Aportes del nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto

*María Angélica Arbeláez R.**

I. INTRODUCCION

Durante 1989, la reforma institucional más importante en cuanto al papel del Estado en la planificación y orientación de la política económica fue, sin duda, la expedición del nuevo estatuto orgánico de presupuesto (NEOP), o Ley 38 de 1989. Mediante dicha ley, se hicieron una serie de modificaciones sustanciales al proceso presupuestal colombiano. Al menos en teoría, ellas habrán de tener implicaciones importantes tanto en materia de la programación, ejecución y control de las operaciones corrientes y financieras del sector público, como en lo relacionado con la coordinación entre las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, y entre las instituciones encargadas de diseñarlas.

Dada la importancia que reviste este tema para las futuras discusiones sobre política económica en el país, consideramos pertinente presentar en este informe especial de *Coyuntura Económica* una breve descripción, dirigida al lector no especializado, de los principales cambios en la estructura del sistema presupuestal colombiano introducidas por la nueva ley.

Con este fin, el presente artículo se ha dividido en tres secciones. En la primera de ellas se resume la estructura y funcionamiento del EOP vigente hasta 1989, analizando brevemente sus principales limitaciones y los aspectos que motivaron su reforma. En una segunda sección se hará una descripción de la estructura del NEOP, así como una evaluación general de los elementos básicos que, se espera, contribuirán a solucionar algunos de los problemas anteriores. Finalmente, en la tercera sección se mencionarán algunos de los vacíos o aspectos problemáticos que, de acuerdo con diversos analistas, subsisten aún en la nueva normatividad.

II. EL ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO

A. Aspectos generales y estructura básica del EOP

Al menos hasta 1989, como bien se señala en el editorial de *Economía Colombiana* (julio-agosto de 1989), el enfoque o propósito del

* Agradezco la colaboración y los valiosos comentarios de Patricia Correa para la elaboración del presente artículo.

estatuto presupuestal era, simplemente, el de fijar una serie de normas para regular los procesos de elaboración, ejecución y control del presupuesto. El EOP establecía una contabilidad de causación y se fundamentaba en los principios de Anualidad, Equilibrio, Unidad de Caja y Universalidad. Se distinguían cuatro etapas en el proceso presupuestal, a saber: Programación, Estudio y Aprobación del Proyecto de Presupuesto, Ejecución presupuestal, y finalmente, Contabilidad y Control durante la vigencia fiscal.

Debido a que, como se verá más adelante, las normas legales que regían el diseño del presupuesto inicial impedían que éste reflejara en forma realista los posibles ingresos y gastos (corrientes y de capital) del sector público, en la práctica el EOP no era un instrumento efectivo de programación financiera.

1. Etapa de la Programación

La fase de la programación, tal como se observa en el Gráfico 1, corresponde a la preparación del Presupuesto Nacional, el cual estaba conformado por dos presupuestos independientes tales como el de los Establecimientos Públicos y el Presupuesto de la Nación. La planeación se realizaba con la restricción de conservar el principio de equilibrio, que se refiere a una igualdad de tipo legal entre los ingresos y los gastos presupuestales[1].

En una primera instancia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público era la entidad encargada de estimar los ingresos que correspondían a los establecidos por norma legal: Ingresos Tributarios de libre destinación; Rentas de Destinación Específica (tales como el Situado Fiscal y la Cesión del Impuesto a las Ventas) e Ingresos de Capital.

En cuanto a los recursos de capital, se incorporaban en el proyecto de Presupuesto los créditos contratados (firmados) y autorizados por la ley y los "Recursos del Balance del Tesoro". Estos últimos, se componían en su mayoría por el superávit fiscal del año anterior[2] y por la acumulación de reservas de vigencias anteriores que resultaban de gastos no efectuados.

Los gastos que eran objeto de planificación, se limitaban a aquellos que se apoyaban en normas preexistentes[3] correspondientes a Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda y Gastos de Inversión. Para fines de su estimación, cada organismo ejecutor diseñaba programas de acuerdo con sus necesidades, que posteriormente eran presentados a la Dirección Nacional de Presupuesto, al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación. La primera determinaba las prioridades de los gastos de funcionamiento mientras que el DNP definía las de inversión, respetando al máximo los Progamas y Planes de Desarrollo previamente establecidos. Con esta base, y en coordinación con el programa de endeudamiento interno y externo, se producía el "Plan Anual de Inversiones", por medio del cual el DNP determinaba el monto total de inversiones que podría ser financiado durante el año fiscal.

Luego de la preparación del Presupuesto Nacional y del programa de desembolsos de crédito externo, se elaboraba el Programa Macro-

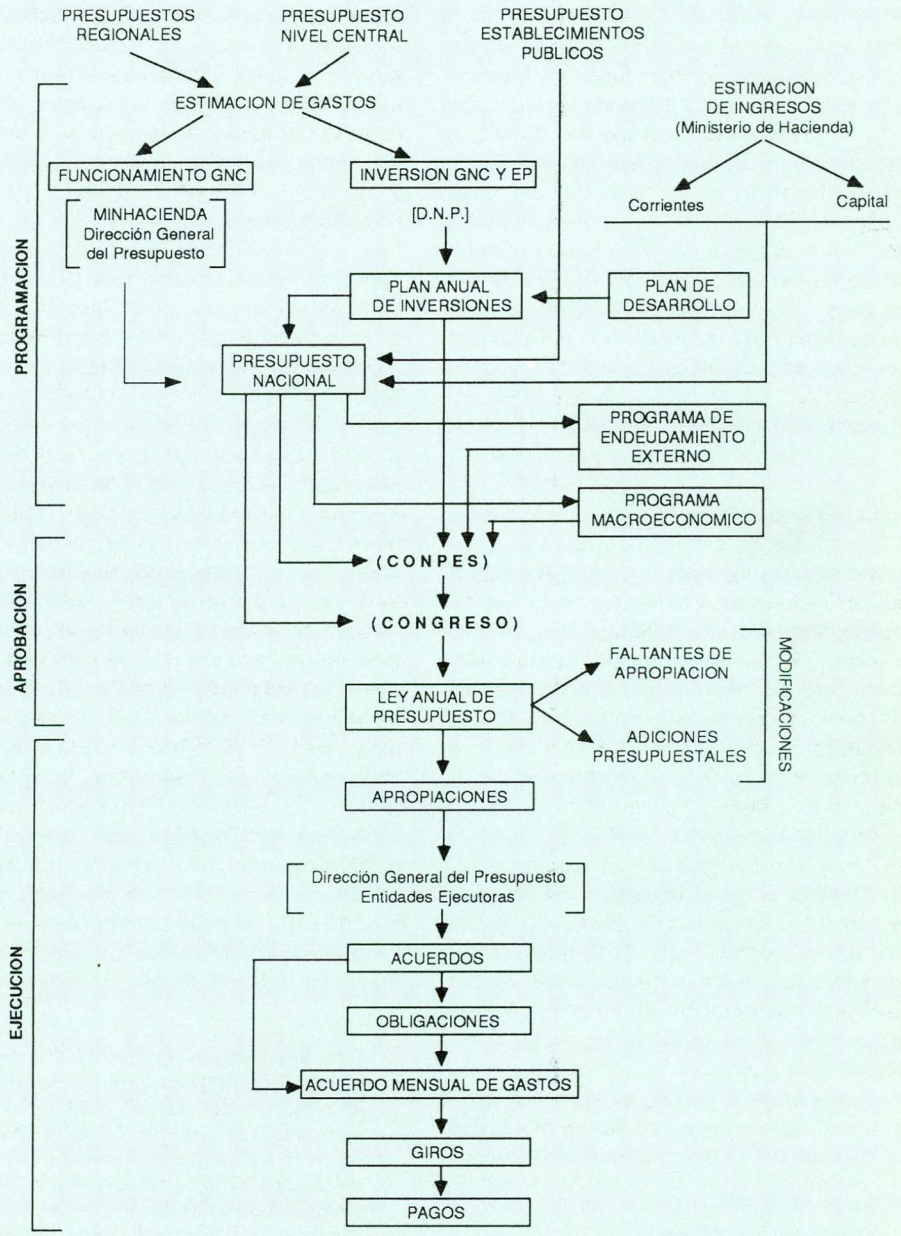
---

[1] El equilibrio legal difería del financiero en razón a que tanto los ingresos como los gastos incorporados en el Presupuesto se limitaban a aquellos que estaban respaldados por normas legales pero el monto presupuestal inicial se encontraba subestimado. Los criterios para incluir los ingresos y los gastos generaban un desequilibrio financiero que se corregía progresivamente durante la vigencia fiscal a través de las adiciones presupuestales.

[2] Dentro del Superávit Fiscal se incorporan ingresos reconocidos que no fueron recaudados durante la correspondiente vigencia y se contabilizan en el "Balance del Tesoro" como activos corrientes.

[3] Véase Cadena, H. (1988). Estos se refieren a "partidas que hayan sido propuestas a las respectivas comisiones y que correspondan a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme ley anterior o destinado a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo"

Gráfico 1
ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO



[ ] = Entidad encargada de la preparación.
( ) = Organismo encargado de la aprobación

GNC = Gobierno Nacional Central
E.P. = Establecimientos públicos.

económico en el cual el escenario fiscal se ajustaba a las políticas cambiaria y monetaria[4].

2. Aprobación del Presupuesto

Como resultado de esta etapa de presupuestación, se obtenían el "Plan Anual de Inversiones", el "Programa de Endeudamiento Externo", el "Presupuesto Nacional" y el "Programa Macroeconómico" a ser presentados al CONPES anualmente en el mes de septiembre (Véase Gráfico 1). Después de una primera aprobación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentaba el Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso de la República para su aprobación final a más tardar el 15 de diciembre, surgiendo así la Ley Anual de Presupuesto[5].

3. Ejecución del Presupuesto Nacional

De la Ley Anual de Presupuesto se desprende la Ley de Apropiaciones, base para la ejecución presupuestal. Anteriormente esta responsabilidad recaía sobre el Ministerio de Hacienda. Los ingresos se contabilizaban bajo en concepto de "Reconocimiento" y los gastos, por su parte, se incorporan una vez causados[6]. Las etapas que se seguían en la ejecución del Presupuesto eran, en orden cronológico, las Apropiaciones, los Acuerdos, los Giros y los Pagos finales.

Las Apropiaciones representan la autorización legal de los recursos asignados. Con base en las asignaciones, y con la disponibilidad de recursos que determinaba la Contraloría General de la República, se realizaban los Acuerdos. Estos, a su vez, constituían una especie de pacto entre el Ministerio de Hacienda –Dirección de Presupuesto– y las entidades ejecutoras. Entre estos Acuerdo, existían las "Obligaciones" mediante las cuales se efectuaban los contratos y se distribuían temporalmente los gastos con una vigencia de cuatro meses. El Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería, se comprometía a situar en las dependencias del gobierno los fondos correspondientes a las obligaciones que surgían de los contratos. Estos acuerdos no sólo programaban los pagos sino también los autorizaban, puesto que eran a su vez la base para la realización de los "Acuerdos Mensuales de Gastos". A través de estos últimos, se autorizaba a las entidades a cancelar sus obligaciones.

Posteriormente se realizaban los Giros que, una vez refrendados por la Contraloría, se convertían en órdenes de pago que debían ser canceladas por parte de la Tesorería. El pago efectivo constituía la última etapa del proceso de ejecución, afectando el flujo de caja del Tesoro.

Al finalizar el año fiscal, era factible que se presentara una situación en la cual el proceso Apropiación-Giro-Pago de algunas obligaciones no se completara. Las diferencias entre las apropiaciones y los pagos finales constituían las Reservas de Apropiación. Sólo en la medida en que las apropiaciones pudieran sustentarse en un Acuerdo de Obligaciones previamente establecido y bajo la condición de que se hubieran cumplido compromisos contractuales, podía prolongarse su vigencia por medio de la figura de las Reservas de Apropiación[7].

El sistema de causación de los gastos, y el hecho de que los "Acuerdos de Obligaciones" pudieran contemplar contratos que cubrieran más de una vigencia, permitía que se mantuvieran obligaciones pendientes por un lapso mayor al del año fiscal. Por esta razón, se

---

[4] Valenzuela, L.C. (1989).

[5] Bernal, J, Montilla, G. y Rueda, R. (1988).

[6] Es decir cuando se autorizan los giros u órdenes de pago o cuando se crean reservas con derecho a giro.

[7] Estas Reservas son un inventario anual y permanecen en el Tesoro por un período de un año, después del cual, en caso de no haberse ejecutado, son vinculadas nuevamente al Presupuesto siguiente como recursos del Balance del Tesoro. En su gran mayoría, responden a compromisos de inversión que se causan efectivamente durante la vigencia pero no se pagan. Este argumento explica el hecho de que los pagos totales que se realizan en un año correspondan tanto a la vigencia actual como a vigencias expiradas.

presentaban diferencias entre las apropiaciones de una vigencia y los pagos que contra ésta se efectuaban, producto del aplazamiento de los pagos y de la acumulación de obligaciones pendientes (Reservas de Apropiación, brecha entre giros y pagos). Estas divergencias constituían lo que se conoce bajo el nombre de "Rezago Presupuestal".

4. Contabilidad y Control

La Contraloría era la entidad responsable de llevar la contabilidad del proceso presupuestal. Por otra parte, el control administrativo, político y fiscal estaba a cargo del gobierno (con los delegados del Presupuesto), del Congreso y de la Contraloría respectivamente.

B. Problemas y limitaciones del EOP

De la estimación de los ingresos se desprendían algunas limitaciones importantes en la etapa de la programación. Por una parte, aquellas derivadas del tratamiento especial que se le otorgaba a los recursos propios de los establecimientos públicos; y por otra, las que surgían del hecho de que la estimación de los ingresos externos se realizara sólo con base en los desembolsos asegurados para la siguiente vigencia y no en los programados. Estas rigideces legales[8] resultaban en una subvaloración de los mismos y conducían a la necesidad de incorporar gradualmente nuevos recursos al Presupuesto. La subestimación de los ingresos imponía a la vez el requisito de hacer recortes (por parte del Ejecutivo) en los estimativos de los gastos a organismos ejecutores, con el propósito de conservar el equilibrio. No se podía poner a consideración del Congreso el gasto en su totalidad, presentándose restricciones en los gastos de funcionamiento y particularmente en la Inversión Pública, puesto que ésta es financiada en su mayoría con crédito externo[9]. La falta de realismo del Presupuesto inicial le restaba credibilidad al ejercicio de la programación.

Adicionalmente, en la situación actual en la cual el gobierno determinaba cuál iba a ser el monto de inversión para el siguiente período y después estudiaba la posibilidad de financiar el Presupuesto, generaba la necesidad de hacer un primer recorte en los gastos. Posteriormente, el escenario fiscal se ajustaba a las políticas monetaria y cambiaria, de donde surgía un nuevo tipo de recortes sobre el proyecto inicialmente definido[10]. En esta medida, el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo se veía seriamente limitado.

De las restricciones anteriores, se desprendía una situación en la cual el Presupuesto inicial terminaba no guardando relación alguna con el Presupuesto final. Tal como se mencionó, el proyecto presupuestal resultaba inexacto e incompleto dando lugar a los "Faltante de Apropiación", es decir, aquellos egresos que no fueron objeto de apropiación en el Presupuesto *inicial* pero que iban a ejecutarse durante la vigencia. De estos faltantes, muchos eran conocidos en el momento de la elaboración del proyecto inicial, pero eran incorporados debido a las rigideces legales en la programación. Otros, producto de la imprevisión, eran los que daban origen a las "Improvisaciones" durante el ejercicio.

Los gastos de funcionamiento y las nuevas inversiones que se iban incluyendo progresivamente, conducían a la necesidad de recurrir a recursos adicionales para su financiación. Frente a esta situación, se presentaban dos alternativas de solución: unas, encaminadas a realizar Traslados Presupuestales y otras, a

---

[8] Existe además la restricción de que sólo pueden incrementarse para una vigencia en un 10% los ingresos reconocidos en la vigencia inmediatamente anterior, de acuerdo con el Artículo 2, Decreto Ley 294 de 1973. DNP (1981).

[9] La programación de los egresos presenta el obstáculo adicional de no poderse incluir en las estimaciones iniciales gastos autorizados por normas previas, con lo cual se subvaloran algunos gastos de funcionamiento como son los salarios del sector público. En un país inflacionario, la ley aprueba modificaciones en la escala salarial al inicio de cada año, ajustes que no se consideran en su totalidad en la programación del proyecto.

[10] Valenzuela, L.C. (1989).

acudir a "Créditos Suplementarios". Los créditos de origen interno constituían préstamos adicionales del Banco de la República, emisión de títulos o utilización de recursos del Balance del Tesoro (conformado por el Superávit Fiscal y la cancelación de Reservas de períodos anteriores). Las Adiciones de recursos externos correspondían a los créditos desembolsados que no fueron incluidos inicialmente por no cumplir con los requisitos legales.

Estas múltiples improvisaciones generaban distorsiones sobre la destinación específica de los recursos y el Presupuesto inicial dejaba de ser significativo como punto de partida para evaluar los propósitos de gasto del gobierno[11]. El proceso de programación era objeto de todo tipo de cambios durante la vigencia, y con cada crédito adicional que se incorporaba, se realizaba un nuevo ejercicio de programación que respondía a necesidades prioritarias según la situación coyuntural. En este sentido, al finalizar el año fiscal el Presupuesto ejecutado era totalmente diferente al aprobado inicialmente.

Sumado a las deficiencias anteriores en cuanto a la estimación incompleta de los ingresos y de los gastos, el proceso de programación debía respetar desde su comienzo decisiones previamente establecidas tales como la asignación predeterminada de recursos (Rentas de Destinación Específica) o las transferencias automáticas (Cesión del Impuesto a las Ventas). Evidentemente, esta limitación le restaba flexibilidad a la programación ya que, según la evidencia empírica de los últimos años[12], sólo el 65% de los recursos ha quedado para libre asignación.

Por último, cabe resaltar el hecho de que los ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado, así como de las sociedades de economía mixta, si bien estaban vinculados a la administración pública, no eran objeto de aprobación por parte del Congreso. Esto implicaba que el crecimiento de las empresas públicas descentralizadas no estaba sujeto al debate parlamentario y daba pie a una mayor discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el aspecto fiscal.

Los principales problemas en cuanto a la ejecución del Presupuesto se desprendían de los criterios con base en los cuales se registraban contablemente los ingresos y los gastos. Los primeros se presupuestaban durante la vigencia sobre la base de los reconocimientos, que pueden no coincidir en el tiempo con los recaudos efectivos. Los gastos, por su parte, no se contabilizaban cuando se hacían efectivamente los pagos, sino una vez se autorizaban los giros.

Lo anterior implicaba que al finalizar el año fiscal quedaban ingresos por recaudar que habían sido reconocidos y, por otra parte, gastos autorizados no pagados. Los desbalances podían surgir de reconocimientos que no se recaudaban en el tiempo previsto (Retrasos de los contribuyentes), o algunos que nunca se recaudaban efectivamente (Amnistías y Reclamaciones). Esta situación generaba retrasos en los pagos y remitía algunas dificultades a la vigencia posterior. Si bien estos ingresos no recaudados no se incluían como saldos disponibles en el nuevo Presupuesto, sí se contabilizaban en el "Balance del Tesoro" como parte del "Superávit Fiscal". En la medida en que se consideraban activos corrientes, la Contraloría podía hacer gastos adicionales con base en estos recursos, esto es, financiar gastos con ingresos no recaudados[13].

En última instancia, la "Deuda Flotante" (que resulta de la diferencia entre las apropiaciones

[11] Véase Florez, L. (1989).

[12] Bernal, J , Montilla, G .y Rueda L. (1988).

[13] Adicionalmente, se presentan confusiones en la medida en que los recaudos que contabiliza la Dirección de Impuestos Nacionales no concuerdan con lo recibido por la Tesorería puesto que, por una parte, muchos impuestos se pagan con títulos y valores (CERT, CDT, bonos) y por otro lado, algunas "Rentas de Destinación Específica" son transferidas directamente a las entidades beneficiarias sin pasar por la Tesorería General de la República. Esto complica la coordinación entre los Acuerdos de gastos y la liquidez de la Tesorería para efectuar los pagos finales.

y los pagos finales, y la brecha entre los giros y los pagos), conducía a que se generaran excesos o faltantes de liquidez en la Tesorería que a su vez implicaban aceleración o retraso en el pago de las obligaciones del Estado.

Dada la existencia de estos rezagos y la necesidad de financiar obligaciones por medio de las "Vigencias Expiradas", se presentaba un alto nivel de aleatoriedad en los pagos y una ausencia de mecanismos que aseguraran liquidez a los contratistas. Esta situación afectaba particularmente los gastos de inversión y limitaba el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo.

Por último, los problemas en la contabilidad y control presupuestal se originaban en el exceso de trámites requeridos para la ejecución; la poca coordinación entre los diferentes agentes participantes y la falta de organización y exactitud en la programación son elementos que conducían a un control ineficiente de los recursos del Estado y a dificultades en el proceso mismo de ejecución. Por otra parte, la mecánica de funcionamiento y la multiplicidad de etapas por las cuales debía pasar el proceso presupuestal, sumado a los ajustes y modificaciones durante la vigencia, dificultaban un control y seguimiento preciso en el cumplimiento de los propósitos por parte de los agentes ejecutores.

III. EL NUEVO ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO

Frente a las limitaciones y deficiencias antes mencionadas, surgieron ajustes y reformas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, particularmente en las etapas de la Programación, Ejecución y Control.

Los principales objetivos de las reformas se pueden resumir en los siguientes puntos[14]:

- garantizar una mejor programación y una ejecución más eficiente del Presupuesto y simultáneamente lograr un control efectivo;
- mejorar la administración de los ingresos del Gobierno Nacional Central y del Gobierno Consolidado, controlando los ingresos de las entidades descentralizadas y de las empresas industriales y comerciales del Estado mediante la creación del Consejo Nacional de Política Fiscal, CONFIS;
- evaluar el impacto monetario y cambiario de la acción presupuestal y enmarcarla dentro de las políticas generales del gobierno, procurando una mayor coordinación entre las políticas fiscal, monetaria y cambiaria desde el mismo momento de la creación del proyecto presupuestal. Este propósito está encaminado a lograr un cumplimiento más preciso del principio de universalidad, y ampliar la cobertura en relación con la existente en el Estatuto actual;
- crear mecanismos para lograr una mayor coordinación entre las diferentes instituciones en los niveles del Estado, puesto que actualmente la autonomía de las instancias regionales como los Departamentos y Municipios que cuentan con mecanismos de planeación y presupuesto, afecta las decisiones del Gobierno Nacional Central.

A. Estructura del sistema presupuestal y su funcionamiento

El nuevo Estatuto se aplica no sólo al Presupuesto sino a todo el Sistema Presupuestal que está constituido por el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual de la Nación. En estos diferentes niveles se realiza la etapa de la programación, la cual será objeto de grandes modificaciones de acuerdo con los planteamientos de la nueva ley.

El nuevo proyecto le concede una importancia crucial a la elaboración del "Plan Financiero" para un período de dos años, y al "Plan Operativo Anual de Inversiones". El presupuesto de inversión es ahora elaborado con los criterios de prioridad, factibilidad y conveniencia de los proyectos bajo previo análisis y evalua-

[14] Exposición de Motivos. Proyecto de Ley "Normativo" del Presupuesto General de la Nación, (1989)

ción por parte del DNP, a través de la creación del Banco de Proyectos de Inversión[15].

En el Gráfico 2 se resumen las etapas a seguir en la elaboración del "Plan Financiero". En una primera instancia, las entidades que manejan los fondos públicos presentan información detallada sobre sus operaciones de caja, con base en lo cual el DNP estudia los requerimientos de inversión y de gastos de funcionamiento teniendo como punto de referencia el cumplimiento de las metas propuestas en el "Plan de Desarrollo". Posteriormente, proyecta la situación financiera en coordinación con la política de endeudamiento externa e interna previamente definida. Así, dada la disponibilidad de recursos existente, se definen las prioridades y se calcula la posibilidad de financiación del conjunto de entidades.

A partir de este momento y antes de la elaboración definitiva del proyecto presupuestal, se van realizando ajustes en las metas de las entidades hasta alcanzar un escenario "sano" en los aspectos monetario, cambiario y fiscal. Este escenario es lo que constituye el "Plan Financiero". En él, a diferencia del anterior, la política fiscal adquiere un alto nivel de importancia dejando de ser una variable de ajuste.

El "Plan Financiero" se presenta al CONFIS[16] para una primera aprobación, con lo cual se logra una mayor institucionalización de la programación, y posteriormente al CONPES para su aceptación final. El Plan incluye adicionalmente proyecciones para el año siguiente a su ejercicio, en las cuales se fija la "Cuota Anual de Inversión" (es decir el monto de inversión asignado a las diferentes entidades) que sirve como punto de partida para la realización del "Programa Mensualizado de Caja" que será la base para la ejecución del Presupuesto[17].

Con el conjunto de medidas expuestas anteriormente, se logra un mayor control y consistencia entre la planeación macroeconómica y la programación presupuestal. Así mismo, se institucionaliza el principio de la Planificación[18] el Presupuesto inicial resulta fundamental como punto de partida para la ejecución y el escenario fiscal recobra así una importancia crucial en el manejo macroeconómico.

B. Aportes y modificaciones en la estimación de los ingresos y los gastos

El nuevo Estatuto se fundamenta en el principio de Universalidad, es decir, se consolidan en un solo Proyecto de Ley los presupuestos de organismos y entidades del Gobierno Nacional y los Establecimientos Públicos.

A diferencia del esquema anterior, en lo que concierne a la estimación de los ingresos corrientes, la nueva norma permite la incorporación de créditos internos y externos programados y no solamente los contratados, además de los créditos judicialmente reconocidos por normas legales[19]. Adicionalmente, y con el fin

---

[15] Flórez, L. (1989). El Banco de Proyectos de Inversión es la nueva figura encargada de organizar el proceso de inversión pública, de realizar una evaluación económica de los proyectos con el fin de efectuar un seguimiento de los programas de inversión. Se pretende lograr el adecuado cumplimiento de las prioridades gubernamentales y maximizar la productividad del gasto público.

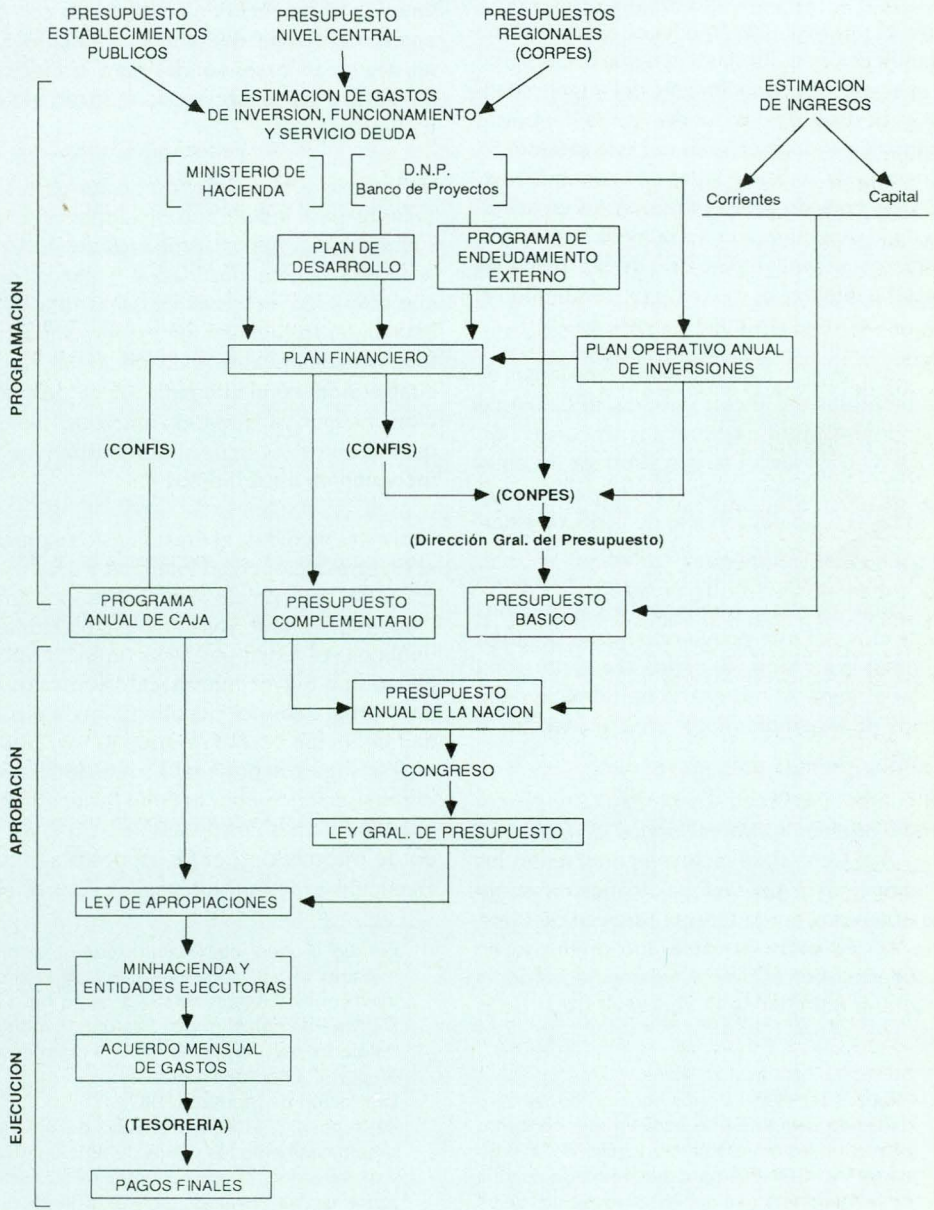
[16] El Consejo Superior de Política Fiscal, integrado por el ministro de Hacienda y Crédito Público, por dos delegados del CONPES, el jefe del DNP y el secretario de la Presidencia, pasa a ser una figura central en el nuevo proceso presupuestal. Como órgano de dirección, el CONFIS está encargado de la coordinación, seguimiento y evaluación del gasto público dentro del contexto de la política económica en su totalidad.

[17] Las cuotas de inversión son el punto de referencia para la realización de los proyectos de todos los organismos y entidades cuyos ingresos y gastos deben ser incorporados en el Presupuesto de la Nación, proyectos que constituyen el "Plan Operativo Anual de Inversión".

[18] Restrepo, JC. (1989). El Presupuesto General debe reflejar planes de largo, mediano y corto plazo.

[19] Hacen referencia a los ingresos respaldados por normas legales como los ingresos tributarios, las Rentas de Destinación Específica y los créditos contratados, al igual que en el anterior EOP.

Gráfico 2
NUEVO ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO



[ ] = Entidad encargada de la preparación.
( ) = Organismo encargado de la aprobación

GNC = Gobierno Nacional Central
E.P. = Establecimientos públicos.

de complementar la situación actual en la cual se incorporan los ingresos de los Establecimientos Públicos, *se considera como recurso de la Nación de libre asignación el superávit del sector descentralizado.*

Con el propósito de fortalecer el proceso de planificación, es fundamental que el Gobierno Nacional tenga conocimiento del origen, cuantía y destino de los fondos de la Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EMPES), así como de las Sociedades de Economía Mixta, para considerar sus presupuestos en la etapa de la programación. En la medida en que el gobierno se vuelve partícipe de las utilidades de estas empresas, se encarga de aprobar el presupuesto de sus ingresos y sus gastos[20].

Adicionalmente, a través de los excedentes de las empresas del sector público, el Gobierno Nacional Central arbitra los recursos del FODEX. El Nuevo Estatuto propone la creación de una Cuenta Especial de Manejo para atender el pago del servicio de la deuda externa, que se alimenta de los recursos del FODEX, manejada por la FEN y el Gobierno Nacional Central. Mediante los préstamos otorgados por este nuevo organismo se busca eliminar la emisión para giros al exterior, y así evitar el impacto monetario del servicio de la deuda de las empresas con dificultades financieras.

En cuanto a los recursos de capital y procurando proveer mayores fondos al Gobierno Nacional Central, se incluyen como rentas los rendimientos de operaciones financieras, como los obtenidos por la Cuenta Especial de Cambios[21], el diferencial cambiario originado en los depósitos en el Emisor, los generados por la Tesorería del GNC y el superávit fiscal de la vigencia anterior.

El Nuevo Estatuto otorga la posibilidad al GNC de tener depósitos en moneda extranjera en el Emisor como títulos canjeables en dólares. Los rendimientos y ganancias generadas, serán recursos del Presupuesto Nacional y se calcularán en el proyecto de presupuesto con base en estimativos del diferencial cambiario. Estos ajustes crean bases sólidas para la ejecución del gasto y en consecuencia reducen el Rezago Presupuestal.

En cuanto a la estimación de los gastos, los criterios para incluir apropiaciones en el presupuesto son: gastos aprobados por leyes anteriores y gastos destinados a garantizar el cumplimiento del Plan de Desarrollo[22]. Por otra parte, se incluyen de manera simultánea los gastos de inversión y de funcionamiento, lo cual enriquece el principio de la programación integral ya que todo proyecto tiene requerimientos técnicos y administrativos que incrementan estos últimos[23].

Con estas medidas, el Presupuesto se presenta al Congreso casi en su totalidad y gracias a la consolidación de un único Presupuesto del Gobierno Central y de los Establecimientos Públicos, el Congreso y la opinión pública tienen una mayor información sobre los planes y programas del Ejecutivo. Con la posibilidad de incluir en el Presupuesto ingresos por recibir y gastos por realizar, se reducen las improvisaciones y por lo tanto la necesidad de hacer Adiciones Presupuestales. El mayor grado de integración del Presupuesto agiliza su ejecución y permite un mayor control en la

---

[20] Flórez, L. (1989). La redistribución de las utilidades de las EMPES se basa en una concertación entre los representantes legales de las entidades y el CONPES para determinar la cuantía de las utilidades que deben ser invertidas de tal forma que se garantice un adecuado funcionamiento y estabilidad de las EMPES.

[21] Véase Zapata, (1989). Anteriormente, el Banco de la República manejaba el 99% de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios a través del Fondo de Estabilización Cambiaria, mientras el 1% correspondiente al Fondo de Inversiones Públicas estaba a cargo del GNC. De acuerdo con el nuevo Estatuto, el monto de utilidades transferidas al GNC será determinado por la Junta Monetaria.

[22] Exposición de Motivos (1989).

[23] Restrepo, J.C. (1989). El hecho de no incluir simultáneamente los gastos de funcionamiento y de inversión, puede ser un factor desestabilizador de las finanzas públicas a largo plazo. Con la nueva medida se pretende evitar la paralización de obras públicas por problemas de imprevisión en los gastos desde los inicios de la programación y reducir el número de faltantes de funcionamiento.

medida en que se reducen los trámites para la incorporación de nuevos recursos[24].

C. La nueva figura del Presupuesto Complementario

Otro de los propósitos fundamentales del Nuevo Estatuto es la ampliación del Presupuesto. Es así como simultáneamente a la elaboración del Presupuesto Básico y en forma interrelacionada con el "Plan Financiero" y el "Plan Operativo Anual de Inversiones", se realiza el "Presupuesto Complementario" cuya función principal es la de atender eventualidades de gastos que surjan durante la vigencia, en caso de que las rentas no sean suficientes para financiar programas de la Administración Pública[25]. Contempla la posibilidad de incorporar nuevos recursos para atender faltantes, con la previa aprobación del Congreso. Con esta medida, se reduce el trámite de expedientes de Adiciones Presupuestales y se agiliza la ejecución de nuevos gastos.

D. La Ejecución del Presupuesto

La base para la ejecución del Presupuesto es el "Programa Anual de Caja", que compatibiliza las necesidades de gasto de las entidades con los recursos disponibles. Por medio de éste se establece una cuantía máxima mensual que será el punto de referencia para que los organismos y entidades asuman sus compromisos durante el año. Se ejecuta mediante los "Acuerdos de Gastos" aprobados por el CONFIS. La Tesorería tiene obligación de ejecutar lo establecido en el programa de gastos aprobado por el CONFIS, y los ministerios y entidades nacionales tienen la responsabilidad de efectuar el pago final. En esta medida, la Tesorería pierde importancia en su función de regulador monetario, mientras que el CONFIS queda como responsable del impacto monetario de las operaciones de la Tesorería[26].

En la nueva propuesta se elimina la etapa de la expedición de giros contra los fondos de la Tesorería, por parte de las entidades ejecutoras. Ahora, esta última sitúa directamente los fondos aprobados por los Acuerdos y las entidades pueden proceder al pago de sus obligaciones con los contratistas, lo que a su vez agiliza y simplifica el proceso de ejecución. En la medida en que las Apropiaciones iniciales guardan una relación más directa con los pagos finales, se reduce la "Deuda Flotante" del Gobierno Nacional.

Una de las modificaciones más relevantes que busca la obtención de bases más precisas para la ejecución, es el cambio del criterio de "reconocimiento" por parte de la Contraloría. Anteriormente, éste servía para incluir contablemente los ingresos, y en la actualidad es reemplazado por el concepto de caja o "recaudo efectivo". Esto permite tener un presupuesto más realista y reducir el número de Adiciones Presupuestales. Por otra parte, se evita la desfinanciación de los gastos presupuestales y el retraso en sus pagos, lo que conduce a reducir el Rezago Presupuestal.

Si durante el transcurso de la vigencia fiscal surge la necesidad de efectuar gastos no contemplados inicialmente (Faltantes de Apropiación), se recurre a los instrumentos de créditos adicionales y traslados presupuestales pero eliminando el exceso de trámites que demoran su ejecución, y sin generar cambios en las Apropiaciones[27].

---

[24] Por otra parte, este nuevo ordenamiento y la posibilidad de incluir en el presupuesto inicial un mayor número de gastos de funcionamiento e inversión, revalúa el argumento que justifica la existencia de Rentas de Destinación Específica, cuyo fundamento se deriva de la incertidumbre generada con el esquema anterior a raíz de las múltiples adiciones que debían realizarse durante la vigencia.

[25] Contraloría General de la República (1989a).

[26] Exposición de Motivos (1989).

[27] Exposición de Motivos (1989). Sin embargo, con el fin de evitar al máximo el uso de los créditos suplementarios, se crea un Fondo de Compensación Interministerial que representa el 1% de los ingresos corrientes de la Nación, y es utilizado para atender Faltantes de Funcionamiento cuando el presidente de la República y el Consejo de Ministros lo considere necesario.

Con estas medidas se reducen los problemas transitorios de liquidez y se asegura la disponibilidad de recursos para la prestación de servicios públicos y la continuidad de los proyectos de inversión.

E. Modificaciones en el Tesoro Nacional

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Programa de Caja y eliminar el Rezago Presupuestal, se le da facultad al Gobierno Nacional para contratar con el Banco de la República un cupo de crédito que puede llegar a representar hasta el 8% de los ingresos corrientes de la Nación.

Por otra parte, la Dirección General de Tesorería adquiere el derecho de utilizar sus excedentes en el mercado de valores, ya sea dentro del país o en el exterior. Así, la Tesorería deja de ser exclusivamente una entidad pagadora para convertirse en un organismo que emplea sus recursos con criterios financieros o sea, que pueda maximizar ganancias. En la actualidad, el GNC puede emitir papeles para financiar su déficit fiscal en coordinación con la política monetaria, posibilidad que reduce las presiones para adquirir recursos provenientes del Emisor. A la vez, se le impone al GNC una mayor responsabilidad de obtener su propio financiamiento, mediante la emisión de papeles con rendimientos atractivos, dejando así de depender de la expansión de la base monetaria. Para conservar el principio de Unidad de Caja, se plantea la existencia de una cuenta única nacional que asegura un mejor y más eficiente cumplimiento de las metas fiscales y monetarias.

F. Contabilidad y control

Por último, la contabilidad de la Nación anteriormente manejada por la Contraloría General de la República, pasa a ser responsabilidad del Ministerio de Hacienda. De esta manera, el organismo fiscalizador estará en capacidad de examinar más profundamente las operaciones financieras y especializarse en la función de auditoría en el contexto de las finanzas públicas.

El Nuevo Estatuto establece responsabilidades así: al Congreso de la República en lo referente al control político del Presupuesto General de la Nación; al Ministerio de Hacienda en el control económico; al DNP en el control financiero; y a la Contraloría en cuanto a la vigilancia fiscal.

IV. PROBLEMAS Y LIMITACIONES DEL NEOP

Uno de los puntos más polémicos del NEOP se refiere a la apropiación por parte del Gobierno Central de las utilidades de las Empresas Públicas. De alguna forma, éstas pierden autonomía en la medida en que se fortalece el control a nivel central, lo cual restringe el principio de descentralización.

Por otra parte, el estricto control del déficit y superávit fiscal por parte tanto del CONFIS como del CONPES, le resta incentivos a las empresas, puesto que su actividad de programación por parte de la Junta Directiva queda reducida a elaborar un presupuesto que será posteriormente aprobado y vigilado. Adicionalmente, en la medida en que sus excedentes dejan de ser recursos propios para ser apropiados por el Presupuesto de la Nación, las entidades pueden llegar a estimar un nivel superior de gastos requeridos. Las que presentan tendencias superavitarias, no sólo tendrán que transferir sus excedentes a las entidades deficitarias, sino que también verán controlados sus gastos. El problema surge de la imposibilidad de las entidades para controlar el uso de estos fondos; es probable que se generen desincentivos en la medida en que la utilización por parte del Gobierno de los excedentes, no sean en reinversión en las mismas empresas.

Se critica además, que no esté concretamente definido lo que se considera como utilidades de las empresas y cuánto de éstas serán Presupuesto de la Nación de libre asignación de acuerdo con lo que determine el CONFIS al cierre de la vigencia fiscal. Si éstas son el resultado de descontar del ahorro corriente (ingresos menos gastos) el servicio de la deuda y las inversiones programadas, habrá empre-

sas que debido a su alto nivel de obligaciones en cuanto al servicio de deuda, transfieran poco aunque generen un ahorro corriente elevado[28]. Si lo que se considera como superávit son todos los activos corrientes menos los pasivos corrientes, lo cual no corresponde con el resultado financiero, las entidades estarían traspasando al gobierno sus reservas para depreciación, prestaciones sociales y capital de trabajo[29].

Otro problema de gran relevancia es el relacionado con la inestabilidad de dichos recursos; si el presupuesto depende de una manera permanente de las utilidades de las empresas, las finanzas públicas pueden verse seriamente desestabilizadas. Esto sugiere que los excedentes de las entidades descentralizadas deben utilizarse para financiar gastos temporales más que permanentes.

Un último aspecto sobre el cual cabe llamar la atención es el que hace referencia al posible impacto monetario de la apropiación de las utilidades de la CEC provenientes de la compraventa de divisas que realiza el gobierno. Adicionalmente, la inestabilidad de estas utilidades resulta un factor peligroso si una parte importante del Presupuesto depende de estas utilidades[30], tal como ocurrió en años anteriores.

En cuanto a la etapa de la ejecución, puede resultar inconveniente la eliminación de los "Acuerdos de Obligaciones" en la medida en que se pierde control periódico sobre los contratos que se facilita mediante esta figura. Ni el "Programa Mensual de Caja" ni los "Acuerdos de Gastos" cumplen con esta función.

---

[28] Este es el caso de un conjunto de empresas del sector eléctrico y de CARBOCOL. Otras por su parte, que generan ahorro suficiente para servir la deuda, tales como ECOPETROL, TELECOM, EAAB, hacen importantes transferencias al Gobierno Central.

[29] Contraloría General de la República (1989b).

[30] Restrepo, J.C. (1989). En la medida en que estos recursos entran dentro de los ingresos ordinarios (como recursos de capital), pueden financiar cualquier tipo de apropiación..

V. CONCLUSIONES GENERALES

Resulta claro, entonces, que las modificaciones introducidas en el NEOP son renovadoras en lo relacionado con la programación del Presupuesto. La nueva figura del Presupuesto Complementario y la mayor flexibilidad en la estimación de los ingresos y de los gastos, permite tener una visión más completa del proceso presupuestal y así mismo, reducir el número de presupuestos adicionales. De manera complementaria, cabe resaltar la adopción de medidas encaminadas a agilizar el proceso de ejecución por medio de la disminución del número de trámites requeridos y así lograr la culminación del proceso.

Otro aporte de importancia fundamental, resulta el de enmarcar el proceso presupuestal dentro de un contexto económico general. La coordinación entre los planes tanto macroeconómicos como financieros, y así mismo, el logro de una planificación integral de largo plazo, puede representar un paso esencial para alcanzar una mayor estabilidad en la política económica del país.

Se puede decir que las limitaciones del NEOP resultan en su mayor parte de vacíos en la normatividad, pudiendo ser solucionados con la inclusión de nuevas reglamentaciones que concreten aspectos presentados aun de manera muy general. En esta materia, el proceso no ha culminado y la legislación es aún susceptible de correcciones y ajustes.

Pese a la bondad del NEOP en lo referente a la racionalización de la estructura del proceso presupuestal, en la práctica, la eficiencia de su funcionamiento va a depender crucialmente de la coordinación entre los diferentes niveles que participan en el proceso y del estricto cumplimiento de las funciones previamente delimitadas. En la medida en que falten los mecanismos de concertación y coordinación intergubernamentales, existe un alto riesgo de que la improvisación y la imposición de última hora continúen dominando el proceso de la ejecución presupuestal.

REFERENCIAS

BERNAL, J. MONTILLA, G. y RUEDA, R. (1988). "Características y limitaciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto", *Economía Colombiana*, Nos. 201-202.

CADENA, H. (1988). "La asignación de recursos en el Presupuesto Nacional", en *Economía Colombiana*, Nos. 201-202.

Contraloría General de la República (1989)a. "Texto del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación", *Economía Colombiana*, Nos. 219-220.

Contraloría General de la República (1989)b. "El nuevo Estatuto de Presupuesto", Notas Editoriales, *Economía Colombiana*, Nos. 219-220.

DNP, (1981). *Finanzas Intergubernamentales en Colombia* cap. IV.

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "Normativo del Presupuesto General de la Nación", (1989).

FLOREZ, L.B. (1989). "Un nuevo manejo de la Política Fiscal",Informe Especial, *Economía Colombiana*, Nos. 219-220.

RESTREPO, J.C. (1989). "El Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto: retos y riesgos". *Economía Colombiana*, Nos. 219-220.

VALENZUELA, L.C. (1989). "La Inversión Pública en el Contexto del Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto". Documento de Trabajo.

ZAPATA, J.G. (1989). "El Nuevo EOP: alcances y limitaciones". Documento DIE Banco de la República.

