

El presupuesto de 1970 y el presupuesto de 2005: evidencia de decisiones económicas y fiscales de los últimos 35 años

Carolina Rentería R.¹

I. INTRODUCCION

Fedesarrollo cumple 35 años de fundado, y durante este tiempo hay una ley que el Gobierno ha presentado permanentemente como uno de sus principales instrumentos para la orientación de la política económica y fiscal del país y para el desarrollo de sus planes y programas de gobierno; que el Congreso de la República siempre ha aprobado y que suscita cada año toda suerte de interpretaciones y conjeturas: la Ley Anual de Presupuesto. Esta iniciativa ha sido estudiada, analizada, defendida y criticada por un buen número de economistas y analistas, de todas las tendencias económicas, sin que se haya logrado consenso respecto a lo que representa.

Los economistas tendemos a olvidar que las ideas y análisis sencillos pueden ser más productivos, explicativos y contundentes que complejas y largas investigaciones. Por esta razón, para esta publicación

me ha parecido conveniente hacer un paralelo entre el presupuesto del año 1970 y el del año 2005, comparando las fuentes de ingreso y financiamiento, así como el nivel y composición de las responsabilidades de gasto. Obviamente con un ejercicio así de sencillo, se corre el gran riesgo de minimizar o ignorar transformaciones importantes a lo largo de estos años, sin embargo resulta igualmente interesante comprobar que el presupuesto no solo corresponde a una fotografía anual, sino que el análisis a través del tiempo de estos cortes transversales permite recrear una "película" sobre la política presupuestal y fiscal del país.

El presupuesto es una de las principales herramientas para la ejecución de la política económica y fiscal por parte del Estado, lo cual lo convierte en un instrumento técnico y político. Un presupuesto debe buscar tres objetivos²: i) objetivos macroeconómicos de estabilidad y consistencia entre la disponibili-

¹ Directora General Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Investigadora en los años 1998-1999.

² Tomado de Fedesarrollo, *Debates Coyuntura Económica* No. 55, junio 2004, "La reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto", Carolina Rentería.

dad de recursos y el nivel de gasto, ii) objetivos respecto a la asignación sectorial o regional de los recursos públicos, buscando equidad en la distribución de los recursos de acuerdo a los requerimientos sociales, y iii) objetivos de eficiencia en cuanto a la utilización de los recursos públicos. La pregunta obvia es: ¿cómo, a la luz de estos tres objetivos, ha evolucionado el presupuesto colombiano durante este periodo de tiempo?

La estabilidad de la institucionalidad presupuestal colombiana es evidente. En los últimos 35 años se han realizado dos reformas presupuestales de carácter estructural. La primera es el Decreto-Ley 294 de 1973 y la segunda es la desarrollada por la Ley 38 de 1989, columna vertebral del actual Estatuto Orgánico de Presupuesto. Con el peligro de hacer simplificaciones excesivas, en el Decreto 294 la estabilidad macroeconómica primaba sobre cualquier otro objetivo, mientras que en la Ley 38 la estabilidad macroeconómica se asumía como dada y el gran objetivo era lograr la eficiencia en la ejecución del gasto.

La diferencia principal es que bajo la normativa del Decreto 294 de 1973, las apropiaciones que aprobaba el Congreso no pasaban de ser lineamientos de gasto, que tan sólo se convertían en autorizaciones reales una vez el Ministerio de Hacienda, con base en el seguimiento de los recaudos y del perfeccionamiento de los créditos, tenía certeza de que el gasto tenía una fuente efectiva de financiación. Mientras que el Ministerio de Hacienda no estableciera un acuerdo de obligaciones no había contratación, y mientras no diera acuerdo de pago no había giro.

El Decreto 294 de 1973 era más consciente de la limitación institucional existente en el país, de la existencia de presiones de gasto y de la necesidad de contar con instrumentos para hacerle frente a esta

situación. No sólo había una noción de restricción presupuestal más clara, sino que existían mecanismos para hacerla efectiva.

De otro lado, el proceso de determinación de rentas, aunque imperfecto, era más estricto que el actual, se requería de un aforo de la Contraloría General de la República y no era posible hacer apropiación alguna contra créditos no perfeccionados.

Este cuidado sobre el tamaño del presupuesto afectó la ejecución del mismo. Esta era ineficiente en la medida en que era imposible programar el ciclo a partir de la contratación, ya que este proceso tan sólo se podía iniciar una vez el acuerdo fuese aprobado por el Ministerio de Hacienda y por lo tanto, el giro mismo de los recursos obedecía más a un criterio fiscalista que a un criterio de eficiencia.

La Ley 38 de 1989 tuvo como objetivo central mejorar la productividad del gasto público y generar condiciones para que las entidades ejecutoras pudieran tener una mayor eficiencia al gastar. Para esto las apropiaciones se convirtieron en autorizaciones de gasto, eliminando el mecanismo de acuerdos que se consideraba una excesiva intromisión del Ministerio de Hacienda.

El reemplazo para los aforos de rentas y la verificación del perfeccionamiento del crédito fue el diseño de un programa macroeconómico y la intención establecida en el Estatuto Orgánico de que el presupuesto fuera consistente y coherente con la estabilidad macroeconómica de largo plazo.

Pues bien, las intenciones y supuestos no se cumplieron, entramos en una espiral de déficit fiscales, costosos rezagos presupuestales y elevados niveles de endeudamiento, que ha resultado muy difícil de corregir, aunque en los últimos años ha habido im-

portantes avances. Colombia ha conjurado crisis, pero no ha logrado cambiar las condiciones institucionales que generan esas crisis. La principal razón para ello es que no le ha sido posible consolidar un amplio acuerdo político que excluya el desequilibrio fiscal como una opción para los actores públicos y privados. El marco de incentivos reales ha favorecido la explotación de la bolsa pública común (el "*commons*") sin mayor riesgo en el corto plazo. La rendición de cuentas a nivel político, como restricción que garantice la responsabilidad fiscal, ha sido débil.

II. TAMAÑO DEL PRESUPUESTO 1970-2005

En noviembre de 1969, siendo Presidente de la República el Doctor Carlos Lleras Restrepo, Ministro de Hacienda y Crédito Público el Doctor Abdón Espinosa Valderrama, Presidente del Senado el Doctor Julio Cesar Turbay Ayala y de la Cámara de Representantes el Doctor Eusebio Cabrales Pineda, se presentó un presupuesto por \$15.021 millones, el cual al ser aprobado por el Congreso ascendió a \$18.445 millones. Treinta cinco años después, el Presupuesto General de la Nación (PGN) que estamos ejecutando en el año 2005 asciende a \$93.068.373 millones, 5,04 veces superior al del año 1970.

Este muy dinámico crecimiento, al ponderarse por el tamaño de la economía, significa que el presupuesto pasó de representar el 13,7% del PIB en 1970 a ser el 33,5% en 2005, un aumento de 20 puntos porcentuales³. ¿Qué hay detrás de este crecimiento: una intervención mayor por parte del Estado a través de la asunción de funciones que anteriormente atendía el sector privado, la existencia de nuevas

necesidades de gasto, un desbordamiento del gasto público, una ampliación de las entidades que conforman el Presupuesto de la Nación, una mayor capacidad de tributación de los colombianos, cambios en la propiedad estatal de los tributos, o nuevos instrumentos de financiación? Muy seguramente, todas estas explicaciones son válidas, en mayor o menor grado.

En 1970 el presupuesto de los establecimientos públicos ascendía a \$24.222 millones⁴, superior al monto de la Ley de Presupuesto de ese año, y donde estos recursos no hacían parte de la Ley Anual que aprobaba el Congreso. Hoy en día los establecimientos públicos hacen parte del PGN, ascendiendo en el presente año sus apropiaciones a \$7,5 billones.

En las décadas anteriores a los años setenta, se dio un continuo proceso de expansión del sector público, principalmente a través de la creación de establecimientos públicos descentralizados y empresas industriales y comerciales. En el año 1968, una reforma administrativa buscó darle mayor coherencia, organización y control al aparato estatal, que se había ensanchado a través de estas entidades.

El número y gasto de las entidades descentralizadas y los establecimientos públicos estaba aumentando a una velocidad superior a la del Presupuesto Nacional, sin mayores controles por parte del Ministerio de Hacienda: el ritmo de crecimiento promedio del Presupuesto Nacional entre 1965 y 1970 fue de 40%, mientras que el de los establecimientos públicos fue de 68%⁵. Como respuesta a esta dinámica, y en búsqueda de una mayor disciplina

³ PIB 1970: \$150.723 millones, PIB 2005: \$278,584 billones. Fuente: DGPM-MHCP.

⁴ Fuente: Contraloría General de la República. Cifras fiscales mayo de 1972.

fiscal y un presupuesto más universal, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 273 de 1973) incluyó a los establecimientos públicos como parte del Presupuesto General de la Nación.

Por lo tanto, para hacer comparable el ejercicio presupuestal entre 1970 y el año 2005, trabajaremos con el Presupuesto de la Nación, descontado el componente de establecimientos públicos, lo cual significa un presupuesto para 2005 de \$85,6 billones, equivalente a 30,7% del PIB, muy superior al 13,7% del PIB de 1970.

III. INGRESOS Y FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO 1970-2005

Llama la atención la sencilla presentación que del Presupuesto del año 1970 hizo el Gobierno en el Mensaje Presidencial, el cual incluía el siguiente apoyo visual (Gráfico 1). Al reproducirlo para el año 2005, se pueden realizar análisis sencillos y comparaciones con profundas dimensiones económicas.

En cuanto a la financiación del Presupuesto Nacional, mientras en 1970 el 68,4% correspondía a ingresos corrientes y el 31,6% a recursos de capital, en la actualidad hay una dependencia mucho mayor de este segundo componente ya que el 48,2% del presupuesto en ejecución se financia con recursos de capital, básicamente con endeudamiento, y los ingresos corrientes alcanzan a cubrir menos de la mitad de las necesidades de gasto.

⁵ El Presupuesto Nacional en 1965 era de \$6,130 millones mientras que el de los establecimientos públicos ascendió a \$5,478 millones, para 1970 el presupuesto Nacional había aumentado en 200% y el de los establecimientos públicos en 340%, llegando a \$18,445 millones el primero y a \$24,222 millones el segundo (Fuente: Contraloría General de la República, Cifras fiscales mayo de 1972).

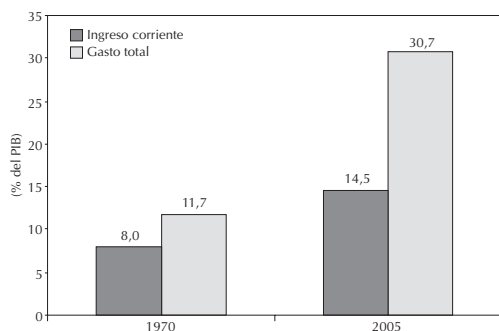
Gráfico 1. PRESUPUESTO 1970 Y 2005: FUENTES



Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos del autor.

Una primera conclusión: el aumento en el ritmo de gasto no ha sido acompañado del mismo dinamismo en el crecimiento del recaudo. En efecto, mientras en ese entonces los ingresos corrientes ascendían a 8% del PIB y el gasto total a 11,7% del PIB, en el 2005 los ingresos corrientes han aumentado a 14,5% del PIB, 6,5 puntos porcentuales más que en 1970, mientras que el gasto se duplicó a 30,7% del PIB (Gráfico 2).

Gráfico 2. TOTAL INGRESOS CORRIENTES VERSUS GASTOS TOTALES



Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos del autor.

A lo largo de estos 35 años, varias reformas tributarias han buscado fortalecer el impuesto de renta y el impuesto al valor agregado, y disminuir la dependencia de la tributación asociada al comercio exterior.

Aunque en 1974 la reforma tributaria estableció la renta presuntiva sobre el patrimonio y los ingresos, eliminó exenciones y deducciones, amplió el impuesto a las ganancias ocasionales, aumentó tarifas, simplificó y unificó el sistema, fortaleciendo el recaudo por impuesto de renta e impuesto a las ventas. Por otro lado, las reformas de 1977 y 1979 llevaron a que el impuesto de renta perdiera participación frente al impuesto a las ventas.

La reforma tributaria de 1983, que se dictó por medio del mecanismo de la emergencia económica, redujo las tasas marginales de tributación de la renta y eliminó la doble tributación, a la vez que creó el Impuesto al Valor Agregado, IVA, unificando su tasa en 10%, para sustituir como fuente de financiación del gasto a los recursos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios (CEC). En 1986 se introdujeron nuevas modificaciones a los tributos de las empresas y los ingresos de capital, y se permitió el des-

cuento del componente inflacionario de los intereses y los rendimientos.

A partir de 1990 las reformas tributarias estuvieron encaminadas a reducir la dependencia de los impuestos al comercio exterior por medio de la reducción de la sobretasa a las importaciones y del arancel promedio, la liberación de posiciones arancelarias y la eliminación de restricciones a las importaciones. Se buscó fortalecer el IVA, aumentando su tasa y ampliando su cobertura, mientras que el impuesto de renta continuó sufriendo diversas modificaciones en su estructura.

La transformación de la tributación en el país, se refleja en la composición de los ingresos del presupuesto (Cuadro 1).

El impuesto de renta y complementarios representaba el principal instrumento de financiamiento en el año 1970, con un recaudo que ascendía a 4,1% del PIB, 51% de los ingresos corrientes y que financiaba el 35% del Presupuesto. Hoy asciende a 5,9% del PIB, el 41% de los ingresos corrientes y financia el 19% del Presupuesto.

La dependencia del presupuesto de los ingresos derivados del comercio exterior se ha reducido de manera importante, sobretudo por efectos de medidas y políticas económicas de gran trascendencia como la "apertura económica" de comienzos de la década pasada (que modificó la estructura arancelaria del país) y como la eliminación del traslado de las utilidades del Banco de la República generadas por el manejo las reservas internacionales a través de la CEC. Hasta 1983, dichas utilidades fueron trasladadas directamente al presupuesto. En ese año el Gobierno por medio de la declaración de emergencia económica, reformó la CEC con el fin de utilizarla como un mecanismo de regulación cambiaria y

Cuadro 1. IMPUESTOS 1970 Y 2005

	\$ en millones	Participación	% del PIB	% PN
Impuestos 1970				
Renta, complementarios y especiales	6.395	51	4,1	35
Sobre el comercio exterior	3.523	28	2,2	19
Producción y consumo	1.998	16	1,3	11
Gasolina y ACPM	0	0	0,0	0
Timbre nacional	622	5	0,4	3
Sobre los servicios	24	0	0,0	0
Total	12.562	100	8,0	68
Impuestos 2005				
Renta, complementarios y especiales	16.517.141	41	5,9	19
Sobre el comercio exterior	2.098.483	5	0,8	2
Impuesto al Valor Agregado IVA	17.365.443	43	6,2	20
Gasolina y ACPM	1.275.746	3	0,5	1
Timbre nacional	651.371	2	0,2	1
Gravamen a los movimientos financieros	2.353.527	6	0,8	3
Total	40.261.711	100	14,5	47

Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos autor.

monetaria, y estableció que sus utilidades no serían recursos presupuestales. La autonomía e independencia del Banco de la República del Gobierno, y por ende del presupuesto, fue finalmente concretada con la reforma constitucional de 1991.

En 1970 el 19% del presupuesto se financiaba con impuestos sobre el comercio exterior, que ascendían a 2,2% del PIB o 28% de los ingresos corrientes. Los dos principales impuestos externos que financiaban el presupuesto de 1970 eran el impuesto de aduanas y recaudo con \$2,389 millones, y la utilidad en la CEC con \$813 millones. En el año 2005 su contribución representa el 5% de los ingresos corrientes, respalda el 2% del gasto y asciende solo a 0,8% del PIB.

El Impuesto al Valor Agregado IVA, ha sido el tributo que ha ganado una participación creciente en la financiación del gasto público en el país. En efecto, con la reforma tributaria de 1983 se eliminó el im-

puesto a las ventas, que ascendía a 2% del PIB, y se creó el Impuesto al Valor Agregado, IVA, que en la actualidad asciende a 6,2% del PIB, 43% de los ingresos corrientes y financia el 20% de las apropiaciones presupuestales.

IV. COMPOSICION DEL GASTO PRESUPUESTAL 1970-2005

Si en el ingreso ha habido cambios significativos en los últimos 35 años, la evolución y cambio en la composición del gasto del Presupuesto Nacional ha sido aún más dramática (Gráfico 3).

De la comparación de los billetes que descomponen el presupuesto en función del gasto, dos hechos llaman la atención. De un lado, y contrario a la opinión generalizada, la participación del gasto de funcionamiento dentro del total del presupuesto casi no ha variado, ya que pasó de representar el 51% en 1970 a ser el 53% en el 2005 (Gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. PRESUPUESTO 1970 Y 2005: USOS



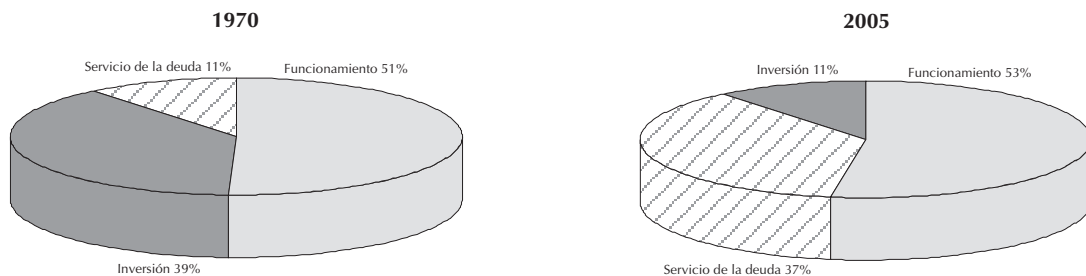
Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos del autor.

De otro lado, los otros dos grandes componentes del presupuesto, inversión y servicio de la deuda, si han presentado un cambio drástico con relación a su participación dentro del total de apropiaciones, ya que en gran medida, el gasto de inversión ha sido desplazado por el servicio de la deuda. En efecto, la inversión ha disminuido sensiblemente su participación dentro del presupuesto, de 39% en 1970 a 11% en 2005, para darle espacio al servicio de la deuda, el cual pasó de representar el 11% de las apropiaciones en 1970 al 37% del Presupuesto Nacional en 2005.

Al menos dos afirmaciones se pueden hacer de esta sencilla comparación. La creencia, relativamente generalizada, de que al interior del presupuesto el gasto de funcionamiento ha desplazado la inversión, carece de fundamento. La composición del presupuesto hace 35 años era más favorable a la inversión pública y al crecimiento económico, en gran medida porque a lo largo de estos años, el presupuesto se ha venido financiando de manera creciente con endeudamiento, lo que ha obligado a destinar recursos crecientes al servicio de la deuda.

Lo anterior obviamente no significa que el gasto haya aumentado de manera moderada. Como ya lo

Gráfico 4. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN 1970 Y 2005



Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos del autor.

mencionamos anteriormente, el gasto del Presupuesto Nacional pasó de \$18,445 millones (11,7% del PIB) a \$85,6 billones (30,7% del PIB) (Cuadro 2).

El gasto de funcionamiento y el servicio de la deuda aumentaron en más de 10% del PIB en este período. El gasto de funcionamiento pasó de representar 5,9% del PIB a 16,1% del PIB y el servicio de la deuda aumentó de 1,3% del PIB a 11,3% del PIB. La inversión presentó el comportamiento contrario, al descender su participación de 4,5% del PIB a 3,3% del PIB.

¿Quiere decir esto que en los últimos 35 años el Gobierno se ha dedicado a aumentar la burocracia "al crédito", en detrimento de la inversión?, no necesari-

amente. Para poder emitir un juicio de este tipo, es necesario entrar a mirar con más profundidad y detalle los rubros de gasto.

El Cuadro 2 muestra que las transferencias han sido el rubro que mayor dinamismo ha tenido, al pasar de representar el 27% del presupuesto al 39%. Su participación dentro del producto pasó de 3,2% en 1970 a 12% en 2005 y son el componente que jaló el crecimiento del gasto de funcionamiento, ya que el gasto de personal solo aumentó un punto del PIB mientras que los gastos generales lo hicieron en 0,3% del PIB⁶.

Desafortunadamente, el libro *Cifras Presupuestales 1970-1988*, publicado por la Dirección General de

Cuadro 2. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN 1970 Y 2005

	\$ en millones	% PN	% del PIB
Presupuesto de la Nación 1970			
Funcionamiento	9.320	50,5	5,9
Gastos de personal	3.357	18,2	2,1
Gastos Generales	936	5,1	0,6
Transferencias	5.027	27,3	3,2
Servicio de la deuda	2.016	10,9	1,3
Inversión	7.109	38,5	4,5
Total Nación	18.445	100	11,7
Presupuesto de la Nación 2005			
Funcionamiento	44.948.778	52,5	16,1
Gastos de personal	8.892.258	10,4	3,2
Gastos generales	2.545.238	3,0	0,9
Transferencias	33.511.282	39,1	12,0
Servicio de la deuda	31.553.848	36,9	11,3
Inversión	9.103.429	10,6	3,3
Total Nación	85.606.056	100	30,7

Fuente: Publicación cifras presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGPN-MHCP. Cálculos autor.

⁶ Sigue siendo válido sin embargo, que durante este período de tiempo se desarrolló un agresivo proceso de descentralización fiscal que llevó, entre otros, a que los salarios de los docentes y de los trabajadores de la salud fuesen pagados por medio de transferencias a las entidades territoriales y no como gasto de personal del Gobierno Nacional.

Presupuesto con base en los informes financieros de la Contraloría General de la Nación, no incluye la desagregación de las transferencias para el año 1970. Solo podemos afirmar con relativa certeza que un mayor nivel de transferencias aumenta el nivel de inflexibilidad del presupuesto, lo que genera efectos negativos tanto en la capacidad de ajustar el gasto público como en la posibilidad de recomponer su estructura en busca de una mayor o mejor focalización y eficiencia del mismo.

Del total de \$33,5 billones de transferencias en el año 2005, \$15.249 billones corresponden al Sistema General de Participaciones (SGP) y \$ 13.221 billones a pensiones. Estos dos componentes sintetizan, junto con el pago de intereses por \$13.549 billones, la realidad del presupuesto colombiano y nuestra historial fiscal actual (y estructural). Estos tres conceptos, que equivalen a contratos del Gobierno Nacional con las entidades territoriales para la financiación de gasto social a través de educación, salud y saneamiento básico principalmente (SGP), con los pensionados del país y con los tenedores de deuda pública colombiana, suman \$42.019 billones, \$2,5 billones más que el total de ingresos corrientes de la Nación (Cuadro 3).

El resto de los gastos, es decir \$24,5 billones, corresponden a gasto social diferente a las transferencias del SGP, a gasto en seguridad y defensa, en justicia, en infraestructura y el funcionamiento del Estado y se financia, básicamente, con endeudamiento.

Aunque este ejercicio intersectorial se basa en una fotografía de dos puntos en el tiempo y es solo una primera aproximación, al analizar la participación de los sectores en la composición del presupuesto⁷ se pueden identificar cuales han sido las principales tendencias o prioridades de gasto que ha definido Colombia en los últimos 35 años. El Gráfico 5

Cuadro 3. GASTOS PRESUPUESTO NACIONAL

	\$ MM	% PIB
Transferencias	15.249	5,4
Intereses de la deuda	13.549	4,8
Pensiones	13.221	4,7
Subtotal	42.019	14,9
Recaudo Tributario	40.465	14,4
Otros Gastos	24.475	8,7
Social (Diferente SGP)	8.044	2,9
Defensa Policía y DAS	8.977	3,2
Justicia	2.642	0,9
Infraestructura	1.560	0,6
Administración del Estado	1.929	0,7
Democracia-Elecciones	1	0,0
Regalías -FNR	161	0,6
Resto	1.161	0,41
Total sin amortizaciones	66.493	23,7
Total con amortizaciones	85.639	30,5

Fuente: Mensaje Presidencial Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2006, DGPN-MHCP. Cálculos autor.

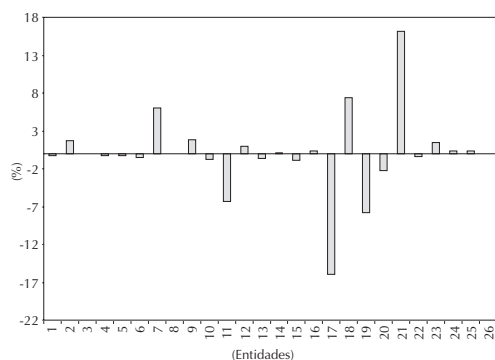
muestra cual es la diferencia en la participación sectorial entre 1970 y 2005. Claramente, se puede hablar de "perdedores" y "ganadores" relativos en la puja presupuestal.

En claro cumplimiento con la Constitución de 1991, que priorizó el gasto social sobre cualquier otro gasto y que impulsó el proceso de descentralización, y en respuesta a la evolución de la carga pensional sobre el Presupuesto Nacional⁸, los presu-

⁷ Excluyendo el servicio de la deuda que como ya se mencionó anteriormente ha ganado una participación enorme en detrimento del resto del gasto.

⁸ El Presupuesto del año 2005 incluye \$3,9 billones, 1,5% del PIB, para atender las pensiones del Instituto de Seguros Sociales. Esto debido a la incapacidad del ISS de cumplir con el pago, por el agotamiento de sus reservas y por la generación de ingresos muy inferiores a sus compromisos.

Gráfico 5. DIFERENCIA PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN PRESUPUESTO 1970 VERSUS 2005



- 1 Congreso de la República
- 2 Presidencia de la República
- 3 Departamento Administrativo Nacional de Planeación
- 4 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE/Agustin Codazzi)
- 5 Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)
- 6 Ministerio de Relaciones Exteriores
- 7 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- 8 Servicio de la deuda pública nacional
- 9 Ministerio de Defensa Nacional
- 10 Policía Nacional
- 11 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- 12 Ministerio de Minas y Energía
- 13 Ministerio de Comunicaciones
- 14 Ministerio Público
- 15 Rama Judicial
- 16 Registraduría Nacional del Estado Civil
- 17 Ministerio de Transporte (Ministerio de Obras Públicas y Transporte)
- 18 Ministerio de Educación Nacional
- 19 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Ministerio de Desarrollo Económico)
- 20 Ministerio del Interior y la Justicia (Ministerio de Justicia y Ministerio de Gobierno)
- 21 Ministerio de la Protección Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Salud)
- 22 Contraloría General de la República
- 23 Fiscalía General de la Nación
- 24 Ministerio de Cultura
- 25 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- 26 Resto

Fuente: Publicación Cifras Presupuestales 1970-1988 y Ley Anual de Presupuesto General de la Nación 2005, DGP/PMHCP. Cálculos propios.

puestos del Ministerio de la Protección Social y del Ministerio de Educación han ganado una participación muy importante al interior del presupuesto. En

efecto, en el primer caso su participación pasó de 10% a 26% y en el segundo de 15% a 23%. Esta evolución, que es muy conveniente, representa varios retos.

En primer lugar, a pesar de su dinamismo, el monto de recursos que se destina a educación y salud todavía es insuficiente para cumplir con la obligación constitucional y moral de atender con estos servicios básicos a toda la población colombiana. En el primer caso, a finales de 2005 se estarán atendiendo 8,9 millones de niños, quedando aún por fuera del sistema educativo 1,2 millones de niños. En el caso del sector salud habrá 17,8 millones de personas afiliadas al régimen subsidiado, faltando aún 6,8 millones de personas.

Por esta razón es necesario seguir aumentando los recursos que van a estos programas, siendo igualmente importante, sino más, que se realicen todos los esfuerzos por mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de este tipo de gasto. En últimas, priorizar en estos sectores, significa reducir el gasto en otros.

En segundo lugar, se trata de un gasto altamente inflexible, son compromisos de gasto en educación y salud con los colombianos más pobres y con los pensionados del país. Así mismo, dado su carácter descentralizado, la propiedad de los recursos está en cabeza de las entidades territoriales, lo cual dificulta la capacidad del Gobierno Nacional de afectar su nivel y composición.

El sector que más participación ha perdido al interior del Presupuesto Nacional es transporte, que pasó de significar el 18,7% en 1970 a ser el 2,8% en 2005. Aunque varios factores están detrás de este comportamiento -entre otros, el hecho de que a lo largo de este período el sector privado ha venido asumiendo la provisión de estos bienes y servicios- se

requiere una evaluación integral del gasto en infraestructura vial, marítima, fluvial, aeronáutica, etc, ya que es claro que una infraestructura adecuada y moderna es necesaria para lograr elevadas tasas de crecimiento económico y ser competitivos en un mundo globalizado.

También se ha visto afectado negativamente el gasto ejecutado a través del Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (principalmente vivienda, acueductos y saneamiento básico) cuya participación pasó de 8,6% a 0,9%, y el agropecuario, el cual vio descender su participación en este período de 7,5% a 1,2% del Presupuesto Nacional. El debilitamiento del gasto agropecuario debe estar relacionado con un fenómeno más amplio, la fuerte reducción de la participación de este sector en la economía.

Finalmente, aunque entre 1970 y el año 2005 el orden público en el país y la seguridad de los colombianos han enfrentado innumerables y continuos retos y amenazas, la participación porcentual del presupuesto de defensa, policía y DAS se ha mantenido relativamente estable. En efecto, en 1970 estos tres componentes sumaban el 18,9% del presupuesto y en 2005 el 19,6%, en claro contraste con la opinión de varios sectores que consideran que el gasto militar se ha desbordado.

V. REFLEXIONES FINALES

Realizar este artículo para Fedesarrollo ha resultado un ejercicio intelectual y profesional emocionante. Este breve e incompleto análisis del presupuesto en dos puntos del tiempo, 1970 y 2005, nos genera varias reflexiones.

A lo largo del tiempo el presupuesto colombiano ha buscado cumplir con las tres funciones propias

del Estado: la función de provisión de bienes públicos, la función de redistribución del ingreso y la función de estabilización macroeconómica a través de la política fiscal. En las tres áreas ha habido aciertos y desaciertos, aunque se podría decir que en términos generales, el balance es positivo.

La estructura tributaria del país ha reflejado diferentes prioridades y políticas a lo largo de estos 35 años, tiempo en el cual el desarrollo de otras modalidades de financiación del presupuesto: privatizaciones, el mercado interno (principalmente a través de los TES) y externo, y la financiación con multilaterales, ha permitido que el gasto crezca a un ritmo muy superior al de los tributos. Esto ha redundado en un crecimiento en el nivel de endeudamiento y por ende en una elevada presión del servicio de la deuda sobre el presupuesto, desplazando la participación de otros gastos al interior del mismo.

A pesar de que el presupuesto colombiano siempre ha sido altamente inflexible, al analizar un período relativamente amplio, es evidente que sí se han dado cambios en las prioridades de política y de gasto, y que el presupuesto refleja estas decisiones. La prioridad que la Constitución de 1991 le dio al gasto social y el proceso de descentralización fiscal que ha venido implementando Colombia se ve claramente reflejado en la evolución presupuestal. Queda la duda, sin embargo, de si un cambio en la composición presupuestal de esta magnitud se habría dado en ausencia de un claro mandato constitucional y de si este mismo mandato no significará una inflexibilidad presupuestal creciente, que termine vulnerando el papel del presupuesto como instrumento, político y técnico, de la política fiscal y económica.

El Ministro de Hacienda Abdón Espinosa Valderrama afirmaba en sus memorias para el año 1970, refi-

riéndose a la coyuntura presupuestal y fiscal, "Entonces, ¿en qué consiste el llamado fiscalismo? Primero que todo, en el saneamiento fiscal, en el aumento de las inversiones públicas y en la preocupación constante por el reconocimiento y el recaudo oportuno de los ingresos. Disciplina en los gastos,

eficiencia en el reconocimiento de los ingresos, leyes contra la evasión y el fraude de efectos no medibles con exactitud".

Hoy, treinta y cinco años después, esta afirmación sigue siendo igualmente válida.