

La reforma presupuestal: ¿solución o entelequia?

Alejandro Gaviria U.¹

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de mi presentación es entender hasta que punto estamos extraviados en un laberinto fiscal y en que medida puede la reforma propuesta al Estatuto Orgánico de Presupuesto (*EOP*) mostrarnos la salida. Mis respuestas, las anticipo de una vez, son tajantes: estamos en un laberinto bastante intrincado y la reforma al *EOP* no permite vislumbrar la salida. No es una solución. Es otra entelequia más de las varias que se han intentado en épocas recientes.

La presentación tiene cuatro partes. La primera presenta algunas comparaciones internacionales, así como unas reflexiones generales sobre la conveniencia de la reforma al *EOP*. La segunda presenta un examen crítico al diagnóstico del problema incluido en la exposición de motivos del proyecto del Gobierno. La tercera evalúa la propuesta de reforma propiamente dicha. Y la última presenta algu-

nas consideraciones generales que van más allá del tema presupuestal.

A. Las instituciones presupuestales colombianas

Comienzo con un gráfico que hace parte de un trabajo de investigación realizado por Alberto Alesina, Ricardo Hausmann y Rudolf Hommes a mediados de los años noventa². El trabajo hace una evaluación de las instituciones presupuestales en América Latina a partir de los resultados de una encuesta realizada a los Ministros de Hacienda y los Directores de Presupuesto de 25 países latinoamericanos. Dentro las preguntas incluidas en la encuesta figuran las siguientes: ¿existen restricciones constitucionales para el endeudamiento del Gobierno?, ¿es el poder del Ministro de Hacienda mayor que el de los ministros del gasto en la elaboración del proyecto de presupuesto?, ¿tiene el Congreso iniciativa de gasto?, ¿debe aprobarse el monto previamente a la

¹ Ex-Subdirector del Departamento Nacional de Planeación, actualmente Investigador de la Universidad de los Andes.

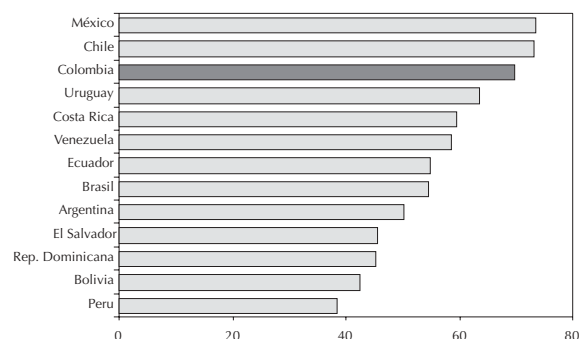
² Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, 59, 253-273.

aprobación del presupuesto?, ¿qué sucede si el Congreso rechaza el proyecto original del Gobierno: puede el Gobierno acoger su proyecto o debe presentar uno nuevo?. En general, la encuesta contiene trece preguntas que fueron resumidas por los autores en el índice señalado (ver Gráfico 1).

Una primera conclusión, sorprendente después del énfasis pesimista de la presentación de Carolina Rentería, es que las instituciones presupuestales colombianas están entre las mejores de América Latina. Las instituciones presupuestales pueden definirse como el conjunto de normas, especialmente las incluidas en la Constitución y en el estatuto presupuestal, que regulan la formulación del presupuesto, la aprobación del mismo por el Congreso y su posterior ejecución. En la medida en que este proceso, complejo y multidimensional por definición, pueda reducirse a una sola dimensión relevante, la conclusión que se desprende del Gráfico 1 es contundente: estamos por debajo de México y de Chile pero por encima de todos los demás países de la región.

Aquí vale la pena preguntarse si el índice en cuestión captura algún aspecto relevante que tenga in-

Gráfico 1. ÍNDICE DE INSTITUCIONES PRESUPUESTALES



Fuente: Alesina et. al (1999).

jerencia directa sobre los resultados fiscales. En otras palabras, si las preguntas surgidas de la curiosidad de los investigadores y las respuestas basadas en el conocimiento de quienes manejan el presupuesto en cada uno de los países capturan algún elemento esencial del proceso presupuestal.

En principio, el índice intenta cuantificar dos características de las instituciones presupuestales: i) el poder relativo del Ministro de Hacienda respecto a los otros miembros del gabinete en temas presupuestales y ii) el poder relativo del Ejecutivo respecto al del Legislativo en el trámite presupuestal. La evidencia disponible indica que estas características tienen un efecto significativo sobre los resultados fiscales. Al respecto, cabe mencionar un artículo reciente que muestra de manera fehaciente que existen dos determinantes fundamentales de los desequilibrios fiscales, a saber: las variables sociopolíticas (desigualdad y conflicto, en particular) y las instituciones presupuestales (el poder del Ministro de Hacienda ante los ministros y el Congreso, en particular)³. Así, el índice propuesto resume un aspecto crucial para entender las diferencias entre países en el desempeño fiscal. No estamos ante una curiosidad académica. Estamos, por el contrario, ante una medida que captura la esencia de las diferencias entre países en las instituciones presupuestales. Y según la misma, las instituciones presupuestales colombianas (la Ley 38 de 1989 y los decretos correspondientes) son claramente superiores a la media regional.

Así pues deberíamos plantearnos, desde el comienzo, si con la iniciativa de reformar el Estatuto Orgánico de Presupuesto (*EOP*) no se corre el riesgo de

³ J. Woo (2003), "Economic, political, and institutional determinants of public deficits", *Journal of Public Economics*, 87, 387-426.

perder lo bueno por cuenta de un diagnóstico equivocado. Esta es una pregunta crucial, al menos en mi opinión, ya que el cambio institucional no es marginal, es decir, uno no puede tratar de corregir en el margen las cosas que no funcionan y dejar intactas las que lo hacen correctamente. Es probable que se termine en el peor de los mundos: perdiendo lo bueno que se tenía y conservando lo malo que se suponía.

B. Causas remotas e inmediatas del desequilibrio fiscal

Quiero continuar con un examen crítico del diagnóstico del problema fiscal incluido en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno. Voy a utilizar la misma clasificación propuesta por el Gobierno, es decir, voy a dividir el problema en tres partes bien diferenciadas: "el cuánto", "el qué" y "el cómo" del presupuesto.

El cuánto: respecto a las razones del desequilibrio fiscal, "el cuánto" del presupuesto, el diagnóstico del Gobierno puede reducirse a dos hipótesis complementarias: la existencia de presiones de gasto superiores al crecimiento de los ingresos y la existencia de un esquema institucional inadecuado (en particular, el rompimiento con una larga tradición de equilibrio macroeconómico propiciado por la aprobación de la Ley 38 de 1989). No comparto plenamente este diagnóstico y quisiera proponer uno alternativo.

En mi opinión, el desequilibrio fiscal obedece a dos causas fundamentales. Primero están las causas inmediatas, asociadas con la existencia de tres fuentes de expansión del gasto altamente inflexibles: el gasto pensional, el gasto militar y las transferencias a las regiones. Luego están las causas remotas, asociadas con la existencia de unas preferencias co-

lectivas que han privilegiado el mayor gasto público sin aspavientos. En esencia, hemos creído que con la chequera pública podemos expiar las culpas colectivas y solucionar los problemas más acuciosos. Y hemos actuado en consecuencia con nuestras creencias, aumentando el gasto público por encima de lo factible. Previsiblemente, el desequilibrio fiscal ha menoscabado el crecimiento económico y ha aumentado la pobreza, lo que a su vez ha alimentado la convicción, errónea por cierto, de que es necesario seguir gastando para solucionar el deterioro social. Es un círculo vicioso hecho de modelos falsos y retóricas altisonantes.

Quiero reiterar que el desequilibrio fiscal no fue causado por una norma equivocada, ni mucho menos por un arreglo institucional deficiente. Insistir en lo contrario, es persistir en la creencia de que si se cambian las leyes (si nuestras muy bien motivadas intenciones se consignan en normas muy bien redactadas), el problema fiscal se va a solucionar de una vez y para siempre. Creo, por el contrario, que la solución al problema fiscal implica ineluctablemente la modificación de algunos de nuestros contratos sociales más complejos. No se puede pretender que con ponerle un tapón al gasto por medio de una norma, por loable que ella sea, el problema fiscal queda resuelto. Las pretensiones macroajustadoras terminan, en mi opinión, sucumbiendo ante la realidad micro de los contratos sociales.

Así, el problema pensional tiene que resolverse acudiendo a la raíz del problema, esto es, eliminando el cúmulo de regímenes especiales y recorriendo la transición del régimen de reparto. Así mismo, el problema de las transferencias tiene que resolverse aumentando la eficiencia del gasto, esto es, buscando que se cumplan los preceptos de la Ley 715 de 2001 y otorgándole a las entidades territoriales los elementos que les permitan gestionar

la eficiencia. Queda, al mismo tiempo, el imperativo (pedagógico, si se quiere) de mitigar la creciente demanda colectiva por un mayor gasto público. En suma, se necesitan menores pretensiones macroajustadoras y mayor conocimiento de la realidad microeconómica que subyace la expansión del gasto.

El qué: el segundo punto del diagnóstico del Gobierno, "el qué" del presupuesto, comprende tres aspectos principales: i) la inexistencia de una función de bienestar claramente definida que permita priorizar, ii) la presencia de un sinnúmero de inflexibilidades que dificulta la priorización y iii) la ausencia de una definición de gasto social que complica aún más el problema dado el mandato constitucional sobre la prioridad del mismo. En suma, el problema se describe como la superposición de la falta de criterios de priorización y la abundancia de normas que ordenan gasto. Poco de lo bueno y mucho de lo malo.

Quiero plantear algunos interrogantes sobre este diagnóstico. En primer lugar, creo que la función de bienestar sí existe: está incluida en la Constitución de manera explícita y ha sido reiterada por la Corte Constitucional en varias sentencias. La Constitución prescribe claramente que el gasto público debe (prioritariamente) atender las necesidades de la población más vulnerable y propender por la igualación de las oportunidades. Esta definición ha tenido fiel reflejo en las decisiones presupuestales, con algunas excepciones irritantes pero cuantitativamente menores. A veces parece que el diagnóstico del Gobierno añorara la existencia de un dictador benevolente dispuesto a dar cumplimiento estricto a una función de bienestar tecnocráticamente concebida. Creo que ello no es sólo una pretensión inútil sino que es en esencia antidemocrático. Habrá algunas definiciones que precisar pero no creo que esta carencia explique el problema de la composición inadecuada del gasto.

Creo, además, que el diagnóstico del gobierno presenta una inconsistencia fundamental. Plantea, por una parte, la ausencia de una función de bienestar mientras argumenta, por otra, la inconveniencia de las inflexibilidades presupuestales. Este argumento desconoce que muchas de las inflexibilidades son el reflejo de la función de bienestar definida en la Constitución. Allí está el Sistema General de Participaciones, el Fondo de Solidaridad Pensional, el Fosyga y el *ICBF*, entre muchas otras. Estos rubros de gasto apuntan hacia proteger la población más vulnerable e igualar las oportunidades. Si se quiere respetar la función de bienestar, estas inflexibilidades son necesarias. Lo que no se puede es al mismo tiempo abogar por su presencia y rechazar su existencia.

El diagnóstico del gobierno enfatiza el desplazamiento del gasto social por cuenta de otros gastos ineficientes. Más que en ello, el problema de fondo radica en la existencia de una contradicción en la normatividad colombiana: de un lado se busca atender las necesidades de los más vulnerables, pero de otro se ha adoptado una definición extrema de los derechos adquiridos por los trabajadores en vía de pensionarse. Claramente, estas dos interpretaciones van a entrar en contradicción con implicaciones problemáticas sobre "el qué" del presupuesto. Pero, vuelvo e insisto, este problema no tiene nada que ver con el *EOP*, ni puede resolverse con normas bien intencionadas.

El cómo: el tercer punto del diagnóstico, "el cómo" del presupuesto, señala tres problemas principales: la deficiente programación que redunde en ineficiencias en la ejecución, la mala clasificación que no cumple con los estándares internacionales básicos y las diferencias sistemáticas entre apropiaciones y pagos que redundan en un rezago presupuestal que crece cada año.

Algunos elementos del diagnóstico son obvios y los comparto integralmente. Pero caben dos preguntas: ¿son los problemas señalados más serios en Colombia que en otros lugares? y ¿son ellos el resultado de unas normas inadecuadas o son alternativamente la consecuencia inevitable de los problemas de financiamiento que aquejan al Estado desde hace varios años?

Así, por ejemplo, una lectura desprevenida a las discusiones presupuestales en los Estados Unidos llevaría a un diagnóstico similar: ejecución ineficiente, clasificación abstrusa y rezagos sistemáticos. En últimas, creo que la perspectiva comparada es imprescindible en este caso, más aún si el diagnóstico general de las instituciones presupuestales colombianas, ya presentado, sugiere más aspectos positivos que negativos.

C. La reforma al EOP

Comienzo por señalar un problema ya advertido por varios críticos del proyecto del Gobierno: no existe una correspondencia clara entre el diagnóstico que se presenta en la exposición de motivos y los cambios normativos que se incluyen en el articulado. Mientras la exposición de motivos sugiere una transformación de fondo, el articulado presenta una reforma de menor alcance.

Sin ánimo de caricaturizar la propuesta, la reforma al EOP se reduce a los siguientes aspectos puntuales. Con relación a "el cuánto" se propone la institucionalización del marco fiscal de largo plazo (un análisis de sostenibilidad de la deuda) y del marco de gasto de mediano plazo (una actualización del Plan Nacional de Desarrollo), así como un control más estricto a las adiciones presupuestales. Con respecto "al qué" se propone introducir una definición más precisa de gasto social y controlar hacia el futuro las rentas de destinación específica. Para

atacar los problemas "del cómo", se propone una nueva clasificación acorde con los estándares internacionales y mayores exigencias para la generación de obligaciones, así como la eliminación del rezago presupuestal. Este es el corazón del articulado de la reforma al EOP. Lo demás comprende la reiteración de normas existentes y algunos aspectos menores.

En suma, la reforma persigue solucionar algunos aspectos puntuales que no lograrán enderezar el laberinto fiscal y pueden poner en riesgo los aspectos positivos (ya señalados) de la normatividad existente.

La reforma al EOP se ha presentado también como un primer paso en el camino necesario hacia la presupuestación por programas y, en últimas, hacia la armonización de los gastos de inversión con los costos de funcionamiento. Cabe señalar, sin embargo, que la presupuestación por programas requiere mucho mayor flexibilidad de la existente para el manejo de los gastos de funcionamiento. Así, por ejemplo, las normas existentes sobre carrera administrativa no permiten trasladar un empleado del Gobierno de un proyecto a otro o de una institución a otra, lo que en principio hará muy difícil sino imposible la presupuestación por programas. Uno puede, claro está, plasmar buenas intenciones en las leyes. Pero debería también preocuparse sobre la pertinencia de lo legislado.

D. Consideraciones finales

Creo, finalmente, que hemos caído en un pesimismo exagerado sobre la bondad de las instituciones económicas. Si hace diez años uno le preguntaba a un colombiano medianamente informado sobre la calidad de las instituciones económicas, su opinión era en general positiva. Pero las dificultades recientes han propiciado una especie de nihilismo ins-

titucional -un énfasis exagerado en el borrón y cuenta nueva-. Yo, por mi parte, soy conservador (reaccionario, dirán algunos) en cuanto a las ventajas de la ingeniería institucional. Creo que la carga de la prueba no está sobre quien defiende el *status quo* sino sobre quien quiere cambiarlo. El reformador debe demostrar, más allá de cualquier duda razonable, no sólo que las reformas son superiores al *status quo*, sino que existe una transición posible hacia el punto ideal que se postula.

Quiero hacer un comentario final sobre el papel de las entidades multilaterales de crédito en los procesos de reforma. El Contralor y varios analistas económicos han dicho reiteradamente que el país debería financiar una mayor proporción de sus nece-

sidades de crédito con las entidades multilaterales. Considero que una medida como ésta tiene un costo implícito muy alto que ignoran (o desconocen) sus adalides. En los últimos años, los créditos de ajuste estructural (i.e., recursos de crédito en condiciones favorables contingentes a la aprobación de reformas económicas y sociales) han adquirido una importancia inusitada y han tenido una consecuencia desastrosa: el país ha supeditado la transformación institucional a la estrategia de financiamiento. Así, se ha dejado de lado la reflexión sobre la pertinencia de las reformas, y se ha caído en la histeria del borrón y cuenta nueva permanente. Infortunadamente, esta estrategia de financiamiento ha llevado a un sobre-reformismo no sólo inocuo sino también perjudicial.