

## **Estrategia de “colombianización” y divulgación - Programa de Políticas Públicas de Usaid**

“Esta publicación ha sido posible gracias al generoso respaldo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). Los contenidos son responsabilidad del ICP y no necesariamente reflejan la opinión de Usaid o del gobierno de los Estados Unidos”

### **Mesa de expertos: Análisis del presupuesto General de la Nación Para el sector de la Inclusión social y la reconciliación 20 de noviembre de 2012 Relatoría**

La mesa de expertos, llevada a cabo por el Instituto de Ciencia Política -Hernán Echavarría Olózaga en alianza con Congreso Visible, contó con la participación de: El Representante a la Cámara Carlos Jimenez; el Representante a la Cámara David Barguil; El Representante a la Cámara John Cárdenas; Mauricio Cuestas director de Inversiones y Finanzas del Departamento Nacional de Planeación; el subdirector de infraestructura y Desarrollo Económico de la Dirección General de Presupuesto – DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Juan Francisco Arboleda; Diego Zamora asesor del Congreso de la República; Maria Victoria Castaño Asesora del Congreso de la República; Carlos Mantilla de la Secretaría de Hacienda y Marcela Bustamante de Aecom. La discusión fue moderada por Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP y por Mónica Pachón directora del programa Congreso Visible.

La importancia de discutir sobre el presupuesto público, en un contexto marcado por una situación favorable en materia de crecimiento económico y por el inicio de las negociaciones de paz, radica en los desafíos que ello supone para la transformación social. El rápido crecimiento del sector servicios, el boom minero-energético, el incremento de los ingresos provenientes de las regalías y el aumento del 25% en el recaudo, son elementos que a primera vista permiten hablar del buen momento que atraviesa la economía. Es posiblemente como consecuencia de esta situación, que el presupuesto aprobado por el Congreso cuenta con uno de los mayores índices en materia de inversión en la historia del país, especialmente en el sector social (vivienda, víctimas y restitución de tierras). A pesar de ello, Mónica Pachón recordó que, para algunos expertos, la prospectiva económica parece ser mucho menos positiva de lo que se considera comúnmente; la vulnerabilidad en la variación de los precios del crudo, la sobreestimación del precio promedio de barril y el optimismo alrededor de las proyecciones de una tasa de crecimiento del 4.8%, son aspectos que deben tenerse en cuenta con el fin de evitar un futuro aumento del déficit fiscal. Ante esto entonces hay que preguntarse ¿Existe un plan de contingencia? ¿Cuál es el verdadero rol de las comisiones y las plenarias en la aprobación del presupuesto?

Para contextualizar la discusión, el Ministerio de Hacienda expuso algunos elementos técnicos alrededor de la manera en la que se diseña el Presupuesto General de la Nación. El marco normativo que da lugar al Presupuesto está configurado por el Sistema General de Regalías, la Regla Fiscal y la Sostenibilidad Fiscal. Por su parte, el origen de las cifras sobre las que se construye el mismo, es un previo análisis de los planes sectoriales y de los proyectos ligados a estos. Para construir el presupuesto, se utilizan

esencialmente cuatro instrumentos: el marco fiscal de mediano plazo, que lleva a establecer la meta fiscal y está proyectado a diez años; el marco de gasto mediano plazo, el plan operativo de inversión y el cronograma que contiene una proyección de ingresos y gastos de funcionamiento del Ministerio de Hacienda.

El presupuesto aprobado para 2013 incluye uno de los niveles de inversión más altos de la historia; en términos de representatividad del PIB ésta creció del 4,6% al 6,0%, cifras que serán alcanzadas de nuevo en el 2022. Adicionalmente, se presentó un aumento en el recaudo del 65%, y un aumento del 19% entre 2012 y 2013 en gasto social. 272 mil millones serán asignados para víctimas a través del Incoder y la Unidad de Tierras, lo que significa un crecimiento del 6%. El rubro correspondiente a otros gastos se mantiene constante mientras que los gastos de funcionamiento presentan una disminución. De acuerdo con el panorama fiscal, puede concluirse que la senda propuesta determinará un balance fiscal sano y que, a pesar del contexto fluctuante generado por la crisis económica mundial, en el 2013 Colombia podrá considerarse el país más estable de América Latina.

Si bien en la discusión se plantearon ciertas inquietudes respecto al impacto que puede generar la fluctuación en los ingresos, la vulnerabilidad de los sectores minero-petrolero o la inflexibilidad del 80% en el gasto, uno de los temas principales tuvo que ver con el cómo se verá reflejada la inversión asignada a través del presupuesto en una verdadera reducción de la pobreza en las regiones.

Existen tres preocupaciones principales que se pueden convertir en obstáculos para una real reducción de la pobreza. En primer lugar, si bien no se puede negar que los 1.3 billones de pesos generados por concepto de regalías redundaron en un incremento en la inversión en el presupuesto, los 2.8 billones de pesos por concepto de exenciones, son una cifra muy significativa que llama la atención sobre la manera en la que se están regulando las regalías. Por otro lado, se observa que el hecho de que el manejo de éstas sea otorgado a los Gobernadores, puede resultar nocivo para el desarrollo regional, para la construcción de grandes obras de infraestructura de envergadura regional y para la real atención de las necesidades de las regiones.

Los problemas en la ejecución del gasto, pueden convertirse en otro obstáculo mayor para la reducción de la pobreza. Por un lado, la posibilidad de invertir en fiducias, ha hecho que detrás de esta figura queden estancados y ocultos recursos que deberían invertirse. El problema se torna mayor, porque no existe hasta la fecha un mecanismo que permita evaluar la ejecución del gasto en términos físicos y no únicamente financieros y porque no existe un verdadero mecanismo de rendición de cuentas. Los fondos de adaptación presentan irregularidades y las prevenciones generadas por causa de la corrupción hacia las autoridades territoriales, han contribuido significativamente a la recentralización en la ejecución del gasto. Frente a este panorama, se reconoce la necesidad de trabajar por el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y de las capacidades de las autoridades locales, de modo que se propenda por una ejecución eficiente y responsable del gasto público.

En último lugar, se reconoce la existencia de un fenómeno reciente de recentralización del gasto como tercer obstáculo para la reducción de la pobreza: no solamente los recursos están siendo ejecutados desde Bogotá, sino que la planeación aún no se lleva a cabo con un enfoque territorial. Si a ello se le suman los problemas de desarticulación

entre los presupuestos de los diferentes niveles, la afectación en la eficiencia de la ejecución es significativa. El fortalecimiento de herramientas como los contratos-plan u otras estrategias que favorezcan una articulación efectiva entre nación-región, podrían considerarse una solución en este sentido.

El segundo eje de discusión tuvo que ver con ¿Cuál es el modelo de desarrollo que quiere seguir el país? Esta pregunta surge de reconocer que, si bien actualmente se está generando una alta demanda de recursos provenientes de la explotación minero-energética y en menor medida, de los recursos agropecuarios, ello puede significar en el mediano plazo para la economía del país el cambio de un modelo económico productivo a uno rentista. Los problemas que se pueden desprender de ello en un contexto de alta volatilidad en los precios son numerosos y podrían afectar principalmente a la Colombia rural. Revisando la configuración del PGN para 2013, se observa por ejemplo una sub-representación en la asignación de recursos a los sectores productivos de la economía como las manufacturas o agricultura. La ausencia de una política pública clara que atienda los efectos del TLC y los problemas estructurales en el enfoque que se utiliza para la planeación, dan cuenta de la desatención cada vez mayor que sufre la economía productiva y los sectores a ella ligados. Para contrarrestar esta tendencia puede pensarse, por ejemplo, en el retorno a los modelos intermedios de planificación y un verdadero fortalecimiento institucional que propenda por la construcción de una nueva visión del desarrollo.

En conclusión, si bien el Presupuesto General de la Nación para 2013 presenta altos niveles de inversión en materia social, se debe asegurar que la asignación de dichos recursos redunde tanto en una real reducción de la pobreza extrema que viven algunas de las regiones del país, como en una transición hacia un enfoque económico que fortalezca el sector productivo de la economía y evite que en el futuro se privilegie el asistencialismo y la economía de renta.