



RE3-06-008

**Serie de
Estudios Económicos
y Sectoriales**



**BAHAMAS
BARBADOS
COLOMBIA
ECUADOR
GUYANA
JAMAICA
PERU
SURINAME
TRINIDAD y TOBAGO
VENEZUELA**

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTAL: EL CASO COLOMBIANO

Mauricio Cárdenas
Carolina Mejía
Mauricio Olivera

Noviembre 2006

REGION 3

Banco Interamericano de Desarrollo

This document in discussion is not an official publication of the Inter-American Development Bank. The purpose of the Economic and Sector Study is to provide a mechanism for diffusion of selected analytical work undertaken by the department in support of its operational program at the country or sub-regional level. Opinions and judgments expressed in these studies do not necessarily reflect the view of Bank Management or member countries.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTAL: EL CASO DE COLOMBIA¹

Mauricio Cárdenas^{*}
Carolina Mejía^ψ
Mauricio Olivera^ο

¹ Estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo como parte de una iniciativa regional coordinada por Fidel Jaramillo (RE3/RE3), Carlos Scartascini (OVE) y Ernesto Stein (RES). Agradecemos los comentarios de los coordinadores del proyecto a versiones anteriores de este documento, así como a Carolina Rentería, directora de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de Colombia por el suministro de información esencial para la realización de este trabajo, así como por sus sugerencias y comentarios a versiones previas. Agradecemos además los comentarios de Carlos Pereira, Guillermo Perry, José Valderrama, Michael Penfold y los participantes en los talleres organizados por el BID en Bogotá y Quito. La valiosa colaboración de Walfa Tellez (MHCP), Shirley Herreño (MHCP), Claudia Marcela Numa (DNP) y Oswaldo Rodríguez fue fundamental para la investigación.

^{*} mcardenas@fedesarrollo.org

^ψ cmejia@fedesarrollo.org

^ο molivera@fedesarrollo.org

Prefacio

Durante la última década, la mayoría de los países Andinos ha llevado adelante una serie de reformas para fortalecer su política fiscal y contribuir a la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, a pesar de avances significativos, sus finanzas públicas aún permanecen vulnerables, las políticas fiscales generalmente han sido pro-cíclicas y la sostenibilidad de la deuda continúa siendo un desafío para la región. Adicionalmente a la adopción de reglas fiscales y reformas institucionales, la solución a estas debilidades estriba en un mejor entendimiento de los resultados de las políticas fiscales desde una perspectiva de economía política.

En este sentido, es fundamental analizar el proceso presupuestario como la arena en la cual la sociedad a través de su representación política toma decisiones y enfrenta restricciones en el uso y distribución de recursos públicos escasos. En este proceso intervienen una serie de actores formales e informales que interactúan bajo una serie de reglas, incentivos e instituciones. Entender mejor cómo funciona el proceso presupuestario es clave en la formulación de políticas para mejorar la asignación del gasto y además para incrementar su sostenibilidad, eficacia y representatividad.

Este estudio presenta el caso de Colombia. El documento brinda una descripción de los actores principales involucrados en el proceso presupuestario y de sus interacciones. Describe los principales determinantes políticos y económicos del desempeño fiscal y considera el impacto de los arreglos políticos e institucionales que gobiernan el funcionamiento del proceso presupuestario en sus diferentes etapas.

Este estudio forma parte del proyecto “La Economía Política de los Países Andinos” financiado por el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y coordinado por Fidel Jaramillo, Asesor Económico Regional del Departamento Regional de Operaciones 3 (RE3), Ernesto Stein, Economista Principal del Departamento de Investigación (RES), y Carlos Scartascini, Economista del Departamento de Investigación (RES).

Este proyecto complementa otros esfuerzos en el área: (i) la práctica del Presupuesto y Revisión de Procedimientos, lanzada por la OECD y el Banco Mundial con el apoyo del BID y (ii) el Informe sobre el Progreso Social y Económico 2006 (IPES) “La Política de las Políticas Públicas” y (iii) el Proyecto de Redes de Investigación “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes” (PMP).

“La Economía Política del Proceso Presupuestario: el Caso de Colombia” fue preparado por un equipo liderado por Mauricio Cárdenas e integrado por Carolina Mejía y Mauricio Olivera, todos ellos investigadores de Fedesarrollo a la fecha de elaboración del estudio. Los autores desean agradecer a Carlos Pereira, Carolina Rentería, Guillermo Perry, Michael Penfold, José Valderrama y otros participantes en los talleres del BID en Bogotá, Quito y Washington por los comentarios recibidos. Un agradecimiento especial a Jesús Bengoechea (RE3), responsable de la preparación de esta publicación.

Alicia S. Ritchie
Gerente, Departamento Regional de Operaciones 3

TABLA DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	CARACTERIZACIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTALES EN COLOMBIA	3
2.1	Sostenibilidad	3
2.2	Adaptabilidad.....	4
2.3	Eficiencia	5
2.4	Representatividad	6
3.	INFLEXIBILIDADES EN EL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO	7
3.1	Inflexibilidades originadas en la Constitución de 1991.....	8
3.2	Inflexibilidades posteriores a la Constitución de 1991.....	10
3.3	Vigencias futuras	11
3.4	Síntesis.....	12
4.	REGLAS FORMALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN COLOMBIA	12
4.1	Antecedentes.....	13
4.2	Cambios recientes.....	15
4.3	Etapas del proceso presupuestal	17
4.4	Síntesis de las reglas formales	20
5.	JUGADORES DECISIVOS EN EL PROCESO PRESUPUESTAL	21
6.	EL PROCESO PRESUPUESTAL EN LA PRÁCTICA.....	27
6.1	Datos básicos	30
7.	EFFECTOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 EN EL PROCESO PRESUPUESTAL	34
8.	CONCLUSIONES.....	37
	BIBLIOGRAFÍA	39
	GRÁFICOS Y CUADROS.....	42
	Anexo 1. Prociclicidad de la política fiscal	59
	Anexo 2. Fases de elaboración: Plan Nacional de Desarrollo.....	63
	Anexo 3. Apropiaciones e inflexibilidades del año 2003.....	64
	Anexo 4.....	65
	Anexo 5. Composiciones de las comisiones económicas de la Cámara de Represent....	66

INTRODUCCIÓN

El proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto es, por definición, un proceso político en el que participa una diversidad de actores con intereses heterogéneos y en el que los resultados dependen de una gran cantidad de reglas formales e prácticas reales. Estas reglas determinan los incentivos y restricciones que cada jugador trae a la mesa en la que se toman las decisiones presupuestales.

Quizás lo más significativo del proceso presupuestal es que sus resultados tienen implicaciones sobre todos los miembros de una sociedad. Si el presupuesto representa las principales necesidades de la población, tanto a nivel individual como regional y sectorial, puede convertirse en un instrumento de equidad. Si cumple los objetivos de estabilidad y consistencia macroeconómica, hará posible que las finanzas públicas sean sostenibles en el largo plazo. Si además tiene la capacidad de adaptarse a las condiciones que le impone el ciclo económico, puede servir como instrumento de estabilización de la economía. Por último, si asigna los recursos a las actividades de mayor rendimiento y asegura su ejecución a través de mecanismos idóneos, se convierte en una herramienta de eficiencia económica.

El objetivo de este estudio es analizar los resultados del proceso presupuestal en Colombia y su relación con las instituciones políticas fundamentales. Más concretamente, al concentrarse en el presupuesto, el trabajo explora uno de los canales específicos a través de los cuales los cambios en las instituciones políticas pueden haber afectado los resultados de la política fiscal. El análisis del presupuesto se concentra en las cuatro dimensiones mencionadas en el párrafo anterior: sostenibilidad, eficiencia, adaptabilidad y representatividad del gasto incluido en el Presupuesto General de la Nación (PGN),² que corresponde al gobierno nacional central (GNC) más los Establecimientos Públicos². Es importante advertir que el PGN excluye a las instituciones de seguridad social, los gobiernos subnacionales y de las empresas industriales y comerciales del Estado, que representan un componente importante de las finanzas públicas en Colombia. El trabajo se concentra en el período comprendido entre 1970 y 2005.

El punto de partida es identificar cuáles son las reglas formales y las prácticas reales, que rigen el comportamiento de los agentes y, en especial, su interacción, a lo largo de este proceso. Como estas reglas han evolucionado a través del tiempo, resulta de gran interés explorar hasta qué punto: (i) se han presentado cambios en los resultados de la política fiscal (ii) y dichos cambios son atribuibles a las reformas institucionales que regulan el proceso presupuestal. La más importante de estas reformas institucionales surge de la Constitución de 1991 que reformuló las reglas de juego político al más alto nivel, incluida la definición del grupo de jugadores decisivos, así como sus principales incentivos y restricciones.

En línea con el enfoque metodológico utilizado recientemente por el BID (2006), este trabajo analiza las instituciones políticas y su impacto sobre las posibilidades de

² Los Establecimientos Públicos hacen parte del PGN desde 1990. Son entidades descentralizadas que prestan funciones administrativas y proveen servicios públicos. Estos últimos. Algunos ejemplos son el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) y el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje).

cooperación entre los actores centrales en el proceso de formulación de políticas públicas. Bajo este enfoque, es más probable que el proceso de presentación, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto tenga los resultados deseados cuando los actores políticos interactúan repetidamente durante horizontes amplios y logran acuerdos cuyo cumplimiento es verificable. En otras palabras, si los actores cooperan entre sí es posible que los resultados presupuestales exhiban las características de sostenibilidad, eficiencia, representatividad y adaptabilidad.

Las instituciones que rigen cada una de las etapas del proceso presupuestal moldean los incentivos de los actores políticos, determinan su poder relativo y, por ende, afectan el resultado final. Por ejemplo, si el Congreso tiene la capacidad de aumentar y cambiar de forma ilimitada el monto y la composición del presupuesto, y además está conformado por legisladores que duran poco, es posible que el presupuesto aprobado no contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si el presupuesto es ejecutado por una burocracia poco profesional, o con mala coordinación entre sectores o niveles de gobierno, es muy posible que el gasto público no exhiba buenos niveles de eficiencia. Si existe desconfianza entre los actores fundamentales, es posible que recurran al uso de reglas rígidas que le restan capacidad de adaptación a la política fiscal.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. La sección 2 presenta en detalle los resultados más sobresalientes del proceso presupuestal colombiano. El punto de partida es el análisis sobre la sostenibilidad fiscal. El déficit del gobierno nacional central (GNC) colombiano ha sido superior al 4% del PIB desde 1996, en abierto contraste con los resultados fiscales en las décadas anteriores. Por ello, existe en la literatura un buen número de estudios que analizan el problema de sostenibilidad con diferentes metodologías y resultados. En comparación, son relativamente escasos los estudios que analizan las consecuencias de las instituciones políticas sobre los demás resultados de la política fiscal, como la eficiencia, adaptabilidad y representatividad del gasto. En general, la evidencia sugiere que en términos de eficiencia y adaptabilidad los resultados de la política fiscal no son los deseables.

Las inflexibilidades en el presupuesto de Colombia son, de acuerdo a la literatura disponible y la opinión de muchos expertos, la principal causa de los pobres resultados de la política fiscal. En sentido estricto, estas rigideces surgen con anterioridad y condicionan el proceso presupuestal (aunque, como veremos, eso no siempre es cierto). Por ello, en la sección 3 se analiza en detalle el origen de las inflexibilidades introducidas directamente por la Constitución de 1991, así como las introducidas posteriormente por el legislativo (mediante leyes) y el ejecutivo (a través de las denominadas “vigencias futuras” que son compromisos de gasto a mediano y largo plazo).

La sección 4 analiza las reglas de juego formales que guían el proceso de formulación, ejecución y control del presupuesto propiamente dicho. Allí se discuten tanto las normas existentes, como la evaluación comparada de las mismas en el contexto de América Latina. Desde el punto de vista formal, el proceso presupuestal colombiano no se aleja demasiado de las mejores prácticas internacionales. La principal conclusión de esta sección es, por tanto, que los problemas fiscales del país tienen poco que ver con las reglas formales.

La sección 5 describe en detalle cuáles son los principales actores del proceso presupuestal, sus incentivos y los mecanismos por medio de los cuales pueden influir sobre sus resultados. Como vemos, en la práctica el Congreso tiene una mayor influencia en el proceso presupuestal de la que aparece en el papel, en tanto que la Corte Constitucional puede ejercer una enorme influencia sobre los resultados presupuestales, lo que contrasta con las normas formales. Esto se corrobora en la sección 6 que analiza el proceso presupuestal en la práctica, con especial atención en los mecanismos que tienen los legisladores para influir sobre los resultados del proceso presupuestal. Dado que el mayor poder relativo del Congreso y la Corte Constitucional emana directamente de la Constitución de 1991, es pertinente evaluar empíricamente hasta qué punto dicha reforma afectó el proceso presupuestal en sus diferentes etapas. Estos resultados se presentan en la sección 7. La última sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones de política del estudio.

1. CARACTERIZACIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTALES EN COLOMBIA

Esta sección describe los principales resultados del proceso presupuestal colombiano en cuatro dimensiones: sostenibilidad, representatividad, eficiencia y adaptabilidad. En términos generales, puede afirmarse que durante la última década la sostenibilidad y eficiencia de la política fiscal se ha deteriorado, en comparación con los resultados previos. Los resultados en materia de adaptabilidad indican que, en general, la política fiscal ha sido procíclica. Con respecto a la representatividad, las instituciones políticas actuales permiten una mayor participación de diversos sectores en el proceso de formulación de la política presupuestal –como la Corte Constitucional, el Consejo Nacional de Planeación y el Congreso– para mencionar solo tres de los más importantes. A continuación analizamos cada una de estas dimensiones por separado.

2.1 Sostenibilidad

Las finanzas públicas colombianas se caracterizaron por una gran estabilidad, incluso durante periodos de gran turbulencia para América Latina, como la “década perdida” de los años ochenta. Mientras el resto de la región presentaba un déficit del gobierno central cercano al 10% del PIB, en Colombia este desequilibrio no superó el 5% del PIB. Sin embargo, esta situación cambió en la segunda mitad de la década de los noventa. Mientras que en la mayoría de países de la región las finanzas públicas se ajustaron con éxito, en Colombia ocurrió todo lo contrario (el déficit del GNC alcanzó niveles cercanos a 8% del PIB en 1999), de manera que hoy en día este desequilibrio es superior al promedio de la región (*ver* Gráfico 1). De una situación fiscal balanceada en la segunda mitad de los ochenta, el gobierno central pasó a presentar déficit del orden de 5% del PIB en promedio entre 2000 y 2005, lo que puso en entredicho su sostenibilidad fiscal, por lo menos hasta que se adoptaron algunos correctivos a raíz del programa sucrito con el FMI en 1999 (*ver* Gráfico 2).

Gráfico 1

Gráfico 2

Como reflejo de los desequilibrios acumulados, la deuda del GNC ha crecido de niveles cercanos a 15% del PIB en 1990 a 49% del PIB en 2005 (si se incluyen los activos financieros del GNC, la deuda neta es menor en cerca de diez puntos porcentuales como proporción del PIB). La existencia de un déficit primario (esto es, sin intereses) cercano a 1% del PIB implica una enorme vulnerabilidad, aunque la situación ha mejorado desde 2003 debido al mayor ritmo de crecimiento económico (cerca a 5% por año), la reducción de las tasas de interés sobre la deuda pública y la reevaluación de la moneda (*ver* Gráfico 3). En las actuales circunstancias, aunque la deuda del GNC es sostenible, existe muy poca holgura para enfrentar un periodo de bajo crecimiento, altas tasas de interés o mayor devaluación de la moneda.

Gráfico 3

2.2 Adaptabilidad

La adaptabilidad de la política fiscal hace referencia a la capacidad de acomodarla ante cambios en el ciclo económico. Para que las finanzas públicas jueguen un papel estabilizador resulta indispensable que el proceso presupuestal permita generar ahorros en periodos de auge, para luego aumentar el gasto en periodos de recesión (lo que se conoce como política fiscal anticíclica). Como lo han documentado múltiples trabajos, el manejo anticíclico de la política fiscal colombiana fue un instrumento fundamental de estabilidad macroeconómica entre 1950 y 1990³.

Para evaluar qué tan procíclica o anticíclica es la política fiscal colombiana se realizaron dos ejercicios con información para el período 1981-2005. El primero estima la correlación entre los ciclos del PIB y del gasto público, calculados al aplicar el filtro de Hodrick y Prescott a las series en pesos constantes⁴. Si la correlación entre los ciclos es positiva, la política fiscal se considera procíclica. El Gráfico 4 presenta el resultado de este ejercicio para el período 1981-2005. La correlación entre los ciclos es 0.065, lo que indica que la política de gasto público (a nivel del Gobierno Nacional Central) fue ligeramente procíclica durante ese período.

Gráfico 4

El segundo ejercicio se basa en la metodología del *impulso fiscal* que define la política fiscal *discrecional* como el cambio en el componente cíclico del déficit primario. Si el déficit primario aumenta por encima de su nivel de tendencia se entiende que la política

³ Ver, por ejemplo, Ocampo (1989a y 1989b) y Cárdenas (1991).

⁴ Esta metodología sigue de cerca de Braun y Gresia (2005) quienes la aplican al PIB y el gasto per cápita. Ver Anexo 1 para los detalles.

fiscal es deliberadamente expansiva. Si esto ocurre cuando el PIB se encuentra por debajo de su nivel potencial o de tendencia entonces la política fiscal es anticíclica⁵.

El Gráfico 5 presenta los resultados de este ejercicio, y muestra como la norma ha sido que años de crecimiento del PIB por encima de su tendencia van acompañados de incrementos en el déficit primario, mientras que cuando el PIB ha estado por debajo de su potencial se ha generado mayor superávit primario. Por ello, de acuerdo a este ejercicio, la política fiscal ha sido procíclica en la mayoría de años. Sin embargo, hay algunos años en que ha sido anticíclica, como 1999 y los primeros años de la década de los ochenta. Este resultado es consistente con el presentado en el ejercicio anterior.

Gráfico 5

2.3 Eficiencia⁶

Algunas estadísticas comparativas entre países sugieren que el gasto público en Colombia es alto si se compara con los resultados obtenidos. Por ejemplo, cuando se compara el porcentaje neto de matriculados en primaria y secundaria con el gasto destinado a la educación, Colombia aparece como un caso de baja cobertura dado el nivel de gasto (ver

Gráfico 6, Gráfico 7)⁷. En cuanto al gasto en salud, los resultados de inmunización triple viral (Gráfico 8) y sarampión (Gráfico 9) son también bajos dado el nivel de gasto público destinado a la salud. En síntesis, Colombia se encuentra por debajo del valor esperado de resultados dado su nivel de gasto, y por debajo del promedio de América Latina⁸.

Gráfico 6

Gráfico 7

Gráfico 8

Gráfico 9

⁵ En el Anexo 1 se describe la metodología.

⁶ Medir la eficiencia del gasto público no es una tarea sencilla. En un estudio reciente, Herrera y Pang (2005) distinguen dos tipos de eficiencia de la política fiscal. La eficiencia técnica se refiere al uso óptimo de los recursos (insumos) para lograr el resultado físico esperado. Por su parte, la eficiencia en asignación se refiere a la asignación óptima de los recursos (inputs) entre diferentes alternativas de gasto dependiendo de su productividad marginal.

⁷ Los gráficos 6 a 9 son resultado de una regresión en donde la variable en cuestión es explicada por el nivel y el cuadrado del gasto público en dicha actividad, controlando por el ingreso per cápita y la población.

⁸ También es posible introducir el concepto de efectividad de las políticas públicas que se refiere al logro de los objetivos trazados en términos de resultados físicos (ver Banco Mundial, 2003). Este tipo de seguimiento a las metas consignadas en los Planes de Desarrollo lo realiza el sistema Sinergia del Departamento Nacional de Planeación.

2.4 Representatividad

No existe una definición única de representatividad del gasto público. Desde un punto de vista conceptual, el proceso de planeación del uso de los recursos públicos puede ser un punto de partida para evaluar el grado de representatividad del presupuesto (siempre y cuando el presupuesto tenga en cuenta la planeación, lo cual no siempre es cierto, como veremos más adelante). En Colombia, la Constitución de 1991 obliga al ejecutivo a presentar al Congreso un Plan de Desarrollo cuatrienal (durante los primeros seis meses después del inicio de una nueva administración)⁹. En dicho plan deben plasmarse las promesas realizadas durante la campaña política del nuevo presidente, y se deben definir las políticas y los recursos destinados a cumplir estos objetivos en un contexto de sostenibilidad fiscal y macroeconómica (artículos 339 a 344 de la Constitución)¹⁰.

La Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo regula los procesos de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de estos planes, y exige su coherencia con la restricción presupuestal¹¹. Esta norma distingue entre las autoridades de planeación que participan en la elaboración del Plan de Desarrollo (el ejecutivo) y las instancias de discusión para la aprobación del mismo, donde intervienen el Consejo Nacional de Planeación¹² y el Congreso de la República. A través de estas dos instancias se busca incentivar la participación de los diferentes sectores políticos, económicos y de la sociedad civil, con el ánimo de imprimirle mayor representatividad de las políticas públicas.

En este sentido, una medida de representatividad es el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo. Para esto, existe el Sistema de seguimiento a metas presidenciales (Sigob), sistema implementado durante la presente administración¹³. El sistema reporta semestralmente el avance de estas metas, y permite ver los avances físicos y financieros de los programas del Plan de Desarrollo. En el 2005, faltando un año para terminar la administración, se había ejecutado entre el 49 y el 81% del presupuesto más de inversión, y se habían cumplido con el 70% de las metas físicas del plan de desarrollo (Gráfico 10).

Gráfico 10

⁹ Antes de 1991 existían los planes de desarrollo. Sin embargo, se trataba de documentos internos del ejecutivo que no eran discutidos (ni aprobados) por el Congreso.

¹⁰ En principio, los nombres de cada plan reflejan el énfasis deseado por cada administración: “El Salto Social” (1995-1998), “Cambio para Construir la Paz” (1999-2002) y “Hacia un Estado Comunitario” (2003-2006).

¹¹ El Anexo 2 muestra las fases de la elaboración del Plan de Desarrollo desde su diseño al interior del ejecutivo hasta su presentación, discusión y aprobación en el Congreso.

¹² El presidente define los miembros del Consejo Nacional de Planeación de acuerdo con la siguiente composición: 4 miembros de los diferentes municipios, 9 de los diferentes departamentos, 1 de los territorios indígenas, 4 de los diferentes sectores económicos, 5 de la sociedad civil, 2 del sector educativo, 1 del sector de medio ambiente, 5 de las minorías étnicas.

¹³ El sistema es administrado por el DNP y la Presidencia de la República. También reporta en línea los resultados, para consulta e la ciudadanía. Ver www.sigob.gov.co.

2. INFLEXIBILIDADES EN EL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO

Los resultados anteriores indican que la política fiscal tiene problemas de sostenibilidad, adaptabilidad y eficiencia. Es posible que algunos de estos problemas surjan de decisiones previas, que condicionan los resultados del proceso presupuestal propiamente dicho. Esta ha sido, en buena parte, la visión convencional del problema fiscal colombiano de la última década. Estos condicionamientos se traducen en inflexibilidades asociadas a gastos obligatorios y rentas que se introducen con una determinada destinación en materia de gasto.

El Fondo Monetario Internacional (2004, p.70) considera que Colombia es el país de la región con el mayor porcentaje de gastos predeterminados (*earmarked spending*)¹⁴. Por su parte, el Ministerio de Hacienda calcula que más del 94% del presupuesto del gobierno central es inflexible, debido especialmente a que la inversión y los gastos generales son los únicos rubros donde existe alguna capacidad de ajuste (Anexo 3). El Gráfico 11 muestra claramente como a partir de 1996 la variable de ajuste fiscal para el gobierno nacional central ha sido la inversión (y no los gastos de funcionamiento).

Gráfico 11

Las inflexibilidades surgen endógenamente del proceso político bajo el cual se formula la política fiscal. Por ello, vale la pena explorar sus posibles causas. Desde un punto de vista conceptual, el uso de reglas puede ser visto como una herramienta para resolver problemas de coordinación entre los agentes, con un costo en términos de la adaptabilidad, especialmente cuando dichas reglas no permiten el ajuste frente a condiciones económicas cambiantes. También es posible que las inflexibilidades se justifiquen para proteger algunas áreas del gasto público en las que se requiere estabilidad y que, por tanto, no es deseable que estén sujetas a los vaivenes de los ciclos políticos y electorales. Es decir, las inflexibilidades pueden contribuir a la estabilidad de la política fiscal. Este es el caso, por ejemplo, de la inversión en educación y salud, donde los compromisos de gasto de mediano y largo plazo son indispensables para asegurar los resultados deseados. Así, las inflexibilidades logran aislar estos componentes del gasto de la discusión anual del presupuesto.

Pero las inflexibilidades presupuestales pueden resultar inconvenientes cuando restringen la posibilidad de utilizar la política fiscal para estabilizar el ciclo económico. Aunque en algunas áreas de gasto puede resultar deseable la estabilidad, en el agregado es conveniente determinar los gastos en función de las condiciones económicas. Además, es factible que las inflexibilidades sean el producto de la captura de rentas por parte de los grupos de interés y que, por lo tanto, vayan en contravía con la representatividad del gasto público y de su eficiencia. El resto de esta sección discute el origen de las inflexibilidades con mayor impacto sobre los resultados del proceso presupuestal.

¹⁴ 81% en Colombia, frente a 80% en Brasil, 60% en Argentina, 45% en Costa Rica y 1% en Perú.

3.1 Inflexibilidades originadas en la Constitución de 1991

Antecedentes

La Constitución de 1991 fue la respuesta a una crisis de legitimidad del Estado, que se manifestaba de manera particular en la situación de orden público. Por ello, la nueva Constitución buscó (i) reformar el sistema judicial, (ii) profundizar la descentralización y (iii) reformar el Congreso de la República. Se consideraba que el sistema judicial colombiano no era el adecuado para combatir los problemas que trajo consigo la proliferación del narcotráfico y la insurgencia; que el ordenamiento territorial, administrativo y fiscal del país no correspondía con una realidad descentralizada en todos los ámbitos de la sociedad, particularmente en la economía; y finalmente, que era el momento adecuado para modificar el funcionamiento de la rama legislativa.

Como se muestra en el Gráfico 12, en las elecciones para conformar la Asamblea Constituyente, el M-19 (antiguo movimiento guerrillero) fue segundo partido político de mayor votación, después del partido liberal. De acuerdo a Penfold (1999), los constituyentes fueron elegidos gracias a las maquinarias políticas tradicionales de las regiones, por lo que debían cierta lealtad a los líderes políticos de cada región, más que a los líderes nacionales¹⁵.

La influencia de las reformas constitucionales europeas y en otros países de América Latina en los años setenta y ochenta, la presencia de nuevos grupos políticos (como el M-19) y la desconfianza frente a la posibilidad de que algunas de las decisiones fueran posteriormente revocadas por el Congreso, explican el alto nivel de detalle y especificidad de la Constitución, que dejó de ser un documento político guía para ser la norma misma en muchos campos.

Gráfico 12

Constitución e inflexibilidades

La Constitución introdujo varias inflexibilidades que han tenido particular efecto sobre las finanzas públicas. La primera de ellas está asociada al artículo 350, según el cual “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, *el gasto publico social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación* (itálica nuestra) (...) El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones” (subrayado nuestro). Como mencionan Echeverry et al. (2004), el inconveniente de esta norma es que

¹⁵ La Asamblea solo tuvo una cámara, los miembros elegidos solo podían postularse a cargos públicos después de un periodo presidencial, los antiguos movimientos guerrilleros tenían derecho a mínimo dos escaños y, finalmente, cada lista debía incluir candidatos de todas las regiones de Colombia.

no precisó la definición de gasto público social, lo que en la práctica ha quedado en manos del Congreso, que ha favorecido definiciones amplias y laxas¹⁶. El último intento por acotar la definición de gasto público social por medio de un nuevo EOP fracasó en 2005.

Por su parte, el artículo 356 se refiere a las transferencias fiscales del Gobierno Nacional Central a los departamentos y dice: “El situado fiscal *aumentará anualmente* hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado (educación y salud)”. De forma similar, el artículo 357 dice que “La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación *se incrementará*, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimos en el 2002” (itálica nuestra). En estos ejemplos se aprecia claramente como las transferencias a los entes territoriales¹⁷ quedaron atadas a los ingresos corrientes de la Nación.

Cabe mencionar que el Acto Legislativo 01 de 2001 desligó temporalmente las transferencias territoriales de los ingresos corrientes, al estipular que durante el periodo 2002 - 2008 el monto de las transferencias crecería en un porcentaje igual a la inflación más un porcentaje adicional escalonado así: para el periodo 2002-2005 igual a 2% y para el periodo 2006-2008 a 2.5%. A partir del año 2009, las transferencias territoriales serán como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001 (43.5% de los ICN), y se incrementarán anualmente en un porcentaje equivalente al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores.

Finalmente, la Constitución prohibió en el artículo 359 las llamadas rentas de destinación específica, exceptuando: i) las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios, ii) *las destinadas para inversión social* y iii) las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias. Aunque el propósito inicial del artículo apuntó en la dirección correcta, la excepción de las destinaciones específicas para inversión social ha favorecido la creación de una gran cantidad de rentas con propósitos “sociales” (como la construcción de infraestructura deportiva con los recursos provenientes de una sobretasa al IVA que aplica a la telefonía móvil). Aunque la propuesta inicial del artículo en la Asamblea Constituyente, de autoría del gobierno, era efectivamente eliminar por completo las rentas de destinación específica en el presupuesto, el resultado final fue el opuesto.

¹⁶ De acuerdo al Decreto Ley 111 de 1996, “se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las *tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida* de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”. Esta última parte, la que habla del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida es lo que ha dado cabida a un sinnúmero de interpretaciones.

¹⁷ Penfold (1999) afirma que las comisiones de Asuntos Económicos y Sociales y de Ordenamiento Territorial se vieron presionadas en varias ocasiones por grupos externos, como los alcaldes recién elegidos, para que se aumentaran los recursos disponibles para las entidades territoriales.

3.2 Inflexibilidades posteriores a la Constitución de 1991

Después de la Constitución de 1991 ha proliferado la introducción de normas (leyes y decretos, entre otros) que siguiendo los principios y objetivos establecidos en la Carta Política, reglamentaron las inflexibilidades introducidas en la Constitución o crearon otras nuevas. Dentro del primer tipo de normas se encuentran, por ejemplo, la Ley 60 de 1993, que reglamentó las transferencias a las entidades territoriales, Situado Fiscal y Participación a Municipios (artículos 356 y 357 de la Constitución) y la Ley 141 de 1995 o Ley de Regalías, que desarrolló el artículo 307. Una ilustración del segundo tipo de normas es la Ley 100 de 1993, que creó el Fondo de Solidaridad en Salud de Defensa y Policía, la subcuenta de Solidaridad y Garantía y Salud y el Fondo de Garantías Profesionales para funcionarios públicos.

Este fenómeno es más claro cuando se estudian las rentas de destinación específica vigentes, por fecha de creación. De acuerdo a cálculos del Ministerio de Hacienda, que se presentan en el

Gráfico 13, el 79% de las inflexibilidades de este tipo presentes en el presupuesto del año 2003 se originaron después de 1991 (48% entre el periodo 1991-1998 y el 31% entre 1999-2002). Para ese mismo año, estas rentas alcanzaron a representar el 3.7% del PIB. Además, existen 55 fondos especiales creados después de 1991, a través de los cuales en 2004 se manejaba un presupuesto de equivalente a 0.9% del PIB¹⁸.

Gráfico 13

Ahora bien, ¿por qué han proliferado las inflexibilidades desde 1991? La explicación a este fenómeno está relacionada con los cambios en las instituciones políticas que aumentaron la competencia, rotación y fragmentación en el Congreso (Cárdenas et al., 2005). En este tipo de escenarios, se favorece la adopción de reglas que tienden a ser inflexibles, pues los jugadores buscan que los acuerdos logrados no sean objeto de renegociaciones futuras donde seguramente participarán otros y más diversos actores políticos. Ante la dificultad de cooperar, la estrategia ha sido restringir la posibilidad de modificar las normas.

En línea con la argumentación de Echeverry et al. (2004), el problema de las inflexibilidades se puede analizar desde la teoría de la tragedia de los comunes. Cada grupo que introduce una inflexibilidad no asume el costo fiscal (expresado no solo en términos de sostenibilidad sino también de eficiencia) que representa para la sociedad como un todo. Así, el bienestar general se sacrifica por el bienestar de una colectividad.

¹⁸ Son fondos con carácter extra-presupuestal que se financian con algún recurso de destinación específica proveniente del mismo sector al que se destinan los recursos, generalmente vía cargos de uso (ver Fainboim y Rodríguez, 2004).

3.3 Vigencias futuras

Otra fuente de inflexibilidad importante ha surgido directamente del ejecutivo por la vía del uso de las *vigencias futuras*, que es un mecanismo para comprometer gastos a mediano plazo, especialmente en los rubros de inversión. El otorgamiento de estas vigencias recae exclusivamente en el ejecutivo y, más específicamente, en el CONFIS¹⁹. En el sentido estricto, las vigencias futuras son una inflexibilidad en el presupuesto ya que se traducen en apropiaciones efectivas, por encima de la voluntad del Congreso o de otras normas. Por el lado positivo, las vigencias futuras son un mecanismo idóneo para la culminación de proyectos de inversión en infraestructura. En este sentido, se trata de una figura que ofrece estabilidad, a costa de representatividad y adaptabilidad.

Gráfico 14 muestra el monto de vigencias futuras aprobadas en cada año durante el periodo 1995-2005. La utilización de este mecanismo se intensificó en los años 1999 y 2000 (años de la peor crisis económica de la historia reciente de Colombia) cuando la aprobación de vigencias ascendió a 4.6% y 3.8% del PIB. En esos años, las vigencias futuras tuvieron como principal destino las operaciones de apoyo al sistema financiero para conjurar la crisis de la banca pública y la hipotecaria, la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de enero de 1999 y, finalmente, la construcción de un sistema de transporte masivo para Bogotá. Posteriormente, en 2003 se elevaron a 4.5% del PIB, en buena parte como resultado del incremento en el gasto en infraestructura de transporte. Es evidente, que la utilización de esta figura ha aumentado en los últimos años.

Gráfico 14

Más relevante aún es la información del Gráfico 15, que muestra las vigencias futuras (aprobadas en años anteriores) como proporción del presupuesto de inversión de cada año. A partir de 2000 se evidencia un cambio en la tendencia: en el periodo 1995-1999 el promedio de las vigencias futuras fue igual a 18.3% del presupuesto de inversión mientras que para 2000-2005 fue 63.9%. Evidentemente, esto tiene un efecto negativo importante sobre la adaptabilidad del presupuesto. Al analizar las vigencias futuras por sector (Gráfico 16), la mayor utilización corresponde a la infraestructura de transporte, seguida por los sectores de seguridad y defensa, saneamiento básico y comunicaciones.

A primera vista, el análisis simple de la conveniencia de las vigencias futuras en términos de las características de las políticas públicas, muestra que estas afectan la flexibilidad y la sostenibilidad del presupuesto del país. En cuanto a la eficiencia, la emisión de un juicio

¹⁹ De acuerdo al EOP (Decreto Ley 111 de 1996), “la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso” (las vigencias futuras ordinarias). De forma similar, especifica que “el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías de concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se conceda la autorización” (vigencias futuras extraordinarias).

definitivo requiere una evaluación costo-beneficio de los proyectos adelantados con estos recursos.

Gráfico 15

Gráfico 16

3.4 Síntesis

La proliferación de inflexibilidades en el gasto público es considerada la principal explicación de los pobres resultados de la política fiscal desde 1991. Por ello, es comprensible que la discusión sobre el proceso presupuestal haya pasado a un segundo plano. Sin embargo, el proceso presupuestal amerita un papel más protagónico en la explicación de la problemática fiscal por dos razones principales. En primer lugar, no todo el gasto público está predeterminado en el momento en el que se inicia el trámite de la ley anual de presupuesto. En segundo lugar, y más importante aún, las propias normas legales establecen la superioridad jerárquica de la ley anual de presupuesto sobre cualquier otra disposición en materia de gasto público. En términos más precisos, el Decreto Ley 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto²⁰ establece en su Artículo 39 que:

“Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno (...)” (subrayado nuestro)

En virtud de esta disposición, la Ley anual de presupuesto puede restringir las disposiciones de gasto contenidas en otras leyes. Por ello, es indispensable explorar tanto las reglas formales como el proceso presupuestal en la práctica.

3. REGLAS FORMALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN COLOMBIA

Esta sección analiza las normas que regulan la interacción de los diferentes agentes que intervienen en las etapas del presupuesto. Al imponer restricciones y distribuir poderes, las reglas formales son el punto de partida para entender los resultados presupuestales descritos en la sección 2. En Colombia, las instituciones presupuestales se pueden agrupar en un conjunto de normas incluidas en la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) que reglamentan la formulación del presupuesto por parte del poder ejecutivo, su aprobación en el Congreso y su posterior ejecución.

²⁰ En el artículo 24 de la Ley 225 de 1995 se faculta al gobierno para compilar (sin cambio alguno) la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Las últimas dos leyes solo introdujeron cambios procedimentales sin implicaciones de fondo sobre el proceso presupuestal.

4.1 Antecedentes

Desde mediados del siglo XIX, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) ha desempeñado un papel protagónico en las diferentes etapas del proceso presupuestal en Colombia. En 1886, la Constitución delegó en este ministerio la autoridad presupuestal y limitó el papel del Congreso a la aprobación anual del presupuesto²¹. La Ley 110 de 1912 ratificó esta disposición al darle mayor poder decisorio sobre el presupuesto al Ministro de Hacienda con respecto al resto de integrantes del Consejo de Ministros e impuso fechas límites para la aprobación de la Ley de Presupuesto por parte del legislativo. De igual forma, la Ley 34 de 1923 eliminó la capacidad que tenía el Congreso de incrementar unilateralmente el presupuesto y estableció que cualquier adición debía contar con la aprobación del ejecutivo.

Este incremento de poder decisorio sobre el presupuesto se consolidó con la creación de la Dirección de Presupuesto por medio del Decreto 164 de 1950. Esta dirección, adjunta al MHCP, se encargaría de la elaboración de la propuesta de presupuesto y de la administración de su ejecución. En 1964, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) pasó a ser una nueva autoridad presupuestal en el país al encargarse de la elaboración del presupuesto de inversión. En 1973, con la expedición de un nuevo EOP, a través del Decreto 294 de ese año, se fortaleció el papel del DNP al delegarle la responsabilidad de la asignación de los recursos de inversión, los cuales debían guardar concordancia con los toques establecidos por el Ministerio de Hacienda.

Posteriormente, la Ley 38 de 1989 reformó el EOP con el propósito de hacer más eficiente la asignación y la ejecución de los recursos presupuestales. Hasta ese entonces, el EOP le permitía al Ministro de Hacienda controlar mensualmente los gastos de los ministerios ejecutores del presupuesto. Los mecanismos de control eran los “acuerdos de obligaciones”, que consistían en la autorización previa del Ministerio de Hacienda de compromisos contractuales por parte de las entidades ejecutoras, y los “acuerdos de gasto”, a través de los cuales el Ministerio de Hacienda autorizaba el monto que los ministerios del gasto podían pagar mensualmente. Estos mecanismos le otorgaban al Ministro de Hacienda poder suficiente para hacer cumplir la restricción presupuestal, pero sacrificaban la eficiencia en el uso de los recursos públicos, ya que no le permitían a los ministerios del gasto programar y ejecutar sus políticas de manera eficiente. Estos no conocían de antemano el flujo de recursos que recibirían (Contraloría General de la República, 1995).

La reforma al EOP de 1989 le dio una mayor autonomía a los ministerios ejecutores para programar sus gastos con lo que se buscó mejorar la eficiencia del gasto. La reforma introdujo el Programa Anual de Caja (PAC), el cual designa un monto máximo anual y le da flexibilidad a las agencias ejecutoras para programar su gasto dentro de ese tope (Alarcón, 2004). Sin embargo, el MHCP regula el flujo mensual del PAC de acuerdo a la disponibilidad de recursos. La reforma creó, además, un nuevo instrumento denominado Plan Financiero, con el fin de garantizar la compatibilidad del PAC con los recursos de

²¹ En caso de que el Congreso no aprobara el presupuesto, entraría a aplicar el aprobado en la vigencia anterior. De igual forma, si se requería un aumento del presupuesto cuando el Congreso no sesionaba, el Consejo Ministros tenía la autonomía de autorizar los gastos adicionales.

crédito externo e interno y con las metas de la política monetaria y cambiaria (Ayala y Perotti, 2005).

Adicionalmente, creó el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión -BPIN y el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-²². El primero corresponde al registro de proyectos de inversión con sus respectivas evaluaciones técnicas ex-ante, con el fin de garantizar su viabilidad financiera y su conveniencia a la luz de las metas del Plan de Desarrollo, además de racionalizar los gastos de inversión bajo una perspectiva de mediano plazo. Por ello, es entendible que el BPIN haya sido visto en sus orígenes como la principal medida tendiente a mejorar la calidad y eficiencia del gasto público en Colombia (Hommes, 1996).

En la práctica, sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Por un tecnicismo jurídico, el propio EOP establece en su Artículo 68 que los proyectos de inversión deben inscribirse en el BPIN *antes de su ejecución* y no necesariamente antes de su aprobación. Esta figura abre la puerta para que el Congreso apruebe proyectos que no han sido evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos. Por ello, con el paso de los años, el BPIN se ha convertido en un simple trámite presupuestal que debilita la importancia del PND (ver Ayala, 2001 y Fainboim y Rodríguez, 2004).

Por su parte, el CONFIS se creó formalmente con el fin de generar una instancia adicional para analizar con más detenimiento el proceso de programación y ejecución del presupuesto, además de establecer un mejor balance de responsabilidades entre el Ministerio de Hacienda, el DNP y otras entidades (Alarcón, 2004). El verdadero poder del CONFIS reside en su capacidad de crear las vigencias futuras, por encima del legislativo o de cualquier otra instancia dentro del ejecutivo.

Los principales problemas del EOP actual pueden resumirse de la siguiente manera: (i) en comparación con el régimen pre-1989, el Ministerio de Hacienda perdió algo de poder para determinar el monto de gasto total de las entidades ejecutores (aunque conserva la facultad de regular el flujo mensual con lo cual puede influir sobre decisiones de contratación); (ii) es posible aprobar proyectos sin análisis costo-beneficio previo; (iii) priman las decisiones financieras y de corto plazo sobre la planeación y el largo plazo. Sobre este punto, Ayala y Perotti (2005) argumentan que los múltiples documentos presupuestales (como el Plan Financiero y el Plan Nacional de Desarrollo) son inconsistentes entre sí²³; (iv) las decisiones de endeudamiento están separadas del proceso presupuestal. En el caso del endeudamiento externo la instancia competente es la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público que autoriza al gobierno para realizar las operaciones de empréstitos (Acosta y Ayala, 2001; Ayala, 2001). Las operaciones de endeudamiento interno son

²² Originalmente, el CONFIS estuvo conformado por el Presidente de la República, el ministro de Hacienda, dos ministros del área social, el Secretario Económico de la Presidencia y dos asesores de tiempo completo. Actualmente lo componen el ministro de Hacienda (quien lo preside), el Director del DNP, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los viceministros de Hacienda, los Directores Generales de Presupuesto General, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro.

²³ Otros documentos son el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y la Ley de Presupuesto.

determinadas directamente por el ejecutivo de acuerdo a sus necesidades (Valenzuela, 2004).

4.2 Cambios recientes

La principal reforma reciente se introdujo por medio de la Ley 819 de 2003, mejor conocida como la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que buscó fortalecer la disciplina y sostenibilidad de las finanzas públicas. Aunque la norma tuvo su origen en las discusiones del gobierno colombiano con el Fondo Monetario Internacional en el marco del acuerdo extendido de 1999, también hizo parte de una serie de reformas encaminadas al saneamiento fiscal a todos los niveles de gobierno, iniciada con la Ley 358 de 1997 (*Ver recuadro 1*).

El eje principal de la LRF es el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que debe ser presentado por el gobierno nacional al Congreso (y por los departamentos y municipios a las asambleas y concejos, respectivamente). Este documento debe contener los siguientes elementos: i) plan financiero para la vigencia siguiente, ii) programa macroeconómico plurianual, iii) metas de superávit primario ajustadas por el ciclo para el Sector Público No Financiero a diez años²⁴, metas del nivel de la deuda pública y un análisis de su sostenibilidad, iv) informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior, v) evaluación de las principales actividades cuasi-fiscales realizadas por el sector público, estimación del costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior así como del costo fiscal de las exenciones y deducciones tributarios, y vi) relación de los pasivos contingentes de la Nación.

De acuerdo a la Ley de Responsabilidad Fiscal, los presupuestos anuales, tanto de la Nación como de las entidades territoriales, deben guardar consistencia con las metas fijadas por el MFMP, en especial con la meta de superávit fiscal de la vigencia siguiente. De forma similar, ordena que cualquier nueva norma sea considerada y discutida a la luz de su impacto fiscal sobre lo estipulado en el MFMP. Además, en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión y de resultado, desagregados por planes y programas, lo que permite un mayor control presupuestal. En suma, la LRF busca garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y mejorar la eficiencia del gasto.

²⁴ Meta puntual para la vigencia futura e indicativa para los diez años siguientes.

Recuadro 1. Reformas recientes en materia de gasto

Leyes	Disposiciones
Ley 358 de 1997	<p>* El nivel de endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, debe existir un flujo mínimo de ahorro operacional que permita cubrir el servicio de deuda en todos los años y que genere un saldo para realizar pagos de capital.</p> <p>* Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superen el 40% del ahorro operacional./1</p>
Ley 549 de 1999	<p>* Se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales y se crea el Fondo de Pensiones para las Entidades Territoriales (FONPET) y se dictan disposiciones en materia prestacional.</p>
Ley 617 de 2000	<p>* Otorga categorización a las entidades territoriales, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación.</p> <p>* Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, cubrir el pasivo prestacional y pensional y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.</p> <p>* Dicta las disposiciones respectivas para la creación de municipios, bajo la coordinación y orientación del DNP y el DANE</p>
Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003)	<p>* Establece la creación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que contenga como mínimo el Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario, nivel de deuda pública y análisis de su sostenibilidad.</p> <p>* Establece que en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control.</p> <p>* Para garantizar la sostenibilidad de la deuda, establece que cada año el GNC fije una meta de superávit primario para el Sector Público No Financiero consistente con el programa macroeconómico y metas indicativas para los superávits primarios de las siguientes diez vigencias fiscales.</p> <p>* En materia de disciplina fiscal, establece que la preparación y elaboración del Presupuesto General de la Nación y el de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes MFMP de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.</p> <p>* En materia de vigencias futuras, establece que el Confis podrá autorizar el incremento de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, siempre que su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso/2 y que el monto máximo, el plazo y las condiciones estén coordinadas con las metas plurianuales del MFMP.</p>

1) El ahorro operacional es el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas

2) Para solicitar las vigencias futuras se deberá contar con por lo menos una apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que estas

Con el objetivo de incorporar las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal en la normatividad presupuestal, el ejecutivo presentó una propuesta de reforma al EOP en el 2003. Aunque la propuesta no hizo trámite en el Congreso y se archivó en junio del 2005, el ejecutivo emitió en diciembre del mismo año el Decreto 4730, que introduce varios de los puntos formulados en el proyecto de ley. En especial, logra fortalecer la restricción presupuestal a través del MFMP y sus metas de superávit primario, introduce una clasificación presupuestal más transparente y acorde con los estándares internacionales lo reduce el espacio para la contabilidad creativa e instaura algunas restricciones en el manejo de los recursos públicos durante la etapa de ejecución. Además, establece la obligación de desarrollar el Marco de Gasto de Mediano Plazo por parte del Gobierno Nacional, que debe contener las proyecciones de gasto a cuatro años, clasificadas por sectores y componentes de gasto (funcionamiento, deuda e inversión)²⁵. Esta es, quizás, la innovación más relevante.

Resulta prematuro incluso especular sobre los efectos la LRF y el Decreto 4730 (en parte porque las facultades del gobierno para expedir este último son todavía un asunto en discusión). No obstante, el MFMP se ha convertido desde 2004 en un documento de referencia para el análisis de la evolución de las finanzas públicas. No obstante, como lo

²⁵ El Marco de Gasto de Mediano Plazo contiene no solo las proyecciones de gasto a cuatro años sino también los niveles de gasto máximos.

afirman Junguito y Ortega (2006), no parece que la LRF haya tenido gran impacto sobre el proceso presupuestal, particularmente en el Congreso, por lo menos hasta el presente. En parte, esto puede ser resultado de la falta de mecanismos de cumplimiento, pues es suficiente reportar en el MFMP el incumplimiento de la meta del año anterior.

4.3 Etapas del proceso presupuestal

Fase de planeación: Plan de Desarrollo

Como se mencionó, la Constitución de 1991 introdujo una nueva etapa en el proceso presupuestal a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) como un componente integral para la programación y ejecución del uso de los recursos públicos. Esta tarea se la encargó al Departamento Nacional de Planeación. El plan debe contener los objetivos sectoriales de mediano plazo y las estrategias para lograrlos. Debe incluir también un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el cuatrienio presidencial y las proyecciones de su financiación. De acuerdo con la ley orgánica de planeación, el PPI debe definir y describir todos los programas y subprogramas de gasto público, sus objetivos, y los indicadores necesarios para evaluarlos. Debe ser además consistente con las metas de inflación y de crecimiento económico. Con el fin de asegurar la representatividad en el uso de los recursos públicos, el Plan de Desarrollo se discute con el Consejo Nacional de Planeación²⁶. Luego, el PND con su Plan Plurianual de Inversiones es presentado al Congreso, quien tiene tres meses para discutirlo, aprobarlo, y convertirlo en ley.

Fainboim y Rodríguez (2004) y Fainboim y Olivera (2005) plantean que, en la práctica, la conexión entre el proceso de planeación y la ejecución final de la inversión es débil, y que los conceptos técnicos de los proyectos de inversión no juegan un papel definitivo al momento de ser incluidos en el presupuesto anual. Lo anterior tiene efectos negativos sobre la eficiencia del gasto en inversión, ya que los recursos no necesariamente son destinados a las actividades con el más alto retorno.

Al comparar el Plan Plurianual de Inversiones y la ejecución financiera definitiva del gasto durante las dos últimas administraciones, presentada en el Gráfico 17, se observa que la ejecución efectiva de la inversión ha sido inferior a lo presupuestado en el PND²⁷. En el primer caso (1999-2002) la diferencia es de 2.71% del PIB de 1998, mientras que en el segundo caso (2002-2006) la diferencia es 1.28% del PIB de 2002. El Gráfico 18 muestra las mismas diferencias expresadas como proporción de la inversión inicialmente planeada (es decir, como proporción de lo estipulado en el PPI). Para el periodo 1999-2002, la ejecución efectiva de inversión fue inferior a lo planeado en 12.2%, mientras que para el periodo 2002-2006 fue menor en 6.3%. Llama la atención que los sectores de infraestructura y gasto social pierden frente al PND, contrario a lo que ocurre con el sector gobierno (Presidencia) que es el encargado de atener situaciones relativamente imprevistas, como el manejo de desastres o las complicaciones que surgen con la población civil

²⁶ Para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, ver pie de página 16.

²⁷ Para el año 2006, no se dispone de información sobre los compromisos de gasto, por lo que se tomó la información de la Ley Anual de Presupuesto.

afectada por el conflicto²⁸. También es cierto que algunos programas sociales son ejecutados por la propia Presidencia.

Gráfico 17

Gráfico 18

Fase de preparación del presupuesto anual

El presupuesto anual debe prepararse de acuerdo a las prioridades del PND. Como se dijo anteriormente, la ley que regula las cuatro fases de la proceso presupuestal anual en Colombia (preparación, discusión y aprobación, ejecución, y monitoreo y evaluación) es el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP). Para la fase de preparación, el presupuesto incluye tres documentos: el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), y el Proyecto de Ley de Presupuesto. El primer documento es preparado por el Ministerio de Hacienda y debe incluir las proyecciones anuales de ingresos, gastos, déficit y las formas de financiación, y debe ser consistente con los objetivos macroeconómicos, es decir, debe tener en cuenta restricción presupuestal y hacer sostenible las finanzas públicas. El Plan Financiero es la base para el segundo documento, el POAI. Este incluye todos los proyectos de inversión, y es preparado por el Departamento Nacional de Planeación. Estos dos documentos son aprobados por el CONFIS en primera instancia y luego por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES). Después de ser aprobados, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda prepara el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, que se presenta al Congreso.

En la fase de preparación participa todo el gabinete ministerial, aunque la toma de decisiones de asignación de los recursos públicos se centraliza en el MHCP y el DNP (para los recursos de inversión). Finalmente, es el MHCP es quien consolida el presupuesto y lo presenta al Congreso.

Fase de discusión y aprobación

En esta fase el ejecutivo debe presentar al Congreso un anteproyecto de presupuesto durante la primera semana de abril, y luego presentar el proyecto de ley definitivo durante los primeros diez días del año legislativo que empieza el 20 de julio. El proyecto de ley es debatido en primera instancia de manera conjunta por las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes, aunque los votos se toman por separado para cada una de las cámaras. El primer debate debe concluir antes del 15 de septiembre y en él las comisiones deben decidir el monto definitivo del presupuesto de gastos. El segundo debate en las comisiones económicas debe concluir antes del 25 de septiembre y en el solo puede modificarse la composición del presupuesto. Entre el 1º y el 20 de octubre debe darse

²⁸ Salta a la vista que la ejecución final de la inversión en infraestructura en los dos últimos cuatrienios fue significativamente inferior a lo planteado inicialmente en los PND correspondientes: -6.21% del PIB para 1999-2002 y -2.43% del PIB en 2002-2006. En la inversión social ocurrió lo mismo, aunque en menor magnitud: 1.15% del PIB y en 0.89% del PIB, respectivamente.

el debate final (de manera conjunta o separada entre el Senado y la Cámara) en sesiones plenarias. En esta instancia sólo se permiten cambios en la composición.

El Congreso no tiene la facultad de aumentar el monto total del presupuesto. El artículo 349 de la Constitución establece que “Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo”. Por ello, las modificaciones deseadas por el Congreso deben ser avaladas por el ejecutivo e incluidas en documentos denominados Cartas de Modificación. Si el Congreso no aprueba la propuesta presentada por el ejecutivo, la propuesta se convierte en ley. Si el ejecutivo no presenta una propuesta, es el presupuesto del año anterior se convierte en ley. Esta figura fortalece la posición del ejecutivo durante el proceso presupuestal.

Fase de Ejecución

El MHCP controla la ejecución del presupuesto a través del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). Este define el monto máximo (apropiación presupuestal) que cada entidad ejecutora puede ejecutar mes a mes.

Existen tres tipos de mecanismos de modificación al presupuesto durante su fase de ejecución. En primer lugar, el ejecutivo puede reducir o aplazar por decreto las apropiaciones presupuestales si los ingresos se encuentran por debajo de sus metas proyectadas, si la coherencia macroeconómica lo exige o si la agencia ejecutora está ejecutando su presupuesto por debajo de cierto nivel. Para ello, previo concepto del consejo de ministros, el MHCP expide el decreto de recorte o aplazamiento correspondiente²⁹.

La segunda modificación son los traslados presupuestales, a través de los cuales una entidad, motivada por una razón económica justificada, pide la transferencia de recursos de un determinado rubro a otro. Cuando los rubros tienen la misma clasificación de cuenta, en el caso de gastos de funcionamiento y deuda, y de programa, en el caso de gastos de inversión, estas modificaciones se realizan por decreto³⁰. De lo contrario, se debe tramitar como un proyecto de ley ante el Congreso.

En tercer lugar, para aumentar el monto y la financiación del gasto, el MHCP puede presentar al Congreso una propuesta de adición presupuestal. Sin embargo, cuando se

²⁹ Expedido el decreto de recorte y aplazamiento, se procede a modificar el PAC.

³⁰ El presupuesto tiene cuatro niveles principales de clasificación. El más amplio es *tipo de gasto*, que tiene tres clasificaciones, *funcionamiento*, *deuda e inversión*. El segundo nivel corresponde a la *cuenta* (para funcionamiento y deuda) y *programa* (para inversión). En total hay 26 programas, dentro de los cuales se encuentran: construcción de infraestructura, adquisición de infraestructura, construcción de infraestructura administrativa, créditos, subsidios, inversiones y aportes financieros y capitalización. El tercer nivel es *subcuentas* para funcionamiento y deuda, y 64 subprogramas en el caso de inversión. A su vez, las subcuentas se dividen en *objeto de gasto* y los subprogramas en *proyectos*.

declaran estados de excepción³¹, el gobierno comunica al Congreso las adiciones que autónomamente considere necesarias.

Fase de control, monitoreo y evaluación

El EOP también regula esta fase. Existen dos tipos de control, el político, en cabeza del Congreso, y el fiscal, en manos de la Contraloría General de la República. Para el monitoreo y la evaluación, el EOP obliga al MHCP a hacer un seguimiento financiero, y al DNP a hacer un seguimiento de las metas físicas. El primero se hace a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el segundo, a través del Sistema SINERGIA, donde las metas físicas de cada programa están en manos de un “gerente de meta” en las entidades ejecutoras. El sistema, en cabeza del DNP, recopila la información y prepara reportes de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, con información tanto física como financiera. Estos reportes se presentan semestralmente al Congreso. Adicionalmente, existe un sistema en línea que le permite a la ciudadanía en general obtener información del avance de los proyectos de inversión³².

4.4 Síntesis de las reglas formales

Las reglas presupuestales son, por lo general, clasificadas de acuerdo a su nivel de jerarquía y transparencia. Los procesos presupuestales de mayor jerarquía son aquellos en los que el poder legislativo tiene un papel limitado en la decisión del monto del presupuesto y en el que, por lo general, las decisiones que afectan la sostenibilidad fiscal están a la cabeza del Ministerio de Finanzas. En contraste, un proceso presupuestal colegiado es aquel donde la toma de decisiones sobre el presupuesto está distribuida en un mayor número de agentes.

De acuerdo a la calificación de Alesina et al. (1999), Colombia fue en los años ochenta uno de los países con instituciones presupuestales más fuertes en América Latina³³. Independientemente del peso que se le da a cada una de las preguntas del cuestionario utilizado para realizar la clasificación, Colombia siempre se ubicó entre los cinco primeros lugares en cuanto a la calidad de las instituciones presupuestales. Stein et al. (1998) amplían el periodo de análisis a 1990-1995 y concluyen que, de nuevo, las reglas formales del proceso presupuestal colombiano eran ejemplares, por encima incluso de Chile y México.

³¹ Los estados de excepción se definen en el capítulo VI (artículos 212, 213 y 215) de la Constitución Política. Existen dos clases de estados de excepción relevantes para el manejo interno y la discrecionalidad del ejecutivo: el estado de conmoción interior, el cual se refiere a un Estado “de grave perturbación del orden público” y el de emergencia económica debido, a hechos que perturben el “orden económico, social o ecológico del país”. El presidente puede declarar el primero por un término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, y el segundo por un término de 30 días cada uno. La Corte Constitucional puede revocar los dictados decretos bajo estos estados si los considera inconstitucionales, y el Congreso puede derogar, modificar o adicionar estos decretos durante el año siguiente a la declaración del estado de excepción.

³² <http://sigob.presidencia.gov.co/>

³³ Otros países con la misma calificación fueron Jamaica, México, Chile, Panamá y Uruguay.

En un estudio más reciente, Filc y Scartascini (2005) presentan un panorama menos positivo de las instituciones presupuestales de Colombia en relación con otros países de América Latina. Para ello, califican las instituciones presupuestales en tres dimensiones: (i) restricciones numéricas; (ii) reglas de procedimiento; y (iii) reglas de transparencia. Al igual que en los estudios mencionados, encuentran que los resultados fiscales tienden a ser mejores en países que tienen buenas instituciones fiscales.

Respecto a las restricciones numéricas, que se definen como techos para el déficit fiscal o los gastos corrientes, o pisos para el ahorro corriente o el superávit primario, encuentran que Colombia presentó avances importantes entre 1990 y 2004, al pasar de una jerarquía media a una jerarquía alta. Este avance es resultado de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. En cuanto a las reglas de procedimiento, que son las normas que especifican la separación de responsabilidades entre los poderes ejecutivo y legislativo en las decisiones presupuestales, Colombia presenta una jerarquía media, al igual que a principios de la década de los noventa. Esto demuestra que, a diferencia de otros países como Argentina, Costa Rica, Ecuador y México, el país no ha avanzado en definir más claramente los roles y prerrogativas de los actores que participan en las negociaciones del presupuesto. Por último, las reglas sobre transparencia buscan, entre otros objetivos, el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales. Colombia pertenece al grupo de países con reglas de transparencia de jerarquía media, mientras que países como México, Brasil y Venezuela se ubican en el grupo de jerarquía alta. En síntesis no se ha presentado un avance importante en este sentido.

En suma, desde la perspectiva comparada, la clasificación de la calidad de las instituciones presupuestales de Colombia pasó de ser muy positiva a ser intermedia, en los últimos quince años. Sin embargo, vale la pena mencionar que en los análisis de las reglas formales y sus comparaciones internacionales no es posible profundizar en las especificidades del proceso presupuestal de cada país, asociadas a una serie de prácticas reales que pueden generar resultados muy diferentes a los que las normas sugieren. Este es el tema que se desarrolla a continuación.

4. JUGADORES DECISIVOS EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

En el proceso presupuestal intervienen una serie de reglas no formales, dictadas por la costumbre o las realidades políticas, que pueden contribuir significativamente a la explicación de los resultados presupuestales. Esta sección comienza a desarrollar algunas de estas ideas, empezando por una descripción de los actores políticos fundamentales.

Presidente

Como es frecuente en los regímenes presidenciales latinoamericanos, la Constitución de 1886 establecía un sistema de gobierno altamente concentrado en el presidente, quien tenía un amplio poder de nombramiento y de manejo del presupuesto. Además, gozaba de privilegios constitucionales, como el mensaje de urgencia para agilizar el trámite de un proyecto de ley en el Congreso o los denominados estados de excepción para legislar por

decreto sin necesidad de consultarle al Congreso de la República. Las reformas constitucionales de 1914, 1936 y 1945 intentaron disminuir el poder del presidente. Sin embargo, la reforma de 1968 fortaleció el control del ejecutivo sobre el presupuesto y le dio más facultades al presidente para tener la última palabra, especialmente en asuntos económicos.

Aunque el Presidente de Colombia es uno de los que tiene mayores facultades en América Latina (detrás de Chile y Brasil), la Constitución de 1991 limitó sus poderes en varias dimensiones³⁴. Hoy en día tiene menos capacidad de declarar estados de excepción para legislar por decreto, es decir, promulgar normas sin la aprobación por parte del Congreso. Ahora, las decisiones adoptadas bajo los estados de emergencia económica y conmoción interna deben ser aprobadas por el Congreso en sesiones ordinarias, si se desea que sigan vigentes tan pronto expiren los términos del estado de excepción. De otra parte, si el presidente objeta alguna ley, el Congreso puede imponer su punto de vista con una mayoría simple, mientras que antes de 1991 se requería una mayoría calificada de dos terceras parte del Parlamento para revocar una objeción presidencial. Sin embargo, en la práctica los presidentes han logrado –sin excepción– asegurar mayorías por medio de coaliciones en el Congreso. La costumbre política es utilizar los cargos de libre nombramiento en la burocracia, así como partidas presupuestales, especialmente rubros de inversión, como moneda de cambio para asegurar el respaldo del Congreso a sus iniciativas.

Gabinete ministerial

El Consejo de Ministros está conformado actualmente por trece ministros y el director del Departamento Nacional de Planeación³⁵. Los ministros son actores fundamentales en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, y, particularmente, ejecución del Presupuesto General de la Nación. Excepción hecha del Ministro de Hacienda y el director del DNP, los demás miembros del gabinete son responsables del gasto y por lo tanto presionan por partidas adicionales, muchas veces con el apoyo de miembros del Congreso. Por lo general, los ministros del gasto son de extracción política, que han ocupado (u ocuparon después) cargos por elección popular. Hasta la Administración Uribe (2002-2006), la principal característica de los miembros del gabinete ha sido su alta rotación, por razones relacionadas con las coaliciones requeridas para hacer funcional la relación entre el ejecutivo y el Congreso. De hecho, la duración promedio de los ministros del gasto es de un año y medio (*ver* Cuadro 1). Dado que la supervivencia de los ministros depende del grado de “apoyo político” que tengan, es normal que los congresistas tengan alguna influencia sobre el gabinete, sobretodo en asuntos presupuestales, más allá de lo que aparentan las reglas formales³⁶.

³⁴ Ver Payne et al. (2002).

³⁵ Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente, Desarrollo Territorial y Vivienda y Ministerio de Cultura.

³⁶ Esto es bastante común en toda América Latina. Ver BID (2006).

La tradición colombiana ha sido la designación de ministros de Hacienda y directores del Departamento Nacional de Planeación entre el grupo de tecnócratas, es decir profesionales de extracción académica y, en la mayoría de los casos, sin aspiraciones a cargos de elección popular³⁷. Por ejemplo, entre 1970 y 2005, 11 de los 21 ministros de Hacienda se pueden considerar tecnócratas en el sentido de tratarse de individuos con formación especializada en economía, con experiencia laboral previa en entidades como el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, Fedesarrollo y la Universidad de los Andes. Igualmente, es una tradición –poca veces interrumpida– que el director del DNP tenga un título de doctorado en economía³⁸. Aunque los ministros de Hacienda no duran en sus cargos mucho más que los demás ministros, su extracción técnica les da mayor autonomía frente al Congreso. La evidencia con respecto a la Dirección General de Presupuesto indica que en no pocas ocasiones este cargo ha sido ocupado por un tecnócrata, que posteriormente ocupa cargos de mayor jerarquía dentro del gabinete económico.

Cuadro 1

Congreso

El Congreso de Colombia es bicameral: Senado y Cámara de Representantes. La Constitución de 1991 redujo el número de senadores de 113 a 102 y de representantes a la Cámara de 199 a 165 (cada departamento obtuvo derecho a por lo menos dos representantes, y ciertas minorías –como los indígenas, las negritudes y los colombianos en el exterior– tienen derecho a un número de curules). La reforma introdujo también la circunscripción nacional para el Senado (antiguamente los senadores se elegían por circunscripción departamental).

A pesar de la reducción en el número de congresistas, la asignación de curules por el mecanismo de *cuociente electoral*³⁹ permitía que múltiples facciones de un mismo partido presentaran listas diferentes. El resultado fue un aumento exagerado en el número de listas (para maximizar la participación de cada partido en el Congreso) y el incremento de facciones en los partidos, que elegían en la mayoría de los casos un solo parlamentario. Por ello, la principal característica del congreso colombiano ha sido su excesiva fragmentación que, como veremos más adelante, ha tenido implicaciones directas sobre el proceso

³⁷ El término tecnócrata, corresponde a un anglicismo acuñado para caracterizar un grupo de burócratas, por lo general con formación económica de alto nivel. Los tecnócratas hicieron su aparición en Colombia a raíz de la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que se convirtió en su principal bastión dentro de la administración pública. Al final de los años sesenta, la creación del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) como vehículo para formular políticas basadas en documentos preparados por el DNP fortaleció aún más su papel. En muchos casos, la ejecución de dichas políticas también se delegó en la tecnocracia, por encima del mandato de los ministros. Hacia los años setenta, los ministros de Hacienda comenzaron a escogerse dentro de este grupo.

³⁸ La lista completa de Ministros de Hacienda y Directores de Presupuesto se encuentra en el Anexo 4.

³⁹ El cuociente se calcula dividiendo el número de votos válidos por el número de curules. Las curules primero se asignan a los congresistas que sobrepasaron el cuociente y las que quedan, se asignan a los candidatos con mayor cantidad de votos (residuo) hasta completar todas las curules.

presupuestal⁴⁰. Las reglas para la elección de corporaciones públicas fueron reformadas en 2003, con el objetivo de eliminar la fragmentación y fortalecer los partidos políticos⁴¹.

Los congresistas se especializan en una de las siete comisiones en las que se divide el trabajo legislativo. Desde el punto de vista del proceso presupuestal, las comisiones más relevantes son la Tercera y Cuarta (conocidas como las *comisiones económicas*). Estas comisiones sesionan de manera conjunta para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y de la Ley Anual de Presupuesto. La Comisión Tercera tramita, además, los proyectos de reforma a los impuestos nacionales, así como todas los proyectos de ley en el campo monetario, cambiario y financiero. Por ello, detenta un enorme poder frente al ejecutivo y el mundo empresarial. Puede afirmarse que la Comisión Cuarta no tiene vida propia. Aunque en teoría es la responsable de la planeación y el presupuesto, no puede ejercer esas funciones con independencia de la Comisión Tercera.

Las Comisiones Terceras (de Senado y Cámara) son las más codiciadas del Congreso (al igual que las Primeras, encargadas de los asuntos constitucionales). Hacer parte de ellas no es fácil para un parlamentario sin trayectoria. Como se aprecia en el Cuadro 2, desde 1991 la Comisión Tercera del Senado tiene un total de quince miembros, la mayoría de los cuales ha estado en la Comisión durante más de tres períodos legislativos. Además, la composición de la comisión refleja un complejo equilibrio regional, especialmente entre la costa caribe y el interior del país. Por ello, la probabilidad de que un senador ingrese a la Comisión es relativamente baja. Todo esto se traduce en altos grados de especialización y profesionalismo, mayor influencia sobre el ejecutivo y mejores probabilidades de reelección. Por ejemplo, en las elecciones de marzo de 2006, todos los miembros de esta comisión fueron reelegidos. La Comisión Cuarta del Senado muestra menores grados de permanencia en ella y reelección en el Congreso, aunque es evidente que un grupo núcleo de senadores tiende a controlarla. Los datos para la Cámara de Representantes muestran de la estabilidad de ciertos miembros de las comisiones. Llama la atención la poca movilidad de las comisiones económicas de la Cámara hacia las correspondientes en el Senado (ver Anexo 5).

Cuadro 2

Otra comisión muy codiciada es la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, creada por la Ley 5 de 1992 como instancia que autoriza las operaciones de crédito publico externo de la Nación. La integran seis miembros de las comisiones económicas (tres senadores y tres representantes. Aunque existe una controversia jurídica sobre la constitucionalidad de esta Comisión, la realidad es que ha sido políticamente imposible eliminarla. Los miembros de esta Comisión aprueban cada operación de crédito, lo cual les da un alto grado de influencia sobre el ejecutivo.

⁴⁰ Cárdenas et al. (2005) muestran como la mayor fragmentación ha hecho más difícil la aprobación de leyes.

⁴¹ Hoy en día cada partido solo puede inscribir una lista y necesita más del 2% de los votos sufragados para Senado y el 50% del cuociente electoral para la Cámara de Representantes.

Pese a que los partidos políticos colombianos son unos de los más débiles y menos cohesionados en América Latina, tienen alguna influencia sobre el funcionamiento del Congreso. Esto es especialmente cierto cuando se analiza las reglas internas del Congreso, especialmente en la asignación de congresistas a las diferentes comisiones, funciones estratégicas (ponentes del proyecto de ley) y posiciones jerárquicas (presidentes y vicepresidentes). El presidente de la comisión asigna uno o más ponentes a cada proyecto de ley, quienes a su vez tienen gran poder de negociación, sobre todo en proyectos clave iniciados por el ejecutivo, como el de presupuesto. Finalmente, por lo general, la posición jerárquica es la que determina qué tanto recibe el congresista (puestos burocráticos, fondos para inversión en proyectos, etc.). Adicionalmente, la nueva Ley de Bancadas (Ley 974 de 2005) podría aumentar la influencia de los partidos al obligar el voto en bloque en los proyectos más importantes.

En el caso de la aprobación de la Ley de Presupuesto Anual, *informalmente* los ponentes del proyecto juegan un papel muy importante para el éxito del trámite. Los ponentes son los encargados de representar a los demás parlamentarios en las negociaciones sobre monto y composición del presupuesto con el ejecutivo. Para garantizar la fluidez en la discusión y aprobación del presupuesto, el grupo de ponentes es representativo de las diferentes fuerzas al interior del Congreso así como de las bancadas organizadas alrededor de intereses regionales. Como muestra el Gráfico 19, en los últimos diez años ha aumentado significativamente el número de ponentes de este proyecto, con lo cual aumenta la probabilidad de que el proyecto sea aprobado, al tiempo que aumentan los costos de transacción política entre el ejecutivo y el Congreso. Ahora bien, entrevistas con funcionarios del Ministerio de Hacienda y el DNP dejan entrever que la aprobación del presupuesto tiene un costo en términos fiscales, generalmente asociados a proyectos de inversión, como se verá más adelante.

Aunque todavía es muy temprano para emitir un juicio definitivo sobre la Reforma Política de 2003, las primeras elecciones para Congreso (marzo de 2006) mostraron la postulación de un menor número de partidos y, por ende, de listas. Sin embargo, es todavía incierto que esto incida sobre el funcionamiento de las comisiones económicas y, por consiguiente, sobre el proceso presupuestal.

Gráfico 19

Corte Constitucional

La Corte Constitucional, creada por la Constitución de 1991, es un jugador clave en el proceso presupuestal, tanto por la vía de la revisión de constitucionalidad de las principales leyes –que introduce modificaciones con implicaciones presupuestales frente a lo aprobado por el Congreso – como por las decisiones relacionadas con la defensa de los derechos individuales y colectivos, especialmente a través del mecanismo de tutela⁴².

⁴² De acuerdo al artículo 86 de la Constitución de 1991, la tutela es una “acción para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a

Por lo general, los fallos son detallados y lo que allí se estipula tiene, en la práctica, el carácter de norma constitucional. Esto hace que la Corte tenga una enorme influencia sobre múltiples asuntos de carácter presupuestal como los salarios del sector público, las pensiones de jubilación y otros asuntos puntuales con impacto sobre el gasto público⁴³.

La Corte Constitucional adquirió el estatus de actor fundamental con un verdadero poder de veto en el proceso de toma de decisiones presupuestales. Hoy en día, aún si el ejecutivo logra llegar a un acuerdo con el Congreso, es necesario contar con la aprobación de la Corte. El manejo de los salarios de los empleados públicos ilustra muy bien esta situación. En 2000, a raíz de la decisión del ejecutivo, aprobada por el Congreso, de congelar los salarios de los empleados públicos, la Corte Constitucional profirió una sentencia frente a una demanda de inconstitucionalidad de la ley anual de presupuesto. En dicha sentencia, la Corte estableció que, como mínimo, el ajuste salarial debía ser igual a la inflación causada para todos los trabajadores públicos. Posteriormente, en 2001 se fijó un incremento salarial equivalente a la inflación (sin especificar si era causada o esperada) para los trabajadores públicos con salarios por debajo del promedio ponderado del sector. Para el resto, el aumento podría ser menor que la inflación. En 2003, exigió un ajuste pleno –equivalente a la inflación causada– para trabajadores por debajo de dos salarios mínimos. Para los trabajadores con remuneraciones superiores el ajuste puede ser menor, aunque nunca inferior al 50% de la inflación del año anterior. Finalmente, en 2004 una nueva sentencia establece que, a lo largo del cuatrienio presidencial, el ajuste salarial debe ser equivalente a la inflación, aunque puede haber desfases año a año. Este ejemplo ilustra no solo el grado de influencia de las decisiones de la Corte sobre el proceso presupuestal, sino también la variabilidad en la interpretación de las normas constitucionales a través del tiempo.

La atención a la población desplazada es otro ejemplo que ilustra como las decisiones de la Corte Constitucional afectan el proceso presupuestal. En enero de 2004, la Corte se pronunció frente a la vulneración de los derechos fundamentales de este grupo de personas (Sentencia T-025 de 2004). Con el fin de revindicar los derechos de los desplazados, la Corte ordenó al gobierno nacional la elaboración de un cronograma de gastos y actividades, que estableciera un plan puntual de acción de mediano plazo y una revisión periódica de indicadores y metas específicas.

La estimación presupuestal, contenida en el documento CONPES 3400 de 2005 se basó en los lineamientos y requisitos establecidos por la Corte en materia de atención de la población desplazada⁴⁴. La sentencia en cuestión le exige al DNP un reporte anual sobre la ejecución de los recursos y sobre el cumplimiento de las metas de política específicas.

su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

⁴³ Cabe anotar que varios ex-magistrados de la Corte Constitucional han incursionado en la política (como Representantes en la Cámara de Bogotá, candidatos presidenciales, entre otros) lo que podría explicar la motivación de algunas sus decisiones.

⁴⁴ La Corte establece que los mínimos de protección de los derechos de la población desplazada son: i) derecho a la vida, ii) derecho a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral, iii) derecho a la familia y unidad familiar, iv) derecho a la subsistencia mínima, v) derecho a la salud, vi) derecho a la

Un ejemplo adicional es el relacionado con las disposiciones de la Corte Constitucional en materia de pensiones de jubilación. La Ley 100 de 1993 transformó el sistema pensional de Colombia⁴⁵ y como elemento subsidiario introdujo la denominada “mesada 14” para un pequeño grupo de pensionados. Originalmente, esta mesada se concibió como una compensación (un pago mensual adicional a la regla), específica al grupo de personas pensionadas antes de 1988. En 1994, al revisar la norma, la Corte Constitucional extendió la mesada 14 a todos los pensionados del sistema, independiente de la fecha de su pensión. En una de sus intervenciones más polémicas, argumentó el derecho a la igualdad de todos los pensionados (sentencia C-409 de 1994).

Posteriormente, ante el inminente agotamiento de las reservas del Instituto de Seguro Social, entidad encargada del régimen de prima media, el ejecutivo introdujo nuevas modificaciones al sistema (Ley 797 de 2003), al aumentar la tasa de cotización, la edad de jubilación y el número de semanas a cotizar. Para reforzar estos ajustes, la Ley 860 de 2003 acortó en seis años la vigencia del régimen de transición (de 2014 a 2008). No obstante, la Corte Constitucional (sentencia C-754 de 2004) declaró inexecutable la modificación al régimen de transición, con el argumento que, con el paso del tiempo, las meras expectativas de las personas beneficiarias del sistema se habían convertido derechos adquiridos. Las implicaciones fiscales de estas decisiones son considerables.

En un nuevo intento por introducir los ajustes necesarios, el ejecutivo se vio obligado a presentar una reforma constitucional en 2005, como única vía para modificar algunos aspectos del sistema de pensiones. Esto es ilustrativo de cómo algunas reformas con implicaciones presupuestales tienen que elevarse al rango constitucional. Un buen ejemplo es el referendo de 2003, en el cual se convocó al constituyente primario para decidir, entre otros aspectos, asuntos relacionados con el manejo de los salarios públicos.

5. EL PROCESO PRESUPUESTAL EN LA PRÁCTICA

Como vimos, las reglas formales del proceso presupuestal tienen, en términos generales, las características deseadas. Sin embargo, los resultados fiscales de Colombia se comparan desfavorablemente con los de otros países como Brasil y Perú con instituciones presupuestales similares, incluyendo la existencia de leyes de responsabilidad fiscal. Esta aparente contradicción puede resolverse al explorar la manera en que realmente tiene lugar el proceso de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, que en muchos casos refleja costumbres o comportamientos que se apartan de la norma. Para ilustrar este punto con un ejemplo, la regla formal indica que el Congreso tiene poca ingerencia sobre el monto total del gasto y su composición. Incluso, no hay claridad jurídica acerca de la legalidad de que los parlamentarios promuevan proyectos de inversión a favor de sus

protección, vii) derecho a la educación, viii) provisión de apoyo para el auto-sostenimiento y ix) derecho al retorno y restablecimiento (Sentencia T-025 de 2004).

⁴⁵ La reforma modificó los parámetros del sistema pensional e introdujo un sistema dual compuesto por el régimen de prima media y el de ahorro individual.

regiones pues existen algunas decisiones en materia disciplinaria que sugieren que se trata de una práctica ilegal. Sin embargo, en la práctica, el Congreso juega un papel muy importante, debido a que es un jugador con poder de veto en otras áreas de política en las que el ejecutivo requiere su apoyo. Por ello, la influencia del Congreso sobre el monto y la composición del gasto puede ser mucho mayor de lo que aparece a simple vista.

Aunque es difícil encontrar pruebas contundentes, pocas personas dudan que la asignación de partidas presupuestales a proyectos de inversión promovidos por los parlamentarios es la principal herramienta que tienen a mano los gobiernos para asegurar el apoyo a sus iniciativas legislativas. El grado de transparencia de estas asignaciones ha variado de acuerdo al momento político.

En el pasado, entre 1968 y 1991, esto operó por medio de un sistema relativamente formalizado, respaldado legalmente en la reforma constitucional de 1968. Durante ese período las partidas se institucionalizaron por medio de los denominados *auxilios parlamentarios* (cuyo antecedente histórico era una figura conocida como *obras útiles y benéficas*). En los años setenta los *auxilios* se otorgaron por medio de becas para individuos escogidos por los propios parlamentarios o contribuciones a fundaciones y otras entidades “sin ánimo de lucro”, controladas por los parlamentarios o sus familiares. Esto era políticamente aceptado y relativamente visible, aunque no existen datos que permitan identificar cuánto se asignaba a cada parlamentario para uno u otro uso.

El mecanismo utilizado era más o menos el siguiente. Cuando los parlamentarios preparaban el informe de ponencia sobre el proyecto de ley de presupuesto se reunían con el Ministro de Hacienda o el Director de Presupuesto para plantearle la importancia de ciertas partidas de inversión que habían sido omitidas en el proyecto de ley y, de paso, mencionar los problemas políticos del momento que dificultaban la formación de una coalición a favor del ejecutivo. Aunque los *auxilios parlamentarios* eran legales no existía un reglamento. Por ello, su tamaño variaba de manera poco transparente en función de la importancia del parlamentario correspondiente. Por supuesto, los miembros más antiguos e influyentes de las comisiones, los presidentes de las mismas y los ponentes del proyecto de ley recibían un mejor tratamiento⁴⁶.

Aunque el tamaño global de los *auxilios* nunca fue un problema fiscal, algunos escándalos asociados con el uso de fundaciones de papel que enriquecían a los parlamentarios generaron indignación, en medio de un ambiente de fuerte rechazo a la clase política, en general, y al Congreso, en particular. Este sentimiento fue capturado por la Asamblea Constituyente que prohibió de manera expresa el uso de los *auxilios parlamentarios*⁴⁷. Este fue un hecho político ampliamente destacado en los medios de comunicación de la época, que indiscutiblemente despertó simpatías a favor de la Constituyente.

⁴⁶ Esta opinión está basada en entrevistas con funcionarios de la época.

⁴⁷ El literal 4 del Artículo 136 de la Constitución Política dice: Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.

En la práctica, sin embargo, en un sentido amplio, los auxilios parlamentarios no han desaparecido. Sobreviven de maneras menos formales y transparentes. En la actualidad, más que asignar partidas directamente para beneficio de los congresistas, el sistema favorece la canalización de recursos a favor de determinados proyectos de inversión en las regiones. Algunos de esos recursos son ejecutados a nivel local por alcaldes y gobernadores con los que los parlamentarios tienen alianzas políticas. Otros son ejecutados directamente por entidades del orden nacional. En un sentido estricto, gestionar estas partidas es inconstitucional, pero las entidades de control las toleran siempre y cuando los parlamentarios no traten de influir sobre la escogencia de los contratistas, lo que obviamente viola las normas de contratación estatal.

La asignación de partidas se realiza en esencia a través de dos mecanismos. El primer sistema opera por medio de la aprobación de proyectos de inversión específicos incluidos en el presupuesto de alguna entidad del orden nacional. Por lo general, estas entidades son “Fondos” especializados en un sector y operan como vehículos para canalizar estos proyectos de inversión. Los más utilizados han sido los Fondos de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV), Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Fondo Nacional de Regalías (FNR). Lo interesante es que los vehículos se “desgastan” con el uso, una vez son puestos en la mira de la opinión pública y de los entes control. Es un lugar común en las campañas presidenciales en Colombia que los candidatos acusen al gobierno saliente del mal uso de algunos de estos fondos. Por ello, una de las primeras decisiones de un nuevo gobierno es acabar con alguno o varios de ellos, pero no todos⁴⁸. En cualquier caso, los recursos que se canalizan a través de estas entidades son relativamente pequeños (Ver Cuadro 3), lo que sugiere que el costo de asegurar las coaliciones en el Congreso es relativamente bajo. La escogencia de los funcionarios que administran estos Fondos es un tema de enorme importancia para los parlamentarios sobre el que tratan de ejercer influencia.

Cuadro 3

La inclusión de partidas específicas en el presupuesto ocurre en el momento de discusión en las comisiones económicas. En las sesiones plenarias hay muy poca negociación y cambios. Esto realza la influencia de los miembros de las comisiones económicas, que en muchos casos son intermediarios entre los demás parlamentarios, que desean que sus proyectos sean incluidos, y el ejecutivo. En algunos casos, el Ministerio de Hacienda se opone a que los proyectos sean incluidos con mucha especificidad para no despertar el apetito y la voracidad de los parlamentarios. Para ello, trata de manejar partidas agregadas (a nivel de programa o subprograma) en la aprobación de la ley de presupuesto que luego son desagregadas por el ejecutivo (a nivel de proyecto) en lo que se conoce como el Decreto de Liquidación. El ejecutivo se compromete con los parlamentarios a que algunos de los proyectos de inversión aparezcan en el decreto pero no en la ley, lo que demuestra credibilidad y confianza, típica de ambientes en los que los actores interactúan

⁴⁸ Por ejemplo, la Administración Pastrana suprimió el FIS cuyo uso fue muy cuestionado durante la Administración Samper. A su turno, la administración Uribe suprimió el DRI y el FNCV, al tiempo que trató - sin éxito- de reformar la utilización del FNR.

repetidamente. Este mecanismo requiere cierta experticia en el manejo de estos asuntos, lo que beneficia a los parlamentarios con mayor antigüedad.

Vale la pena anotar que la inclusión de partidas específicas no solo ocurre en la discusión de la ley anual de presupuesto. La negociación es aun más intensa cuando se trata de una adición presupuestal, pues en este caso el monto total no está predeterminado y se puede modificar en cualquier momento en el debate en el Congreso. Además, por definición, el ejecutivo requiere de la aprobación de la adición. El Cuadro 4 muestra, a manera de ejemplo, lo que ocurrió en la adición presupuestal que fue aprobada por medio de la Ley 710 de 2001. Allí el gobierno solicitó (por medio del Proyecto de Ley 158 de 2001) adicionar el presupuesto de inversión en un monto equivalente a 22.9% de lo que había asido aprobado en la ley anual de presupuesto. El congreso aprobó un incremento de 24.3% (de nuevo frente al nivel de la ley de presupuesto). Buena parte de la diferencia se explica por partidas adicionales que fueron asignadas a entidades como INURBE (subsidios de vivienda), FNCV, DRI, y INVIAS (infraestructura de transporte) y SENA.

El segundo mecanismo para la asignación de partidas presupuestales funciona a través de partidas globales para los sectores de infraestructura, salud y educación. En el momento de la negociación, los parlamentarios interesados solicitan recursos para propósitos amplios como la dotación de hospitales y escuelas o la construcción de aeropuertos en las zonas rurales (con el apoyo de los ministros sectoriales). Estos recursos son asignados a partidas muy amplias y generales, sin especificar detalles sobre los proyectos a ejecutar. A lo largo del año, el ministro correspondiente tiene la facultad (en ocasiones se requiere el visto bueno del Departamento Nacional de Planeación) de asignar los recursos, lo que fortalece su importancia en el proceso presupuestal más allá de lo que sugieren las reglas formales.

Cuadro 4

6.1 Datos básicos

Para darle sustento empírico a estas afirmaciones, esta sección analiza el poder relativo de los protagonistas del proceso presupuestal en cada una de sus etapas: proyecto de ley, ley anual de presupuesto, apropiación definitiva (que refleja las adiciones y/o recortes que suelen ocurrir a lo largo de la vigencia fiscal) y ejecución final. Las diferencias entre el proyecto de ley y la ley de presupuesto (que se denomina Etapa I) son el resultado de las negociaciones que tienen lugar entre ejecutivo y Congreso para que el trámite de la ley se haga efectivo.

Los cambios entre la ley de presupuesto y la apropiación definitiva (que se denomina Etapa II), son resultado de las modificaciones que realiza el ejecutivo durante la vigencia, producto de adiciones (que deben ser tramitadas en el Congreso), traslados (en un mismo sector), reducciones y aplazamientos. El ejecutivo puede justificar estas modificaciones al presupuesto cuando los ingresos y gastos presentan comportamientos diferentes a los estimados inicialmente (cuando son inferiores o superiores a lo presupuestado) o cuando surgen eventos imprevistos, como un desastre natural.

Finalmente, las diferencias entre la apropiación definitiva y la ejecución final (denominadas Etapa III) son una medida de la capacidad de ejecución de las diferentes entidades públicas. En otros contextos puede medir el grado de discrecionalidad que tiene el ejecutivo para determinar el monto de gasto, independientemente de lo que se aprueba en el Congreso, como ocurre en países como Bolivia y Paraguay. Este no es el caso de Colombia, donde una vez se autoriza el monto definitivo que puede gastar una entidad en una vigencia, incluyendo todas las modificaciones a la ley de presupuesto (recortes, aplazamientos, traslados y adiciones), el ejecutivo pierde toda injerencia sobre los recursos.

Cabe anotar que por la disponibilidad de información, los datos para 1970-1994 corresponden al Presupuesto del Gobierno Nacional Central (GNC), mientras que los datos para 1995-2005 corresponden al Presupuesto General de la Nación, esto es Gobierno Nacional Central y Establecimientos Públicos⁴⁹.

Del proyecto de ley a la ley de presupuesto

El Gráfico 20 muestra los cambios en el monto total del presupuesto (panel izquierdo), así como los cambios en el monto en los tres rubros principales: funcionamiento, deuda e inversión (panel derecho), ocurridos en la Etapa I, como porcentaje del PIB. A excepción de los años 1975 y 1991, el monto total del presupuesto ha aumentado en su aprobación en el Congreso. En promedio, en la etapa de aprobación el monto total del presupuesto ha aumentado en 0.41% del PIB (o 2.17% del presupuesto total en el proyecto de ley). En la primera mitad de la década de los noventa se presenta un incremento del “costo” de la aprobación de la ley de presupuesto, lo que puede reflejar una mayor importancia del Congreso en el proceso de distribución de los recursos públicos. Otra hipótesis, no probada, es la planteada por Vargas (1999), quien señala que “los auxilios parlamentarios tuvieron bastante estabilidad entre 1968 y 1992 y se incrementaron sustancialmente con posterioridad a su eliminación en la Constitución de 1991”.

En cuanto al cambio en el monto de los principales rubros, el panel derecho del Gráfico 20 muestra que los mayores aumentos se presentaron en inversión⁵⁰. Adicionalmente, se evidencia una correlación negativa y significativa de -0.32 entre los cambios en el monto de inversión y el de deuda, lo que sugiere que en la etapa de aprobación el Congreso -con el beneplácito del gobierno- transfiere recursos de deuda a otras partidas.

Gráfico 20

⁴⁹ Los datos de los Proyectos de Ley provienen de la biblioteca del Ministerio de Hacienda, mientras que las cifras de Apropiación Inicial, Apropiación Definitiva y Ejecución Final provienen, para el periodo 1970-1988 del libro “Cifras Presupuestales 1970-1988” de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, para el periodo 1989-1994 de los Informes Anuales de la Contraloría General de la Nación y para el periodo 1994-2005 de las bases de datos del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

⁵⁰ De acuerdo a los datos de Castiblanco (2004) para el periodo 1995-2003, el número de proyectos de inversión entre el proyecto de ley y la ley de presupuesto aumentó en promedio 210%. El aumento es particularmente pronunciado para el periodo 1995-1999, cuando esta cifra fue 313%. Esto muestra que los proyectos de inversión son un instrumento de negociación del ejecutivo con legislativo.

De la ley de presupuesto a la apropiación definitiva

Los cambios de mayor magnitud se presentan en la Etapa II del proceso presupuestal, es decir, entre la ley de presupuesto y la apropiación definitiva (ver Gráfico 21). Una parte importantes de estos cambios provienen de las adiciones presupuestales, que han sido una constante en el proceso presupuestal (muchas veces se presenta más de una adición durante una misma vigencia). No obstante, en esta etapa también se encuentran otras modificaciones como los traslados, recortes y aplazamientos (que pueden reducir el monto total). Durante el periodo 1970-2005, en promedio se han adicionado recursos equivalentes a 2.2% del PIB en cada vigencia presupuestal.

A diferencia de lo ocurrido en la Etapa I, después de la Constitución de 1991 se redujo la magnitud de las adiciones al presupuesto a 0.94% del PIB⁵¹, en comparación con 2.7% antes de 1991. Ante el mayor poder relativo del Congreso frente al ejecutivo, es muy posible que este último busque evitar los costos asociados al trámite de adiciones presupuestales. Con todo, existen importantes excepciones. Por ejemplo, en 1992 el presupuesto fue aumentado en 6.3% del PIB, como resultado de la emergencia eléctrica que obligó al gobierno a decretar el estado de conmoción interior, a fin de contar con los instrumentos jurídicos y financieros necesarios para superar la crisis. Igualmente, llaman la atención los recortes de los años 1993, 1994 y 1998.

El panel derecho del Gráfico 21 muestra como la deuda es el único rubro cuyo cambio ha sido negativo en términos generales. Esto sugiere la práctica estratégica de sobreestimar este gasto en la ley de presupuesto para tener cierta maniobrabilidad posterior con estos recursos. Se comprueba además, que no es viable para un gobierno recortar gastos de funcionamiento e inversión (una excepción notoria fue 1998, cuando a raíz de la crisis financiera internacional el gobierno tuvo que recortar el presupuesto de inversión). Por otro lado, se observa una correlación positiva y significativa de 0.53 entre los rubros de inversión y funcionamiento, lo que indica que ambos rubros se mueven en paralelo.

Gráfico 21

De la apropiación definitiva a la ejecución final

Como vimos, la diferencia entre el monto que se apropia definitivamente y la ejecución final (la contratación de bienes y servicios parte de las entidades públicas adscritas) es una medida de la capacidad de gestión en la utilización de los recursos presupuestales. Aunque no se espera que la diferencia sea nula, debido las dificultades en la contratación pública y en el manejo gerencial de cualquier recurso, se espera que la diferencia sea de bajo nivel. El Gráfico 22 muestra que el comportamiento de esta medida es errático a lo largo de todo el periodo 1970-2005. Se observan, sin embargo, dos periodos de baja ejecución del presupuesto: a finales de la década de los setenta y comienzos de la década de los ochenta, y en la segunda mitad de la década de los noventa. El panel derecho del Gráfico 22 ilustra que la mayor ejecución presenta en el rubro de servicio de la deuda, lo que no sorprende

⁵¹ Se excluye el año 1992, debido a la emergencia eléctrica que se explica más adelante.

dada la naturaleza de este gasto. Por lo demás se observa un aumento en la ejecución de inversión después de los cambios introducidos por la Ley 38 de 1989, orientados a proveer más flexibilidad a las entidades ejecutoras del gasto en contraposición a un mayor control por parte del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 22

Cambios en la composición del presupuesto en cada etapa

De acuerdo a la metodología de Abuelafia et al. (2005), esta sección cuantifica el grado de recomposición entre los rubros en cada una de las fases del proceso. El ejercicio consiste en el cálculo de los siguientes índices:

$$1). \text{ Etapa I: } I_1 = \frac{\sum_{i=1}^N |P_i - L_i|}{2}, \text{ para cada año.}$$

$$2). \text{ Etapa II: } I_2 = \frac{\sum_{i=1}^N |L_i - A_i|}{2}, \text{ para cada año.}$$

$$3). \text{ Etapa III: } I_3 = \frac{\sum_{i=1}^N |A_i - C_i|}{2}, \text{ para cada año.}$$

Donde, P_i : es la participación del ítem i en el monto total del presupuesto presentado en el Proyecto de Ley que el ejecutivo somete a consideración del Congreso; L_i : es la participación del ítem i en la Ley Anual de Presupuesto aprobada por el Congreso; A_i : es la participación del ítem i en la Apropiación Definitiva del presupuesto al cierre de la vigencia; C_i : es la participación del ítem i en dentro de la Ejecución Final del presupuesto, es decir aquello que efectivamente se comprometió mediante la contratación de un servicio o la adquisición de un bien; i representa cada uno de los tres rubros dentro de cada etapa del presupuesto (deuda, funcionamiento e inversión), por lo que $N=3$.

Así, el índice I_1 representa una medida de recomposición producto de las modificaciones al presupuesto en lo que hemos denominado Etapa I (del proyecto de ley a ley de presupuesto), mientras que el índice I_2 lo hace para la Etapa II. Por otra parte, el I_3 muestra cómo se recompone el presupuesto de acuerdo a la eficiencia financiera de cada rubro, es decir qué resultado tiene en la composición la capacidad de ejecución de los diferentes gastos. En los tres casos, un mayor valor del índice indica un mayor grado de recomposición entre los diferentes rubros durante la etapa respectiva.

El Gráfico 23 muestra la síntesis de los tres índices para el periodo 1995-2005. En primer lugar, se observa que no se presentan grandes cambios en la composición del presupuesto

por rubros a lo largo del proceso. No obstante, un fenómeno generalizado para las tres etapas es que la recomposición entre los diferentes tipos de gastos es menor a partir de la década de los noventa y, aún más notorio para la Etapa II, cuyo índice cae de 5.7% a 2.0%. En segundo lugar, se observa que a lo largo de todo el periodo, la mayor recomposición se presenta en la Etapa II, de la ley de presupuesto a la apropiación definitiva. Esto quiere decir que, en conjunto, las adiciones presupuestales (única modificación en la que el Congreso tiene injerencia), los traslados entre proyectos, los recortes y las adiciones presupuestales, causan una mayor recomposición que la aprobación del presupuesto en el Congreso y que los cambios en la ejecución final.

Gráfico 23

En resumen, si se relacionan para cada una de las etapas los cambios en el monto con los cambios en la composición, se observa que a partir de la década de los noventa, para la Etapa I aumentó el monto total del presupuesto y cayó ligeramente la recomposición al interior del mismo. En la Etapa II, no solo disminuyen las modificaciones (siempre positivas) netas sino que también cae notablemente la recomposición entre los rubros. Además, hay que recordar que es en esta etapa del proceso presupuestal donde la magnitud de las transformaciones en el monto y la composición son mayores.

En síntesis, esta información muestra como i) los gastos aumentan durante la aprobación, tanto de ley anual como de las adiciones presupuestales, contrario a lo que cabría esperar dada la norma formal; y ii) los cambios en el monto y composición del presupuesto qué son resultado de las modificaciones netas son mayores, comparados con los que se presentan en el debate de la ley anual de presupuesto en el Congreso y en su etapa de ejecución, por parte de las entidades.

6. EFECTOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

Como vimos, la Constitución de 1991 le otorgó un rol más activo al Congreso en la formulación de políticas públicas al limitar la capacidad del ejecutivo de legislar por decreto y hacer más exigentes los requerimientos para que el veto presidencial surta efecto. Adicionalmente, la creación de la Corte Constitucional fortaleció el sistema de pesos y contrapesos.

Adicionalmente, la Constitución de 1991 abolió los auxilios parlamentarios, lo que de acuerdo a Echeverry et al. (2004) “ha generado un mayor ‘apetito presupuestal’ en los congresistas que, junto con el ejecutivo, deben recurrir ahora a mecanismos menos transparentes para lograr que sus intereses estén presentes en el presupuesto” (Pg. 51).

Así, existen buenas razones para pensar que la Constitución de 1991 pudo significar cambios de importancia en los resultados del proceso presupuestal. Por ello, esta sección busca establecer cuál fue el efecto de la nueva carta política sobre los cambios en el monto y la composición del presupuesto en cada una de las tres etapas descritas anteriormente.

Adicionalmente, se analiza la relación entre estos cambios y algunas variables macroeconómicas que pueden tener efectos sobre las decisiones del proceso presupuestal, tales como el ciclo económico (medido como la desviación porcentual del PIB frente a su tendencia) y la tasa de devaluación real (que puede incrementar el costo de la deuda). Finalmente, se analiza si la Constitución de 1991 tuvo algún efecto sobre la relación entre estas variables y los cambios en monto y composición del presupuesto, es decir, si alteró de alguna manera la forma como estas variables afectaron el presupuesto.

Las estimaciones se realizaron por el método de mínimos cuadrados ordinarios, una vez se comprobó la estacionariedad de las series y corrigiendo por una posible heterocedasticidad en el término de error, para el periodo 1970-2005. En el caso de cambios en el monto total, la especificación utilizada fue la siguiente:

$$\Delta monto_{Ei,k,t} = \beta_0 + \beta_1 DPost1991 + \beta_2 CicloEco_t + \beta_3 \Delta TCR_t + \beta_4 DPost1991 * CicloEco_t + \beta_5 DPost1991 * \Delta TCR_t + \varepsilon_t$$

Donde $monto_{Ei}$ es el cambio como porcentaje del PIB en el monto del presupuesto en la etapa i (tres etapas $i=I, II$ y III), k establece si es el monto total, del rubro de funcionamiento, deuda o inversión. $Dpost1991$ es una variable dicotómica que toma 1 como valor después de 1991⁵², $CicloEco$ es la desviación porcentual del PIB de su tendencia (obtenido mediante un filtro Hodrick y Prescott), ΔTCR es el cambio porcentual en la tasa de cambio real, ε es el término de error, y t es el año.

En cuanto a los cambios en la composición, como variable dependiente se utilizaron los índices calculados en la sección anterior con la metodología de Abuelafia (2005), y la especificación fue la siguiente:

$$Indice_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 DPost1991 + \beta_2 CicloEco_t + \beta_3 \Delta TCR_t + \beta_4 DPost1991 * CicloEco_t + \beta_5 DPost1991 * \Delta TCR_t + \varepsilon_t$$

Donde, $Indice_i$ representa el índice particular calculado para la etapa i (tres etapas $i=I, II$ y III). En la regresión de I_3 se utilizó también una dummy para el año 1989, año en que entró en vigencia la Ley de 38 1989, que como se dijo anteriormente estaba encaminada a aumentar la eficiencia del gasto a nivel de entidades ejecutoras.

El Cuadro 5 presenta los resultados para los cambios en el monto del presupuesto, tanto el total como el de cada uno de los principales rubros, en cada una de las etapas descritas. En la Etapa I, es decir lo ocurrido en el Proyecto de Ley y la Ley Anual de Presupuesto, se encuentra que el ciclo económico a partir de 1991, fue una variable que influyó modestamente el monto total destinado para inversión en el presupuesto. A partir de ese año, una desviación positiva de 1% del producto de su tendencia, causó un aumento de 0.12% del PIB en el rubro de inversión, frente a lo presentado por el ejecutivo en el

⁵² De forma similar, se intentó probar si otras medidas legales diferentes a la Constitución de 1991, como por ejemplo la Ley 89 de 1989, Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003, tuvieron algún efecto sobre los cambios en el monto y en la composición presupuestal. Estos ejercicios no arrojaron resultados significativos.

proyecto de ley. Esto indica que la inversión que se incluye en el debate de la ley de presupuesto en el Congreso ha tenido un comportamiento procíclico.

En la Etapa II, donde se totaliza el resultado de las modificaciones hechas al presupuesto durante la vigencia, se observa que la variable dicotómica post 1991 tiene un efecto negativo y significativo sobre el monto total del presupuesto, así como sobre el monto en los rubros de funcionamiento e inversión. Es decir que a partir de ese año, cae la utilización de las adiciones presupuestales por parte del ejecutivo, lo que puede ser un indicio del mayor costo que tienen a raíz de la Constitución de 1991. El ciclo económico también tiene un efecto sobre el monto del presupuesto en esta etapa. No obstante, la dirección del efecto cambia en el año que se introduce la nueva Constitución: antes, las modificaciones netas al presupuesto eran procíclicas (monto total, deuda e inversión), mientras que después de 1991, estas fueron anticíclicas (aunque se pierde el efecto sobre el monto de la deuda y aparece en el rubro funcionamiento). Así, ante una recesión económica, la respuesta del ejecutivo fue presentar mayores adiciones presupuestales, particularmente en el rubro de inversión, para contrarrestar los efectos de la desaceleración económica.

De forma similar, la tasa de devaluación real afecta el resultado de las modificaciones al presupuesto esta segunda etapa. Nuevamente, el efecto cambia de signo si la variable interactúa con la variable dicotómica post 1991. Así, antes de ese año, una devaluación real de 1% traía como consecuencia un aumento de 0.10%, 0.04% y 0.5% del PIB en el monto total, de deuda e inversión, respectivamente. A partir del año 1991, una devaluación real causa que los montos caigan en 0.11%, 0.05% y 0.07% del PIB. La razón de este cambio puede estar relacionada con el efecto fiscal de la tasa de cambio. En el periodo pre-1991 la devaluación generaba ingresos públicos adicionales (dada la importancia de las exportaciones del sector público), mientras que hoy en día dicho efecto se ha reducido debido al peso de la deuda pública denominada en dólares.

Por último, la evidencia empírica muestra que en la Etapa III, los cambios institucionales de 1991 solo tuvieron efectos en los rubros de funcionamiento y deuda. Ahora bien, los efectos son pequeños, después de ese año se dejaron de ejecutar, en promedio, 0.13% del PIB en gastos de funcionamiento y 0.10% del PIB en servicio de la deuda. Debido a la naturaleza obligatoria del servicio de la deuda, más que una subejecución de recursos, este resultado puede sugerir una sobreestimación del servicio de la deuda en las etapas iniciales del presupuesto.

Cuadro 5

En cuanto al impacto de la Constitución de 1991 y las variables macroeconómicas sobre el grado de recomposición en los diferentes rubros del presupuesto, el Cuadro 6 presenta las estimaciones para cada una de las tres etapas. Al igual que en el caso anterior, las variables explicativas no muestran una relación significativa con la magnitud de recomposición del presupuesto en la etapa en que es aprobado por el Congreso (Etapa I). Esto es, que de acuerdo a las estimaciones, la Constitución de 1991 no representó un cambio significativo en el funcionamiento de la aprobación del presupuesto en el Congreso, en contraste con las afirmaciones de estudios anteriores. Por el contrario, existe un efecto negativo y leve de la

introducción de la nueva carta política sobre la recomposición del gasto en la segunda y tercera etapas del proceso presupuestal, igual a 3.17% y 1.74%.

En síntesis, los resultados de los ejercicios econométricos no representan evidencia contundente a favor de un quiebre estructural del proceso presupuestal a raíz de la nueva Constitución de 1991, por lo menos en términos de los cambios en el monto y la composición del presupuesto en sus diferentes etapas. Para corroborar la ausencia de un cambio estructural se realizaron pruebas de Chow para cada una de las variables dependientes de las regresiones reportadas⁵³. Los resultados indican que no existen quiebres estructurales comunes en las series. Más aún, solo una serie (cambio en monto total de gasto en funcionamiento durante la Etapa I) mostró un cambio estructural a partir de 1991.

Cuadro 6

7. CONCLUSIONES

Pese a que el proceso presupuestal es hoy en día más incluyente y participativo, los resultados en términos de adaptabilidad, eficiencia y sostenibilidad dejan mucho que desear. Este trabajo muestra que este desempeño está ligado a las instituciones políticas que han favorecido reglas fiscales con un alto grado de inflexibilidad. No obstante, esta no es la única explicación de los problemas fiscales. Las reglas de juego formales y las prácticas reales que enmarcan el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto también pueden ser decisivas.

En este sentido, este estudio ha explorado con cierto detalle el papel del Congreso y la Corte Constitucional en el proceso presupuestal colombiano. La principal conclusión es que los recursos que se adicionan por el Congreso en la etapa de aprobación del presupuesto son moderados (en promedio 0.41% del PIB o 3.11% del presupuesto). Además, no es cierto que el “costo” de aprobación del presupuesto haya aumentado después de la Constitución de 1991, que en teoría fortaleció al legislativo frente al ejecutivo.

En realidad, las mayores modificaciones ocurren en un segundo momento: entre la ley de presupuesto y la apropiación final. Esto muestra que más que la aprobación inicial, los proyectos de inversión sugeridos por los parlamentarios se incluyen especialmente en el trámite de adiciones presupuestales, que sirven para consolidar las colaciones de legisladores a favor del ejecutivo. No obstante, la magnitud de las adiciones presupuestales ha disminuido desde 1991, lo que sugiere que la Constitución de 1991 hizo más costoso el trámite de las leyes de adición presupuestal.

En cuanto al papel de la Corte Constitucional, es claro que muchas de sus decisiones tienen implicaciones presupuestales. Para cumplir con lo establecido en ellas, el ejecutivo debe recurrir a traslados presupuestales y, en algunos casos, a la expedición de vigencias futuras. La presentación de adiciones presupuestales a raíz de las sentencias es también frecuente.

⁵³ Quince variables en total: para cada una de las tres etapas se hicieron las pruebas para las series de cambios en los montos totales y por rubros (funcionamiento, deuda e inversión) así como para los índices de recomposición.

En este orden de ideas, las recomendaciones de política encaminadas a mejorar los resultados presupuestales se deben centrar, en orden de importancia, a (i) reducir el ámbito de acción de las inflexibilidades, en particular redefiniendo por la vía de una ley orgánica los rubros que pueden ser incluidos dentro del gasto público social, que está constitucionalmente protegido; (ii) restringir el uso de vigencias futuras a los proyectos de inversión que hayan sido aprobados en el PND. Esto asegura que las inflexibilidades causadas por esta figura estén justificadas por los objetivos y estrategias de mediano plazo de cada administración contenidas en el PND. Igualmente, se propone que el monto de las vigencias futuras no supere el estipulado en el PPI y que la duración máxima no supere un número máximo de 8 años. Esto no solo reduciría las inflexibilidades sino que mejoraría la conexión entre la planeación, elaboración y ejecución del presupuesto.

Con relación a las reglas formales, se propone eliminar la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público. En esta materia, el papel del Congreso debe limitarse a aprobar los montos de endeudamiento estipulados en la propia ley anual de presupuesto. En segundo lugar, es indispensable reformar la ley orgánica para exigir que los proyectos de inversión sean inscritos en el BPIN (que realiza el análisis económico sobre su conveniencia) antes de su aprobación por el Congreso. En tercer lugar, es deseable que las sentencias de la Corte Constitucional tengan en cuenta de manera explícita sus implicaciones presupuestales. Esto se puede lograr por medio de la exigencia de un memorando técnico, preparado por expertos en la materia, que acompañe el proyecto de sentencia que es discutido por los magistrados.

En el campo de las prácticas informales, la evidencia recolectada en este trabajo sugiere que el trámite de adiciones presupuestales es altamente costoso desde el punto de vista fiscal pues es en esta instancia en la que se presenta la mayor diferencia entre lo que propone el gobierno y lo que aprueba el Congreso. Por ello, es deseable mejorar la planeación y programación presupuestal para evitar este tipo de trámites.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, O. L., U. Ayala y I. Fainboim (2001) “El “presupuesto de la verdad” a la luz de los enfoques presupuestales modernos”. Serie *Debates de Coyuntura Económica*, Fedesarrollo.
- Acosta, Olga Lucía y Ayala, Ulpiano (2000), “Análisis del proceso presupuestal colombiano”. Mimeo Fedesarrollo. Bogotá.
- Alarcón, Luis Fernando (2004), “La defensa de la Ley 38 de 1989”. Series *Debates de Coyuntura Económica*, No. 55.
- Alesina A., R. Hausmann, R. Hommes and E. Stein (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. Inter-American Development Bank, *Working Paper Series* #394.
- Alesina, Alberto y Guido Tabellini (2005), “Why is Fiscal Policy Often Procyclical?”. Institute for Economic Research, Harvard University, Discussion Paper No. 2090.
- Ayala Ulpiano y Roberto Perotti (2005), “The Colombian Budgetary Process”. In Alesina, Alberto (ed.), *Institutional Reforms: The Case of Colombia*. The MIT Press, Cambridge, Massachussets.
- Ayala, Ulpiano (2001), “Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación”. En Archivos de Macroeconomía #149, DNP. Bogotá.
- Banco Mundial (1998), *Public Expenditure Management Handbook*. The World Bank Washington DC.
- BID (2006), “La política de las políticas públicas”. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Editorial Planeta.
- Braun, Miguel y Luciano Di Gresia (2005), “Towards Effective Social Insurance In Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy”. Prepared for the Seminar “Dealing with Risk: Implementing Employment Policies Under Fiscal Constraints” Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation
- Castiblanco, Ricardo (2004), “Incidencia de las negociaciones entre la rama legislativa y ejecutiva y/o de las externalidades, en el presupuesto de inversión de la nación e inercia presupuestal en Colombia 1995-2003”. Trabajo Final de Pasantía en la Universidad del Rosario.
- Cárdenas M, R. Junguito y M. Pachón (2005), “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution”. *Fedesarrollo Working Paper*.

- Cárdenas, Mauricio (1991), "Coffee Exports, Endogenous State Policy and the Business Cycle". Tesis Doctoral, University of California, Berkeley.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997) "El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad", Reporte Final, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Seis volúmenes, Bogotá, Colombia.
- Echavarría, J., C. Rentería, and R. Steiner (2002), "Decentralization and Bailouts in Colombia". *Fedesarrollo Working Paper Series*.
- Echeverry, J.C., Fergusson L. y Querubín P. (2004), "La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal". *Documento CEDE 2004-1*, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Fainboim, I., Olivera, M. y Fernández A.M. (2005), "Análisis de los sistemas de planeación, selección, seguimiento y evaluación de la inversión pública: el caso de Colombia". Mimeo BID, DNP, FMI.
- Fainboim, Israel, y Carlos Rodríguez (2004), "Inversión en infraestructura en Colombia: comportamiento, evaluación, presupuestación y contabilización", Documento REDI del Banco Mundial, Washington DC.
- Filc Gabriel y Scartascini Carlos (2005), "Instituciones Presupuestarias". En: Eduardo Lora (ed.) *El Estado de la Reforma del Estado*, Washington DC. Próxima publicación.
- Fondo Monetario Internacional (2004) "Stabilization and Reforms in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the 1990s" Western Hemisphere Department, mimeo.
- Hallerberg Mark y Patrik Marier (2004), "Executive Authority, the Personal Vote and Fiscal Discipline in Latin America and the Caribbean Countries". *American Journal of Political Science*, Vol 48, No. 3.
- Herrera, Santiago y Gaobo Pang (2005), "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach". World Bank Policy Research Working Paper 3645, June 2005
- Hommes, Rudolf (1996), "Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia". *BID Working Paper #317*.
- Jones, Mark P. (2005), "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process". Paper prepared for Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington, DC.
- Junguito, Roberto y Ortega, Juan Ricardo (2006), "La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal". En *Las grandes reformas fiscales de nuestro tiempo*, Fedesarrollo, en prensa.

- Ocampo, José Antonio (1989a), “Ciclo Cafetero y Comportamiento Macroeconómico en Colombia”, *Coyuntura Económica* Vol. XIX No. 3: 125-154.
- Ocampo, José Antonio (1989b), “Ciclo Cafetero y Comportamiento Macroeconómico en Colombia”, *Coyuntura Económica* Vol. XIX No. 4: 147-183.
- Payne J. Mark, D. Zovatto, F. Carrillo and A. Allamand (2002), “Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America”. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Penfold Michael (1999), “Institutional Electoral Incentives and Decentralization Outcomes: Comparing Colombia and Venezuela”. Dissertation submitted to obtain PhD title Political Science in Columbia University.
- Rojas, Fernando (2004), “Assessing the Impact of Decentralization: The Case of Colombia 1991-2001”. World Bank. Thematic Work Group Funding.
- Stein E., E. Talvi and A. Grisanti (1998), “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience”. *NBER Working Paper* # 6358.
- Valenzuela, Luis Carlos (2004), “La importancia de la restricción presupuestal o de la definición del gasto social en la Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto”. Series *Debates de Coyuntura Económica*, No. 55.
- Vargas, J. E. (1999), “Las Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo,” En Gandour, M. y L. B. Mejía (comps.), *Hacia el Rediseño del Estado*, Bogotá: Tercer Mundo/DNP.

GRÁFICOS Y CUADROS

Cuadro 1. Duración promedio de miembros del gabinete ministerial 1970-2006

Ministros del gasto	Duración promedio (años) 1970 - 2006
Ministro de Agricultura	1.38
Ministro de Protección Social*	1.57
Ministro de Minas y Energía	1.33
Ministro de Educación	1.57
Ministro de Comunicaciones	1.38
Ministro de Transporte	2.12
Total	1.52

Ministro de Hacienda y Crédito Público	1.71
---	-------------

*Antes de 2002 corresponde a Ministro de Salud

Fuente: Ministerios, cálculo de los autores.

Cuadro 2. Composición de las comisiones económicas (Tercera y Cuarta) del Senado

1991-1994				1994-1998			
Nombre	Partido	Presidente	Reelegido	Nombre	Partido	Presidente	Reelegido
Victor Renán Barco López	Liberal		3S	Victor Renán Barco López	Liberal		3S
Juan José García Romero	Liberal		3S	Juan José García Romero	Liberal		3S
Aurelio Irigorri Hormaza	Liberal		3S	Aurelio Irigorri Hormaza	Liberal		3S
Juan Manuel López Cabrales	Liberal	Si	3S	Juan Manuel López Cabrales	Liberal	Si	3S
Luis Fernando Londoño Capurro	Liberal	Si	3S	Carlos Armando García Orjuela	Liberal	Si	3S
Luis Guillermo Vélez Trujillo	Liberal	Si	3S	Luis Fernando Londoño Capurro	Liberal	Si	3S
Fuad Ricardo Char Abdala	Liberal		2S	Camilo Sánchez Ortega	Liberal	Si	3S
María Isabel Cruz Velasco	Conservador		3S	Luis Guillermo Vélez Trujillo	Liberal		3S
Jorge Alberto Hernández Restrepo	Otro		3S	María Isabel Cruz Velasco	Conservador		
Pedro Antonio Bonnett Locarno	Liberal			Jorge Alberto Hernández Restrepo	Otro		
Armando Echeverri Jiménez	Conservador			Enrique Caballero Aduen	Otro	Si	
María Izquierdo De Rodríguez	Liberal		2S	Juan Martín Caicedo Ferrer	Liberal		1S
Rodrigo Marín Bernal	Conservador			Piedad Córdoba De Castro	Liberal		5S
Aníbal Palacio Tamayo	Coalición			Gabriel Muyuy Jacanamejoy	Otro		
Tiberio Villareal Ramos	Liberal		4C	Guillermo Ocampo Ospina	Conservador		2S
				Juan Camilo Restrepo Salazar	Conservador		
1998-2002				2002-2006			
Nombre	Partido	Presidente	Reelegido	Nombre	Partido	Presidente	Reelegido
Victor Renán Barco López	Liberal		3S	Victor Renán Barco López	Liberal		Si
Aurelio Irigorri Hormaza	Liberal		3S	Aurelio Irigorri Hormaza*	Liberal		Si
Juan Manuel López Cabrales	Liberal		3S	Juan Manuel López Cabrales	Liberal	Si	Si
Piedad Zuccardi	Liberal		3S	Piedad Zuccardi*	Liberal		Si
Carlos Armando García Orjuela	Liberal	Si	3S	Carlos Armando García Orjuela	Liberal	Si	Si
Luis Fernando Londoño Capurro	Liberal			Camilo Sánchez Ortega	Liberal		Si
Camilo Sánchez Ortega	Liberal		3S	Jaime Dussán Calderón	Otro		Si
Luis Guillermo Vélez Trujillo	Liberal		2S	Omar Yepes Alzate	Conservador		Si
Fuad Ricardo Char Abdala	Liberal		2S	Gabriel Zapata Correa	Conservador	Si	Si
Jaime Dussán Calderón	Liberal		3S	Luis Elmer Arenas	Otro		Si
Omar Yepes Alzate	Conservador	Si	3S	Javier Enrique Cáceres Leal	Liberal		Si
Gabriel Zapata Correa	Conservador	Si	3S	Juan Manuel Corzo Román	Conservador		Si
Gabriel Camargo Salamanca	Coalición	Si		Mario Salomón Nader Muskus	Conservador	Si	Si
Isabel Célis Yañez	Conservador			José Darío Salazar Cruz	Conservador		Si
José Antonio Gómez Hermida	Conservador			Luis Eduardo Vives Lacouture	Liberal		Si
Cuatro periodos							
Tres periodos							
Dos periodos							

NOTA: en la casilla de reelegido aparece el numero de la comision y si pertenece a Camara o Senado.¹

*Pertenece a la Comision Interparlamentaria de Credito Publico

**SENADO
COMISIÓN CUARTA**

1991-1994			1994-1998		
Nombre	Partido	Presidente	Reelegido	Nombre	Partido
Carlos Albornoz Guerrero	Conservador		4S	Carlos Albornoz Guerrero	Conservador
Efraín Cepeda Sarabia	Conservador		4S	Vicente Biel Saad	Conservador
Tito Edmundo Rueda Guarín	Liberal	Si	4S	Efraín Cepeda Sarabia	Conservador
Elias Antonio Matus Torres	Conservador		4S	Alvaro García Romero	Liberal
Hernando Suárez Burgos	Liberal		4S	Tito Edmundo Rueda Guarín	Liberal
Luis Janil Avendaño Hernández	Otro			Carlos Augusto Celis Gutiérrez	Liberal
Regina Betancourt De Liska	Otro			Juvenal De los Ríos Herrera	Conservador
José Laureano Cerón Leyton	Liberal		4C	Elias Antonio Matus Torres	Conservador
Gustavo Espinosa Jaramillo	Liberal	Si	1S	Hernando Suárez Burgos	Liberal
Alfonso Latorre Gómez	Liberal			Jorge Eduardo Gechem Turbay	Liberal
Fernando Mendoza Ardila	Otro			Enrique Gómez Hurtado	Conservador
José Ramón Navarro Mojica	Otro	Si		Francisco José Jattin Safar	Liberal
Clara Isabel Pinillos Abozaglo	Liberal	Si		Hernando Pinedo Vidal	Liberal
Félix Salcedo Baldión	Liberal			Angel Humberto Rojas Cuestas	Otro
Floro Tunubalá Paja	Otro			Jorge Santos Nuñez	Otro

1998-2002			2002-2006		
Nombre	Partido	Presidente	Reelegido	Nombre	Partido
Carlos Albornoz Guerrero	Conservador	Si	4S	Carlos Albornoz Guerrero	Conservador
Vicente Biel Saad	Otro	Si	4S	Vicente Biel Saad	Conservador
Efraín Cepeda Sarabia	Conservador	Si		Alvaro García Romero	Liberal
Alvaro García Romero	Liberal		4S	Mario Enrique Varón Olarte	Conservador
Tito Edmundo Rueda Guarín	Liberal			Carlos Hernán Barragán Lozada	Liberal
Carlos Augusto Celis Gutiérrez	Liberal	Si	7C	Jorge Carlos Barraza Farak	Liberal
Juvenal De los Ríos Herrera	Conservador			María Consuelo Dúran De Mustafa	Conservador
Mario Enrique Varón Olarte	Conservador		4C	Guillermo León Gaviria Zapata	Liberal
Carlos Ardila Ballesteros	Liberal			Juan Carlos Martínez Sinisterra	Liberal
Luis Elmer Arenas	Otro		3S	Jairo Enrique Merlano Fernández	Conservador
María del Socorro Bustamante	Liberal			José Ignacio Mesa Betancurt	Liberal
Micael Segundo Cotes Mejía	Conservador			Juan Carlos Restrepo Escobar	Liberal
Armando Mendieta	Conservador			Francisco Rojas Birry	Otro
Carlos Moreno De Caro	Independiente		6S	José Raúl Rueda Maldonado	Conservador
Javier Ramírez	Liberal			Dilia Francisca Toro Torres	Liberal

Cuatro periodos
Tres periodos
Dos periodos

NOTA: En la casilla de reelegido aparece el número de la comisión en la que fue reelegido y si es del Senado o Cámara. Por ejemplo 3S, quiere decir que fue reelegido en la Comisión Tercera del Senado.

Fuente: Secretaría del Senado de la República

Cuadro 3. Fondos (% del presupuesto total de la apropiación definitiva)

Año	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS)	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)	Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV)	FONADE	Fondo Nacional de Regalías (FNR)	Presupuesto Total	Presupuesto Total (%del PIB)
1990		0,2%	0,8%	0,22%		3.183.166.000.000	13,2%
1991		0,4%	0,8%	0,30%		4.461.413.000.000	14,3%
1992		0,3%	0,6%	0,45%		7.349.538.000.000	18,5%
1993		0,5%	0,6%	0,32%		7.856.921.000.000	15,0%
1994	1,3%	1,0%	0,4%			12.510.368.000.000	18,5%
1995	1,4%	0,8%	0,2%		0,8%	18.255.074.224.366	21,6%
1996	1,4%	0,5%	0,2%	0,20%	1,1%	25.064.785.100.689	24,9%
1997	0,8%	0,3%	0,1%	0,14%	1,1%	30.348.499.503.841	24,9%
1998	0,3%	0,4%	0,1%	0,34%	0,7%	37.797.145.928.703	26,9%
1999		0,1%	0,1%	0,53%	2,4%	46.628.456.772.581	30,8%
2000		0,0%	0,1%		2,5%	50.020.777.970.515	28,6%
2001		0,2%	0,3%	0,09%	5,6%	62.751.864.424.603	33,3%
2002		0,1%	0,1%	0,11%	4,2%	66.751.559.744.756	32,8%
2003			0,0%	0,03%	1,8%	71.746.656.204.900	31,4%
2004					1,3%	81.702.134.435.893	32,1%
2005					0,9%	93.475.167.937.175	32,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 4. Proyecto de Ley y Ley de la adición presupuestal en 2001

Entidad	Adiciones como % del presupuesto de inversión de 2001*	
	Proyecto de Ley 158 de 2001	Ley 710 de 2001
Departamento Administrativo Nacional de Planeación	8,39%	8,39%
Ministerio de Minas y Energía	2,86%	2,86%
INURBE	0,20%	0,49%
Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV)	0,39%	0,62%
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)	0,57%	0,79%
Ministerio de Desarrollo	0,21%	0,37%
INVIAS	0,96%	1,09%
SENA	1,12%	1,23%
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	0,00%	0,07%
Ministerio de Cultura	0,12%	0,18%
IPSE	0,19%	0,25%
COLDEPORTES	30%	,36%
Ministerio de Agricultura	1,00%	1,05%
Policía Nacional	0,22%	0,23%
Ministerio de Salud	0,00%	0,01%
Total	22,90%	24,33%

*De la Ley de Presupuesto de 2001

Cuadro 5. Cambios en el monto total del presupuesto 1970-2005

Variable dependiente	Post 1991	Ciclo Económico	Var. % TCR	Interacción Post 1991 y Ciclo Económico	Interacción Post 1991 y Var. % TCR
<i>Etapa I: Del Proyecto de Ley a la Ley de Presupuesto</i>					
Cambio en monto total	0,103 (0,172)	0,002 (0,036)	-0,006 (0,010)	0,076 (0,059)	0,022 (0,019)
Cambio en monto funcionamiento	0,154 (0,124)	0,008 (0,016)	-0,001 (0,004)	-0,004 (0,036)	-0,005 (0,009)
Cambio en monto deuda	0,045 (0,079)	0,039 (0,030)	0,001 (0,004)	-0,042 (0,034)	0,012 (0,008)
Cambio en monto inversión	-0,099 (0,097)	-0,045 (0,043)	-0,005 (0,010)	0,122 (0,054) **	0,015 (0,014)
<i>Etapa II: De la Ley de Presupuesto a la Apropriación Definitiva</i>					
Cambio en monto total	-1,394 (0,331) ***	0,197 (0,101) *	0,100 (0,031) ***	-0,470 (0,140) ***	-0,119 (0,042) ***
Cambio en monto funcionamiento	-0,354 (0,173) *	-0,007 (0,065)	0,043 (0,019) **	-0,148 (0,079) *	-0,057 (0,025) **
Cambio en monto deuda	-0,167 (0,132)	0,035 (0,016) **	0,002 (0,009)	-0,038 (0,051)	0,007 (0,020)
Cambio en monto inversión	-0,870 (0,162) ***	0,171 (0,070) **	0,055 (0,021) **	-0,285 (0,079) ***	-0,070 (0,023) ***
<i>Etapa III: De la Apropriación Definitiva a la Ejecución Final</i>					
Cambio en monto total	-0,092 (0,197)	-0,112 (0,093)	-0,016 (0,022)	0,081 (0,108)	-0,009 (0,027)
Cambio en monto funcionamiento	-0,139 (0,071) *	-0,024 (0,027)	-0,005 (0,006)	-0,015 (0,037)	-0,008 (0,009)
Cambio en monto deuda	-0,102 (0,044) **	-0,009 (0,008)	-0,004 (0,003)	0,010 (0,016)	0,003 (0,006)
Cambio en monto inversión	0,137 (0,125)	-0,078 (0,066)	-0,007 (0,016)	0,086 (0,072)	-0,003 (0,018)

Estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios, errores estándar robustos en paréntesis.

Variables no reportadas: dummy primer año de gobierno, dummy último año de gobierno y una dummy para el año 1992 en las regresiones de la Etapa II.

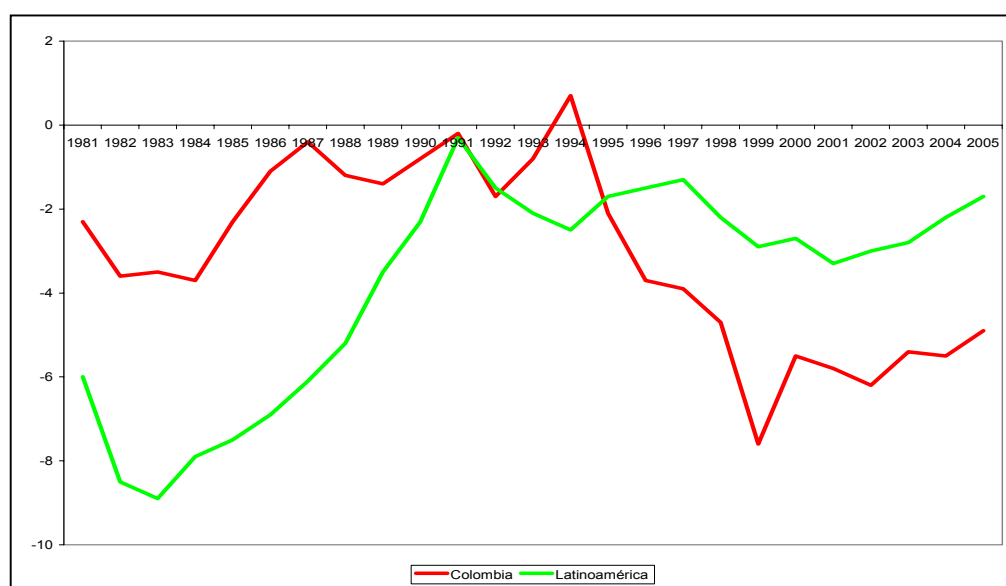
Número de observaciones: 36.

Cuadro 6. Cambios en la composición del Presupuesto 1970-2005

Variable dependiente	Post 1991	Ciclo Económico	Var. % TCR	Interacción Post 1991 y Ciclo Económico	Interacción Post 1991 y Var. % TCR
Cambio composición Etapa I: <i>Del Proyecto de Ley a la Ley de Presupuesto</i>	-0.586 (0.483)	0.306 (0.246)	0.023 (0.030)	-0.373 (0.285)	-0.083 (0.055)
Cambio composición Etapa II: <i>De la Ley de Presupuesto a la Apropriación Definitiva</i>	-3.170 (0.742) ***	0.706 (0.285) **	0.243 (0.098) **	-1.065 (0.369) ***	-0.312 (0.116) **
Cambio composición Etapa III: <i>De la Apropriación Definitiva a la Ejecución Final</i>	-1.742 (0.595) ***	0.372 (0.368)	0.008 (0.084)	-0.468 (0.387)	-0.012 (0.090)

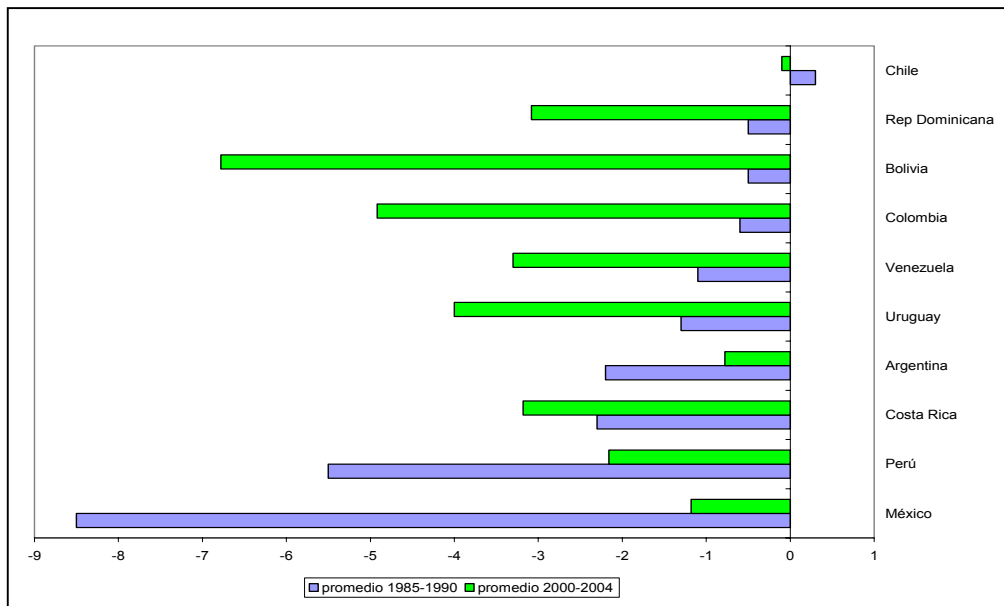
Estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios, errores estándar robustos en paréntesis.
Variables no reportadas: dummy primer año de gobierno, dummy último año de gobierno.
Número de observaciones: 36.

Gráfico 1. Balance Gobierno Nacional Central (GNC), % del PIB



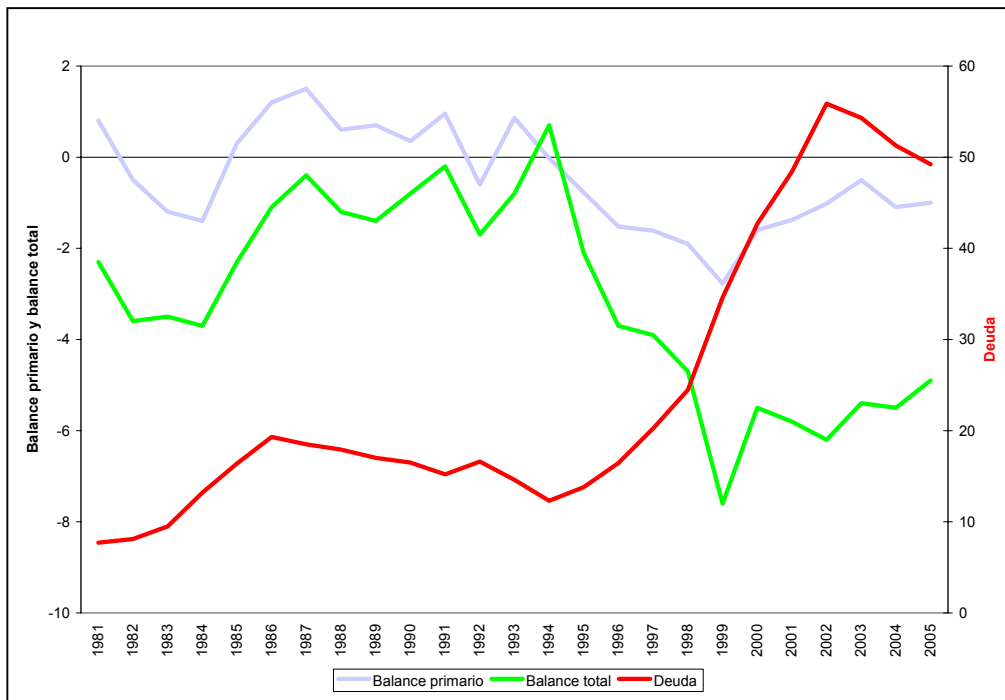
Fuente: Cálculo de los autores basados en datos de CEPAL, FMI, DNP, y CONFIS.

Gráfico 2. Balance Gobierno Central (% del PIB)



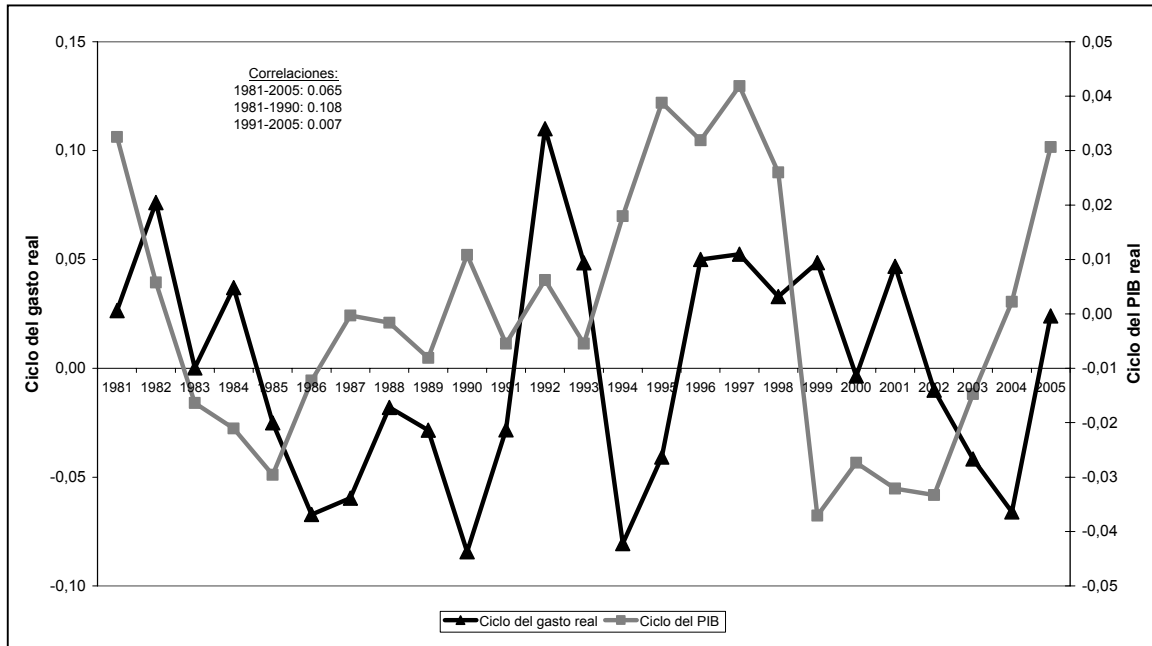
Fuente: Cálculo de los autores basados en datos de CEPAL, FMI, DNP, y CONFIS.

Gráfico 3. Balance primario, balance total y deuda del gobierno central (en % del PIB)



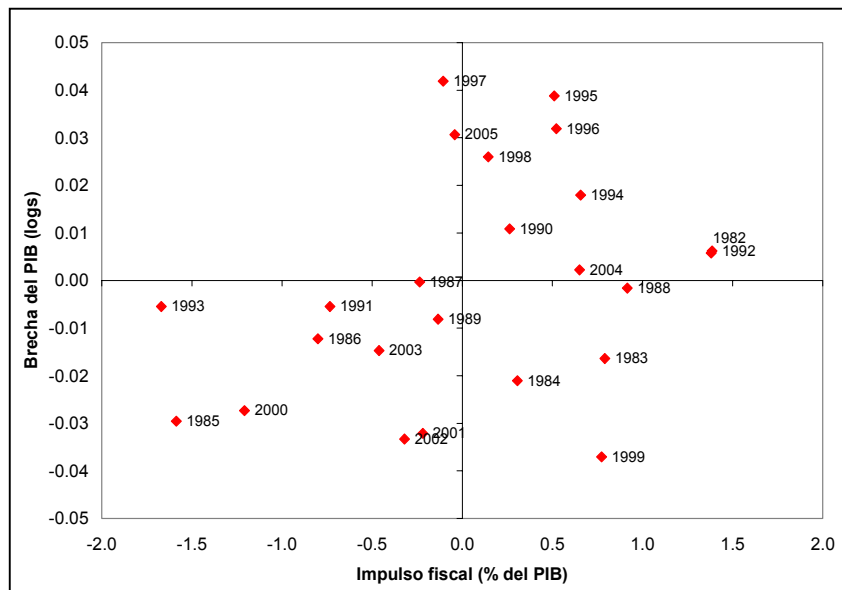
Fuente: Cálculo de los autores basados en datos del DNP y del CONFIS.

Gráfico 4. Ciclos reales del PIB y del gasto total (GNC)



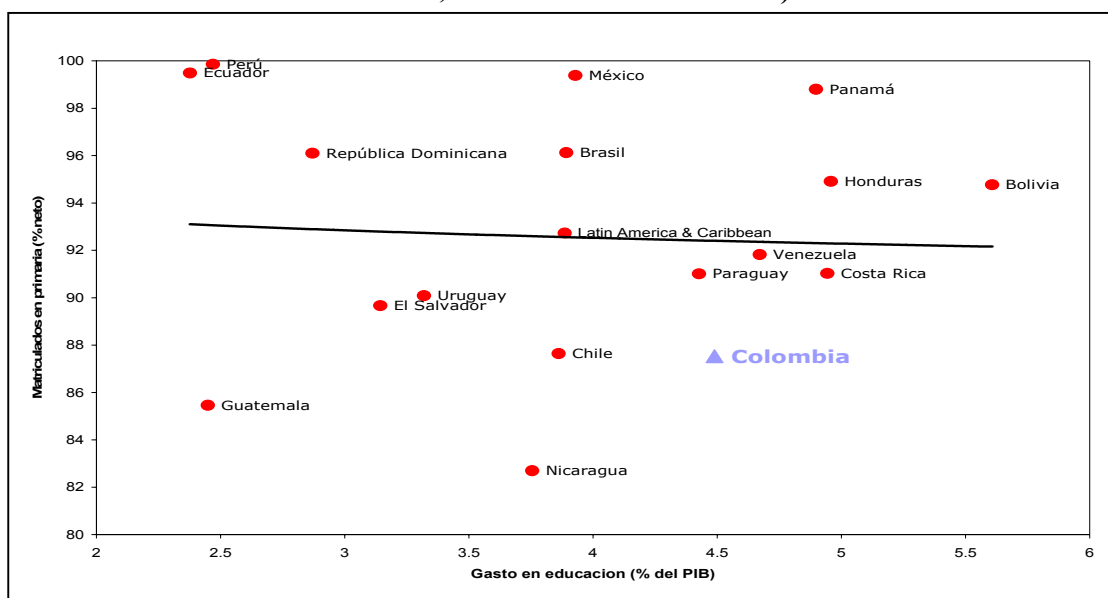
Fuente: Cálculos propios.

Gráfico 5. Impulso fiscal y brecha del PIB



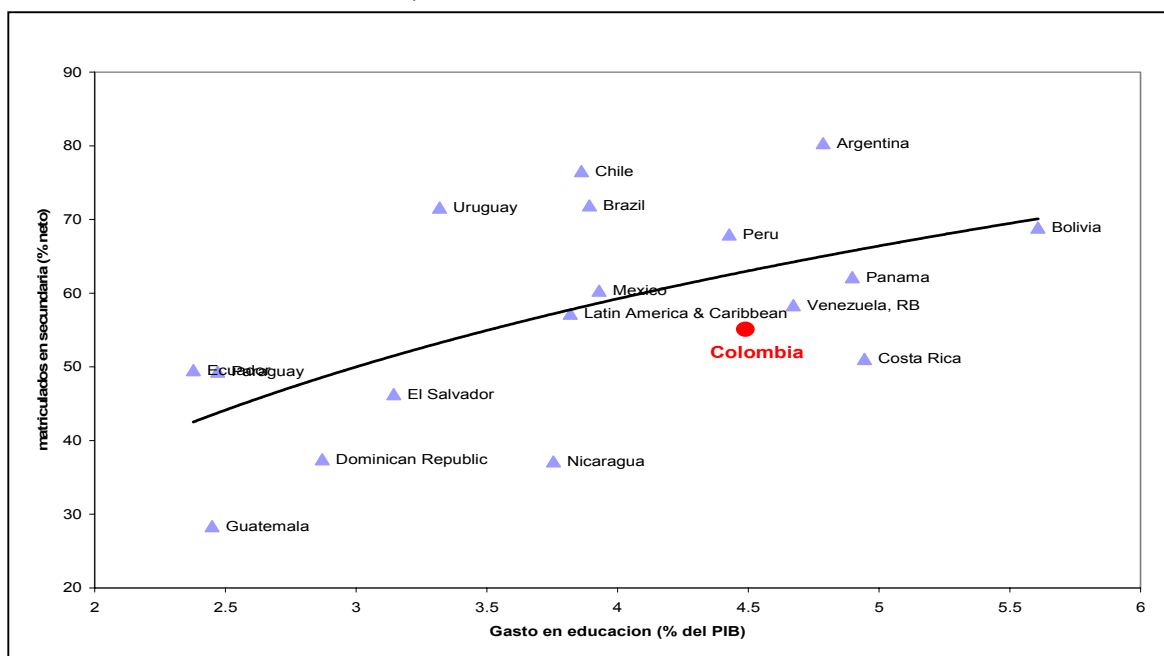
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE, cálculos propios

Gráfico 6. Matriculados en primaria y gasto público en educación (promedio 1998-2002, % neto de matriculados)



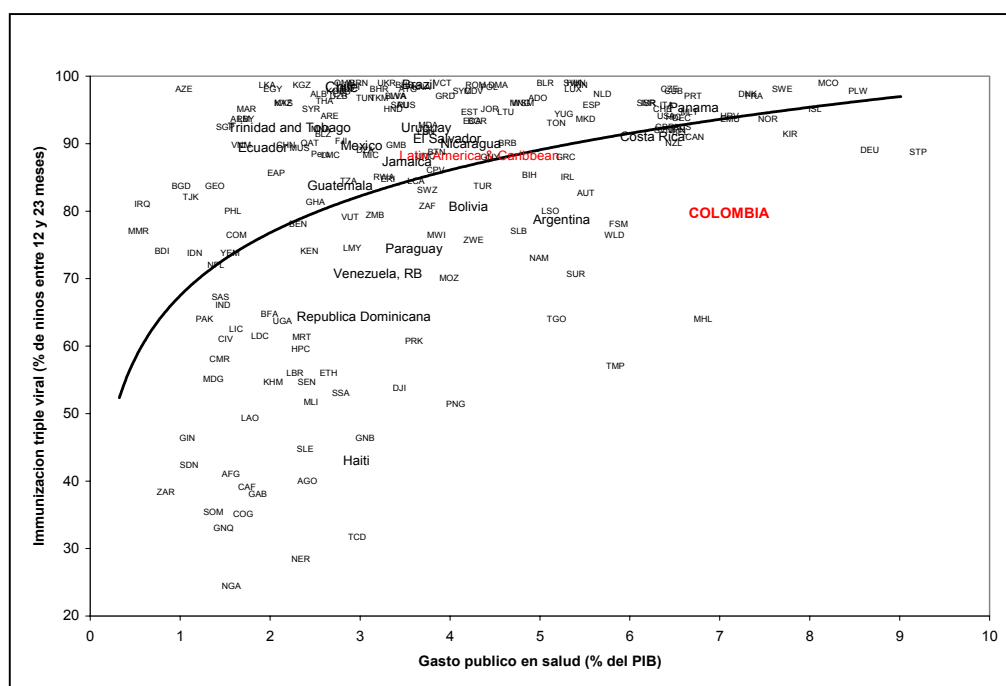
Fuente: Cálculo de los autores basados en datos de la CEPAL (para el gasto en educación) y del Banco Mundial, World Development Indicators.

Gráfico 7. Matriculados en secundaria y gasto público en educación (promedio 1998-2002, % neto de matriculados)



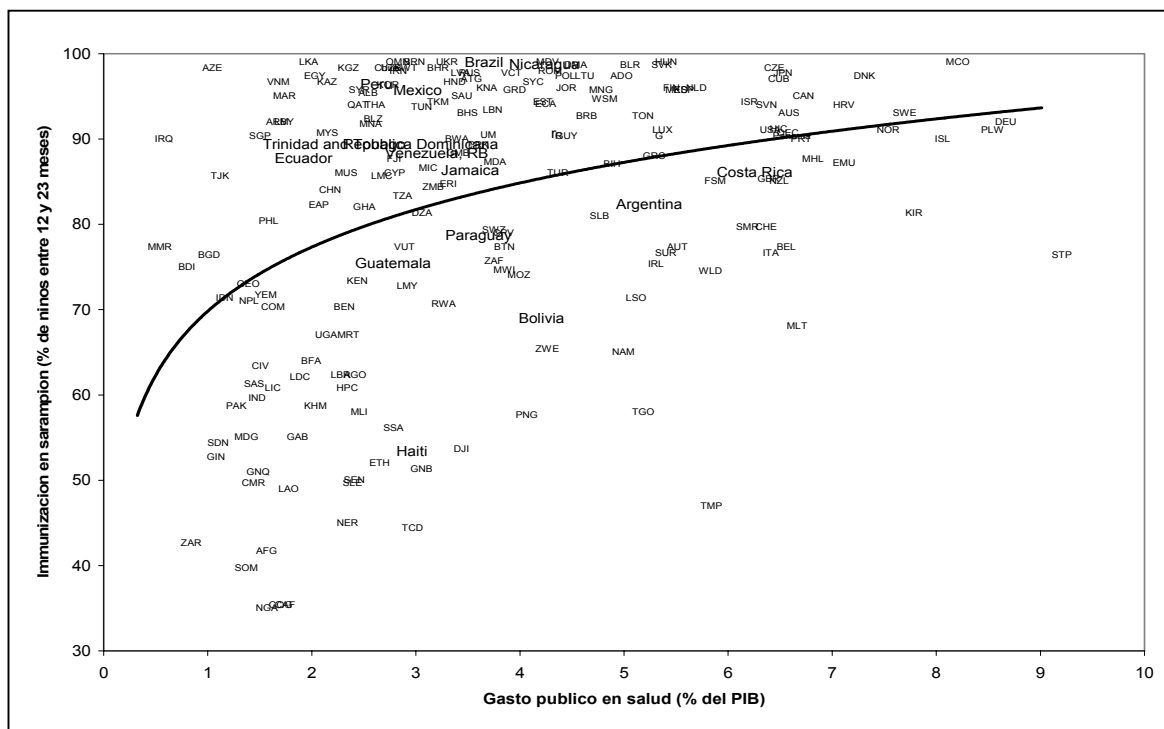
Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del Banco Mundial, World Development Indicators.

Gráfico 8. Inmunización triple viral y gasto publico en salud (promedio 1998-2002)



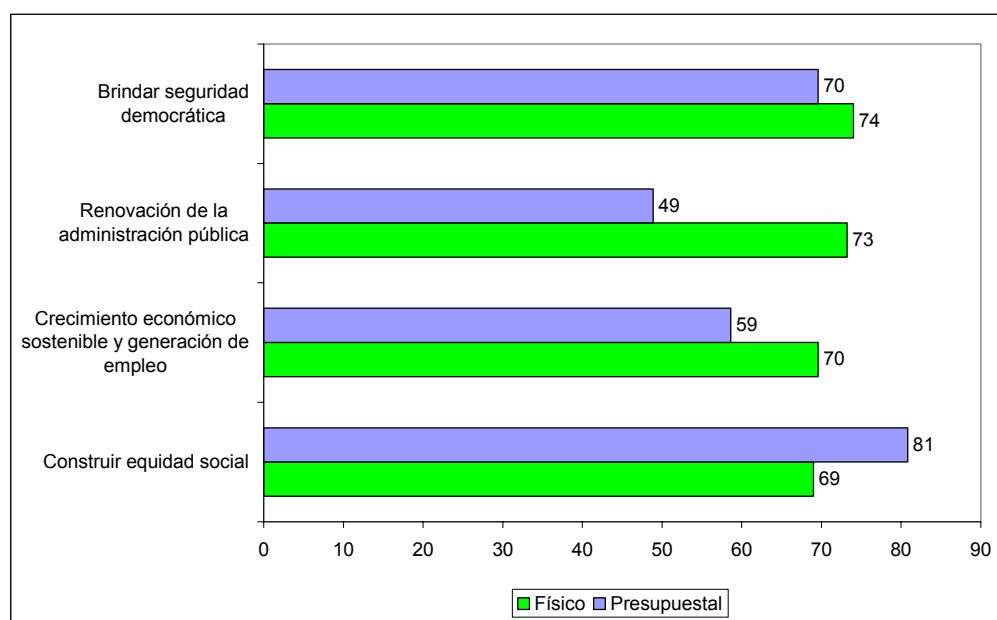
Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del Banco Mundial, World Development Indicators.

Gráfico 9. Inmunización en sarampión y gasto público en salud



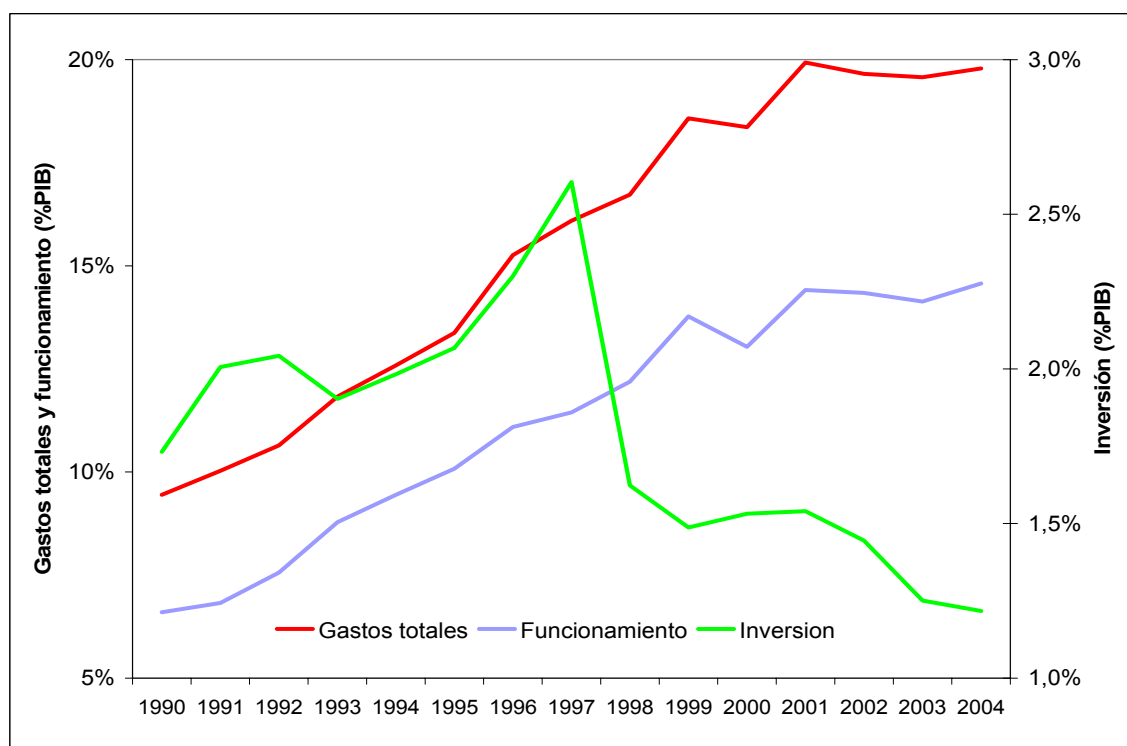
Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del Banco Mundial, World Development Indicators.

Gráfico 10. Cumplimiento físico y presupuestal del Plan de Desarrollo, 2005
(en % de las metas comprometidas en el Plan de Desarrollo)



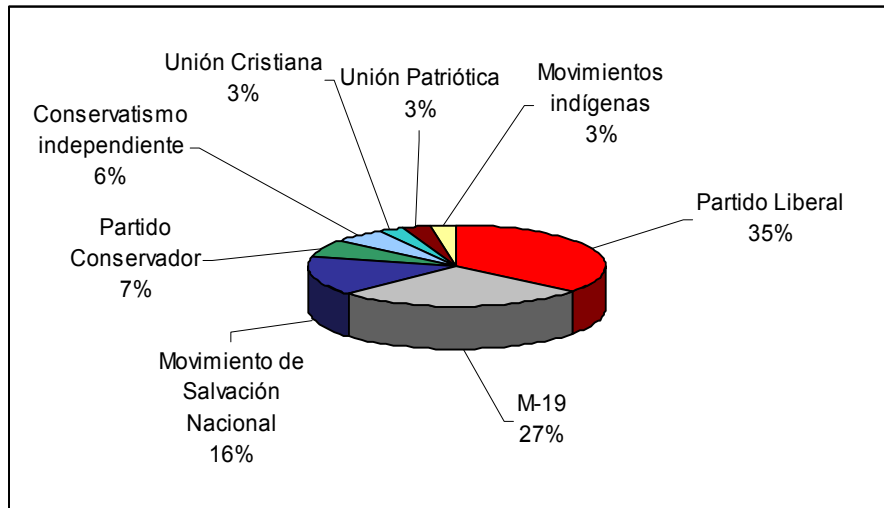
Fuente: DNP, Sigob.

Gráfico 11. Gastos del gobierno nacional central (GNC)



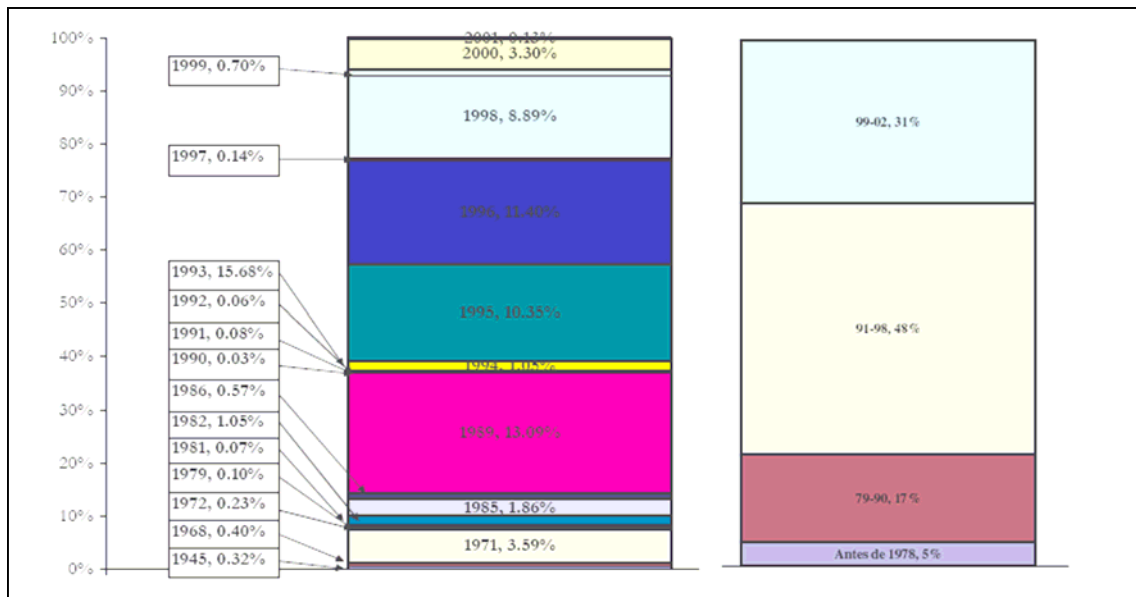
Fuente: Cálculo de los autores, datos del DNP.

Gráfico 12. Composición Asamblea Constituyente de 1991



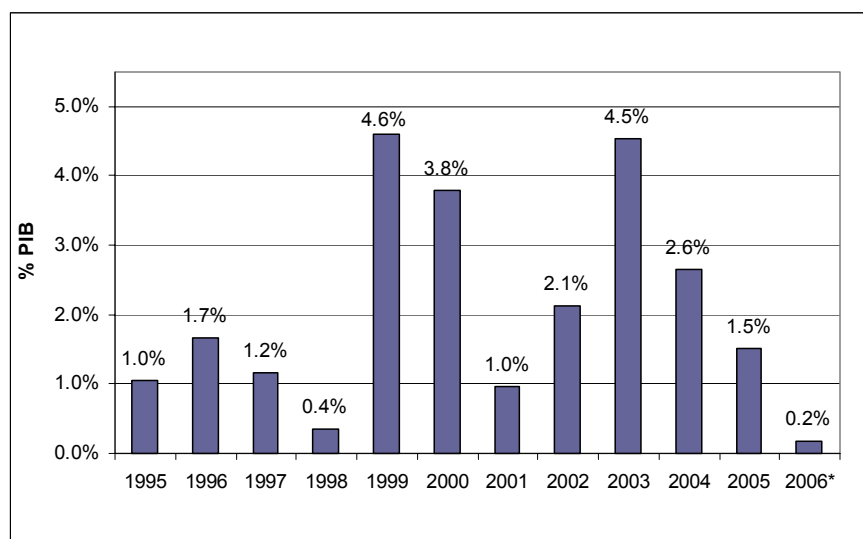
Fuente: Penfold (1999)

Gráfico 13. Composición de rentas de destinación específica presentes en el Presupuesto de 2003, según año de creación



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

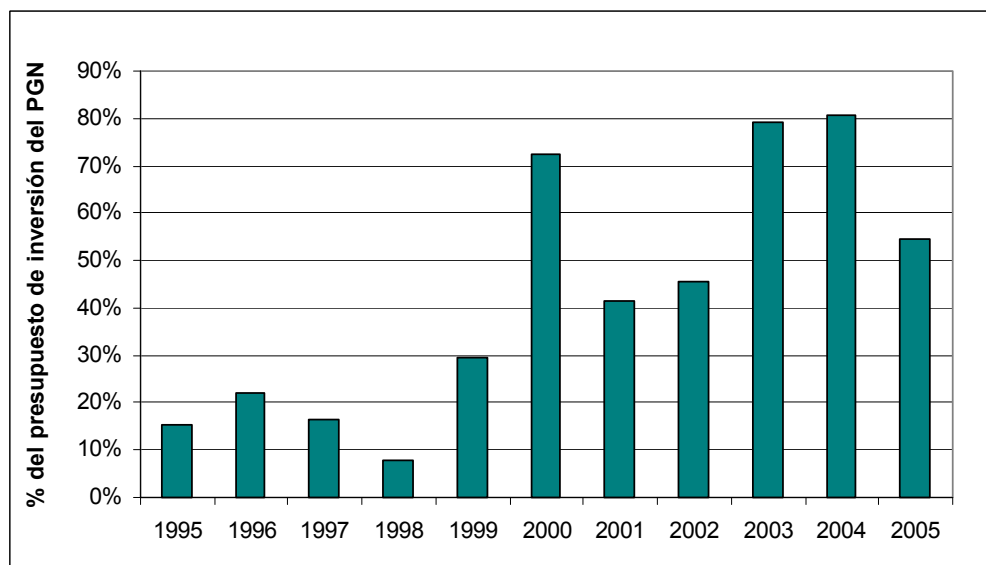
Gráfico 14. Vigencias futuras para inversión por año de aprobación



Fuente: DNP, cálculo de los autores.

*A enero de 2006.

Gráfico 15. Vigencias futuras para inversión (% del presupuesto de inversión del PGN⁵⁴ de cada año)



Fuente: DNP, cálculo de los autores.

⁵⁴ Presupuesto General de la Nación tal y como aparece en la Ley de Presupuesto Anual, aprobada por el Congreso.

Gráfico 16. Vigencias futuras por sector de inversión (% de rubro de inversión en el PGN)

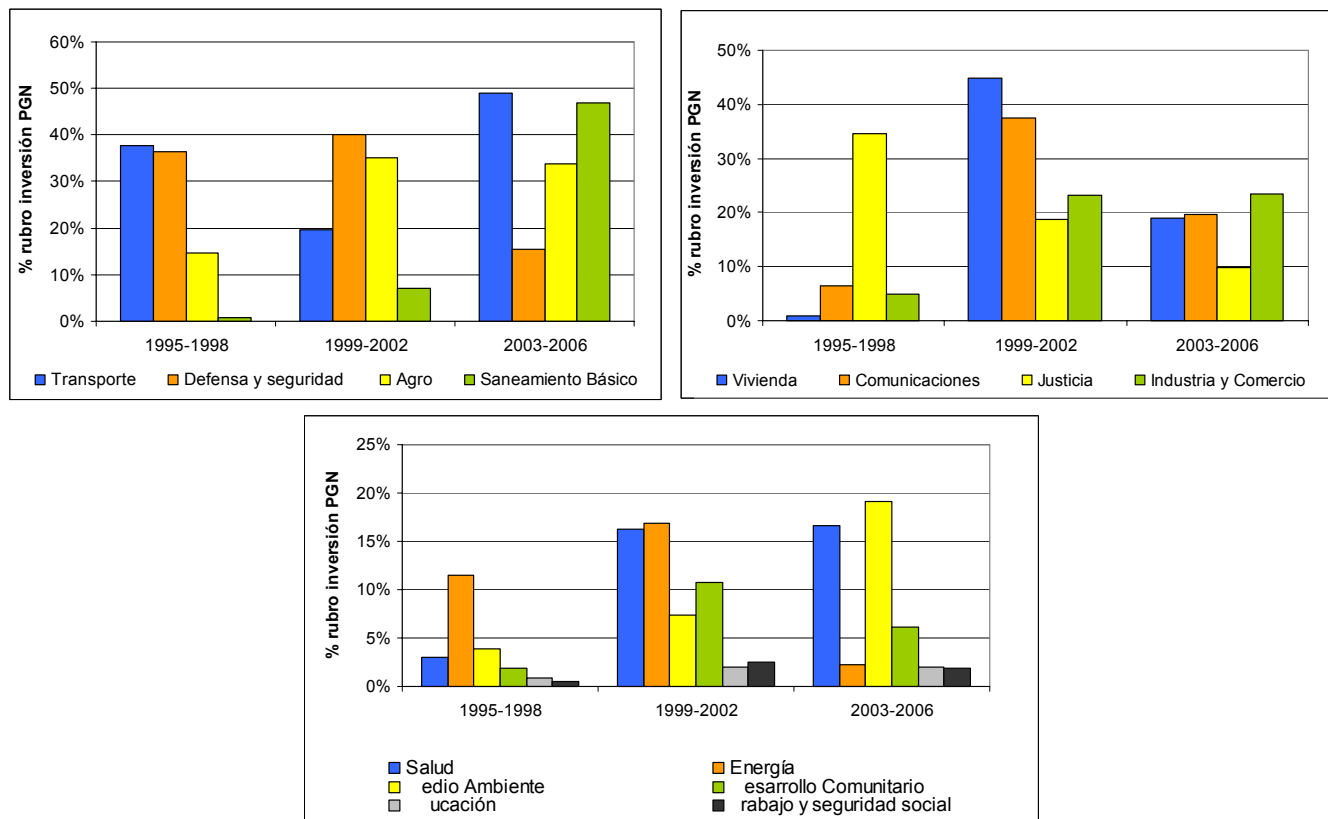
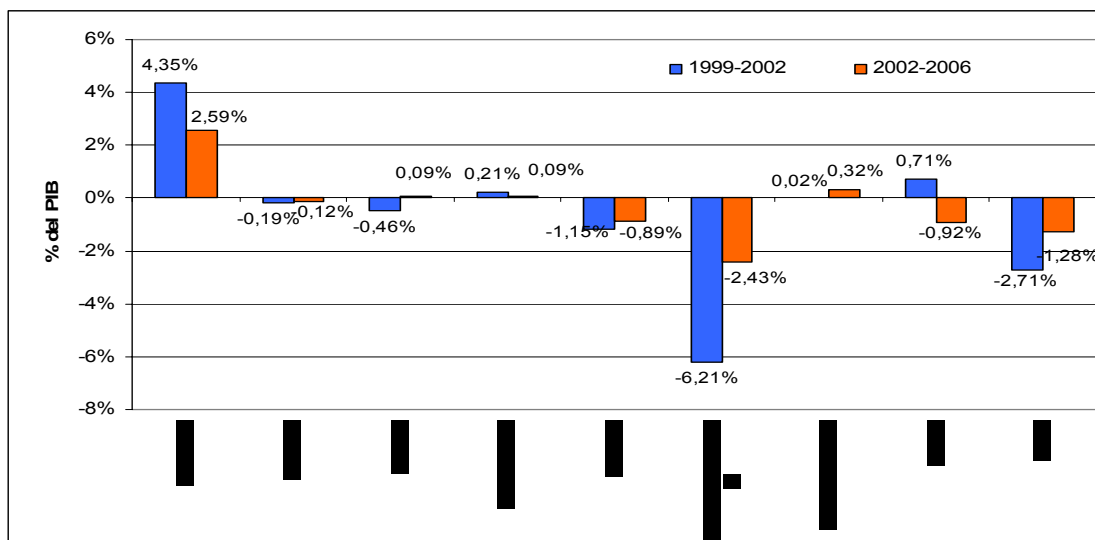


Gráfico 17. Comparación entre el Plan Plurianual de Inversiones y la ejecución definitiva de la inversión (% PIB): 1999-2006

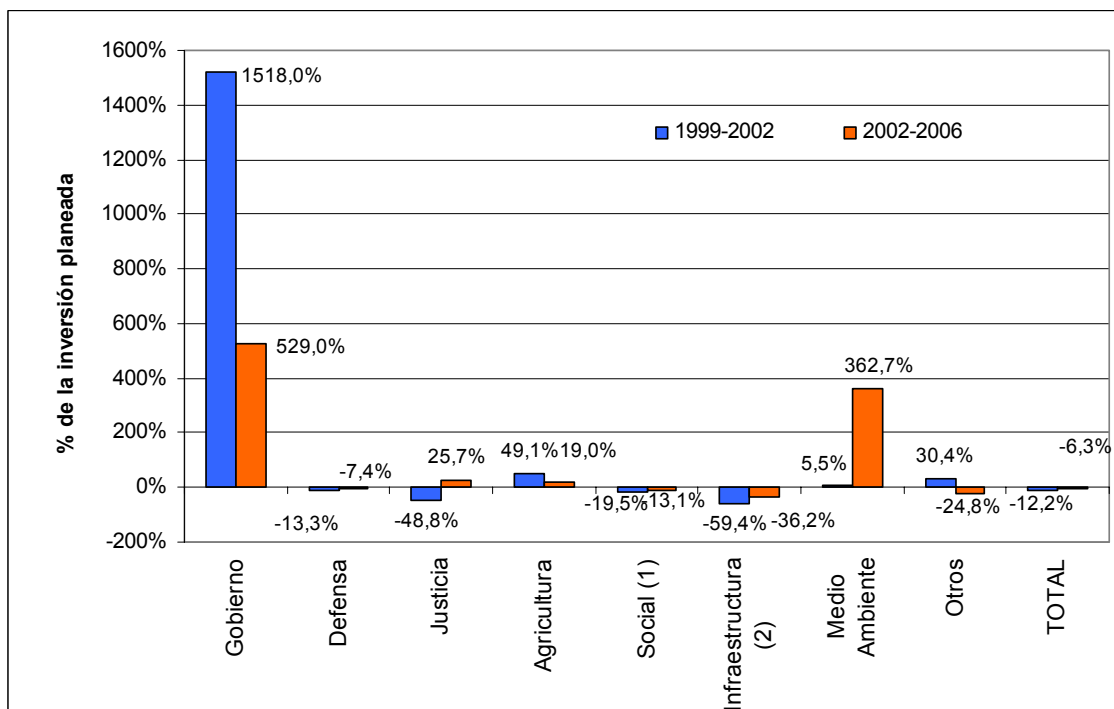


Fuente: DNP, cálculo de los autores.

(1) Corresponde a Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Vivienda y Saneamiento Básico.

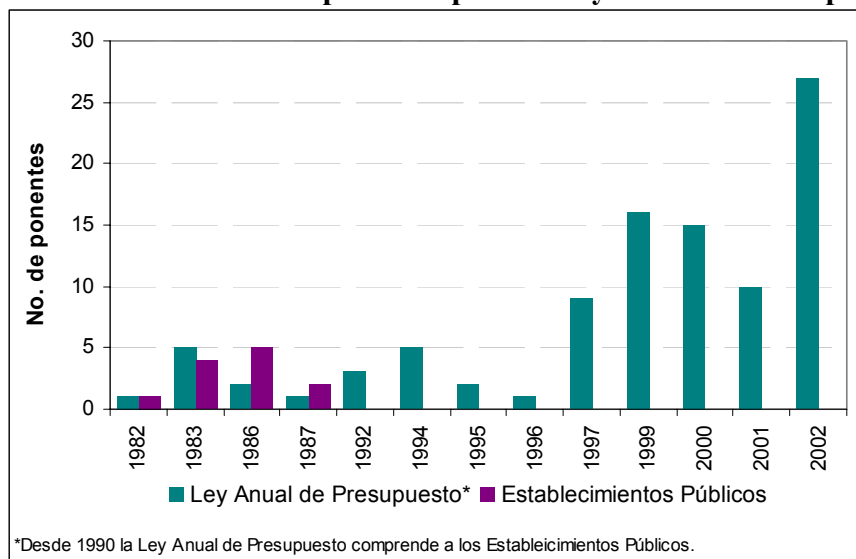
(2) Incluye Comunicaciones, Transporte, Minas y Energía y Sistemas de Transporte Masivo.

Gráfico 18. Comparación entre el Plan Plurianual de Inversiones y la ejecución definitiva de la inversión (% inversión planeada): 1999-2006



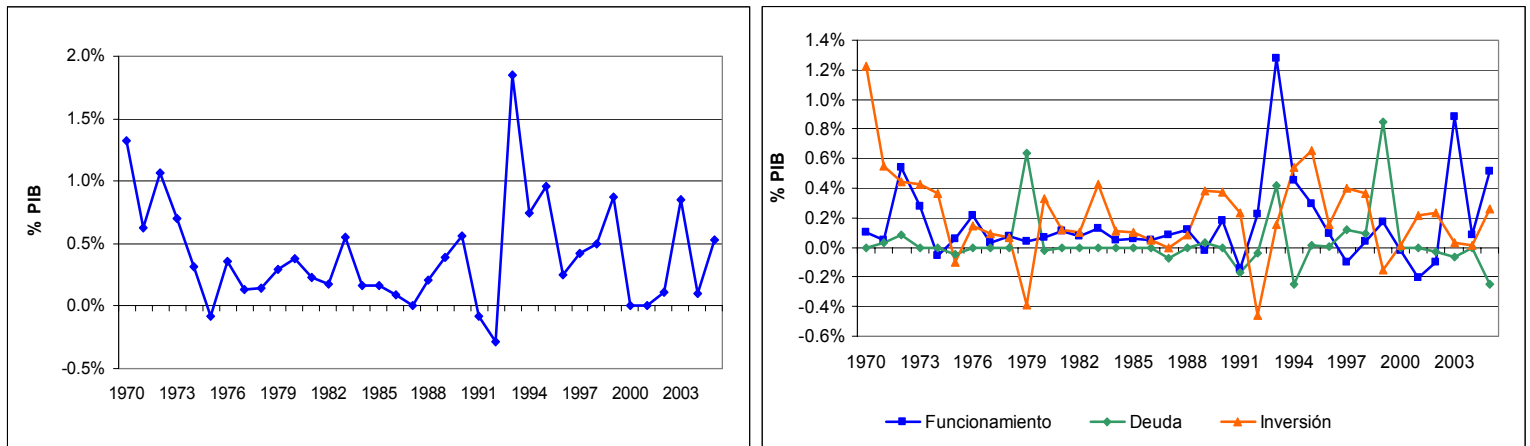
Fuente: DNP, cálculo de los autores.

Gráfico 19. Número de ponentes para la Ley Anual de Presupuesto



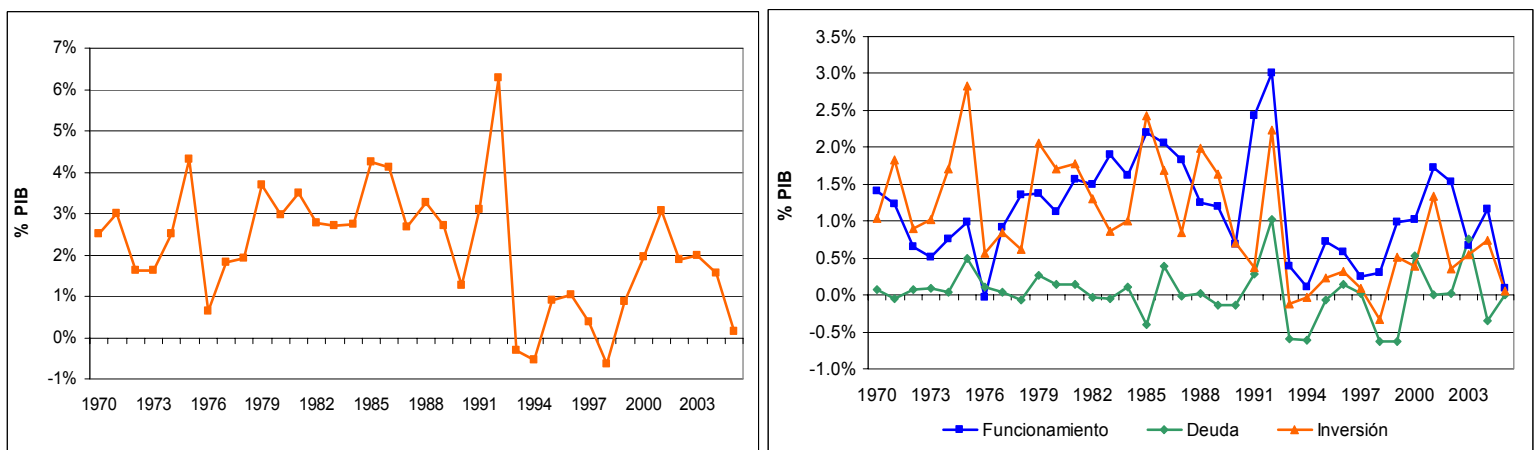
Fuente: Congreso de la República, cálculos de los autores.

Gráfico 20. Cambios en el monto total del presupuesto en la Etapa I: de proyecto de ley a ley de presupuesto (% PIB)



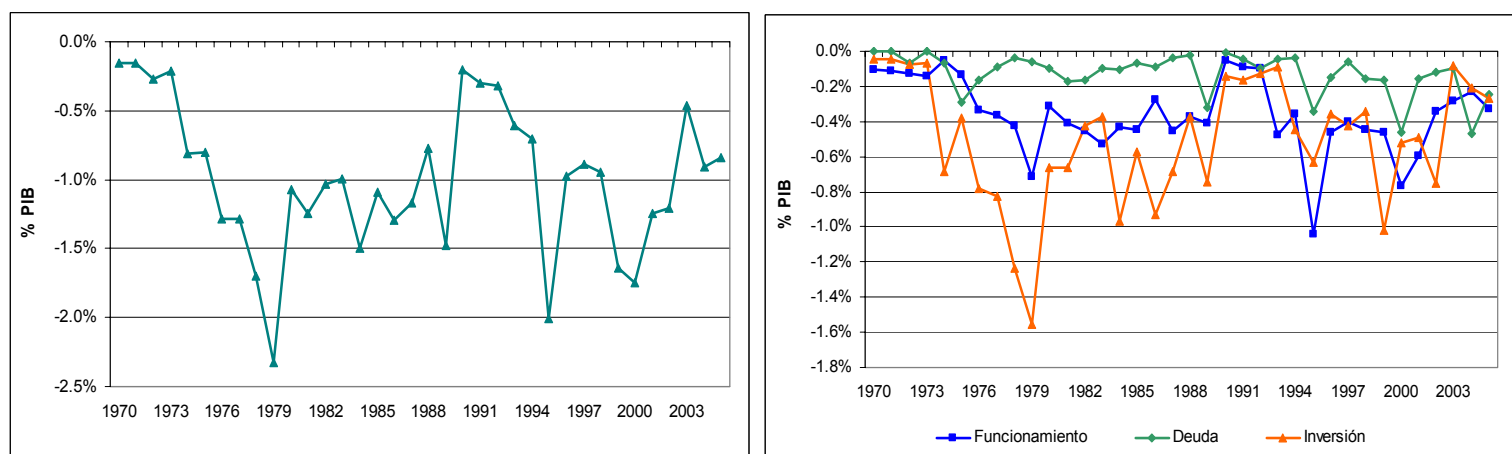
Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la Nación, cálculos de los autores.

Gráfico 21. Cambios en el monto total del presupuesto en la Etapa II: de ley de presupuesto a apropiación definitiva



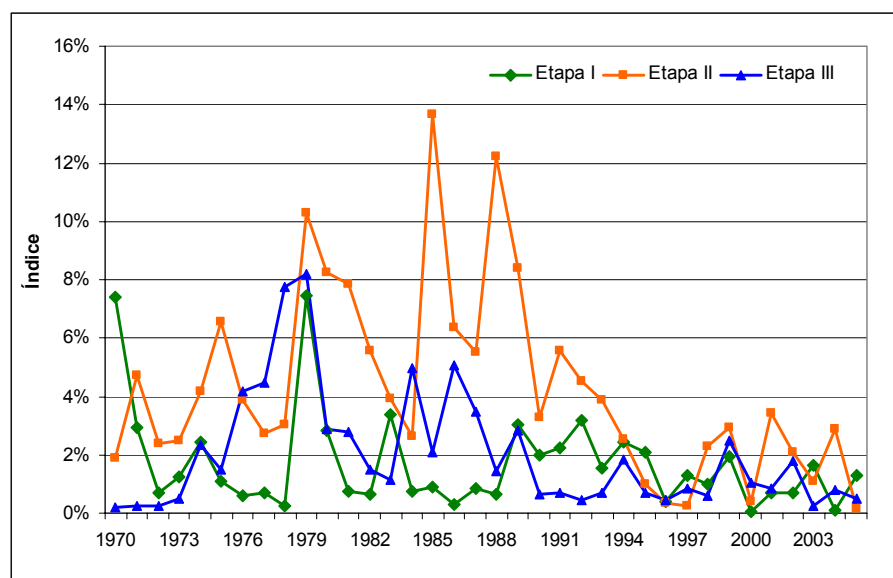
Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la Nación, cálculos de los autores.

Gráfico 22. Cambios en monto total del presupuesto en la Etapa III: de apropiación definitiva a ejecución final



Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la Nación, cálculos de los autores.

Gráfico 23. Síntesis de los cambios en la composición del presupuesto por etapas 1970-2005



Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la Nación, cálculos de los autores.

Anexo 1. Prociclicidad de la política fiscal

El presente anexo presenta la metodología de los ejercicios de prociclicidad de la política fiscal cuyos resultados se presentan en la sección 2 del documento.

El primer ejercicio sigue de cerca la metodología de Braun y Gresia (2005) y su objetivo es calcular la correlación entre el gasto total y el PIB en términos reales (es decir, deflactando con el deflactor implícito del PIB). El primer paso es entonces calcular el PIB y el gasto total del gobierno central y el logaritmo natural de estas series. El siguiente cuadro presenta los resultados.

Cuadro 1.
PIB y Gasto Total del Gobierno Central

Año	PIB nominal (miles de millones de pesos corrientes)	Gasto total gobierno central	Deflactor implícito del PIB (base 2000=100)	PIB real (precios constantes del 2000)	Gasto total gobierno central	PIB real (logaritmo natural)	Gasto total gobierno central
1981	1,982.8	230.0	2.0	981.4	113.8	6.889	4.735
1982	2,497.3	312.6	2.5	990.7	124.0	6.898	4.820
1983	3,054.1	359.9	3.0	1,006.4	118.6	6.914	4.776
1984	3,856.6	474.2	3.7	1,040.2	127.9	6.947	4.851
1985	4,965.9	578.3	4.6	1,072.3	124.9	6.978	4.827
1986	6,788.0	745.5	6.0	1,134.9	124.6	7.034	4.825
1987	8,824.4	977.0	7.4	1,195.9	132.4	7.087	4.886
1988	11,731.4	1,366.5	9.4	1,244.4	145.0	7.126	4.976
1989	15,126.7	1,786.5	11.8	1,287.0	152.0	7.160	5.024
1990	20,228.1	2,268.5	14.8	1,364.7	153.0	7.219	5.031
1991	26,106.7	3,232.1	18.7	1,395.8	172.8	7.241	5.152
1992	33,515.1	4,858.0	22.9	1,466.0	212.5	7.290	5.359
1993	43,898.2	6,283.7	29.3	1,500.7	214.8	7.314	5.370
1994	67,532.9	8,627.7	42.5	1,588.3	202.9	7.370	5.313
1995	84,439.1	11,462.3	50.5	1,670.9	226.8	7.421	5.424
1996	100,711.4	15,783.3	59.1	1,705.3	267.2	7.441	5.588
1997	121,707.5	19,786.7	69.0	1,763.8	286.7	7.475	5.659
1998	140,483.3	23,820.8	79.2	1,773.8	300.8	7.481	5.706
1999	151,565.0	29,115.1	89.2	1,699.3	326.4	7.438	5.788
2000	174,896.3	32,943.6	100.0	1,749.0	329.4	7.467	5.797
2001	188,558.8	39,043.6	106.2	1,774.7	367.5	7.481	5.907
2002	204,529.7	41,453.3	113.1	1,808.9	366.6	7.500	5.904
2003	230,090.6	45,968.8	122.3	1,881.6	375.9	7.540	5.929
2004	255,984.4	50,823.0	130.9	1,956.2	388.4	7.579	5.962
2005	282,303.1	61,648.3	137.3	2,056.5	449.1	7.629	6.107

Fuente: cálculo de los autores basados en datos DNP y CONFIS

El segundo paso consiste en calcular, usando el filtro de Hodrick y Prescott, la tendencia de estas dos series. Los siguientes gráficos presentan los resultados para el logaritmo del PIB real y el logaritmo del gasto total real.

Gráfico 1.

PIB real y su ciclo (en logs)

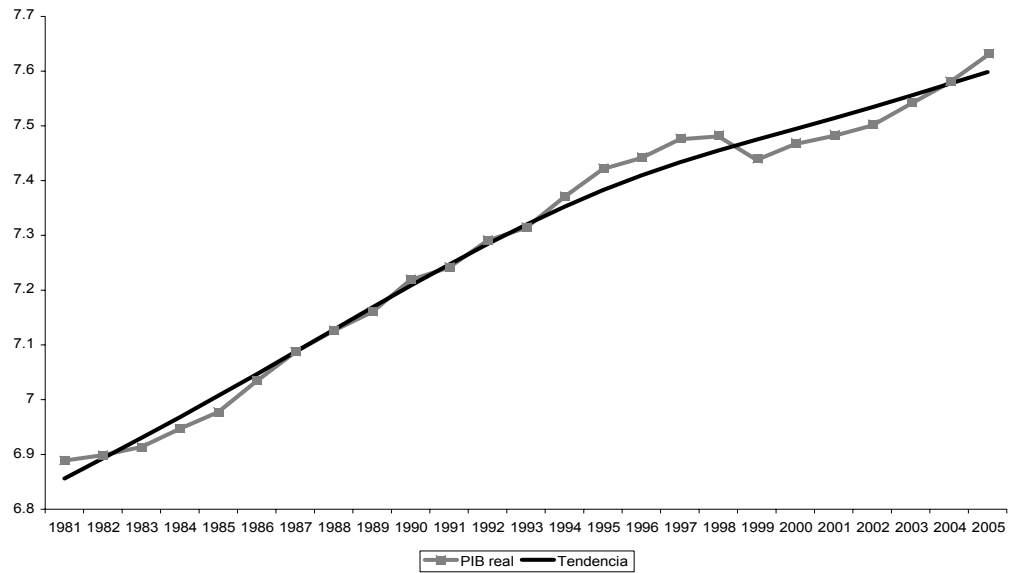
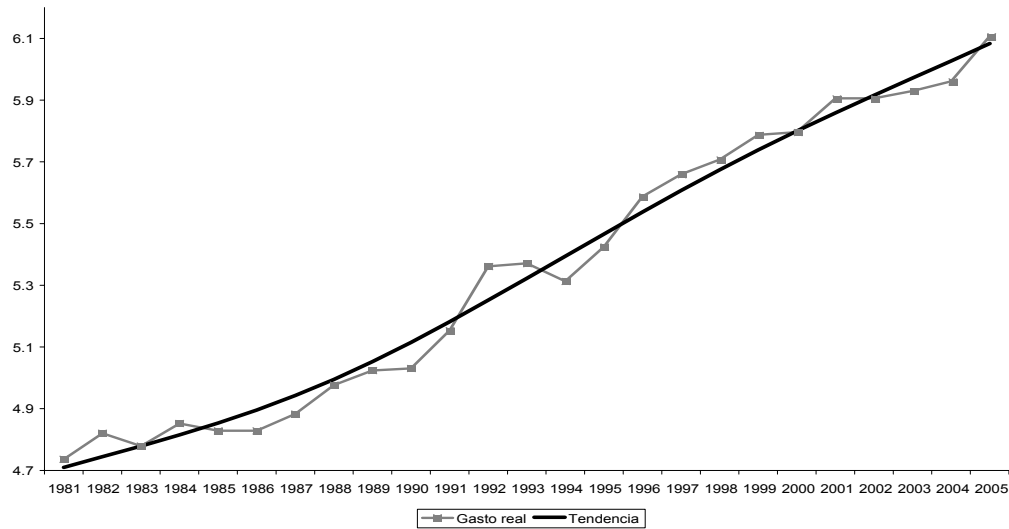


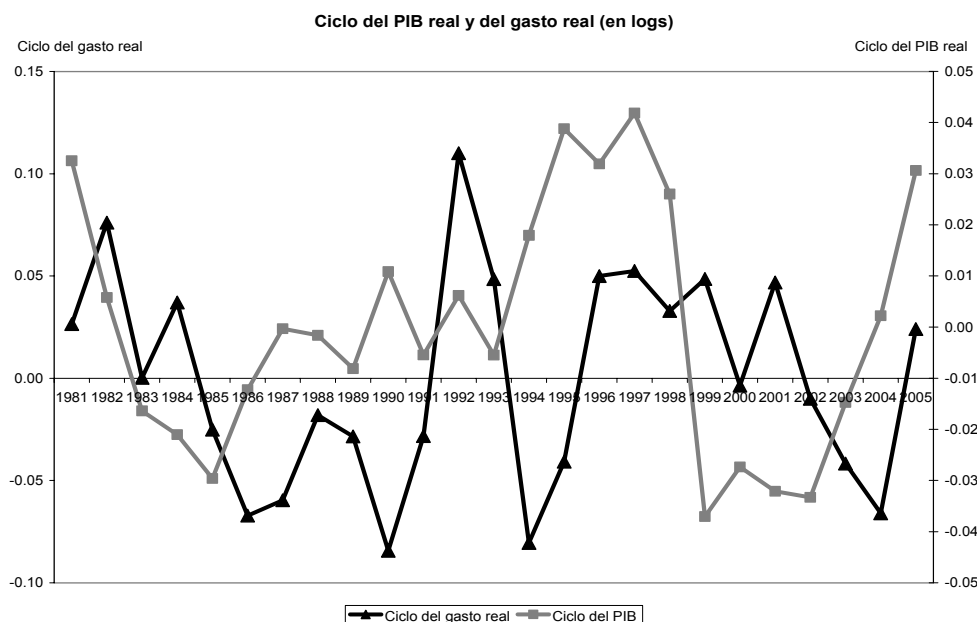
Gráfico 2.

Gasto total real y su tendencia (en logs)



El tercer paso consiste en calcular el ciclo de las dos series como la diferencia entre el valor observado y su tendencia. El siguiente gráfico presenta los ciclos de las dos series.

Gráfico 3.



Por último, la prociclicidad o la anticiclicidad se calcula como la correlación entre las dos series. Si la correlación es positiva, la política fiscal es procíclica. Es decir, cuando el PIB está por debajo de su tendencia, el gasto público también está por debajo de su tendencia. El siguiente cuadro presenta los resultados.

Cuadro 2.

Período	Correlación
1981-2005	0.065
1981-1990	0.108
1991-2005	0.007

El segundo ejercicio calcula el impulso fiscal, y lo compara con la brecha del PIB. A diferencia del ejercicio anterior que estudia la prociclicidad de la política fiscal por períodos de tiempo, este permite ver la “reacción” de la política fiscal año a año.

El ejercicio define la política fiscal discrecional como el ciclo del balance primario, y el impulso fiscal es el cambio en este ciclo. Para esto, es necesario (i) calcular el ciclo del balance fiscal de acuerdo a la metodología de Hodrick y Prewscott, y (ii) calcular el cambio en el ciclo. Los resultados de estos dos pasos se presentan en el siguiente cuadro.

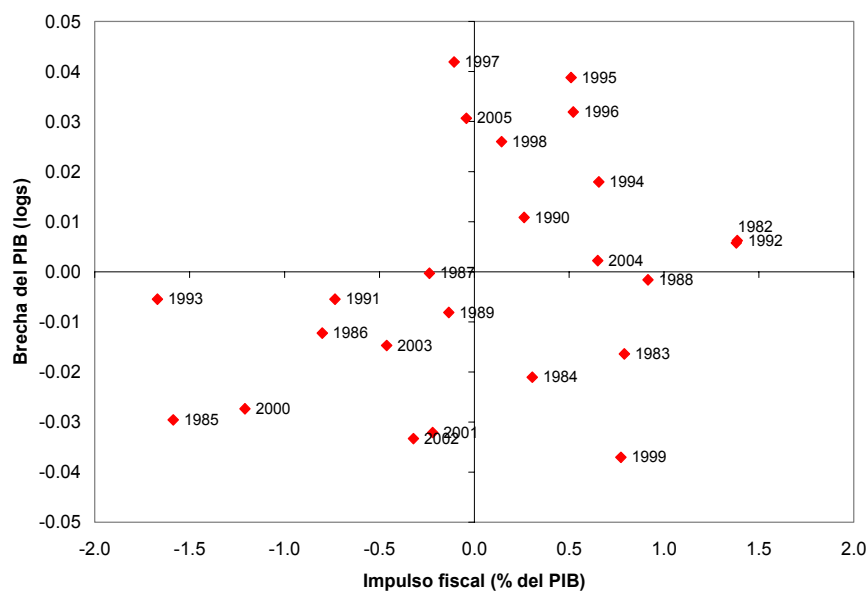
Cuadro 3.
Balance primario, ciclo y tendencia

	Balance primario (% del PIB)	Tendencia (con el filtro de Hodrick y Prescott)	Ciclo (Política fiscal discrecional)	Cambio en el ciclo (Impulso fiscal)
1981	0.80	-0.16	0.96	
1982	-0.50	-0.07	-0.43	1.38
1983	-1.20	0.02	-1.22	0.79
1984	-1.40	0.12	-1.52	0.31
1985	0.30	0.24	0.06	-1.59
1986	1.20	0.33	0.87	-0.80
1987	1.50	0.40	1.10	-0.24
1988	0.60	0.41	0.19	0.92
1989	0.70	0.38	0.32	-0.13
1990	0.35	0.30	0.06	0.26
1991	0.96	0.16	0.79	-0.73
1992	-0.60	-0.01	-0.60	1.39
1993	0.86	-0.21	1.07	-1.67
1994	-0.03	-0.44	0.42	0.66
1995	-0.78	-0.68	-0.09	0.51
1996	-1.52	-0.91	-0.61	0.52
1997	-1.61	-1.10	-0.51	-0.11
1998	-1.90	-1.25	-0.65	0.14
1999	-2.77	-1.35	-1.42	0.77
2000	-1.60	-1.39	-0.22	-1.21
2001	-1.38	-1.38	0.00	-0.22
2002	-1.02	-1.34	0.32	-0.32
2003	-0.51	-1.29	0.79	-0.46
2004	-1.10	-1.24	0.14	0.65
2005	-1.00	-1.18	0.18	-0.04

Fuente: cálculo de los autores, basados en cifras del DNP y el CONFIS.

El siguiente paso consiste en comparar el impulso fiscal con la brecha del PIB. Si el impulso fiscal es positivo (negativo) cuando la brecha es positiva (negativa), la política fiscal es procíclica. El siguiente gráfico presenta los resultados cada año del período en análisis. La política fiscal es procíclica en los cuadrantes nororiental y suroccidental del gráfico; en los otros, es anticíclica.

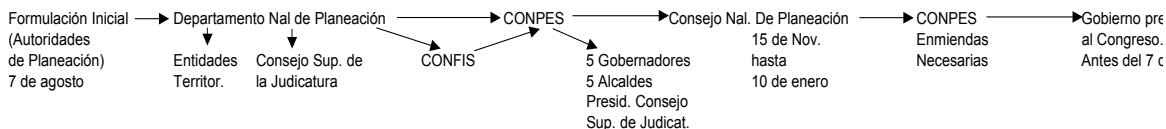
Gráfico 4.



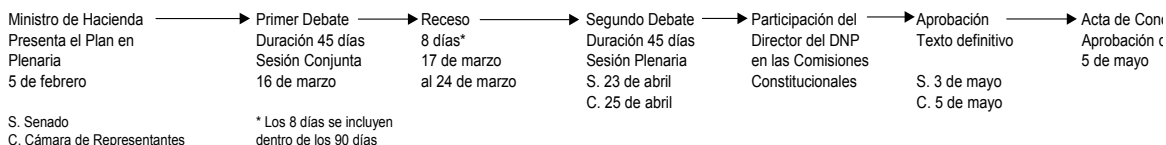
Anexo 2. Fases de elaboración Plan Nacional de Desarrollo

ETAPAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LEY 152 DE 1994

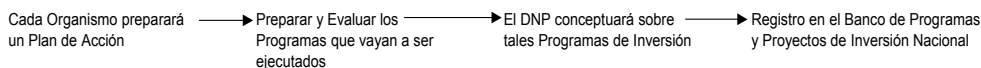
ELABORACION DEL PND: El Gobierno tiene 6 meses para la presentación del Proyecto del PND al Congreso a partir del inicio del período presidencial



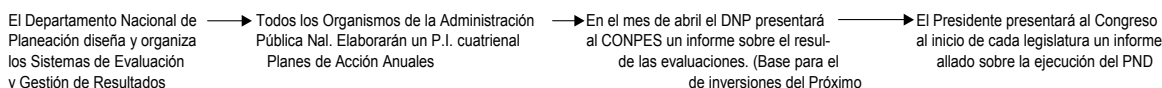
APROBACION DEL PLAN:



EJECUCION DEL PLAN:



EVALUACION DEL PLAN:



Anexo 3. Apropriaciones e inflexibilidades del año 2003 (Recursos Nación, millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	APROPIACIONES	INFLEXIBILIDADES	% INFLEXIBLE	% TOTAL DE PRESUPUESTO INFLEXIBLE
	[1]	[2]	[3]=[2/1]	
FUNCIONAMIENTO	33,221	32,090	97%	50%
Gastos de Personal	7,207	7,207	100%	11%
Gastos Generales	2,252	1,121	50%	2%
Transferencias	23,762	23,762	100%	37%
SGP	12,991	12,991	100%	20%
Pensiones	5,961	5,961	100%	9%
Universidades	1,331	1,331	100%	2%
Otras transferencias	3,569	3,569	100%	6%
SERVICIO DE LA DEUDA	27,336	27,336	100%	43%
Externa	12,829	12,829	100%	20%
Amortizaciones	7,839	7,839	100%	12%
Intereses	4,990	4,990	100%	8%
Interna	14,507	14,507	100%	23%
Amortizaciones	7,872	7,872	100%	12%
Intereses	6,635	6,635	100%	10%
INVERSIÓN	6,198	4,176	67%	7%
TOTAL CON DEUDA	66,755	64,231	96%	100%
TOTAL SIN DEUDA	39,419	36,863	94%	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 4.

Cuadro 1. Ministros de Hacienda, Periodo 1970-2006

	Ministros de Hacienda y Crédito Público	Período	Tecnócrata
1	Alfonso Patiño Roselli	1970-1971	
2	Rodrigo Llorente Martínez	1971-1973	
3	Luis Fernando Echavarría	1973-1974	
4	Rodrigo Botero Montoya	1974-1976	Si
5	Abdon Espinosa Valderrama	1976-1977	
6	Alfonso Palacios Rudas	1977-1978	
7	Jaime García Parra	1978-1981	
8	Eduardo Wiesner Durán	1981-1982	Si
9	Edgar Gutiérrez Castro	1982-1984	Si
10	Roberto Junguito Bonnet	1984-1985	Si
11	Hugo Palacios Mejía	1985-1986	
12	César Gaviria Trujillo	1986-1986	
13	Luis Fernando Alarcón	1986-1990	Si
14	Rudolf Hommes Rodríguez	1990-1994	Si
15	Guillermo Perry Rubio	1994-1996	Si
16	José Antonio Ocampo Gaviria	1996-1997	Si
17	Antonio Urdinola	1997-1998	Si
18	Juan Camilo Restrepo Salazar	1998-2000	
19	Juan Manuel Santos Calderón	2000-2002	
20	Roberto Junguito Bonnet	2002-2003	Si
21	Alberto Carrasquilla	2003-hasta la fecha	Si

Fuente: Ministerios, cálculo de los autores

Cuadro 2. Directores de Presupuesto

	Directores de Presupuesto	Período	Tecnócrata
1	Rafael Arango Toro	1960-1970	
2	Víctor Cárdenas	1980-1982	
3	Fernando Paneso Serna	1982-1984	
4	Luís Fernando Alarcón	1984-1986	Si
5	Javier Ballesteros	1986-1986	
6	Juan Guillermo Serna	1986-1988	
7	Eduardo Fernández	1988-1990	Si
8	Fanny Santamaría	1990-1990	
9	Héctor Cadena	1990-1991	
10	Pedro Nel Ospina	1991-1993	Si
11	Santiago Herrera	1993-1994	Si
12	Mario Mejía	1994-1998	
13	Francisco Estupiñán	1998-1999	
14	Ezequiel Lenis	1999-2002	
15	Carolina Rentería	2002-hasta la fecha	Si

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Anexo 5. Composición de las comisiones económicas (Tercera y Cuarta) de la Cámara de Representantes

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA

1991-1994				1994-1998			
Nombre	Partido	Presidente	Reele	Nombre	Partido	Presidente	Reelegido
Helfi Cala López	Liberal		3C	Helfi Cala López	Liberal	Si	3C
Salomón De Jesús Saade Abdala	Liberal		3C	Salomón De Jesús Saade Abdala	Liberal		3C
Dilia Estrada De Gómez	Conservador		3C	Dilia Estrada De Gómez	Conservador		3C
Gustavo Petro Urrego	M-19			Fernando Tamayo Tamayo	Conservador		3C
Rodrigo Garavito Hernández	Liberal		3C	Jorge Eliécer Anaya Hernández	Liberal		3C
Jaime Alfonso González Maragua	Liberal		3C	José Arlén Carvajal Murillo	Liberal	Si	3C
Fernando Tello Dorronsoro	Liberal		3C	Santiago Castro Gómez	Conservador		3C
Piedad Córdoba De Castro	Liberal		3S	Oscar De Jesús López Cadavid	Conservador		3C
Armando Estrada Villa	Liberal			Rodrigo Garavito Hernández	Liberal		
Carlos Julio Gaitán González	Liberal			Jaime Alfonso González Maragua	Liberal		
Nestor García Buitrago	M-19			Rafael Guzmán Navarro	Liberal	Si	3C
Carlos García Orjuela	Liberal		3S	Jorge Carmelo Pérez Alvarado	Liberal		3C
Alvaro García Romero	Liberal		4S	José Raúl Rueda Maldonado	Conservador		3C
Fernando Góngora Arciniegas	Conservador			Fernando Tello Dorronsoro	Liberal		
Alfonso Maitos Barrero	Conservador			Ricardo Alarcón Guzmán	Liberal		
María Isabel Mejía Marulanda	Liberal		6C	Nelson Rodolfo Amaya Correa	Conservador		
José Luis Mendoza Cárdenas	Liberal		6S	Antonio Álvarez Lleras	Liberal	Si	
Miguel Motoa Kuri	Liberal			Álvaro Araújo Castro	Liberal	Si	5C
Maximiliano Neira Lamus	Conservador			Ingrid Betancourt Pulecio	Otro		1S
José Jaime Nicholls	Conservador			Isabel Célis Yañez	Conservador		3S
Telésforo Pedraza Ortega	Conservador		3C	Emiro Cerro Arrieta	Conservador		
Rafael Enrique Pérez Martínez	Conservador			Rodrigo Echeverry Ochoa	Liberal		
Jairo Arturo Romero González	Conservador		1C	Giovanni Lamboglia Mazzilli	Liberal		
Arturo Sarabia Better	Liberal	Si		Carlos Alonso Lucio	Otro		1S
Camilo Sánchez Ortega	Liberal	Si	3S	Evelio Ramírez Martínez	Liberal		
Luis Emilio Sierra Grajales	Conservador		2S	Pablo Eduardo Victoria Wilches	Conservador		
César Tulio Vergara Mendoza	Liberal			Gabriel Zapata Correa	Conservador		3S

Cuatro periodos

Tres periodos

Dos periodos

NOTA: En la casilla de reelegido aparece el número de la comisión en la que fue reelegido y si es del Senado o Cámara. Por ejemplo 3S, quiere decir que fue reelegido en la Comisión Tercera del Senado.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA**

1998-2002				2002-2006			
Nombre	Partido	Presidente	Reelegido	Nombre	Partido	Presidente	Reelegido
Heli Cala López	Liberal	Si		Gustavo Petro Urrego	M-19-I		
Salomón De Jesús Saade Abdala	Liberal		5S	Fernando Tamayo Tamayo	Conservador	Conservador	Si
Dilia Estrada De Gómez	Conservador			Rafael Francisco Amador Campos	Liberal	Liberal	
Gustavo Petro Urrego	M-19		3C	José Oscar González Grisales	Liberal	Liberal	
Fernando Tamayo Tamayo	Conservador		3C	Zulema Del Carmen Jattin Corrales	Liberal	Liberal	
Rafael Francisco Amador Campos	Liberal			Oscar Dario Pérez Pineda	Conservador	Conservador	
Jorge Eliécer Anaya Hernández	Liberal			Luis Enrique Salas Moises	Liberal	Liberal	Si
José Arlén Carvajal Murillo	Liberal			Freddy Ignacio Sánchez Arteaga	Liberal	Liberal	
Santiago Castro Gómez	Conservador			Omar Armando Baquero Soler	Conservador	Conservador	
Oscar De Jesús López Cadavid	Conservador			Muriel De Jesús Benitobollo Balseiro	Conservador	Conservador	
José Oscar González Grisales	Liberal		3C	Wilson Alfonso Borja Díaz	Otro		Si
Rafael Guzmán Navarro	Liberal			Bernabé Celis Carrillo	Liberal	Liberal	
Zulema Del Carmen Jattin Corrales	Liberal		3C	Jorge Eduardo Casablanca Prada	Liberal	Liberal	
Jorge Carmelo Pérez Alvarado	Liberal		5C	Francisco Wilson Córdoba López	Liberal	Liberal	
Oscar Dario Pérez Pineda	Conservador	Si	3C	Eduardo Alfonso Crissien Borrero	Liberal	Liberal	Si
José Raúl Rueda Maldonado	Conservador		4S	Guido Sergio Díaz Granados	Liberal	Liberal	
Luis Enrique Salas Moises	Liberal		3C	Jorge Luis Feris Chadid	Liberal	Liberal	
Freddy Ignacio Sánchez Arteaga	Liberal		3C	Adriana Gutiérrez Jaramillo	Liberal	Liberal	
César Gerardo Castellanos Domínguez	Otro			Juan Martin Hoyos Villegas	Conservador	Conservador	
Juan Manuel Corzo Román	Conservador		3S	José Albeiro Mejía Gutiérrez	Conservador	Conservador	
Miguel Ángel Durán Gelvis	Conservador		7C	César Augusto Mejía Urrea	Conservador	Conservador	Si
Emith Montilla Echavarria	Liberal			Jorge Augusto Merino Duque	Conservador	Conservador	
José Antonio Linás Redondo	Liberal			Betty Esperanza Moreno Ramírez	Liberal	Liberal	
Armando De Jesús Pomarico Ramos	Liberal	Si		César Laureano Negret Mosquera	Liberal	Liberal	Si
Jesús León Puello Chamie	Conservador		7S	Francisco Pareja González	Liberal	Liberal	
Ruben Dario Quintero Villada	Liberal		5S	Germán Nestor Viana Guerrero	Liberal	Liberal	
Jorge Julián Silva Meche	Liberal	Si	4C	Javier Miguel Vargas Castro	Liberal	Liberal	Si
Luis Felipe Villegas Ángel	Liberal			Oscar Leonidas Wilchez Carreño	Liberal	Liberal	Si
				Jesusita Zalaba De Londoño	Liberal	Liberal	
Cuatro periodos							
Tres periodos							
Dos periodos							

NOTA: En la casilla de reelegido aparece el número de la comisión en la que fue reelegido y si es del Senado o Cámara. Por ejemplo 3S, quiere decir que fue reelegido en la Comisión Tercera del Senado.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN CUARTA**

1991-1994				1994-1998			
Nombre	Partido	Presidente	Reelegid	Nombre	Partido	Presidente	Reelegido
Jesús Antonio García Cabrera	Conservador		4C	Javier Tato Álvarez Montenegro	Liberal		4C
Carlos Ardila Ballesteros	Liberal		4C	Jesús Antonio García Cabrera	Conservador		4C
Guillermo Brito Garrido	Liberal		4C	Carlos Ardila Ballesteros	Liberal	Si	4S
Ana Delia García De Pechthald	Liberal		4C	Guillermo Brito Garrido	Liberal	Si	
Micael Segundo Cotes Mejía	Conservador		4C	Victor Manuel Buitrago Gómez	Conservador		4C
Rafael Serrano Prada	Conservador		4C	Micael Segundo Cotes Mejía	Conservador		4S
Alfonso Uribe Badillo	Liberal		4C	Ana Delia García De Pechthald	Liberal		
Luis Fernando Almarío Rojas	Conservador	Si	1C	Franklin Segundo García Rodríguez	Liberal		4C
Eduardo Álvarez Suescún	Liberal			Luis Norberto Guerra Vélez	Liberal		4C
Héctor Anzola Toro	Liberal			Rafael Serrano Prada	Conservador		
Jesús Arjaid Artunduaga Rodríguez	M-19			Luis Emilio Valencia Díaz	Liberal		4C
Hernán Berdugo	Liberal			Alfonso Uribe Badillo	Liberal		
José Gimber Chávez Tibaduiza	Liberal			Gustavo Castaño Morales	Conservador		
Gilberto Flórez Sánchez	Liberal			José Laureano Cerón Leyton	Liberal		
Agustín Gutiérrez Garavito	Conservador			Alfredo Cuello Dávila	Conservador		
Leovigildo Gutiérrez Puentes	Conservador			Oscar Celio Jiménez Tamayo	Otro	Si	
Carlos Ramón González Merchán	M-19			José Antonio Linás Redondo	Liberal		3C
Jorge Ariel Infante Leal	Liberal			Gerardo Macera Céspedes	Otro		
Iván Lozano Osorio	Liberal			Juan José Medina Berrío	Conservador		
Álvaro Mejía López	Conservador		6S	Zulia María Mena García	Otro		
Camilo Arturo Montenegro	Liberal		7C	Jorge Armando Mendietta Poveda	Conservador		
Julio Alberto Manzur Abdala	Conservador		5S	Heyne Sorge Mogollón Montoya	Liberal		
Jesús Edgar Papamija Diago	Liberal			Jorge Hernán Olaya Lucena	Otro		
José Raúl Rueda Maldonado	Conservador		3C	Carlos Alberto Oviedo Alfaro	Conservador		
Carlos Silgado Rodríguez	Liberal			Gustavo Pinzón Álvarez	Liberal		
Eduardo Tinocco Bossa	Liberal			Fernando Ramírez	Conservador		
Rodrigo Hernando Turbay Cote	Liberal			Lorenzo Rivera Hernández	Liberal	Si	
				Tiberio Villareal Ramos	Liberal		
				Hernando Emilio Zambrano Pantoja	Liberal		
Cuatro periodos							
Tres periodos							
Dos periodos							

NOTA: En la casilla de reelegido aparece el número de la comisión en la que fue reelegido y si es del Senado o Cámara. Por ejemplo 3S, quiere decir que fue reelegido en la Comisión Tercera del Senado.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN CUARTA**

1998-2002			2002-2006		
Nombre	Partido	Presidente	Reelegido	Nombre	Partido
Javier Tato Álvarez Montenegro	Liberal		4C	Javier Tato Álvarez Montenegro	Liberal
Jesús Antonio García Cabrera	Conservador			Álvaro Antonio Ashton Giraldo	Liberal
Álvaro Antonio Ashton Giraldo	Liberal		4C	Alfonso Antonio Campo Escobar	Conservador
Víctor Manuel Buitrago Gómez	Conservador			Jorge Ubeimar Delgado Blandón	Conservador
Alfonso Antonio Campo Escobar	Conservador		4C	Jorge Gerlein Echeverría	Conservador
Jorge Ubeimar Delgado Blandón	Conservador		4C	Luis Fernando Almarín Rojas	Conservador
Franklin Segundo García Rodríguez	Liberal	Si		Tania Álvarez Hoyos	Conservador
Jorge Gerlein Echeverría	Conservador		4C	Octavio Benjumea Acosta	Liberal
Luis Norberto Guerra Vélez	Conservador	Si		Jaime Cervantes Varelo	Liberal
Luis Emilio Valencia Díaz	Liberal			David Char Navas	Liberal
Carlos Hernán Barragán Lozada	Liberal	Si	4S	Omar Florez Vélez	Liberal
Eduardo Augusto Benítez Maldonado	Liberal	Si	7S	Jorge Alberto García-Herreros Cabrera	Conservador
Bernabé Celis Carrillo	Liberal	Si	3C	Jaime Alfonso González Maragua	Liberal
Jorge Eliécer Coral Rivas	Conservador			Luis Jairo Ibarra Obando	Conservador
Eliseo Feligrana Bermúdez	Liberal			Luis Guillermo Jiménez Tamayo	Liberal
Jorge Enrique Gómez Celis	Coalición			Buenaventura León León	Conservador
Consuelo González De Perdomo	Liberal			Juan Miguel Mejía Camargo	Liberal
Salomón Guerrero Méndez	Conservador			Wellington Alfonso Ortiz Palacios	Liberal
Nidia Haddad De Turbay	Liberal		4S	Carlos Arturo Quintero Marín	Liberal
Guillermo León Gaviria Zapata	Liberal			William Ortega Rojas	Liberal
Berner León Zambrano Erazo	Otro		6C	Luis Eduardo Sanguino Soto	Liberal
César Augusto Mejía Urrea	Conservador		3C	Luis Antonio Serrano Morales	Liberal
Jorge Navarro Wolf	Coalición			Jorge Julián Silva Meche	Liberal
Clara Isabel Pinillos Abozaglio	Liberal		1C	Hermínul Sinisterra Santana	Otro
José Edilberto Restrepo Benjumea	Liberal			Luis Eduardo Vargas Moreno	Liberal
Juan Carlos Restrepo Escobar	Liberal	Si	4S	Martha Del Carmen Vergara De Pérez	Liberal
Gerardo Tamayo Tamayo	Liberal			Carlos Alberto Zuluaga Díaz	Conservador
Diego Turbay Cote	Liberal				

Cuatro periodos

Tres periodos

Dos periodos

NOTA: En la casilla de reelegido aparece el número de la comisión en la que fue reelegido y si es del Senado o Cámara.

Por ejemplo 3S, quiere decir que fue reelegido en la Comisión Tercera del Senado.

Fuente: Secretaría de la Cámara de Representantes de la República.