

Distr.  
LIMITADA

IC/IP/L.27  
30 Julio de 1989

ESPAÑOL  
ORIGINAL: ESPAÑOL

LA INVERSION PUBLICA EN EL CONTEXTO DEL  
NUEVO ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO \*

- La experiencia de Colombia -

89-7-1047

---

\* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

	<b>INDICE</b>	<u>Página</u>
<b>PROLOGO</b>		
<b>INTRODUCCION</b> .....		1
1. Contenido economico de la reforma presupuestal .....		2
2. Diagnóstico del actual proceso de programación y ejecución de la inversión pública .....		8
3. Principales reformas presupuestales en lo concerniente a inversión .....		16
4. El Banco Nacional de Proyectos de Inversión y su operación ..		21

## PROLOGO

Muchas son las tareas que se le han asignado a las oficinas nacionales de planificación. Quizás demasiadas en relación con la calidad de los recursos técnicos e institucionales con que disponen. Este exceso de funciones las ha debilitado y ha impedido una mayor concentración de esfuerzos en aquellas labores básicas que constituyen la razón de ser de la planificación.

Conscientes de dichas dificultades y a la luz de las serias restricciones de crecimiento sostenido que enfrenta la región, la eficiente asignación de los recursos fiscales ha adquirido una gran preponderancia dada la urgente necesidad de recuperar y elevar los coeficientes de inversión interna bruta en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En concordancia con dicha idea el ILPES, dentro de su nuevo programa de trabajo, considera de alta prioridad el desarrollo eficaz de Sistemas Nacionales de Programación de Inversiones. Todo ello ligado adecuadamente con la generación de inventarios nacionales de proyectos y el programa presupuestario.

El logro de dicho objetivo ha comenzado mediante el establecimiento de Bancos Nacionales de Proyectos en varios países de la región. Entre ellos se cuenta el caso de Colombia.

El presente documento constituye una síntesis del "Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto" promulgado recientemente por el Gobierno de Colombia, en el cual el presupuesto más que una herramienta jurídico-contable, pasa a ser un componente básico de la política fiscal, monetaria y cambiaria.

Consideramos oportuna la divulgación de dicho Estatuto por cuanto constituye un esquema integral de manejo presupuestal en el contexto de un plan financiero de mediano plazo y de un plan operativo anual de inversión coherente con el programa macroeconómico. Además, por la forma cómo se

vincula el Nuevo Estatuto de Presupuesto con el Banco Nacional de Proyectos, la experiencia colombiana puede ser útil para aquellos países interesados en establecer instrumentos efectivos para la asignación de los recursos públicos.

Agradecemos al Dr. Luis Carlos Valenzuela, Jefe de la Unidad de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación, la gentileza de habernos permitido divulgar su trabajo. Una versión original del mismo fue presentada en el seminario sobre "El nuevo sistema presupuestal colombiano", organizado por la Universidad Externado de Colombia en marzo de 1989.

Edgar Ortégón  
Coordinador  
Area de Programas de Asesoría  
ILPES

## **INTRODUCCION**

El objetivo del presente artículo es el de elaborar un análisis comparativo del manejo presupuestal de la inversión pública bajo las normas establecidas en el decreto extraordinario 294 de 1973 y aquéllas previstas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto sancionado en abril del presente año. El artículo se centrará más que en el detalle legal, en la función del presupuesto dentro del marco macroeconómico, en lo referente a su coherencia con la política fiscal y microeconómica, y en lo referente a la maximización de la eficiencia en la asignación del gasto.

El primer capítulo emmarcará el manejo presupuestal en el contexto de la evolución de la situación económica del país a partir de la última reforma al Estatuto de Presupuesto. El objetivo central es el de mostrar como el manejo de la política económica ha minimizado la importancia de la política fiscal, restringiéndola a la generación de una serie de indicadores agregados compatibles con las metas cambiarias y monetarias. El gasto público, una de las variables fundamentales de la política económica, ha sido relegado, particularmente en su aspecto micro, a un plano secundario.

El segundo capítulo se centra en la elaboración del diagnóstico de las deficiencias del proceso de programación presupuestal, ya que se considera que son éstas las principales causantes de los bajos niveles de productividad que presenta el gasto público. Partiendo de una mala programación, la ejecución necesariamente será ineficiente y el control que se realice tendrá que reducirse al estrictamente numérico legal. El tercer capítulo resume las propuestas que hay en el Nuevo Estatuto para revitalizar el ejercicio de programación, y por ende, todo el proceso presupuestal.

El cuarto y último capítulo presenta el Banco Nacional de Proyectos de Inversión, herramienta fundamental para garantizar una productividad del gasto público similar a la que se presenta en la inversión privada, no obstante la diferencia en objetivos.

### 1. Contexto económico de la reforma presupuestal

Colombia, después de un largo proceso de crecimiento sostenido que cubre el final de la década de los sesenta y la casi totalidad de la década de los setenta, comienza a observar en los primeros años de los ochenta marcados signos de deterioro en sus indicadores económicos. Mientras que el promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto durante la década de los setenta fue de 5.5%, la recesión llevó a un deterioro tal, que, en promedio, durante el primer quinquenio de los ochenta, el país tan sólo creció a una tasa del 2.2%.

Este hecho era el reflejo de una desastrosa situación en el frente interno, donde se pasó de un déficit del Sector Público Consolidado del 1.1% del PIB en 1978, a un déficit de 7.1% en 1984, lo cual implicaba una peligrosa tendencia a acelerar el uso de crédito externo o a financiar el déficit incrementalmente con recursos de emisión, propiciando el inicio de un espiral inflacionario o desplazando al sector privado, cuyo nivel de productividad es claramente superior al del sector público. En el frente externo, el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, provocado, por una parte, por un mayor crecimiento sostenido de las importaciones respecto a las exportaciones, y por otra por el deterioro en la balanza de servicios - que ya para ese entonces comenzaba a sentir el efecto de los altos niveles de endeudamiento del sector energético en la década pasada - se reflejaba en un muy bajo nivel de reservas internacionales. Estas habían presentado una disminución del 68% entre 1981 y 1984, al pasar de US\$5.630 millones a US\$1.795 millones.

Cuando los indicadores económicos alcanzaron este grado de deterioro, los mercados internacionales de capitales no sólo habían incrementado considerablemente el costo de sus recursos (el Prime Rate había pasado de 9% en 1978 a 14.8% en 1982) sino que aún más grave, ya para este momento, por la difícil situación que atravesaban varios países de la región, la Banca Comercial se mostraba reacia a canalizar recursos frescos hacia los países latinoamericanos. Ante esta situación, y después de hacer erráticos intentos para sanear el déficit externo mediante severos e indiscriminados controles a las importaciones y de tímidos intentos de reactivación mediante la adopción de políticas expansivas del gasto público, el gobierno se vió abocado a implantar un programa de saneamiento macroeconómico cuyos lineamientos no permitían disimular la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional.

La nueva política se basaba, en el frente fiscal, en una elevación de los impuestos, un control del nivel del gasto, una postergación y/o reducción de la ejecución de las inversiones consideradas menos prioritarias y un ajuste real en las tarifas de servicios públicos. En el sector externo se buscaba una disminución de las importaciones y un incremento y diversificación de las exportaciones, sin depender de subsidios fiscales adicionales, para lo cual se requería de un ajuste en la tasa de cambio. En el frente monetario se hacía indispensable apoyar al sector privado, para minimizar el impacto negativo del programa de ajuste sobre el crecimiento económico y el nivel de empleo.

Con respecto a los ingresos del Gobierno Central, las medidas adoptadas incluían un aumento importante en dos fuentes de ingresos: por una parte, se redujeron las exenciones al IVA y por otra, se estableció una sobretasa del 8% sobre el valor CIF de un alto porcentaje de las importaciones. Estas medidas permitieron modificar la tendencia del comportamiento de los ingresos: en efecto, mientras entre 1981-1984 los ingresos corrientes de la administración central crecieron en promedio en 21.7%, en 1985 crecieron en 54.4% y en 1986 en 49.7%.

Los egresos experimentaron una caída inmediata. En primera instancia se aplicó una política de austeridad en lo concerniente a los servicios personales que se reflejó, en el sector central, en la congelación de la planta de personal y en un incremento ponderado de salarios del 10% en 1985, siendo ésta la base para los incrementos del resto del sector público. Tomando en cuenta que la inflación de ese año había sido del 18% y la previsión para 1986 era claramente superior al 10%, esta línea de política implicaba un saneamiento fiscal a costa de un marcado descenso en el ingreso real de los funcionarios del Estado. Adicionalmente, se efectuaron recortes a los gastos de inversión del sector descentralizado mediante la postergación indefinida de algunos proyectos que no se consideraban prioritarios. En 1985 tanto los pagos corrientes como de capital del Gobierno Central presentan una caída en términos reales del 4% y con respecto al PIB pasan del 13.3% en 1984 al 12.5% en 1985.

El programa de ajuste buscó una reasignación de la inversión pública sin reducir su participación en el PIB, dándosele preferencia a los proyectos generadores de divisas. Así, mientras que en 1985 la inversión de ECOPEIROL (Empresa Colombiana de Petróleos) presentó un crecimiento del 114%, por el desarrollo del proyecto Cravo Norte, la inversión en programas de carreteras disminuyó en 1.9% y la de servicios públicos y salubridad cayó en un 8.8%.

En el frente cambiario se aceleró la devaluación, alcanzando un 38% real en el bienio 1985-1986, con el objeto de otorgar mayor competitividad a los bienes transables y sanear la balanza comercial, cuyo deterioro había sido provocado por el continuo proceso de revaluación que se venía presentando desde mediados de los setenta.

Los efectos iniciales de esta medida no fueron favorables, ya que mientras que las exportaciones se demoraron en reaccionar, la situación fiscal empeoró rápidamente, debido al incremento en la participación del servicio de la deuda externa dentro del total del gasto público. En efecto, como resultado de la devaluación, el valor del pago de intereses pasó de



constituir el 1.6% del PIB en 1984 al 2.9% en 1986 y para el caso de las amortizaciones, del 1.3% al 2.5% en el mismo período, llegándose a triplicar el valor en pesos del servicio de la deuda externa. De esta manera, la devaluación del peso en 1985-1986 representó un aumento del gasto corriente de 0.6% del PIB y un aumento de las necesidades de financiación de 1.2% del PIB. Pese a esta situación, el efecto cambiario de la devaluación fue favorable en el mediano plazo, lo cual se refleja en una reducción del déficit en la cuenta corriente de un 35.5% en 1985 y de un 18% adicional en 1986. Esta mejora se explica en parte sustancial, por los drásticos controles a los que se vieron sometidos los importadores, con los consecuentes efectos negativos que esto tiene para el sector industrial.

En resumen, con la puesta en marcha del programa de ajuste a partir de 1984, la economía colombiana ha experimentado un proceso de saneamiento macroeconómico, dentro del cual el déficit fiscal se redujo de un 4.2% del PIB en 1984 a menos de 1.5% en 1986 y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos bajó de 6.9% del PIB en 1984 a 1.5% en 1986. Este proceso estuvo acompañado por un incremento en las reservas internacionales de US\$1.750 millones entre 1985 y 1986. El costo en términos de crecimiento fue alto en los dos primeros años del ajuste, en los cuales la economía tan sólo creció al 3.2% y el desempleo alcanzó el 13.3%, el nivel más alto en los últimos 10 años.

En el período 1987 y 1988, el repunte de la economía ha sido notable, presentándose un crecimiento promedio de 4.8% y una tasa promedio de desempleo de 10.2%, la más baja desde 1983. No obstante estos excelentes resultados, los indicadores económicos ya comienzan a mostrar un preocupante deterioro. El déficit fiscal del sector público consolidado que en el año 1987 fue de 1.0% respecto al P.I.B. en 1988 alcanzó 2.7% y para 1989 se proyecta un 2.4%. El resultado de la cuenta corriente pasó de un superávit de US\$463 millones en 1986 a un déficit de US\$619 millones en 1988, hecho que se originó, principalmente, en el incremento del pago de los intereses de la deuda externa, que crecieron a una tasa promedio del 20% en dólares durante los últimos tres años.

En su momento, la aplicación de una política ortodoxa de ajuste macroeconómico, de difícil aceptación política, fue inevitable y sus resultados, absurdo sería negarlo, fueron altamente favorables. Una de las más claras pruebas de ello es el mejor comportamiento de la economía colombiana durante los últimos años, respecto al de otros países latinoamericanos, que pese a observar un notable deterioro en sus indicadores monetarios cambiarios y fiscales, tomaron la ruta de persistir en la aplicación de políticas populistas de expansión del gasto público; en el sostenimiento de subsidios imposibles de financiar; en un absurdo control de precios que destruyó el sector privado y en un nivel de atraso cambiario que provocó el total agotamiento de sus ya reducidos niveles de reservas internacionales. Todo esto sumado en algunos casos a un violento enfrentamiento con la banca internacional, que les cerró todo acceso al crédito externo.

No obstante el haber sido positiva la aplicación de esta política para el saneamiento de la economía colombiana, su repetición, conociendo los costos que implica en términos de crecimiento y empleo, carecería de todo sentido. El país no puede vivir cada tres o cuatro años aplicando violentas políticas de ajuste, como tampoco puede implementar cada dos años nuevas reformas tributarias que le permitan incrementar en forma coyuntural sus niveles de ingreso. Si el objetivo es el de lograr un crecimiento sostenido y socialmente aceptable, éstas no pueden ser las políticas a adoptar.

El país debe impulsar políticas de gasto que le permitan subsanar los requerimientos de necesidades básicas de la población, tales como educación y salud y la realización de los niveles de inversión en infraestructura, tales como energía eléctrica y la prolongación de la red vial, que contribuyan a optimizar las funciones de producción del sector privado, sin necesidad de que esto conduzca inmediatamente a incrementos en el déficit fiscal o a irracionales desbordamientos en los niveles de endeudamiento externo.

Se hace necesario que el gobierno cumpla las funciones que le competen sin generar recesiones. De no ser esto posible, el país tendría tan sólo tres alternativas: la primera, disminuir sus niveles de inversión, lo cual dado los bajos grados de cobertura en lo referente a los requerimientos básicos de la población, sería socialmente explosivo en el cortísimo plazo; la segunda, mantener durante un tiempo largo niveles de inversión relativamente altos, con esquemas de programación y ejecución del gasto similares a los actuales, o la tercera, adelantar políticas de crecimiento de pare y siga, de violentos ajustes y desajustes, cuyo deterioro en las expectativas de inversión tendría como resultado, en el mediano plazo, el alcanzar un nivel de recesión sostenido.

La alternativa a que el gobierno cíclicamente sea generador de desórdenes económicos, es un radical proceso de racionalización del gasto público: racionalización en términos tanto macroeconómicos como microeconómicos. Los ajustes no se logran tan sólo incrementando los salarios diez puntos por debajo de la inflación proyectada, limitando el crecimiento de los medios de pago a través de encajes y tasas de interés, manteniendo bajos niveles de inversión pública o pasando todos los productos de libre importación a regímenes de licencia previa. Los ajustes más eficientes, los que se constituyen en soluciones de tipo estructural, tienen que estar acompañados por incrementos en la eficiencia y en la productividad, por incrementos en el ahorro interno y no simplemente por castigos recurrentes a la inversión del gobierno. Es decir, tienen que estar acompañados por fundamentales reformas en lo concerniente a la programación, ejecución y control presupuestal. Son este tipo de reformas las que constituyen la propuesta que hace el gobierno a través de la expedición de la nueva Ley Orgánica de Presupuesto.

La forma como está operando actualmente el proceso presupuestal no permite una acción eficiente del Estado en la asignación y ejecución del gasto público. Las normas presupuestales en el país se aplican esencialmente

para minimizar la posibilidad de peculados y no con el objeto de mejorar la asignación de los recursos, redistribuir el ingreso, procurar garantizar una estabilidad económica externa e interna, o disminuir los desequilibrios regionales. Si se tiene en cuenta que el sector público en su conjunto alcanzará en 1989 un nivel de inversión de \$950 mil millones, lo cual equivale aproximadamente al 40% de la inversión total que se realiza en el país, se hace evidente que para garantizar que esta inversión tenga el mayor impacto económico y social, era indispensable modificar no sólo la normatividad presupuestal, sino el espíritu que guía su aplicación.

## 2. Diagnóstico del actual proceso de programación y ejecución de la inversión pública

La reforma al estatuto, en lo concerniente a la inversión, gira en torno a la programación, actividad que lentamente ha ido desapareciendo del proceso presupuestal. Un presupuesto mal programado es, indudablemente, un presupuesto mal ejecutado en términos físicos y financieros y por ende, un presupuesto cuya ejecución es inútil de controlar.

Las razones fundamentales que explican la pérdida de importancia de la etapa de programación son: la falta de integración entre la programación macroeconómica y la elaboración del presupuesto; el proceso gradual de incorporación de los recursos al presupuesto; el tratamiento especial que se le otorgó a los recursos propios de los establecimientos públicos; el manejo de la Tesorería General de la República como simple entidad pagadora y el creciente uso de rentas de destinación específica.

A continuación se analizan cada una de las causantes de las deficiencias en la programación y por lo tanto de las fallas en todo el proceso presupuestal.

## 2.1 Inconsistencias entre programación macroeconómica y presupuestaria.

Es útil explicar como se ha venido realizando hasta ahora el proceso de programación, en términos puramente operativos, para demostrar como la ruta crítica del presupuesto desvirtúa cualquier posible lógica financiera y macroeconómica.

En primer lugar se elabora la cuota CONPES 1/ de inversión, que solamente involucra aquella que realizará el Gobierno Central. Esta cuota, que en términos prácticos constituye el anteproyecto del Presupuesto General de la Nación, en ningún momento analiza lo concerniente a recursos propios de las entidades. Esto minimiza la validez del ejercicio de programación, ya que para el año 1988 las rentas propias constituyeron el 51.8% del total del presupuesto. No obstante esta magnitud, el Consejo Nacional de Política Económica nunca conoció ni su cuantía ni su distribución.

Con posterioridad a la presentación del presupuesto al Congreso, se elabora el programa de desembolsos de crédito externo. Este, refleja la política de endeudamiento y define los recursos de crédito externo con que contará el país para el financiamiento de los proyectos de inversión. Es decir, primero el gobierno define cual va a ser el monto de inversión para la siguiente vigencia, lo presenta a consideración del Congreso dentro de un esquema de presupuesto equilibrado y cuatro o cinco meses después analiza la viabilidad de financiar el presupuesto presentado. Este contrasentido es particularmente grave para los presupuestos de los años 1987 y 1988, cuando la casi totalidad del presupuesto de inversión del Gobierno Central, exceptuando las rentas de destinación específica y los recursos provenientes de la colocación de los bonos ley 21, provenían del crédito externo.

---

1/ CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Finalmente, y después de haberse determinado el presupuesto nacional y el nivel de desembolsos, se elabora el Programa Macroeconómico (Plan Financiero en el contexto del nuevo estatuto), que tiene como función principal compatibilizar las políticas monetaria, cambiaria y fiscal. Esto evidentemente implica modificaciones fundamentales en los parámetros sobre los cuales se han realizado las dos primeras etapas del proceso, debilitando aún más el ejercicio de programación.

En conclusión, si realmente se desea revitalizar la política fiscal y no emplearla tan sólo como una variable de ajuste de las políticas monetaria y cambiaria, tal como ha ocurrido en los últimos años, el programa macroeconómico o financiero, por su visión integral, debe constituirse en la base tanto de la programación del presupuesto, como del programa anual de caja para cada organismo o entidad.

El proceso, tal como se sigue actualmente, permite que la cuota CONPES de inversión sobreestime las disponibilidades, al ser proyectada sin las limitaciones que imponen los escenarios cambiario y monetario. Como resultado del proceso de ajuste que se debe realizar con posterioridad, no sólo las apropiaciones difieren sustancialmente de la cuota establecida por el CONPES para las entidades, sino que los pagos que la Tesorería puede hacer en la respectiva vigencia, en todos los casos están por debajo del total de gastos de inversión autorizados, llegando incluso a no superar el 50% del total apropiado.

La pérdida de credibilidad que se desprende de esta suma de inconsistencias en la programación, ha repercutido en un notable deterioro en la calidad técnica de gran parte de las oficinas de planeación. El monto que éstas solicitan para cada proyecto no se estima con base en sus requerimientos reales, o en su capacidad de ejecución, sino en el monto probable que pueda girar la Tesorería, después de haber pasado por todos los recortes mencionados. La incertidumbre en la asignación de recursos, conduce

a que la solicitud se realice sin criterios que determinen la prioridad de los proyectos, obteniéndose como resultado la asignación de recursos a proyectos que ni siquiera han sido desarrollados a nivel de prefactibilidad, mientras que proyectos que están próximos a su culminación quedan desfinanciados, incrementándose el lucro cesante, con sus consecuentes efectos sobre el aumento de los costos sociales y financieros.

## 2.2 Ineficiencias inherentes al rezago presupuestal y sus implicaciones sobre el manejo de la Tesorería.

A este deterioro de la fase de programación, se suma la ineficiencia que ocasionan los rezagos presupuestales (diferencia entre las apropiaciones de una vigencia y los pagos que contra éstas se efectúan durante la misma), que se han convertido en una enfermedad discretamente aceptada en el presupuesto del país. Los rezagos, que a nivel de proyectos específicos dependen de la discrecionalidad de la Dirección General de Presupuesto y la Tesorería General de la República, repercuten en la imposibilidad de elaborar un cronograma de contrataciones con cierto nivel de precisión y en la necesidad de estar complementando partidas a través de un mecanismo carente de toda ortodoxia, como es el de vigencias expiradas.

La ineficiencia no es inherente a la inversión pública, existen formas de alcanzar altos niveles de productividad en la provisión de bienes de consumo colectivo y de servicios que no serían rentables de proveer por parte del sector privado. Para lograr esto, se requiere seguir procedimientos financieros y administrativos similares a los que se emplean en la empresa privada. Un contratista para quien el momento en el que se le realizará el pago por la obra ejecutada es completamente aleatorio, incrementará sus costos para cubrirse del riesgo que le genera esta modalidad de pago en su flujo de caja. Esto no es inherente al sector público, es inherente a un deplorable manejo de Tesorería.

La aleatoriedad en los pagos es la norma en la inversión que realiza el Gobierno Central. Se ha llegado a tal punto de deterioro que los contratistas venden sus cuentas de cobro, con descuento, en el mercado secundario, para garantizar el no quedarse ilíquidos por causa de los atrasos en los pagos. El descuento, no es, evidentemente, el contratista quien lo paga; es el gobierno, a través de sobre costos. Este manejo financiero hace que la misma cantidad de recursos tenga un rendimiento considerablemente menor en términos físicos al que tendría en el sector privado, donde las tesorerías hace muchos años superaron la etapa de cajas pagadoras, para convertirse en entidades financieras, cuya función primordial es la de constituirse en una garantía de liquidez que permita minimizar los costos, mediante una mayor eficiencia en los pagos.

Adicionalmente, los rezagos, en un país con una inflación promedio superior al 20%, implican que en el momento en que se hacen los pagos, el valor de las apropiaciones se ha reducido en montos considerables, haciendo imposible cumplir las metas físicas o de prestación de servicios que, al menos en teoría, constituyeron la base para estimar la apropiación. Esta situación es particularmente grave en la medida en que a través de mecanismos carentes de cualquier ortodoxia, como son las fiducias o mediante convenios con otras entidades, que implican la pérdida del origen del recurso, se presentan múltiples casos en los que las entidades ejecutan físicamente el presupuesto dos y tres años después de haber sido realizada la apropiación correspondiente. Cabe entonces preguntarse, bajo esta forma de operación, ¿existe alguna posibilidad de efectuar un control presupuestal diferente al numérico legal?

Estos problemas son en primera instancia solucionables, bajo dos condiciones que pueden cumplirse en forma casi inmediata. Primero, adecuando a la Tesorería para que se constituya en una entidad financiera que capte recursos públicos y privados, para solucionar crisis transitorias de liquidez



y segundo, tratando de que el presupuesto de gastos, tal como se hizo en el caso de los ingresos, gradualmente pase de causación a caja, minimizando de esta manera la existencia del rezago.

No obstante, es necesario recalcar que estas modificaciones, pese a ser necesarias e importantes, no pasan de ser operativas y no llegan a constituirse en solución para el gran problema que impide un manejo totalmente eficiente de la Tesorería: la insuficiencia de ahorro interno. En la medida en que la inversión pública se financie casi en su totalidad con recursos de crédito externo, cuyas fechas de desembolsos efectivos son altamente inciertas, el establecimiento de recursos puente no constituye en si mismo garantía de un manejo financiero eficiente. Por esto, ha sido objetivo central de la Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto, la creación de un espacio que permita una mayor productividad de la inversión, repercutiendo esto favorablemente, en el mediano plazo sobre la generación de ahorro interno.

### 2.3 La gradualidad en el proceso de incorporación de los recursos al presupuesto y la inequidad e ineficiencia inherente a las rentas de destinación específica

El Estatuto de Presupuesto vigente fue diseñado primero, para un sector público considerablemente más pequeño y segundo, para un país o con una alta capacidad de financiación de la inversión con ahorro interno o con un fácil acceso al mercado internacional de capitales. Fue diseñado, entonces, para unas condiciones radicalmente diferentes a las actuales y las previsibles en el corto y mediano plazo. Su aplicación, por lo tanto, no está permitiendo una eficiente gestión pública en lo concerniente a inversión.

El hecho de que en el presupuesto que se le presenta al Congreso, tan sólo pueden incorporarse los ingresos corrientes aforados y los recursos de crédito externo que hayan cumplido con todos los trámites de perfeccionamiento y legalización, tiene dos graves inconvenientes. Primero, ayuda a desvirtuar el proceso de programación, al hacerlo vulnerable a todo

tipo de modificaciones a lo largo de la vigencia y segundo, constituye un excelente argumento de defensa para uno de los grandes males que afectan el proceso presupuestal: las rentas de destinación específica.

En razón a la imposibilidad de incorporar en el presupuesto básico los recursos de crédito externo que no hubieran sido contratados, en 1988, por ejemplo, hubo necesidad de llevar al Congreso de la República o al Consejo de Estado seis adicionales, cuya participación en el total del presupuesto de inversión fue del 60.9%

Estos créditos adicionales se acogen tan sólo en forma mínima a la programación de la cuota CONPES. Normalmente cada adicional responde a un "nuevo ejercicio de programación", cuya resultante son las necesidades prioritarias que las entidades han identificado en el último mes o trimestre. Esto implica que el presupuesto final, constituye, en esencia, la suma de múltiples pequeñas improvisaciones. A esto se le adiciona el hecho de que las improvisaciones son difíciles de ejecutar, dado que generalmente están a nivel de idea, es decir, no cuentan con diseños ni con evaluaciones.

Cabe anotar que la única forma de "ejecutar una idea" es financieramente. Se explican así los milagros del presupuesto colombiano, donde entidades que en el mes de agosto no habían obtenido acuerdos de obligaciones sino para el 20% de sus apropiaciones, tienen una ejecución del 100%, en términos de acuerdo de gastos, el 31 de diciembre. Es decir, las obras se contrataron, ejecutaron y recibieron, "a entera satisfacción", en un periodo de dos o tres meses. Extraña forma de eficiencia.

Al problema de la falta de programación, se suma el hecho de que cada adicional implica, en la medida en que no se sigue la distribución de recursos establecida en la cuota CONPES de inversión, una pugna entre sectores fuertes y débiles por los recursos disponibles. En este proceso generalmente resultan perdedores los sectores sociales, cuya organización y capacidad de presión es menor a la de sectores como el eléctrico o el sector defensa, cuyos gastos, por diferentes motivos, son recurrentemente

imprescindibles. Esto implica un deterioro en la credibilidad que los sectores débiles tienen respecto a la equidad con la que se distribuye el presupuesto y en la validez de realizar un esfuerzo en el proceso de programación. La pérdida de credibilidad se refleja en que todos los sectores, débiles o fuertes, vean las diferentes modalidades de rentas de destinación específica como única garantía de mantener su participación en las asignaciones presupuestales.

Se buscan entonces nuevas fuentes de ingreso, atadas a un gasto específico (casos recientes los del Instituto de Crédito Territorial y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) o se intente lograr financiación con recursos de la Banca Multilateral, con lo cual se garantiza simultáneamente la asignación del desembolso y de la contrapartida, constituyéndose en el mediano plazo, en una renta de destinación encubierta. Esto es particularmente preocupante, en la medida en que los costos de estos créditos, en términos efectivos, son muy altos, por estar contratados en canasta de monedas y a tasas variables. Adicionalmente, los sectores sociales tienen una deficiente capacidad de ejecución, bajo las modalidades exigidas por la banca multilateral, lo cual implica un sobre costo en términos de comisiones de compromiso sobre saldos no desembolsados. En 1988 el monto pagado por concepto de estas comisiones ascendió a US\$100 millones, casi la mitad del presupuesto que el Gobierno Central le destinó al sector agrícola.

Finalmente, dentro del contexto de las rentas de destinación específica, es importante destacar que mientras ciertos sectores como el de Obras Públicas, o entidades como PROEXPO y el SENA inician la vigencia con la casi totalidad de los recursos asignados, sectores como salud, educación y agua potable, pueden fácilmente pasar el primer semestre del año sin contar siquiera con la autorización para iniciar contrataciones, ya que la mayoría de sus programas no cuentan con apropiaciones en el presupuesto básico. Es decir, mientras que PROEXPO cuenta con excesos de liquidez en su caja, el Ministerio de Salud debe parar los programas de vacunación de malaria, o las obras de construcción de acueductos deben suspenderse hasta tanto no se

cuenta con un recurso de libre asignación. Difícil imaginar un peor uso del concepto de Unidad de Caja; difícil imaginar una más ineficiente asignación de recursos.

### 3. Principales reformas presupuestales en lo concerniente a inversión

En esta tercera sección del artículo se describirán las principales reformas planteadas en el nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto, para solucionar los problemas anteriormente descritos. Es importante anotar que se hará énfasis en aquellas modificaciones cuyo objetivo es garantizar una mejor programación y una más eficiente ejecución del presupuesto. Las reformas correspondientes a la inclusión de nuevos ingresos, como son las utilidades de las empresas industriales y comerciales y los superávits de los establecimientos públicos, o reformas fundamentales para el control del presupuesto, como es la creación del Consejo Superior de Política Fiscal, se mencionarán tan sólo marginalmente, por la amplitud que requeriría su análisis.

#### 3.1 Coherencia entre la programación macroeconómica y la programación presupuestal

Con el objeto de integrar el presupuesto a la programación macroeconómica convirtiéndolo en una variable endógena de la misma, se ha establecido el siguiente sistema:

Partiendo de la información de operaciones efectivas de caja, enviada por las entidades que manejan fondos públicos y tomando en consideración los requerimientos que en lo correspondiente a inversión y funcionamiento implique el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, se proyectará la situación financiera del sector público para los dos años siguientes a los que se realiza el ejercicio. Con base en estos resultados y con los parámetros determinados para la política de endeudamiento interna y externa, se calcularán los requerimientos de financiación que implica el escenario fiscal. Dependiendo de las posibilidades de hacer efectivo este

financiamiento y del impacto monetario que el tamaño y la composición del déficit conllevan, las metas de las entidades comenzarán a ser ajustadas a las posibilidades reales, hasta llegar a un escenario sano tanto en lo fiscal como en lo cambiario y lo monetario. Este escenario, constituirá el Plan Financiero.

Una vez aprobado el Plan Financiero por el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS - este será presentado para su aprobación final al Consejo de Política Económica y Social - CONPES -, conjuntamente con el Programa de Finanzas Públicas, el Programa de Endeudamiento Externo y la Cuota de Inversión, constituyendo esta última la base para que los organismos y entidades presenten al Departamento Nacional de Planeación su proyecto de Plan Operativo Anual de Inversiones. Este último plan será sometido a consideración del CONPES y posteriormente incorporado por la Dirección General del Presupuesto al proyecto de ley que el Ministro de Hacienda presenta al Congreso.

La proyección del Plan Financiero para el año siguiente al que se realiza el ejercicio se emplean esencialmente para diseñar el programa mensualizado de caja (rentas propias y presupuesto nacional), acorde con el cronograma de ingreso de los recursos a la Tesorería y el escenario monetario previsto. Este ejercicio se hace primero en forma agregada y posteriormente, en concertación con las oficinas de planeación de los ministerios, se distribuye el cupo mensual de pagos entre organismos y entidades, acorde con los compromisos contractuales vigentes y aquellos que se adquirirán con los recursos apropiados para la siguiente vigencia.

Las proyecciones del Plan Financiero para el año subsiguiente, tienen como objetivo principal, en el contexto del presente análisis, fijar las cuotas de inversión para todos los organismos y entidades cuyos ingresos y gastos deben ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación.

Esto requiere un nivel de detalle considerablemente mayor a aquel con el que se presenta el programa macroeconómico actual, ya que en el nuevo Plan las transferencias del Gobierno Central deben estar totalmente definidas en cuanto al objeto del gasto (inversión o funcionamiento) y al destinatario final. Dado que es imposible, en el corto plazo, la eliminación total del rezago presupuestal, particularmente en la medida en que el porcentaje de apropiaciones contra las que pueda girar desde comienzos de año sea bajo, es necesario tomar en consideración el rezago deseado, en el cálculo de la cuota de inversión.

El Plan Financiero y los programas anexos deben ser presentados al CONPES antes de finalizar el año, de tal manera que sea posible para el CONFIS concertar el programa anual de caja y que se pueda informar a las entidades la cuota global de inversión que les ha sido asignada. De esta forma, las entidades contarán con cinco meses para concertar con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, la definición del Plan Operativo Anual de Inversión. Los proyectos a ser incluidos en este plan deben haber sido previamente incorporados, evaluados y aprobados por el Banco Nacional de Proyectos de Inversión Pública, que será coordinado por el D.N.P y cuyo funcionamiento detallado será explicado más adelante en el presente artículo.

Este nuevo procedimiento de programación presupuestal implica un compromiso de todas aquellas entidades que participan en su elaboración y ejecución. El D.N.P. se compromete a apropiar lo incluido en el Plan Operativo Anual de Inversiones; la Dirección General del Presupuesto se compromete a otorgar los acuerdos de gastos correspondientes; la Tesorería General de la República se compromete a pagar lo que se acuerde; las entidades ejecutoras se comprometen a cumplir tanto las metas físicas establecidas en el Banco Nacional de Proyectos, como las financieras definidas en el Programa Anual de Caja. Cobra así sentido el establecer

metas a los ejecutores del gasto, ya que se les está dando toda la viabilidad financiera para que las cumplan. De esta manera, se podrá pasar finalmente del ejercicio del control numérico legal a un control real de gestión.

### 3.2 El presupuesto básico y el complementario como mecanismo de minimización de créditos adicionales

Adicional a la integración del presupuesto en el Plan Financiero, el nuevo estatuto elimina casi por completo el otro impedimento que desvirtuaba el ejercicio de programación: los créditos adicionales.

La nueva normatividad permite incorporar en el presupuesto todos los créditos internos y externos que no sobrepasen el cupo autorizado por el Congreso, sin necesidad de que éstos hayan sido previamente perfeccionados y legalizados. En la medida en que los requerimientos de financiamiento sobrepasan este cupo, el gobierno, en forma simultánea a la presentación del presupuesto, solicitará un cupo adicional de endeudamiento para financiar lo que se ha denominado el presupuesto complementario. Esto implica que el presupuesto se presenta casi en su totalidad al Congreso y para su modificación se requiere de ley o de decreto.

Desde una perspectiva puramente operativa, las nuevas normas permiten disminuir los trámites de incorporación de recursos, que fácilmente podían tomar dos o tres meses, por lo cual eran frecuentes las situaciones en que en forma simultánea la Tesorería contaba con enormes excedentes de liquidez, mientras que múltiples programas se hallaban desfinanciados por carencia de apropiaciones.

Sumado a la agilización de la incorporación de los recursos, el esquema de presentación integral del presupuesto elimina la improvisación que caracteriza los adicionales y, dado que esto rige tanto para los recursos del presupuesto nacional como para las rentas propias, elimina esa infinita autonomía que tenían las entidades que contaban con este tipo de recursos. Tanto el Plan Operativo Anual de Inversiones (equivalente parcial a la Cuota

CONPES de Inversión), como el presupuesto que se presenta al Congreso con rentas propias, requerirán de una precisión que hacía mucho tiempo habían dejado de tener.

La crítica más frecuente que se le hace a estas reformas, es que mientras los países desarrollados avanzan rápidamente hacia una disminución del control absoluto del nivel central, Colombia va en dirección contraria al restringir la autonomía que permitían las anteriores normas presupuestales y restarle flexibilidad al proceso presupuestal. Esto no es válido, dado que las nuevas normas no sólo son más ágiles por la forma en que se incorporan los recursos y por la eliminación del acuerdo de obligaciones, aún con el riesgo de hacer más difícil el control del déficit, sino también más flexibles, ya que el presupuesto tan sólo tiene fuerza de ley hasta el nivel de subprograma, facilitando las modificaciones al nivel de proyectos que es donde puede fallar la programación. En resumen, se le está restando toda la improvisación al presupuesto y se le está dotando del nivel de flexibilidad que puede requerir un buen ejercicio de programación.

Este esfuerzo, en términos de las entidades y los ministerios, se ve ampliamente recompensado en la medida en que los proyectos que los Comités Sectoriales de Inversión (D.N.P., D.G.P. y la Oficina de Planeación del Ministerio), definen como sujetos de inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones, serán incorporados en la Ley y dado que ésta es compatible con la programación de caja, se está garantizando que los proyectos cuenten con la financiación requerida.

Es de fundamental importancia resaltar el hecho de que todo este nuevo ordenamiento desvirtúa uno de los argumentos que con frecuencia se presenta a favor de las rentas de destinación específica. Se aduce que la incertidumbre que genera la apropiación de los recursos a lo largo de los múltiples adicionales que se realizan durante una vigencia fiscal y la urgencia que reviste la ejecución de ciertos gastos, justifica que se inflexibilice el presupuesto a través de la creación de rentas atadas a programas específicos,



ya que de esa manera se garantiza su financiamiento desde el presupuesto inicial. La determinación de prioridades que llevan consigo las rentas con destinación específica, que puede no ser la más adecuada en términos de su impacto económico y social, se reevalúa a la luz del nuevo esquema de elaboración del presupuesto, ya que éste permite incluir desde un principio la totalidad de los proyectos que hacen parte del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Se desvirtúa igualmente el argumento respecto a la vulnerabilidad que tienen ciertos sectores de verse desplazados por otros sectores con mayor capacidad de presión coyuntural. Esto era válido cuando cada adicional implicaba una pugna por los recursos disponibles, haciendo caso omiso de la programación; no lo es, cuando el presupuesto se presenta y analiza integralmente, tal como ocurrirá bajo las nuevas normas presupuestales.

#### 4. El Banco Nacional de Proyectos de Inversión y su operación

Este inmenso esfuerzo que se ha hecho para que el ejercicio de programación de la inversión recupere el espacio perdido, tan sólo cobra sentido si se dota al proceso presupuestal de una herramienta eficiente que provea las bases no sólo para programar, sino también para llevar a cabo las labores de seguimiento y control. Esta herramienta, que debe integrar las distintas instancias que participan en las etapas de preparación, presentación y ejecución del presupuesto, es el Banco Nacional de Proyectos de Inversión, cuyos fundamentos entrarán a ser explicados a continuación.

Un Banco Nacional de Proyectos de Inversión - BNP - es un sistema de información que permite, mediante el uso de criterios técnicos, definir los requisitos para la realización de proyectos de inversión y adelantar un seguimiento sistemático de los proyectos en desarrollo. El Banco constituye una poderosa herramienta para la planificación de la inversión, al hacer explícita la relación entre prioridades y recursos.

El sistema registra la información más importante del proyecto en cada una de las etapas de su ciclo de vida. A medida que el proyecto pasa de una etapa a otra, se registra en el BNP la información pertinente, manteniéndose así un completo y actualizado registro de cada proyecto, lo cual permite adoptar en forma oportuna medidas correctivas y adecuar el diseño de nuevos proyectos o programas, conforme a las experiencias obtenidas.

La cantidad de información va en aumento a medida que el proyecto progresa a lo largo de su ciclo de vida. En las etapas de idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño, la información registrada será aquella que permita conocer las principales características del proyecto y algunos indicadores necesarios para la determinación de su nivel de prioridad y para la toma de decisiones respecto al paso a la etapa siguiente. Durante el proceso de ejecución, la información registrada comprenderá la relativa a las variables necesarias para la realización del control físico y financiero del avance de las obras.

En el caso colombiano, los objetivos principales para el montaje de un Banco de Proyectos son:

- Homogenizar los criterios de acceso a la financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.
- Servir de instrumento para la asignación eficiente de los recursos de inversión pública.
- Permitir una mayor integración de los procesos de planificación y de asignación de recursos.
- Permitir el dimensionamiento de las demandas potenciales y efectivas de los recursos para inversión en los diferentes niveles y sectores de la administración.
- Servir como instrumento de seguimiento y control físico y financiero, de los proyectos de inversión pública.
- Coordinar los presupuestos de inversión de las entidades del orden sectorial con la inversión de los entes territoriales.

- Apoyar la toma de decisiones de inversión, principalmente en las entidades sectoriales y territoriales con menor capacidad de gestión.

Para lograr los anteriores objetivos se hace necesario desarrollar las siguientes tareas:

- Diseñar las metodologías para la identificación de proyectos, su formulación y evaluación a nivel de perfil, su jerarquización y su seguimiento y control.
- Establecer los procedimientos que aseguren un flujo confiable y oportuno de información sobre inversión pública al BNP.
- Definir responsabilidades institucionales con respecto a la operación y administración del BNP.
- Diseñar y desarrollar las bases de datos y programas requeridos para la operación del BNP en los distintos niveles territoriales y en el nivel nacional.
- Calcular o actualizar los precios sociales de los factores básicos difundiendo entre las instituciones públicas que deben realizar evaluación de proyectos.
- Desarrollar un amplio programa de capacitación de los funcionarios de entidades territoriales y nacionales que tendrán que participar directa o indirectamente en la operación del BNP.

El BNP será coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, en tanto que la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, las oficinas de planeación de los ministerios, las entidades en su nivel central y regional, los consejos regionales de planificación y las oficinas de planeación de los departamentos y los municipios serán los encargados de alimentar el BNP.

Su operación ha sido concebida de la siguiente manera:

El Departamento Nacional de Planeación en el plazo de un año a partir de la sanción de la ley del estatuto de presupuesto establecerá el tipo de información requerida y las entidades responsables de su procesamiento y envío. Igualmente, determinará los precios sombra que se utilizarán como parámetros en la evaluación social y desarrollará las metodologías e índices de medición relativos a los proyectos típicos de cada sector. La información referente a los parámetros necesarios para la evaluación y seguimiento será enviada por parte del D.N.P., anualmente, a las entidades responsables de mantener actualizada la información del BNP.

Para la inclusión de un proyecto en el BNP, a nivel de idea, prefactibilidad o factibilidad, éste debe ser enviado por las Oficinas de Planeación de los Ministerios a los Consejos Regionales de Planificación a las Unidades Sectoriales del DNP, evaluado según los procedimientos que para el efecto se hayan establecido, previa identificación de las posibles fuentes de financiación. Si el Departamento Nacional de Planeación considera que la información recibida es suficiente y la evaluación correcta, registra el proyecto en el BNP, lo cual automáticamente lo convierte en sujeto de inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones, previa aprobación de los Comités Sectoriales de Inversión.

La razón que orienta la decisión de canalizar toda la información a través de los ministerios y los CORPES, es la de fortalecer su capacidad de planificación y de integración a nivel sectorial y territorial. En los últimos años las oficinas de planeación han sufrido un preocupante debilitamiento, quedándose los sectores sin planeación alguna o siendo esta función ejercida por las entidades ejecutoras, de tal forma que se ha perdido la visión de conjunto.

En el nivel territorial se busca fortalecer los CORPES para lograr una mayor integración entre el nivel central de las entidades, el Departamento Nacional de Planeación y las oficinas de planeación de los departamentos y

municipios. Por ser una instancia de carácter suprarregional, se considera que ésta es la única forma de darle coherencia a los presupuestos de los diferentes niveles, garantizando la operación del esquema de cofinanciación, cuyo objetivo es el de "apalancar" los recursos destinados a inversión por parte de los municipios. Para facilitar esta labor, el DNP tendrá un delegado en cada departamento, encargado de apoyar a los municipios en la presentación y evaluación de proyectos susceptibles de ser cofinanciados, así como de efectuar su seguimiento y evaluación.

La información de ejecución física y financiera de aquellos proyectos que hayan recibido aportes de presupuesto deberá ser ingresada al BNP por las oficinas de planeación de los ministerios, a quienes les será enviada la información por parte de las entidades ejecutoras adscritas o vinculadas. Para ello, se tendrá en cuenta el nivel de avance físico del proyecto, discriminado por cada uno de los componentes establecidos en el momento de su registro en el BNP, el cual se comparará con las metas que fueron establecidas al haber sido aprobada su inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

La información relativa a la ejecución financiera será enviada mensualmente al DNP por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, tanto en lo que se refiere a presupuesto nacional como a recursos propios de las entidades. Esta información, que deberá estar detallada para cada uno de los proyectos a nivel de acuerdos y pagos realizados, se comparará con lo establecido en el programa mensualizado de caja.

Con base en la información física y financiera, se diseñarán indicadores de gestión, que permitirán medir la eficiencia de los ordenadores del gasto, en materia de agilidad en el uso de los recursos y de rendimiento de los mismos en términos físicos. Esto pese a su sencillez, constituye un gran avance, dado que una de las mayores limitaciones del actual proceso

presupuestal colombiano es que carece de metas; las apropiaciones no están atadas a un nivel de servicio, ni a un volumen de obra.

Un presupuesto que establezca metas de productividad, de tal manera que puedan ser medidas a lo largo de su ejecución, es la mejor garantía no sólo de que se maximicen en términos sociales los rendimientos de los recursos, sino de inducir una mayor generación de ahorro interno a través de los rendimientos que genere la inversión. Esto debe traducirse en la reducción de la tendencia estructural al incremento en el déficit fiscal y en la posibilidad de financiar la inversión a costos considerablemente inferiores a los actuales.

El Banco tendrá dos tipos de usuarios, los indirectos y los directos. Los usuarios indirectos serán aquellas entidades que sin tener acceso a modificar las bases de datos, suministrarán la información que se requiere para su funcionamiento y obtendrán la información del Banco de Proyectos en forma de listados o informes. Los usuarios directos serán aquellas instituciones que podrán modificar las bases de datos, en aquellos aspectos en los que constituyen fuente primaria de información.

La información respecto a las características de los proyectos y su ejecución física sólo podrá ser ingresada y modificada por las oficinas de planeación de los ministerios, en tanto que la información financiera será responsabilidad de la Dirección General de Presupuesto. El concepto final respecto a la autorización para registrar un proyecto en el BNP y para incluirlo en el Plan Operativo Anual de Inversiones, será competencia exclusiva del Departamento Nacional de Planeación, a pesar de que a su determinación aporten elementos de juicio los Comités Sectoriales de Inversión.

No obstante que la elaboración de las metodologías para la operación de un Banco de Proyectos es sencilla, se hace indispensable un gran esfuerzo por parte de todos los organismos y entidades, en términos de adoptar los

criterios establecidos por el BNP en el proceso de formulación de proyectos; de garantizar el flujo de información requerido y de capacitar los funcionarios, de manera que se posibilite su correcta operación y se constituye el BNP en el elemento para introducir los cambios radicales que requieren los procesos de programación y control.

En la fase de programación, la información contenida en el BNP le permitirá a las diferentes entidades establecer los niveles de avance de cada uno de los proyectos y los problemas que se han presentado en su ejecución. Sobre esta base, se determinarán las prioridades a nivel de cada sector y región, introduciendo un cambio sustancial respecto al proceso que se observa actualmente, donde el desconocimiento respecto a la situación de los proyectos permite la apertura de obras con beneficios marginales bajos, en tanto que obras que se encuentran en un avanzado estado quedan desfinanciadas, con el consecuente lucro cesante que caracteriza al sector público.

Otro avance del BNP, al sentar las bases para la elaboración del presupuesto por programas, es el abolir la dicotomía entre presupuesto de inversión y presupuesto de funcionamiento. El problema que se ha venido presentando hasta ahora no radica tanto en la separación de responsabilidades en la programación del presupuesto de inversión y funcionamiento entre el D.N.P. y el Ministerio de Hacienda, sino en la no consideración de los costos operativos, cada vez que se va a iniciar un nuevo proyecto de inversión y en la carencia de mecanismos de desmonte o traslado de los gastos de funcionamiento asociados a proyectos de duración limitada. Este hecho ha conducido no sólo a un crecimiento excesivo de los gastos corrientes, sino también a que dentro del presupuesto de inversión se consideren gastos que por su característica corresponden estrictamente a funcionamiento desfigurando el concepto de formación bruta de capital fijo y sobreestimando los niveles reales de inversión del sector público.

La existencia de Comités Sectoriales para la conformación del Plan Operativo Anual de Inversiones, así como la operación de los Comités Funcionales, donde tendrán asiento funcionarios del Ministerio de Hacienda y

del Departamento Nacional de Planeación y el continuo seguimiento de los proyectos, a través del BNP, permitirá eliminar esta costosa descoordinación y la errada concepción respecto a la existencia de dos presupuestos.

Finalmente, cabe destacar el apoyo que constituye el BNP para el proceso de descentralización, al permitir la incorporación de las regiones como verdaderos participantes en la asignación de los recursos.

Hasta el momento no ha sido posible introducir la instancia regional en el proceso de asignación de recursos, a pesar de que a los departamentos y a los Consejos Regionales de Planificación se les otorgó la posibilidad legal de intervenir. Esto se explica por la ausencia de canales de comunicación entre el nivel central y el territorial y por la carencia de capacitación, que en materia presupuestal se presenta en las regiones. Por esta razón, tanto el Departamento Nacional de Planeación como el Ministerio de Hacienda, tan sólo han considerado a los Ministerios y a las entidades del nivel central como fuentes primarias para la programación del presupuesto.

Esta forma de operar es completamente contraria a la política de descentralización, ya que desconoce la mayor capacidad que tienen las regiones, departamentos y municipios, no sólo de identificar sus necesidades, sino también de ejercer una estricta interventoría sobre la ejecución del presupuesto. Esto es evidente, ya que son los entes territoriales los directamente afectados, tanto por las malas decisiones en la asignación, como por la ineficiencia en la ejecución.

El BNP hace posible eliminar el sesgo que se introduce a través de una programación centralizada, con énfasis en un criterio puramente sectorial. Primero, permite que los proyectos que buscan financiación puedan ser propuestos al DNP, tanto por las instancias sectoriales, como por las instancias regionales, para que éste determine si las propuestas cumplen con las condiciones preestablecidas para ser registradas en el DNP y por lo tanto, para ser sujetos de inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversión.



Segundo, las regiones, a través de los CORPES, tomarán parte en los comités sectoriales encargados de adoptar la decisión final respecto a los proyectos a incluirse en el Plan de Inversiones. Se garantiza así la calidad en la selección, ya que no sólo contará el ENP con un número de proyectos ampliamente mayor al financiable, sino que las distintas instancias que los han propuesto tendrán que sustentar su nivel de prioridad. En la actualidad, los proyectos propuestos por las entidades se incluyen automáticamente, ya que no existen mecanismos para tomar en consideración las necesidades regionales ni para determinar el impacto que han tenido los proyectos en curso y la eficiencia con que han sido realizados.

Tercero, el nivel de seguimiento que posibilitará el ENP en lo concerniente a aspectos financieros, físico y de gestión, permitirá a las entidades territoriales llevar un mayor control de las partidas asignadas a sus áreas de jurisdicción. Así, las regiones podrán ejercer una presión con visos más técnicos que la que se observa actualmente en el Congreso, ya que ésta no se verá reducida a la inclusión de una partida en el presupuesto, sino que se ejercerá un seguimiento a lo largo de todo el proceso de ejecución presupuestal, para garantizar que la partida se convierta en un servicio prestado o en un volumen de obra física realizada.