?", Artículo presentado en Zurich en un Seminario sobre América Latina auspiciado por FUNDES (Mayo 24, 1995).

Estas instituciones y procedimientos se traducen en una autoridad fiscal excepcionalmente fuerte -Ministerio de Hacienda- con el poder de objetar a otros miembros del gabinete en diferentes etapas del proceso presupuestal y en un ejecutivo también excepcionalmente fuerte. En comparación con otros regímenes presupuestales latinoamericanos, Colombia sólo es superada por Chile y por los recientemente establecidos procedimientos de Perú, en los cuales los poderes del Ejecutivo y del Ministro de Hacienda son aún mayores.

La próxima sección examina el desarrollo histórico de las instituciones presupuestales y, la siguiente, intenta explicar cómo y por qué el particular patrón colombiano de comportamiento fiscal adquirió su desarrollo.

II. LA EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTALES

A. Instituciones presupuestales en el siglo IX

El papel protagónico del Ministro de Hacienda en los asuntos presupuestales se remonta a 1847. El entonces Secretario de Hacienda, Florentino González, creó el Directorio de Impuestos del Ministerio de Hacienda y emitió el primer conjunto de normas que regularían el proceso de preparación y aprobación presupuestal (Ley 7, Junio de 1847). El Ministro de Hacienda fue designado como responsable de la presentación del presupuesto al Congreso. Se consideraba que el presupuesto aprobado era el nivel máximo de gasto, que no podía ser excedido. Las partidas del gasto debían ser específicas y no indefinidas, y el servicio de la deuda tenía prioridad sobre cualquier otro gasto. Esta regulación inicial fue perfeccionada en 1851 bajo el apadrinamiento del Secretario Murillo Toro (Ley 14, Junio de 1951). Durante el período 1851-1892 los procedimientos presupuestales estaban

contenidos en las regulaciones fiscales y, aunque éstas fueron objeto de numerosas reformas respondiendo a varias crisis financieras, la primera organización moderna del procedimiento presupuestal no apareció sino hasta 1892¹⁰ en el medio de una crisis provocada por grandes incrementos en la base monetaria, inducidos por el financiamiento monetario del déficit¹¹. Esta primera "Ley orgánica del presupuesto" (Ley 33, Octubre de 1892) contenía una regla de presupuesto balanceado y hacía responsable al Secretario del Tesoro de suprimir gastos hasta que éstos igualaran a los ingresos. También introdujo el requisito de que todos los gastos contenidos en la propuesta y en la ley final del presupuesto aprobada por el Congreso, debían ser expresamente autorizados por una ley preexistente.

Antes de que esta ley fuera emitida, la nueva Constitución de 1886 había trazado los fundamentos del procedimiento presupuestal: i) No podría haber gasto público sin haber sido aprobado por el Congreso o las instituciones legislativas de los gobiernos de menores niveles; ii) Cada ministerio podría realizar su propia propuesta presupuestal y enviarla al Ministerio de Hacienda, responsable del proyecto final del presupuesto nacional y quien debía remitirlo al Congreso para su aprobación; iii) El Congreso debía aprobar el presupuesto de gastos y los medios para cubrirlos. Esto determinaba que el Ministerio de Hacienda era la autoridad presupuestal, y que el Congreso y las legislaturas de las municipalidades y departamentos eran responsables de

¹⁰ López, Luis Fernando, (1992) *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia* (Bogotá: Banco de la República, pp. 113-115).

¹¹ Meisel, Adolfo y Alejandro López, (1990) "Papel Moneda, Tasas de Interés y Revaluación Durante la Regeneración", en *El Banco de la República, Antecedentes, Evolución y Estructura* (Bogotá: Banco de la República, 1990, pp. 71-73).

la aprobación del presupuesto. Sin embargo, la Constitución limitaba severamente el poder del legislativo en este proceso, porque establecía que cuando el Congreso no aprobara el presupuesto para el año, se podría repetir el presupuesto aprobado previamente; más importante aún, también establecía que el gobierno podría incrementar el presupuesto de gastos si juzgaba que un mayor gasto era absolutamente necesario ("inevitable") durante períodos en los cuales el Congreso no estaba en sesión. Para legalizar estos gastos extraordinarios, todo lo que se necesitaba era que el Consejo de Ministros los autorizara y que el Consejo de Estado aprobara dicha acta. Cuando el Congreso volvía a sesionar era llamado a ratificar estas decisiones.

Esto, claramente, facilitaba el incremento de gastos e inducía al gobierno a esperar los recesos del Congreso para aumentar el presupuesto. También le otorgaba al Consejo de Estado un papel legislativo que se convertiría en vehículo para la corrupción clientelista. Esta Constitución y sus consecuencias presupuestales prevalecieron, sin embargo, hasta que una nueva Constitución fue aprobada en 1991, en la cual la aprobación del presupuesto por parte del Ejecutivo fue prohibida, al declarar que todos los gastos deben ser aprobados por el Congreso. Esto ha tenido, y se espera que tenga, un efecto restrictivo sobre las presiones tendientes a incrementar los gastos después de que el presupuesto ha sido aprobado, porque una nueva negociación con el Congreso es una aventura bastante costosa. La necesidad de obtener una nueva autorización del Congreso desanima las demandas de los ministerios relativas a aumentar los gastos y exige mayor transparencia en la propuesta inicial que el gobierno presenta al legislativo. Adicionalmente, la necesidad de más transparencia en el presupuesto aprobado por el Congreso, requiere nuevas habilidades del

Ejecutivo porque su aprobación, por primera vez en más de dos siglos, se ha convertido en un evento relevante. Anteriormente, este era un ritual sin sentido alguno, un gesto fingido a favor de la democracia. Naturalmente, el gasto aprobado por el Congreso será cada vez más importante, a medida que éste toma conciencia de su nuevo poder.

Muchas de las reformas del siglo diecinueve y algunas de principios del siglo veinte, no fueron llevadas a cabo en respuesta de crisis inminentes o como resultado de ellas. Fueron introducidas por funcionarios reformistas. Florentino González y Murillo Toro, por ejemplo, vieron la reforma presupuestal como parte de un amplio conjunto de reformas económicas, buscando introducir dinamismo al sector exportador de la economía.

La legislatura presupuestal de 1886 es parte de una contra-reforma política -la "Regeneración" de 1886- que le devolvió el poder al gobierno central. Los contra-reformistas del 86 tenían la intención de promover la moralidad y la disciplina social, y demandaban un mayor papel del estado¹². Las reformas fiscales, monetarias y financieras fueron preparadas para incrementar el control del gobierno central y la eficiencia del gasto, y para racionalizar el uso de recursos fiscales exiguos.

En algunos casos -las reformas de 1892- las regulaciones presupuestales fueron impulsadas más por la proximidad de la crisis y como una reacción a las presiones inflacionarias creadas por la política monetaria del gobierno, que por un ánimo reformista. La mayoría de las otras reformas presupuestales del siglo diecinueve, fueron motivadas por la severa escasez de recursos y por la necesidad de

¹² Bushnell, David (1993), *The Making of Modern Colombia, A Nation in Spite of Itself*. Berkeley, University of California Press, pp. 141-142.

administrar lo poco que había de manera eficiente. Los reformadores estaban motivados principalmente por buenos principios administrativos.

B. Instituciones presupuestales en el siglo XX

Como parte de los esfuerzos destinados a estabilizar la economía en los años inmediatamente siguientes a la "Guerra de los Mil Días", el proceso presupuestal fue reformado nuevamente en 1912 (Ley 10, Noviembre de 1912). Esta ley otorgó al Ministro de Hacienda el poder de definir la agenda de discusiones para la propuesta de la ley presupuestal y de los gastos extraordinarios dentro del Consejo de Ministros, y por primera vez, requería que el Congreso cumpliera estrictas fechas límite para la aprobación del presupuesto, incrementando de esta forma el poder del ejecutivo frente al legislativo. Otra ley del período (Ley 3, Julio de 1916) dio prioridad a los gastos destinados a partidas específicas, iniciando una práctica presupuestal que reduce flexibilidad y que tiende a incrementar el tamaño de los déficits. Esta modalidad de recursos con destinación específica penetró en los procedimientos presupuestales de Colombia, hasta que fue eliminada por la nueva Constitución de 1991, con excepción de los compromisos relativos al gasto social ya existentes.

Otra ley (Ley 7, Agosto de 1916) limitó aún más las fechas límite en que el Congreso debía cumplir con la aprobación del presupuesto, e introdujo la noción de que el equilibrio presupuestal consiste en la igualdad entre gastos e ingresos más nuevas deudas, neutralizando de esta forma el efecto que la medida de presupuesto balanceado existente podría haber tenido como fuente de restricción presupuestal. Esta ley, sin embargo, limitó la capacidad del Congreso para incrementar los gastos, puesto que establecía que cualquier nuevo gasto debía ser financiado con un nuevo ingreso o, en su defecto, con recortes en otros gastos.

No fue sino hasta 1923 que una norma de procedimiento moderna fue aprobada para los procesos presupuestales (Ley 34, Julio de 1923). Esta ley es el origen de muchas de las prácticas presupuestales aún vigentes en Colombia. La motivación detrás de esta ley era la necesidad de obtener crédito externo. En 1923 Colombia era uno de los países más atrasados del continente. La infraestructura iba de deficiente a inexistente. La extensión total de la red ferroviaria era sólo de 1.481 km, una de las menos extensas de la región. Esto impulsó al gobierno de Pedro Nel Ospina a buscar préstamos externos para financiar la inversión pública, incrementando de esta forma el apalancamiento de la indemnización de los Estados Unidos por la separación de Panamá y tomando ventaja del boom de Wall Street de comienzos de los años 20. Los banqueros extranjeros presionaron a favor de reformas como la creación de un Banco Central, la adhesión al patrón oro y la adopción de procedimientos presupuestales "modernos". Para lograr esto, el gobierno colombiano contrató los servicios de consultoría de una misión liderada por el profesor de economía de la Universidad de Princeton, Edwin W. Kemmerer -el "Doctor Dinero" de los Andes-. Las reformas fueron entonces impuestas desde afuera y motivadas por la escasez de recursos y por el deseo de obtener financiamiento externo¹³.

La misión Kemmerer trazó la nueva ley para determinar el presupuesto, y su ejecución y control. Después de ser aprobada por el Congreso, definió la mayoría de los principios básicos del manejo del presupuesto en Colombia vigentes en la actualidad. Esta nueva ley estableció que el Congreso no puede

¹³ López, Alejandro, (1990) "Realizaciones, limitaciones y tensiones internas de la Misión Kemmerer en Colombia", en *Banco de la República*, op.cit., pp.239-249. Ver también Eichengreen, Barry (1989) "House Calls for the Money Doctor: The Kemmerer Missions to Latin America, 1917-1931".

aumentar unilateralmente el tamaño del presupuesto y que cualquier nuevo gasto requiere de la previa autorización del ejecutivo para ser incluido en él. Este es un paso importante para fortalecer al ejecutivo en las negociaciones del presupuesto. Además, la nueva ley estableció claramente que los préstamos no podrían considerarse como ingresos y requería que los gastos corrientes fueran menores que los ingresos de los gobiernos locales, imponiendo una leve norma restrictiva que fomentaría el ahorro público. También definió de forma precisa los gastos extraordinarios "inevitables", limitando la capacidad del ejecutivo para aumentar el presupuesto a través del Consejo de Estado, sin necesidad de la aprobación del Congreso. Finalmente, permitió al gobierno cortar gastos ya aprobados por ley, cuando los gastos corrientes superaran los ingresos totales.

Kemmerer fue llamado a liderar una nueva misión en 1931 con el fin de aconsejar al gobierno en asuntos monetarios y financieros, en una época en que Colombia sufría los efectos del colapso de Wall Street en 1929 y de la recesión mundial. Los precios del café habían caído dramáticamente y el país tenía dificultades para cumplir con el servicio de la deuda externa obtenida por el gobierno central y los gobiernos locales durante los años "a go-go" de la Danza de los Millones.

Como resultado de esta misión, se trazó una nueva ley orgánica del presupuesto que perfeccionó las normas creadas por la misión anterior (Ley 64, Mayo de 1931). Esta ley limitó aún más la capacidad del Congreso para incrementar los gastos y el tamaño del presupuesto y fortaleció la autoridad del Ministro de Hacienda, al requerir que cualquier nuevo gasto debía tener su aprobación antes de ser incluido en el presupuesto. Esta ley, además, eliminó las reservas presupuestales al final de cada año, excepto aquellos gastos relacionados con el servicio de la

deuda, gastos corrientes previamente aprobados y sancionados por el Ministro de Hacienda que no habían sido pagados al final del año fiscal y contratos vigentes, siempre y cuando estas mismas cantidades fueran incluidas en el presupuesto del nuevo año. Desafortunadamente, estas últimas provisiones fueron consideradas demasiado restrictivas y fueron reformadas por un acta administrativa de la Contraloría General de la República de manera cuestionable¹⁴. En 1995, el entonces Ministro Guillermo Perry volvería a cometer este mismo error, también de manera cuestionable.

Los procedimientos contenidos en esta ley permanecieron virtualmente intactos hasta 1950, cuando fueron reformados por un decreto de "estado de sitio" (Decreto 164, Enero de 1950). Este decreto hacía parte de un grupo de medidas destinadas a controlar el ascenso repentino de la inflación que no se había contenido durante el período 1946-1950, y que tuvo su pico en 1950 (20.5%)¹⁵.

Este decreto creó la Dirección del Presupuesto dentro del Ministerio de Hacienda, entidad responsable de la preparación de la propuesta presupuestal (proyecto del Presupuesto) y de la vigilancia de la ejecución y del control interno del presupuesto. Lo anterior estableció definitivamente la supremacía del Ministro de Hacienda sobre todos los demás ministerios en aspectos relacionados con el proceso presupuestal, dándole al ministerio, a través de la

¹⁴ Esta información fue una contribución de Alfonso Palacio Rudas, entonces vinculado a la Contraloría. Curiosamente la historia se repite, porque los políticos han presionado al gobierno para que desaparezca la disposición que elimina gradualmente la reserva de partidas no gastadas, contenida en la nueva ley orgánica de presupuesto.

¹⁵ Meisel Roca, Adolfo, (1990). "El Banco de la República, 1946-1954 y la Reforma de 1951", en *El Banco de la República...* op.cit. p. 421.

Dirección del Presupuesto, amplios poderes para recortar el presupuesto durante el proceso de ejecución y para supervisar la efectividad de todos los gastos del gobierno. Este decreto también eliminó los gastos de destinación específica.

Durante los años del Frente Nacional (1958-1974) el Congreso no intervino directamente en la determinación de los nuevos procedimientos presupuestales, pero le dio al gobierno autorizaciones incondicionales para reformar procedimientos e instituciones. Esto permitió al gobierno hacer algún progreso, pero las autorizaciones no siempre fueron utilizadas de forma tal que se obtuvieran menores déficits.

Por ejemplo, en 1963 (Ley 21, Agosto de 1993) se creó una Junta Monetaria independiente del Banco Central, que se convertiría en la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria del país hasta la nueva Constitución de 1991. Los miembros de esta Junta eran el Ministro de Hacienda, el Director de Planeación, los Ministros de Agricultura e Industria, el Gerente del Banco Central, el Superintendente Bancario, el Director del Instituto de Comercio Internacional (INCOMEX) y dos asesores técnicos que determinarían la agenda y participarían en las discusiones pero no podrían votar. La composición de esta junta y las prácticas de financiación introducidas en la misma ley (el uso de las reservas bancarias para financiar el gasto del gobierno y el establecimiento de un presupuesto monetario para financiar las actividades del gobierno y del sector privado), fueron las semillas de un largo sesgo inflacionario durante el período 1963-1991¹⁶.

¹⁶ Urrutia, Miguel, (1994) "Autonomía del Banco de la República", en Acosta, Olga L. e Israel Fainboim (editores), *Las Reformas Económicas del Gobierno del Presidente Gaviria: Una Visión desde Adentro* (Bogotá: Ministerio de Hacienda, pp. 45-47).

Esto introdujo formalmente la práctica de un financiamiento cuasi-fiscal del sector privado, que sobrevivió hasta 1991. El presupuesto se le dejó a políticos y al gobierno, y el gasto cuasi-fiscal se orientó hacia el sector privado para subsidios y rescates de empresas en dificultades.

La nueva ley también dio autorización al gobierno para reformar las normas del proceso presupuestal (Decreto 1675, Junio de 1964). Este decreto introdujo el concepto de que el presupuesto debía reflejar las metas y objetivos del plan de desarrollo y de los planes de inversión del gobierno. Esto creó un vínculo entre el manejo de la economía en el corto y en el largo plazo y sentó las bases para una posterior coordinación entre la política macroeconómica y el proceso presupuestal.

Se introdujo el Departamento de Planeación como una nueva autoridad presupuestal a cargo del presupuesto de inversión, pero aún subordinada al Ministerio de Hacienda en las decisiones finales de preparación y ejecución presupuestales. Este decreto reforzó el poder del Director de Presupuesto y manifestó nuevamente que la destinación de partidas a gastos específicos estaba prohibida.

Además, incrementó el poder del ejecutivo frente al legislativo, porque determinó que cuando el presupuesto no fuera aprobado por el Congreso, el nuevo presupuesto sería el del año anterior más las adiciones decretadas por el gobierno durante los recesos parlamentarios. Sin embargo, en este nuevo régimen estaban consagradas las "reservas presupuestales" consistentes en autorizaciones de gasto del año anterior que se mantenían con vida, trasladando las nuevas autorizaciones para el año corriente. Ello crea un cúmulo de autorizaciones por ejecutar, que presiona hacia mayores gastos y nubla la transparencia del proceso presupuestal y sus consecuencias macroeconómicas.

Usando facultades especiales otorgadas por el Congreso, el gobierno promulgó un nuevo régimen presupuestal en 1973 (Decreto 294, Febrero de 1973). Este régimen integró al presupuesto nacional los presupuestos de instituciones públicas independientes, limitando el componente extra-presupuestal del gasto del sector público. Le dio al Conpes (Consejo de Política Económica y Social) un papel de coordinación, que eventualmente evolucionaría hacia la formulación de un programa macroeconómico que se convertiría en una fuente de restricciones para el presupuesto gubernamental.

Le otorgó al Departamento de Planeación un nuevo papel en la asignación de recursos para la inversión, pero sujeto a las restricciones de recursos impuestas por el Ministerio de Hacienda. Hoy en día, este papel del Departamento de Planeación está vigente y crea una dicotomía de funciones que promueve tensiones entre Hacienda y Planeación, que desde el punto de vista del desarrollo económico y social pueden ser sanas, pero que pueden presionar mayores gastos. Planeación, aunque co-responsable del desempeño macroeconómico de la economía, siempre está presionando por un mayor gasto de inversión. Esto, en una economía bien manejada, podría resultar en un mayor ahorro público, un mayor nivel de inversión pública y un mayor crecimiento. Pero, cuando intervienen los políticos, resulta en mayores presupuestos y probablemente en mayor inflación -a través del financiamiento monetario- dependiendo de la fuerza del Ministro de Hacienda y del apoyo que recibe del Presidente.

Independientemente del poder formal otorgado al Ministerio de Hacienda y a las autoridades presupuestales, el Presidente juega un papel clave en la represión fiscal, porque todas estas autoridades son funcionarios nombrados que pueden ser despedidos y reemplazados sin vacilación, en caso de desacuerdo entre el Presidente y su Ministro.

En 1981, el gobierno reguló el proceso presupuestal de los gobiernos de niveles menores, siguiendo los lineamientos existentes para el gobierno central y sus instituciones (Decreto 2407, septiembre de 1981). Debe notarse que las autorizaciones para el endeudamiento público en todos los niveles del gobierno estuvieron siempre centralizadas en el Ministerio de Hacienda, hasta 1994 cuando la nueva ley de reducción del sector público dio más flexibilidad a los departamentos y municipios, a pesar de la oposición denodada del Ministerio de Hacienda.

Después de una severa crisis económica y financiera a comienzos de los años 80, el gobierno reunió en 1985 a un grupo de economistas y otros expertos para evaluar los problemas fiscales y presupuestarios del sector público, bajo la dirección de Luis Fernando Alarcón, quien era Director de Presupuesto y más tarde se convertiría en Ministro de Hacienda. Este grupo y el ajuste iniciado en 1984 por el Ministro de Hacienda, Roberto Junguito, señalaron el comienzo de un proceso de construcción institucional que aún está vigente, y que ha reformado profundamente las costumbres presupuestales en Colombia.

Principiando en los últimos años de la administración Betancur, y durante las administraciones Barco y Gaviria, el gobierno afiló sus habilidades técnicas para el manejo presupuestal y para la programación y coordinación macroeconómica y financiera del sector público. Por primera vez durante esos años, el gobierno era capaz de producir evaluaciones rutinarias sobre la consistencia del programa macroeconómico para seguir el comportamiento de variables fiscales y macroeconómicas y para programar de manera coherente las políticas fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria. Estas nuevas habilidades fueron producto de la crisis fiscal de 1982-1989.

Las repetidas visitas de las misiones de supervisión del FMI bajo el Artículo IV del acuerdo del Fondo, hicieron necesario que el gobierno entrenara y mantuviera personal técnico capaz de producir y entender los datos requeridos regularmente por las misiones del FMI, usando el formato y la metodología del Fondo. Inicialmente, el Banco Central tenía el monopolio de la tecnología, pero después de varias misiones, estas habilidades técnicas fueron extendidas a Hacienda y a Planeación.

Fue en este ambiente de mayor capacidad de programación que se promulgó una cuidadosa reforma del régimen presupuestal (Ley 38, Abril de 1989; Decreto 3077, Diciembre de 1989; Decreto 41, Abril de 1989 y Decreto 2162, Septiembre de 1989). Se le dio al gobierno mayor poder para limitar el presupuesto del legislativo y del poder judicial, así como la autoridad de establecer objetivos financieros para las entidades para-estatales y hacer seguimiento de su desempeño financiero. Lo anterior extendió el control de las autoridades fiscales hacia todo el sector público no financiero.

La nueva ley introdujo formalmente un instrumento de coordinación macroeconómica del presupuesto -el plan financiero- que cubría la programación de las operaciones efectivas del total del sector público y exigía consistencia con un plan macroeconómico anual. Se requería que este plan financiero fuera compatible con el presupuesto de caja anual y con los objetivos de las políticas monetaria y cambiaria. En estas nuevas regulaciones, el presupuesto era también un elemento de coordinación con los planes del gobierno de mediano y largo plazo. Todos estos son requerimientos legales, pero el resultado final de importancia económica es que la programación y la presupuestación se han integrado al manejo macroeconómico como funciones esenciales que tienen que ser coordinadas dentro de una política que abarca también otras instituciones. Curiosa-

mente, en el pasado, la presupuestación era una actividad puramente burocrática y contabilística que se limitaba a acatar formalmente las disposiciones de la ley de presupuesto y supervisaba su acatamiento por parte de otras instituciones. Esto ya no sucede porque ha mejorado la programación. Sin embargo, el gobierno todavía está pobremente equipado para manejar los problemas de eficiencia del gasto público. Además, todavía no se considera a la presupuestación como una actividad de economistas, sino como algo afín a la contabilidad.

Un rasgo importante del nuevo régimen, y una ruptura con la tradición de concentración de la autoridad presupuestal en el Ministerio de Hacienda, fue el establecimiento del Consejo para la Política Fiscal (Confis), responsable de someter el plan financiero del sector público a la aprobación del Conpes -proceso formal que garantizaba coordinación macroeconómica- y de aprobar las operaciones efectivas anuales y los programas de ejecución presupuestal, mecanismos de calibración que estaban antes bajo el dominio del Director de Presupuesto. Este fue un paso hacia atrás para la autoridad del Ministerio de Hacienda debido a que, atribuciones que previamente habían sido exclusivas del Ministerio tales como la programación del flujo de caja, la ejecución presupuestal, el seguimiento del desempeño monetario y financiero y la supervisión de la ejecución presupuestal del sector público, fueron ahora otorgadas al Consejo del que formaban parte dos ministerios de gasto. ¿Cuál fue la razón para esto? Probablemente lo que sucedió es que los políticos y otros funcionarios públicos sufrieron el excesivo rigor del Ministerio de Hacienda durante el período de ajuste de 1984-1986. Los salarios del sector público fueron recortados en términos reales durante esos años y la inversión pública se redujo. Estos cambios fueron parte de una reacción dentro del gobierno y en el Congreso, en contra de la concentración del poder fiscal en un sólo sitio.

Para incrementar la efectividad del gasto público, esta ley requería que todos los proyectos de inversión fueran evaluados e incorporados en un "banco de proyectos" como condición necesaria para su inclusión en el plan de inversión. Esta nueva característica es muy importante, porque los demás procedimientos e instituciones están preparados para controlar la cantidad del gasto fiscal, y este es el primer intento para enfrentar el problema de la calidad de la inversión pública en un contexto técnico. El concepto de costo-efectividad es extraño al manejo fiscal y presupuestario en Colombia, y en la mayor parte de América Latina. En Colombia, la ausencia de controles de calidad y la consecuente falta de efectividad económica de la inversión pública, son resaltadas vívidamente por el hecho de que, cortes en la inversión pública durante los períodos de ajuste, aparentemente no tienen efectos significativos sobre el crecimiento económico (ver la sección de Racionalidad de los Procedimientos e Instituciones Fiscales).

El gobierno también fue autorizado para reducir sus gastos cuando se espera que los ingresos van a caer por debajo del monto aprobado en el presupuesto. Esta es una herramienta útil para el ejecutivo que le otorga flexibilidad en caso de choques negativos sobre los ingresos. La ley además reestructuró la Tesorería General de la República y limitó la autorización otorgada por el Congreso para utilizar el financiamiento del Banco Central a un nivel del ocho por ciento de los ingresos corrientes del gobierno en el año anterior. Aunque esta limitación es todavía muy laxa considerando que el déficit promedio de Colombia es tradicionalmente del mismo orden de magnitud, representó un paso en la dirección correcta. Adicionalmente, el nuevo régimen sujetó todo el endeudamiento público a la previa autorización del gobierno central. Lo anterior es particularmente importante para evitar el excesivo endeudamiento municipal y para-estatal.

C. La Constitución de 1991

Un gran cambio en el proceso presupuestal fue introducido por la Constitución de 1991. Primero que todo, se otorgó autonomía al Banco Central. Este sería dirigido por una Junta Directiva de siete miembros -cinco miembros autónomos, el Gerente del Banco y el Ministro de Hacienda -. El Gerente es elegido por la Junta. El Ministro de Hacienda no tiene poder de veto excepto en la aprobación del presupuesto del Banco y el Presidente de Colombia sólo puede nombrar dos miembros durante su período, a menos que renuncie otro. El Banco es la autoridad independiente en materia crediticia, cambiaria y monetaria. El gobierno es responsable de dotar al Banco con suficientes recursos para intervenir de manera autónoma en los mercados financieros con sus operaciones de mercado abierto, y para supervisar la tasa de cambio. El Banco es responsable de reducir la inflación año tras año. La Constitución también prohibió el crédito del Banco Central al sector público, excepto para proveer liquidez al sector financiero y cuando el Banco actúa como prestamista de última instancia del sector bancario.

Adicionalmente, la Constitución estableció la universalidad del presupuesto, prohibiendo gastos extra-presupuestales y sujetando todos los impuestos y contribuciones a la aprobación del Congreso. La nueva Constitución aumentó la transparencia del proceso, al establecer que el presupuesto remitido al Congreso y la ley de presupuesto que eventualmente este aprobaría, deben incluir todos los ingresos y gastos. No se previó un presupuesto balanceado, pero se estableció que el gobierno debe obtener los ingresos adicionales requeridos para balancear el presupuesto, en un proyecto separado. Si no se logra lo anterior, la Constitución autorizó al gobierno a cortar gastos hasta que el presupuesto quede balanceado. De esta forma, el gobierno es el

único responsable del resultado fiscal, y la aprobación otorgada por el Congreso sólo puede ser considerada como una autorización máxima de gasto. Esto permite al gobierno conducir una política fiscal coherente, consistente con los objetivos macroeconómicos.

La nueva Constitución aumentó el poder del ejecutivo al establecer una fecha límite para la aprobación del presupuesto por parte del Congreso, y al permitir que el gobierno adopte su propia propuesta presupuestal, en caso de que el Congreso no apruebe la ley de presupuesto antes de la fecha límite. Además, estableció que el Congreso no podría incrementar el gasto o adicionarle partidas, ni cortar ingresos existentes sin la expresa autorización del Ministro de Hacienda. Adicionalmente, suprimió la figura de los "auxilios parlamentarios" creada por Abdón Espinosa, Ministro de Hacienda en la administración de Carlos Lleras. A través de esta figura, todos los congresistas obtenían recursos presupuestales para sus fundaciones políticas sin ánimo de lucro, supuestamente para buenas acciones y obras públicas de importancia local. Sin embargo, cada vez más, estos fondos fueron usados para financiar sus campañas políticas y para promover un sistema clientelista corrupto que dio excesivas ventajas a los beneficiados. Originalmente, la idea era que los congresistas estuvieran interesados sólo en la cantidad asignada para estos auxilios y que, una vez determinado su tamaño, el gobierno no enfrentara trabas en la aprobación del resto del presupuesto. Esto se cumplió, pero el costo fue que el proceso de aprobación presupuestal estaba contaminado por intereses personales, y que el Congreso abdicó una de sus principales responsabilidades en una democracia -la discusión y aprobación del presupuesto- a cambio de estos auxilios.

Sin embargo, al proscribir los auxilios parlamentarios no se calmó el apetito de los políticos por las par-

tidas de libre asignación por parte de los congresistas, ni el ejecutivo ha logrado suprimir estas partidas. De esta forma, el proceso de aprobación presupuestal es temporada abierta para hacer clientelismo presupuestal. Los políticos buscan proyectos regionales y encuentran las maneras de desviar recursos a objetivos de carácter político. Como resultado de esto, en Colombia hay economistas que piensan que la abolición de auxilios presupuestales podría traducirse en mayores déficits futuros, y que haber abandonado ese mecanismo de satisfacer la presión clientelista del Congreso será costoso en términos de gobernabilidad y estabilidad fiscal. En efecto, el sistema que operó antes de 1991 tenía una división del trabajo y de recursos bien definida.

Urrutia (1991) sostiene que industriales, políticos y uniones sindicales se diferenciaban unos de otros y tenían influencia sobre distintos dominios. De acuerdo con él, el presupuesto no favorecía al sector privado sino que era gastado de forma imparcial y progresiva en programas que tenían algunas consecuencias distributivas¹⁷. La parte del presupuesto tomada por los políticos para sus propios programas clientelistas era pequeña y el sector privado moldeaba el déficit cuasi-fiscal del banco central a través de los programas de crédito dirigido, pero no afectaba el presupuesto. Con la creación de un banco central autónomo que no podía prestar al sector privado, las presiones por obtener subsidios del presupuesto o exenciones de impuestos se elevaron. De forma similar, ahora que los políticos no tienen acceso a los auxilios, demandan fondos clientelistas. En total, el sistema

¹⁷ Urrutia, Miguel, (1991) "On the Absence of Economic Populism in Colombia", en Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press.

está progresando hacia una democracia participativa, pero puede llegar a ser más costosa, mientras que se desarrollan las normas para sortear las nuevas presiones tendientes a incrementar el gasto.

Otra contribución importante de la nueva Constitución fue la supresión de los procedimientos que permitían incrementar el gasto durante los recesos legislativos. Estos procedimientos le dieron al gobierno y al Consejo de Estado poderes legislativos que no contribuyeron al recorte fiscal ni a la independencia y rectitud del poder judicial.

Además, se eliminaron todos los gastos de destinación específica, excepto los designados para gastos de tipo social, pero se le otorgó prioridad al gasto social sobre cualquier otro tipo de gasto (anteriormente, el servicio de la deuda detentaba esta prioridad), y se estableció que el presupuesto de inversión social sería siempre una proporción no-decreciente del presupuesto total. Estas dos normas van a contribuir a incrementar el tamaño del presupuesto a través del tiempo. Hasta ahora, su efecto ha sido insignificante debido a la creatividad del equipo de la oficina del Director de Presupuesto, pero eventualmente llegarán a ejercer presiones efectivas sobre el gasto.

Con respecto a la distribución del gasto social, se exigieron normas de distribución que tuvieran en cuenta las necesidades relativas y los niveles de miseria de las regiones, así como su desempeño fiscal y efectividad administrativa.

La Constitución dio un paso muy importante hacia la descentralización del gobierno y, consecuentemente, del presupuesto. Estableció que, cada año, una proporción creciente del presupuesto se destinaría a financiar la provisión de servicios que serían responsabilidad de los gobiernos departamentales y municipales. Además, determinó que los gobier-

nos municipales debían obtener una proporción de los ingresos corrientes del gobierno para financiar inversión social a un nivel local. Se definió que esta proporción sería el catorce por ciento en 1993 y que aumentaría hasta el veintidós por ciento de los ingresos corrientes en el año 2002.

La ley estableció que la proporción de los ingresos corrientes del gobierno central, que sería repartida a gobiernos regionales, debía ascender de treinta y cuatro por ciento en 1993 hasta el cuarenta y dos por ciento en el 2002. Los servicios que deberían asumir los gobiernos regionales son, básicamente, educación, salud básica, agua y alcantarillado, policía, obras públicas locales, protección ambiental y recreación.

Si los gobiernos locales asumen seriamente estas responsabilidades y utilizan los recursos transferidos para pagar por ellos, el efecto en el tamaño del presupuesto debería ser insignificante. Pero se ha observado que el gobierno central y los políticos no quieren renunciar a estas funciones, debido a que toda la estructura del clientelismo político, controlada desde la cima, estaba construida sobre ellas. La base de los mecanismos del "ancien regime" era la provisión de estas funciones por parte del gobierno central. De esta forma, los congresistas influenciaban la asignación de servicios y el gobierno recompensaba o castigaba a los gobiernos locales canalizando más o menos servicios a ellos. Para preservar este poder, el gobierno central está asumiendo nuevamente la financiación de estos servicios, de tal forma que se está re-centralizando el presupuesto y se crea también una presión de gasto desmedida porque la mayoría de los gastos deben ser financiados dos veces: una, a través de los ingresos transferidos por mandato constitucional y después, por segunda vez, a través de transferencias ad-hoc hacia los departamentos y municipios para obtener apoyo

político¹⁸. Además, el proceso de descentralización puede tener consecuencias fiscales adversas, porque en las etapas tempranas de la transición de formas de gobierno centralizadas a descentralizadas, es improbable que se desarrollen instituciones presupuestales fuertes a nivel local *pari-passu* con la descentralización.

A fines de 1994 el Congreso aprobó una ley que determinó las nuevas reglas para el proceso presupuestal bajo la Constitución de 1991. Esta ley contiene varios rasgos innovadores que deben señalarse de manera especial: introduce como principios básicos del proceso presupuestal, tanto la consistencia macroeconómica del presupuesto como la necesidad de auto-regulación del proceso, en el sentido de que, cuando los ingresos se incrementan por encima de los niveles normales debido a un choque positivo de ingresos de carácter temporal, el exceso de ingresos no debe ser incorporado inmediatamente como parte de los ingresos corrientes sino que debe ser ahorrado y absorbido en años posteriores. Esto le da la posibilidad al gobierno de ahorrar las utilidades de un nuevo incremento en la producción de petróleo y distribuir esta parte de los ingresos corrientes a gobiernos regionales, sólo cuando estos ingresos se han incorporado gradualmente en los presupuestos de años futuros. En el primer semestre de 1995, fue aprobada otra ley que convierte estos ahorros en un fondo de estabilización petrolera obligatoria para los ingresos procedentes de nuevos campos petroleros. Sin embargo, esta norma les permitió que el ahorro se invierta en bonos del gobierno, con lo cual se borró con una mano lo que se hizo con la otra.

¹⁸ La relación entre gobierno y recentralización y el marco político en que las transferencias *ad-hoc* a los gobiernos de menores niveles afectan el desempeño final del presupuesto puede verse en Hommes, R. *op.cit.*, p. 28.

La nueva ley de presupuesto de 1994 también devolvió el Confis al Ministerio de Hacienda, reintegrando la autoridad presupuestal a esa institución. Creó el vínculo formal entre el proceso presupuestal y las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, al disponer que el Banco Central debe asesorar al Congreso con respecto a los efectos macroeconómicos del presupuesto propuesto por el gobierno, que el presupuesto debe ser consistente con el programa macroeconómico aprobado por el Conpes cada año, y que el gobierno y el Banco Central deben coordinar los contenidos del plan financiero al cual debe subordinarse el presupuesto.

También autorizó al gobierno a eliminar todos los elementos del presupuesto que no hayan sido gastados al final de cada año¹⁹ (deben ser incorporados en el nuevo presupuesto si el gobierno y el Congreso así lo deciden), y a crear un fondo de estabilización -el Fondo de Recursos Excedentes- cuando se obtienen ingresos que podrían causar un desequilibrio macroeconómico.

La ley creó un nuevo elemento en la aprobación del presupuesto: la Comisión de Presupuesto del Congreso debe aprobar primero el incremento del presupuesto y luego votar sobre su contenido. Se esperaba que este procedimiento ayudara a controlar el apetito del Congreso durante la discusión del presupuesto, al establecer rápidamente su tamaño al comienzo del proceso de aprobación. Sin embargo, no parece haber sido una norma efectiva porque cuando se está decidiendo el tamaño, los miembros de la comisión presupuestal se están asegurando que sus proyectos y los de sus colegas obtengan financiamiento.

¹⁹ Inexplicablemente desde un punto de vista técnico, el Ministro de Hacienda Guillermo Perry y su Director de Presupuesto hicieron aprobar en el Congreso la derogación de esta norma. Es una ligereza que les cobrará la historia.

La ley le otorgó nuevos poderes al Ministerio de Hacienda, autorizándolo a cortar gastos cuando caigan los ingresos, cuando el Congreso no apruebe un incremento en los impuestos que permita balancear el presupuesto, o cuando la "coherencia macroeconómica" así lo requiera. Esto, acompañado de la definición del presupuesto aprobado por el Congreso como un máximo, da al gobierno una variedad de herramientas para ejercer recortes presupuestales. Esto representa una gran diferencia con respecto a la situación descrita por Eduardo Wiesner, quien como Ministro de Hacienda en 1982, públicamente dudó que algún gobierno tendría el apoyo político suficiente para detener el proceso de deterioro fiscal, que alcanzó un nivel crítico bajo su administración²⁰. Hay señales, sin embargo, que no permiten adoptar una posición sobre-optimista: la ausencia de auxilios que calmen la sed de los políticos, la separación de los políticos de la base monetaria y las reformas democráticas que no le permiten al ejecutivo aprobar adiciones al presupuesto sin la previa autorización del Congreso, implican nuevas presiones sobre el presupuesto de gastos. Esto requerirá habilidades adicionales, políticas y administrativas por parte del Ministerio de Hacienda. Es posible también que nuevas normas y regulaciones -instituciones adicionales- sean necesarias, y que se encuentre la manera de controlar a los Presidentes "manirrota".

Sin embargo, se ha podido mostrar un gran progreso después de un período de diez años de construcción institucional que principió el segundo semestre de 1984 y culminó con esta ley de presupuesto a fines de 1994. Los procedimientos presupuestales desarrollados en Colombia han facultado al

ejecutivo para ejercer un mayor control sobre los resultados fiscales. Centrar la responsabilidad en el gobierno quitándosela al Congreso cuando es posible, no asegura un buen manejo fiscal pero incrementa la probabilidad de una administración fiscal cuidadosa y permite, por lo menos, focalizar las responsabilidades en el Ministerio de Hacienda.

III. LA RACIONALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONES FISCALES

A. ¿Por qué importan los déficits públicos?

La evolución de las instituciones presupuestales sugiere que la política colombiana tradicionalmente ha apoyado políticas financieras ortodoxas y ha facultado al gobierno para desempeñarse de manera acorde. "En Colombia el manejo de los déficits fiscales y su financiamiento ha sido generalmente sólido. Episodios de política fiscal laxa han sido menores en comparación con otros países latinoamericanos. La "casi crisis" de comienzos de los 80 fue dirigida con el tiempo hacia un ajuste fiscal sostenido" (Easterly, 1994, p.262)

¿De donde proviene el apoyo político? ¿Por qué hay soporte político hacia menores déficits, en un país caracterizado por necesidades básicas insatisfechas e infraestructura deficiente? ¿Por qué se espera que los ministros de Hacienda colombianos deben ser despiadados en su búsqueda de menores déficits y son públicamente condenados cuando no lo logran, o incluso cuando encuentran los medios para aumentar el gasto público sin incrementar los déficits? Para tratar de responder estas preguntas, el punto de partida, y quizás uno de los elementos cruciales, es comprender hasta qué punto los déficits fiscales son buenos indicadores de salud macroeconómica y cómo afectan el desempeño fiscal en Colombia.

²⁰ Wiesner, Eduardo, "El Origen Político del Desequilibrio Fiscal", discurso pronunciado en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá, Junio 23 de 1982.

El primer factor que hay que considerar es la relación entre los déficits y la inflación. En Colombia, el gasto público o los déficits no exhiben por sí mismos una relación con la inflación, demostrable estadísticamente. El Gráfico 3 ilustra el comportamiento de la inflación y del déficit primario del gobierno central entre 1950 y 1992; el Gráfico 4 muestra el de la inflación y el del déficit del sector público no financiero de 1960 a 1992. No se puede establecer una relación clara entre los déficits públicos y la inflación²¹. Esto se confirma en otros estudios recientemente publicados y no parece ser únicamente una cualidad típicamente colombiana sino más bien un resultado general²². "La inflación y los déficits no muestran una correlación simple. Pero existe una asociación de largo plazo entre la inflación y un mecanismo de financiamiento del déficit -la creación de dinero-"²³. También existe evidencia de que la volatilidad de los déficits públicos muestran una asociación con la volatilidad de la inflación, cuando los déficits son grandes en comparación con los mercados financieros domésticos²⁴.

El financiamiento monetario de los déficits puede estar ligado a mayores tasas de inflación²⁵. Cuando

²¹ La correlación entre el déficit primario del gobierno y la tasa anual de inflación para el período 1970-92 es 0.28 ($t=1.31$ con 21 g.l.).

²² Easterly, William, 1994. "Colombia: Avoiding Crises Through Fiscal Policy", en Easterly et.al. (editores), op.cit. pp. 254-255.

²³ Outreach No. 10. Policy View from the Policy Research Department, The World Bank, Mayo de 1993.

²⁴ Una investigación en curso conducida por la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, indica que los efectos de los déficits fiscales sobre la inflación, no están relacionados con los primeros momentos sino con los segundos. La volatilidad de la inflación muestra una relación significativa con la volatilidad de los déficits fiscales, relativos al tamaño de los mercados financieros.

²⁵ Ibid, p. 253.

el déficit del sector público -o el déficit privado- es financiado a través de creación de dinero, contribuye a incrementar la inflación. El Gráfico 5 traza la relación entre el financiamiento del Banco Central y los déficits del sector público desde 1950, indicando que el financiamiento del déficit por parte del Banco Central fue sustancialmente mayor antes de 1984²⁶, excepto durante las administraciones Lleras Restrepo (1966-1970) y López Michelsen (1974-1978). Después de 1984, esta fuente de financiamiento fue reducida rigurosamente y la práctica fue virtualmente abolida en 1991 con la nueva Constitución, eliminando una fuente de presiones inflacionarias. Sin embargo, no se eliminó enteramente debido a que el Banco Central continuó utilizando el señoreaje para sus propias actividades de intervención en los mercados monetario y cambiario.

En Colombia existe la creencia de que, cuando los déficits crecen por encima de un umbral relativamente pequeño, las fuentes de financiamiento requeridas -financiamiento del Banco Central, crédito doméstico y externo- generan efectos colaterales que tienen consecuencias negativas a nivel macroeconómico. Como se ilustra en el Gráfico 6, cuando el déficit crece por encima de niveles históricos normales, su financiamiento interno se torna inusualmente grande. El Gráfico 7 indica que los intentos de financiar el déficit público con crédito doméstico pueden inducir considerables incrementos en la tasa de interés doméstica. También, dentro del sector privado existe el temor de que el gasto público podría inhibir la inversión privada, debido a que el país ha vivido más frecuentemente bajo condiciones de racionamiento de crédito,

²⁶ La correlación entre el déficit del sector público y el crédito del banco central al gobierno para el período 1950-90 es 0.77 ($t=7.49$ con 39 g.l.).

causantes de que el gasto público desplace a la inversión privada, que bajo condiciones de abundancia de capital. "El capital público tiene un efecto negativo sobre la inversión privada (...) y la contribución de la inversión pública al crecimiento es altamente incierta" (Easterly, 1994, p. 262). En otras palabras, retrasar o detener la inversión pública no ha tenido consecuencias negativas demostrables sobre el crecimiento. Probablemente, esto es causado por la escasa efectividad del gasto público. En todo caso ha reducido la relevancia del "trade-off" entre ajuste y crecimiento en la historia económica de Colombia.

Se percibe una relación fuerte entre el déficit de cuenta corriente y el déficit público (Gráfico 8). Además, existen fuertes vínculos entre la creación de déficits públicos y la apreciación de la tasa de cambio real.

Esto no solamente es causado por el hecho de que el gobierno tradicionalmente ha impuesto controles estrictos sobre el endeudamiento privado y ha monopolizado la utilización de crédito externo, sino también porque el déficit era parcialmente financiado a través de la creación de dinero y la expansión de la demanda se extiende hacia el sector externo.

También existe una fuerte relación entre el tamaño del déficit y los flujos de crédito externo (Gráfico 6) y la balanza comercial. Estos dos factores -déficit fiscal y financiamiento externo- afectan la balanza comercial en la misma dirección: un incremento en el superávit del sector público contribuye a generar mayores excedentes comerciales y una disminución en el financiamiento externo del déficit tiene un efecto similar (Easterly, 1994, pp. 257-259). Además, un incremento en el superávit comercial contribuye a la depreciación del tipo de cambio real (TCR), mientras que una disminución actúa en favor de su apreciación. De esta manera,

mayores déficits fiscales pueden causar indirectamente apreciación de la moneda.

El gasto del gobierno en Colombia, por otro lado, ha mostrado en el pasado una relación positiva con la tasa de cambio real -un mayor gasto del gobierno como porcentaje del PIB está asociado con depreciación de la tasa de cambio- (Easterly, 1994, p. 256)²⁷.

Con respecto al comportamiento de las tasas de interés domésticas, considerando la restricción financiera externa y el bajo impacto del gasto público sobre el crecimiento, la búsqueda permanente del equilibrio fiscal ha sido un acercamiento racional: el gobierno ha respondido a las presiones políticas para incrementar los gastos buscando mantener el déficit en niveles relativamente bajos, apremiando los ingresos cada vez que los gastos aumentan. Cuando esta norma se verifica frecuentemente, como ha sido el caso en Colombia, el proceso prácticamente se convierte en casi autorregulado porque hay un límite para aumentar los ingresos a través de impuestos, hecho que le pone un tope al crecimiento del gasto.

Esto también disuade poderosamente la creación del déficit cuando el Banco Central es independiente y cuando la disponibilidad de crédito externo está restringida desde afuera. El gobierno no puede sobredepender del crédito doméstico, dada la muy estrecha relación existente entre los déficits del sector público y la tasa de interés doméstica, y las negativas consecuencias que altas tasas de interés tienen

²⁷ La correlación entre la TCR y la balanza comercial para el período 1975-92 es 0.8 (t=5.33 y 16 g.l.). La correlación entre la TCR y el gasto del gobierno en t-1 para el mismo período es 0.64 (t=3.36 y 16 g.l.). La correlación entre la balanza comercial y el déficit del sector público para el período 1970-92 es 0.81 (t=6.44 con 21 g.l.).

sobre la estabilidad y el crecimiento. Los artífices de la opinión pública reaccionan negativamente a los incrementos de las tasas domésticas de interés real porque pueden causar una caída en la tasa de inversión privada como proporción del PIB, y finalmente pueden afectar el crecimiento²⁸. La relación entre tasa de cambio real y el déficit público también disuade poderosamente la creación del déficit en Colombia, debido a la existencia de un muy fuerte lobby del sector exportador y dada la abrumadora influencia tradicional de los productores de café y otros exportadores que están siempre buscando mayores precios para sus productos y que aborrecen la apreciación real de la moneda.

Por ende, al balancear los objetivos políticos de corto plazo con las demandas de largo plazo del manejo económico, las ventajas de una política financiera conservadora son claras para cualquiera que analice la situación, porque los mayores déficits afectan negativamente todas las variables que constituyen los elementos claves de la estabilidad macroeconómica y del progreso económico -crecimiento, inversión del sector privado, inflación, tasas de cambio reales y balanza comercial-. Lo que no queda muy claro todavía es por qué el gobierno, antes de Samper, ha buscado siempre una política sólida y muy racional en el largo plazo sin someterse al atractivo del gasto público en el corto plazo. Para responder esto es necesario penetrar en el dominio de la economía política. La preferencia mostrada por las instituciones presupuestales y por la racionalidad económica en el largo plazo debe ser un reflejo de quien realmente detenta el poder en Colombia.

Un aspecto que debe ser entendido, es que los electores de los Ministros de Hacienda en Colombia,

²⁸ Easterly, W. 1994, op.cit. p. 251.

no son los partidos políticos, ni el público, sino los gremios relativamente poderosos y muy vociferantes. Otro aspecto que debe destacarse es que, tradicionalmente, el grupo de presión más poderoso en Colombia ha sido la Federación Nacional de Cafeteros, un conglomerado y lobby de carácter mixto, que tuvo virtualmente el monopolio de las divisas durante muchos años y representó los intereses de los principales productores de bienes de exportación del país. Las otras agremiaciones están conformadas por exportadores o por productores de sustitutos de importaciones. No existe una asociación fuerte de consumidores y, afortunadamente para Colombia²⁹, no existe un lobby importador poderoso, ni tampoco un partido populista bien organizado. La izquierda ha sido un foco confuso de oposición a los partidos tradicionales y no ha tenido nunca un apoyo popular amplio ni influencia significativa sobre la opinión pública.

En materia económica, los artífices de la opinión pública son predominantemente los grupos económicos de presión, entidades independientes como Fedesarrollo y economistas particulares. Existe también una pequeña tecnocracia económica que puede aplicar presión de grupo sobre el gobierno. Dada esta mezcla de fuentes de opinión pública, debe existir, y existe, un sesgo definitivo en favor de políticas que no causen grandes déficits. Existe también una fuerte presión de la opinión pública para evitar políticas que puedan conducir a una apreciación de la tasa de cambio real. Esto no siempre ha sido así, pero desde 1967 se ha convertido en norma. Además, el sector privado casi siempre está a favor de menores tasas de interés y, dada la escasez de financiamiento externo, debe existir una fuerte preferencia por menores déficits públicos y por balanzas comerciales positivas.

²⁹ Urrutia, M. 1994, op.cit. p.251.

Dado que los grupos que podrían presionar por políticas populistas no tienen representación política o ante la opinión pública de manera permanente, la prudencia macroeconómica constituye la mezcla de políticas premiadas en Colombia. Políticamente ha tenido sentido para los gobiernos darle mucho peso a la creación y mantenimiento de instituciones fiscales fuertes que impidan excesos de gasto por parte del Congreso y controlen el endeudamiento del ejecutivo, debido a que los principales electores de la política económica se ven beneficiados con políticas fiscales prudentes y estables. El nuevo mandato constitucional, relativo a un Banco Central independiente, puso fin a los previos excesos que se daban al ser esta fuente de financiamiento de los sectores público y privado, y tiene el mismo aval que las instituciones fiscales fuertes.

Esta organización política puede ser criticada por ser de naturaleza indebidamente oligárquica, o por no permitir que otros mecanismos de participación democrática prosperen, pero en términos puramente fiscales ha sido una bendición. Ha facilitado la lenta pero segura transición de Colombia, que ha pasado de ser uno de los países más pobres del continente, a estar ubicado desde los años setenta en el grupo de países de ingreso medio.

Es particularmente interesante cómo el gobierno y los gremios económicos organizados han trabajado juntos para incluir un objetivo de tasa de cambio real en la política fiscal. Por ejemplo, en el pasado, el ajuste por choques positivos en los precios internacionales del café se logró más a través de medios fiscales, que a través de modificaciones de la tasa de cambio real. De forma similar, cuando los precios del café caen, los precios domésticos del grano son sostenidos utilizando recursos fiscales del Fondo Nacional del Café. Esto ayuda a explicar por qué, durante largos períodos de tiempo, la tasa de cambio real se ha movido independientemente

de los precios internacionales del café³⁰. Los productores de bienes de exportación diferentes del café y de bienes sustitutos de importaciones han sido protegidos del efecto de los booms internacionales sobre la tasa de cambio (tendencia hacia la apreciación), y han sido capaces de crecer y desarrollarse con relativa independencia de las variaciones en los precios del principal producto de exportación. En el largo plazo, esto ha hecho al país más elástico frente a choques externos, a través de la diversificación de las exportaciones.

Con todos sus méritos, el consenso gobierno-empresarios vigente en Colombia durante el período 1967-1991, también tuvo algunos costos, en su mayoría en términos de inflación y crecimiento. Esto está relacionado estrechamente con la política fiscal y merece ser analizado: aunque Colombia ha tenido una política fiscal estable, no ha sido sobre-restrictiva. Como norma, el gobierno ha elegido generar déficits moderados y estables, produciendo superávits sólo cuando las condiciones externas extremadamente favorables lo requieran. Estos superávits también han sido moderados. La tasa de inflación también ha sido estable pero moderadamente alta. Estos resultados de política parecen reflejar una preferencia nacional por la calle de en medio. Un conocido aforismo colombiano dice: "ni tanto que queme al santo, ni tan poco que no lo alumbré". En política económica, esta ha sido la regla.

Desde finales de los sesenta hasta comienzos de los noventa, Colombia tenía una política de tasa de cambio nominal que intentaba favorecer a los exportadores: a través de un mecanismo de crawling-

³⁰ Cárdenas, Mauricio, 1994, "Stabilization and Redistribution of Coffee Revenues: A Political Economy Model of Commodity Marketing Boards". *Journal of Political Economy*. 44:351-380.

peg, la tasa de cambio nominal estaba confinada a un sendero determinado por las inflaciones doméstica y externa. Estas tasas de inflación eran cuidadosamente supervisadas y proyectadas mensualmente y la tasa de devaluación estaba determinada por esta expectativa. Los pronósticos y la programación macroeconómica estaban basados en un supuesto de inflación estable, pero moderadamente elevada.

Adicionalmente, el Banco Central financiaba al sector privado a través de programas de crédito de fomento u otorgando directamente crédito a empresas de sectores deprimidos o en apuros. Estas actividades eran total o parcialmente financiadas a través de expansiones monetarias. La base monetaria era moldeada y distribuida por una Junta Monetaria, que la percibía como un presupuesto que debía ser asignado y desembolsado; el crecimiento de la base y de M1 era cuidadosamente programado para que la tasa de cambio nominal y el crédito al sector privado y al gobierno pudieran ser provistos. La regla de programación implícita era que M1 crecería a la misma tasa que el crecimiento esperado del PIB nominal, suponiendo una inflación estable. La devaluación de la tasa de cambio nominal sería programada, por lo tanto, con un objetivo de tasa de cambio real estable. Esto hizo a la inflación y a la devaluación fácilmente predecibles y se convirtió en una regla que se autosostenía. La adaptación a una alta inflación principió a comienzos de los setenta y continuó hasta 1991. El gobierno de Misael Pastrana ganó estrechamente las elecciones presidenciales de 1970 y buscó obtener el apoyo del público a través de expansiones del gasto público y de mayores subsidios cuasi-fiscales de crédito. Con el tiempo, el gobierno y el público llegaron a un acuerdo tácito: si la inflación se mantenía al rededor del veinticuatro por ciento al año, en una banda que no excedería el treinta por ciento, el público no buscaría reducir sus activos monetarios. El

gobierno también toleraba la indexación de contratos nominales y eventualmente aceptaba una forma de indexación de los salarios, ajustando cada año el salario mínimo con base en la inflación pasada³¹.

Dadas estas costumbres en el manejo monetario, y en vista de las fuertes presiones para evitar la apreciación de la tasa de cambio, es asombroso que Colombia tenga uno de los récords más notables -inflación estable y moderada-. Aún en una economía cerrada, mantener la tasa de cambio y el dinero bajo control es una misión improbable, pero explica por qué la restricción fiscal es esencial: no hay suficientes grados de libertad cuando la mayoría de las otras variables están predeterminadas. Aún así, el gobierno obtuvo el financiamiento que necesitó para un grupo de proyectos que favoreció y para sus programas estatistas de desarrollo, incluyendo su estrategia de promoción de exportaciones, al costo de una mayor inflación.

Jorge García García ha manifestado cómo estas políticas lograron mantener el consenso vivo "principalmente sobre premisas falsas", con algunos costos, pero produciendo resultados macroeconómicos estables.

La devaluación (nominal) no impidió una apreciación real del peso; tampoco favoreció a los exportadores o protegió a los sectores que compiten con las importaciones. Sin embargo, produjo la ilusión de que tenía que hacerse algo para favorecer a los productores domésticos. También contribuyó a mantener altos niveles de inflación. El público

³¹ Carrasquilla, Alberto (1994). "Desarrollo Reciente de las Políticas Monetaria y Cambiaria en Colombia", Borradores Semanales de Economía. Banco de la República, Bogotá, Colombia.

creyó que, establecer objetivos reales, impulsaba un crecimiento en las exportaciones y nunca se cuestionó si existía una relación o no entre liberalización comercial y promoción de exportaciones; y el país mantuvo (por muchos años) un régimen externo muy restrictivo. Colombia tenía una economía estable pero reprimida³².

B. ¿Realmente importan los cambios legales?

Colombia ha mostrado una destacada estabilidad en términos de inflación y déficits públicos, sin paralelo en el continente y con algunos pocos rivales fuera de él. Un récord similar puede ser reclamado en términos de crecimiento económico³³. Como hemos visto, las instituciones presupuestales han jugado un papel en este cuadro de estabilidad y crecimiento moderado. Aún así permanece una pregunta: Qué tan importantes han sido los cambios legales e institucionales para el desempeño fiscal. Para tener una impresión sobre esto, se desarrolló un test simple que compara el tamaño de los déficits primarios como proporción del PIB para tres años inmediatamente anteriores a cada una de las más importantes reformas presupuestales del siglo, desde 1931 hasta 1989, con su tamaño para los tres años inmediatamente siguientes a la reforma. Esto produjo dos muestras de 15 observaciones. El déficit primario promedio de los años precedentes a las reformas fue de 1.35 mayor que el de los años posteriores, como porcentaje del PIB³⁴.

³² Jorge García García (1994). "Crecimiento, estabilización y Ajuste en Colombia: Lecciones del Período 1966-1992" en Aparicio, Mónica y William Easterly (editores), Crecimiento Económico, Teoría, Instituciones y Experiencia Internacional. Banco de la República y Banco Mundial, Bogotá.

³³ Urrutia, Miguel, 1995. "The Climate for Investment: The Macroeconomic Framework", Bogotá, Banco de la República. Inédito.

Una observación casual de el Gráfico 3 muestra que los déficits se están reduciendo pero que hay un patrón cíclico. Los gobiernos permiten que la situación se deteriore y luego la corrigen. Esto se puede concluir también a partir de la comparación de antes y después de las reformas: aparentemente se requieren reformas periódicas para construir un espíritu de recorte del déficit, y este gusto desaparecerá con el tiempo, haciendo necesario un nuevo conjunto de reformas para despertar el espíritu ortodoxo una vez más. En conclusión, aparentemente las instituciones realmente importan, pero también los gobiernos y la opinión pública deben permanentemente trabajar con ellas, porque la efectividad de las reglas disminuye con el tiempo.

IV. CONCLUSIONES

El desarrollo de instituciones presupuestales en Colombia abarca un período que comienza algunas décadas después de la Independencia y continua hasta el tiempo presente. Ha sido un desarrollo gradual y, excepto por la descentralización del gobierno inducida por la nueva Constitución de 1991 que abrió una senda paralela para el desarrollo institucional de los gobiernos locales aún en su infancia, el proceso ha apuntado casi continuamente en una sóla dirección. La inercia de construcción institucional le ha dado al gobierno el poder para determinar de manera autónoma el resultado de la política fiscal en un marco democrático. La Constitución de 1991 le dio un nuevo significado democrático al proceso de aprobación presupuestal, y dio al Congreso más poder del que tenía en asuntos

³⁴ Las reformas se llevaron a cabo en 1931, 1950, 1963, 1973 y 1980. El déficit primario promedio para los 15 años que precedieron las reformas fue de 1.11% del PIB y el superávit primario promedio para los 18 años posteriores a las reformas fue de 0.24% del PIB. La diferencia de 1.35% del PIB es significativa ($t=3.61$, $p=0.0005$).

presupuestales. No obstante, actualmente el gobierno colombiano tiene las instituciones y los mecanismos que le aseguran el control del resultado fiscal y le permiten ser responsable por ellos, a pesar de las presiones políticas involucradas en los procesos de aprobación presupuestal y de formación de la política fiscal. Con las normas presupuestales que existen ahora y dada la autoridad del gobierno central en asuntos presupuestales, acompañada por la independencia del Banco Central, no es posible que un Ministro de Hacienda de nuestros días -como lo han hecho otros en el pasado- culpe al Congreso, al poder judicial, al sistema descentralizado de gobierno y a la Constitución o a la repartición de ingresos entre regiones, por la expansión del gasto público o por el resultado fiscal de un año determinado. Al contrario, la opinión pública puede señalar al gobierno como completo responsable de los resultados fiscales, porque se han puesto a su disposición las herramientas necesarias para un buen manejo fiscal.

Esto se deriva básicamente de las normas legales y de las instituciones que gobiernan la formación, aprobación y proceso de ejecución del presupuesto, en el cual el gobierno tiene la ventaja. El principal rasgo de este entorno legal es la independencia del Banco Central, porque asegura que el gobierno no se puede apropiarse del impuesto de inflación para financiar sus déficits o para subsidiar al sector privado. Entonces, existe la concordancia requerida entre el tamaño y distribución del déficit y un programa macroeconómico, en cuyo proyecto el Banco Central ha jugado un papel clave en coordinación con el gobierno. Esto provee la restricción fiscal que frecuentemente se busca, al imponer "reglas de presupuesto balanceado", sin los obstáculos derivados de estas reglas. Adicionalmente, si el Presidente es fiscalmente responsable, el Ministerio de Hacienda en Colombia tiene mayor poder que los demás ministerios en el proceso de formación pre-

supuestal, porque puede imponer su autoridad en la cuenta final cuando el presupuesto es llevado al Congreso en búsqueda de aprobación, y porque el proceso de formación presupuestal está sesgado a darle más poder a este ministerio y al Departamento de Planeación para definir objetivos y finalmente para asignar los gastos. Además, el Congreso, aunque dotado de autoridad para aprobar el presupuesto, no puede incrementar el gasto sin la expresa autorización del Ministro de Hacienda, ni puede amenazar al gobierno rehusándose a aprobar el presupuesto, porque en este evento el gobierno puede imponer por decreto la propuesta presupuestal que llevó al Congreso. Después de que el presupuesto es aprobado, el Ministro de Hacienda puede pedir al Congreso nuevos impuestos para balancear el resultado fiscal. Si estos impuestos no son aprobados, el Ministro de Hacienda está autorizado para cortar gastos hasta lograr el equilibrio. Durante la ejecución del presupuesto, no se pueden efectuar cambios entre partidas y los aumentos del presupuesto sin la autorización del Congreso están prohibidos, excepto en los casos en que un estado de emergencia pueda ser invocado de manera legítima.

La máxima autoridad que establece los objetivos mensuales del gasto y determina el flujo de caja es el Confis -una dependencia del Ministerio de Hacienda-. El manejo del flujo de caja es esencialmente la herramienta fiscal más importante, porque es la que finalmente determina la ejecución presupuestal y es manejada por Hacienda. En resumen, el Ministerio está equipado con todos los mecanismos para asegurar los resultados fiscales en contra de choques negativos derivados de acciones políticas y del Congreso, dentro y fuera del ejecutivo, con la única excepción de aquellos provenientes de la Presidencia de la República. También tiene las herramientas para reaccionar ante choques adversos derivados de mercados inter-

nacionales o hechos naturales. Adicionalmente, el gobierno también posee herramientas para sortear choques positivos. La ley orgánica del presupuesto introdujo dos nuevos principios al proceso de formación del presupuesto: coherencia macroeconómica y homeostasis. De acuerdo con la primera, el gobierno está autorizado a cortar gastos cuando el entorno macroeconómico así lo requiera; el segundo principio de auto-regulación, da la posibilidad al gobierno de crear fondos de estabilización cuando los ingresos excedan la capacidad de absorción de la economía, en casos como el incremento de recursos petroleros que se aproxima. Muchos de estos "lindos rasgos" del proceso presupuestal han sido realizados por las administraciones Gaviria y Barco. El gobierno Samper también ha mejorado el sistema, promoviendo una ley que ha sido aprobada y que le permitirá al gobierno crear y operar un fondo de estabilización petrolera, pero cometió un error imperdonable al revivir las reservas presupuestales.

Tal vez el aspecto más interesante del proceso es que hay fuertes razones macroeconómicas detrás del apoyo político que la política fiscal ha recibido en Colombia. Hasta la administración Samper, el mantenimiento de un pequeño déficit del sector público ha ayudado a Colombia a mantener una tasa de cambio estable y competitiva, ha contribuido a evitar grandes oscilaciones en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y la ha mantenido dentro de niveles sostenibles, y ha sido un factor clave para evitar incrementos sustanciales en el endeudamiento público que hubieran reducido el déficit en la balanza comercial y contribuido a la apreciación de la moneda. Además, la economía política del manejo fiscal en Colombia puede ser enriquecida, si se tiene en cuenta que la inversión pública no es un complemento de la inversión privada, sino un sustituto indeseable; y que en Colombia el creci-

miento no sufre considerablemente cuando el gobierno debe reducir su inversión para acomodar los programas de ajuste fiscal. Esto es particularmente crítico porque puede indicar que, a pesar de todos los procedimientos que actúan a favor de menores déficits, no hay instituciones que controlen la calidad y efectividad del gasto público.

El análisis de la economía política de las políticas fiscal y macroeconómica desde 1967 arroja varias conclusiones interesantes. Primero, provee un marco político para explicar porqué los colombianos prefieren controlar el gasto público que dejarlo correr a ciegas. Un cuidadoso manejo de los déficits públicos se traduce en un desempeño macroeconómico más estable que tiende a beneficiar al sector privado y permite obtener su apoyo. Dado que no hay competencia activa de los electores con objetivos opuestos, esta política ha sido mantenida más fácilmente que en países donde el populismo se ha organizado como un partido político o donde las facciones políticas tienen mayor influencia sobre el presupuesto. La inflación se mantuvo en sus niveles moderadamente altos durante muchos años, sin ningún intento serio de reducirla permanentemente, porque era la forma de financiación monetaria de los déficits -en su mayoría- moderados; y el sector privado toleró el nivel predecible de inflación moderadamente alta, a cambio de crédito más barato y de una tasa de cambio real estable. Las políticas fueron exitosas en el sentido de haber producido estabilidad y crecimiento moderado. El tiempo dirá si el manejo económico en la economía más abierta que comenzó en 1991 será capaz de producir mejores resultados. Hasta ahora, se puede notar que en una economía abierta el gobierno debe aplicar aún más fuertes restricciones fiscales, si espera continuar proporcionando estabilidad de precios y de la tasa de cambio real.

Anexo 1

Gráfico 1. DEFICIT PRIMARIO/PIB E INDICE ESTRUCTURAL

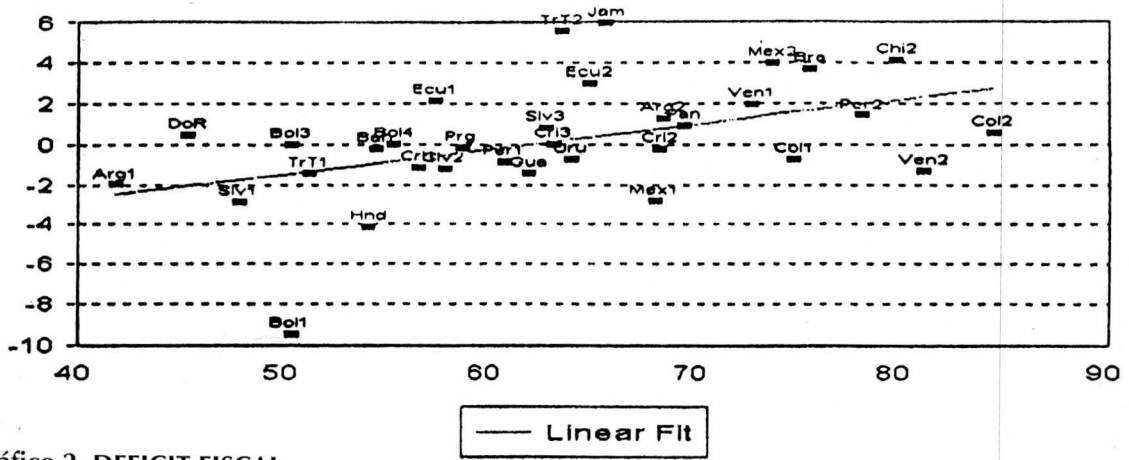


Gráfico 2. DEFICIT FISCAL

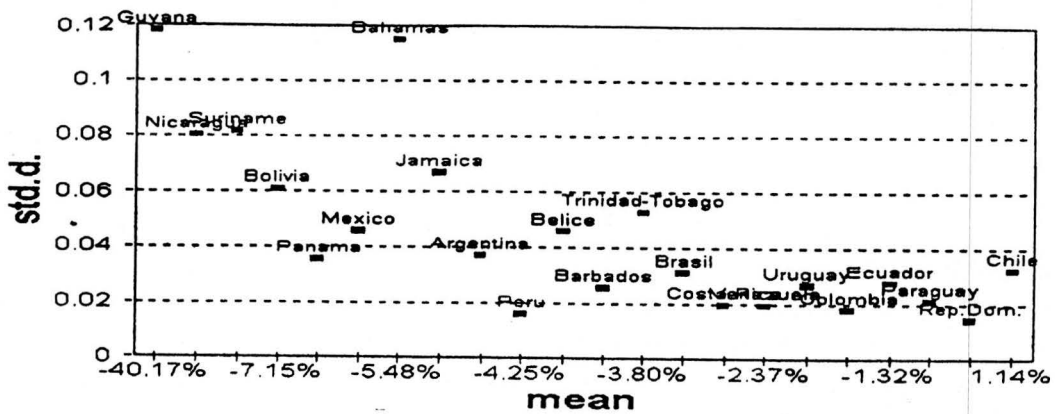


Gráfico 3. INFLACION Y DEFICIT PRIMARIO DEL GOBIERNO/PIB: 1950 -1992

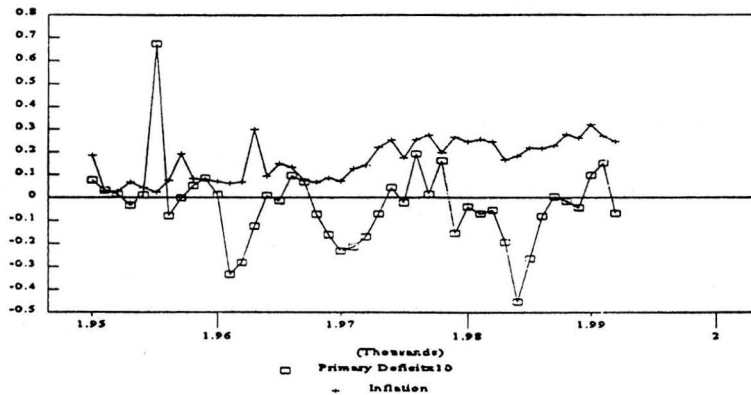


Gráfico 4. INFLACION Y DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO/PIB: 1960 - 1992

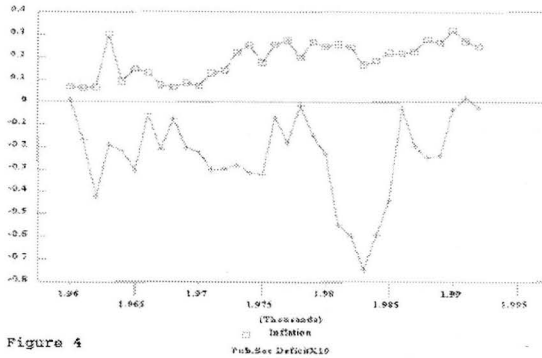


Figura 4

Gráfico 5. DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO/PIB Y BANCO CENTRAL

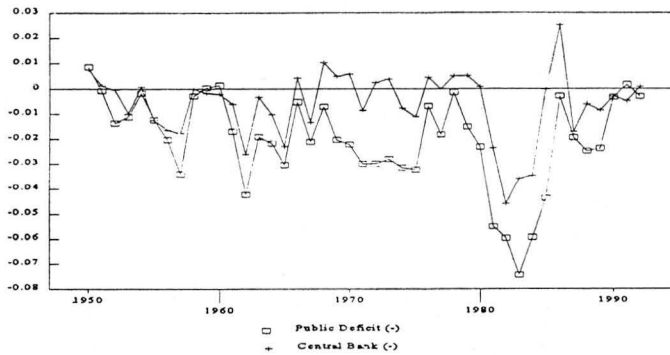


Gráfico 6. DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO/PIB Y FINANCIAMIENTO INTERNO Y EXTERNO

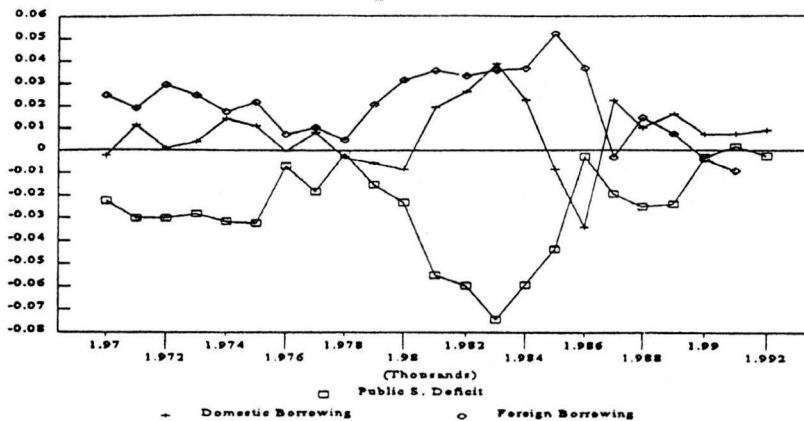


Gráfico 7. DEFICIT FISCAL/PIB Y TASA DE INTERES REAL

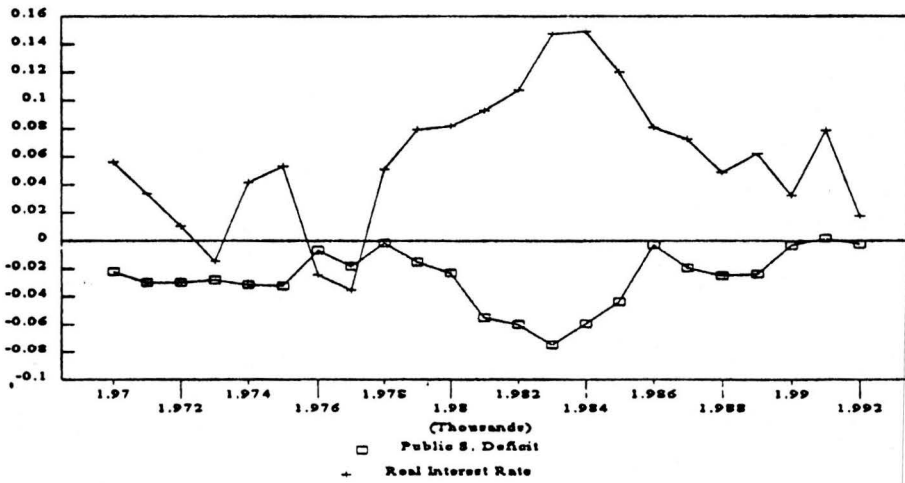


Gráfico 8. DEFICIT DE CUENTA CORRIENTE/PIB Y DEFICIT PUBLICO/PIB

