



ENSAYOS

sobre política económica

Algunas causas y remedios del déficit presupuestal

Daniel Castellanos

Revista ESPE, No. 46-II Edición Especial 2004
Páginas 358-448



Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista *Ensayos Sobre Política Económica* (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando nadie obtenga lucro por este concepto y además cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El(los) autor(es) del documento puede(n) además colocar en su propio website una versión electrónica del documento, siempre y cuando ésta incluya la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción del documento para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro website, requerirá autorización previa del Editor de ESPE.

The Fiscal Deficit: Several Causes and Solutions

Daniel Castellanos*

* Departamento de Estudios Económicos, BBVA Colombia. Correo Electrónico: danielbbva@yahoo.gov.co

Document received May 17th 2004, final version accepted September 20th 2004.

Abstract

In this work we take as starting point the state of the art on the causes of a persistent fiscal deficit, the relationship between institutional design and budget performance and the empirical evidence on these issues to make suggestions of reform to the Colombian budget process. Among the causes reviewed of the deficit, we stress the common pool of resources problem. A contribution of this work is a theoretical reinterpretation of this problem in terms of the notion of "tax prices". On the other hand, the general spirit of the suggestions of reform is to guarantee an independent Finance Minister and a budgetary process "from top to bottom", able to centralize all the budgetary decisions.


JEL Classification: H61, H62.

Keywords: *deficit, budget, common pool of resources, Colombia.*

Comentarios: Salomón Kalmanovitz

*Algunas causas y remedios del déficit presupuestal**

Daniel Castellanos *



En este trabajo se toma como punto de partida el estado del arte sobre las causas de un déficit fiscal persistente, la relación entre diseño institucional y desempeño presupuestal, y la evidencia empírica sobre esas materias para hacer recomendaciones de reforma al proceso presupuestal colombiano. Dentro de las causas del déficit revisadas, se hace especial énfasis en el problema del fondo común de recursos. Una contribución de este trabajo es una reinterpretación teórica de este problema en términos de la noción de “precios tributarios”. De otra parte, el espíritu general de las recomenda-

* Este trabajo está dedicado a Eduardo Wiesner, cuyo estudio de los problemas fiscales desde una óptica institucional ha sido de inmenso valor para el país y es una inspiración para las siguientes generaciones.

Daniel Castellanos trabaja en el Departamento de Estudios Económicos del BBVA Colombia. Las opiniones expresadas en este documento son de entera responsabilidad del autor y no comprometen a los colaboradores o a la entidad para la cual trabajan. El autor quiere agradecer los comentarios de Hernán Rincón, Olga Lucía Acosta, Salomón Kalmanovitz y un par de evaluadores anónimos a una versión preliminar de este documento. Los errores u omisiones de este trabajo sólo comprometen a su autor. Este y sus colaboradores quieren agradecer el reconocimiento financiero hecho por el Banco de la República, al haber sido este trabajo uno de los seleccionados para ser publicado en esta edición especial de ESPE, sobre diferentes aspectos del problema fiscal estructural

ciones es garantizar un ministro de Hacienda independiente y un proceso presupuestal “de arriba hacia abajo”, que sea capaz de centralizar todas las decisiones presupuestales.

Clasificación JEL: H61, H62.

Palabras claves: déficit, presupuesto, fondo común de recursos, Colombia.

I. INTRODUCCIÓN

Usualmente se argumenta que el presupuesto es una de las más, si no la más, importantes decisiones políticas de un país. No hay mejor instrumento económico para ver la orientación política de un gobierno que el presupuesto. En él quedan reflejadas todas las prioridades de la política económica. En suma, la importancia política y social del presupuesto no puede ser subestimada.

Sin embargo, en Colombia el proceso presupuestal no capta la suficiente atención del público y su debate político también es pobre. Al decir del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹, “es evidente que la herramienta presupuestal no está funcionando”. Desde el punto de vista económico, cuando se habla de problemas presupuestales en Colombia, uno se puede referir, al menos, a dos tipos de ellos: los problemas de eficiencia, y los de desequilibrio fiscal. Los primeros están relacionados, por ejemplo, con la mala calidad o la falta de ejecución de lo incluido en el Presupuesto General de la Nación y otros temas similares. Los segundos se refieren a la inclusión de gastos no cubiertos con ingresos corrientes, es decir, con la financiación neta del gasto con deuda.

del país, y quieren reconocer el esfuerzo del Banco en general y de los editores especiales en particular para invitar al estudio riguroso de un tema de tan alta importancia en condiciones abiertas y competitivas. Creemos que este esfuerzo se convierte en un ejemplo para el país.

Departamento de Estudios Económicos, BBVA Colombia.

Correo Electrónico: danielbbva@yahoo.gov.co

Documento recibido el 17 de mayo de 2004; versión final aceptada el 20 de septiembre de 2004.

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2004). “Proyecto de ley por la cual se expide la ley orgánica de presupuesto: exposición de motivos”, Mimeo., Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este trabajo se concentra en estudiar los problemas de desequilibrio o déficit presupuestal, y en tratar de buscarles algunas soluciones. Como cuestión terminológica, se usarán los términos “déficit presupuestal” y “déficit fiscal” como sinónimos. Sin embargo, en Colombia estos dos términos no son sinónimos, al menos por dos razones. La primera, que, dado que en el presupuesto se usa una definición legal o jurídica de “equilibrio presupuestal”, la cual implica que en el presupuesto no puede ser apropiado un gasto que no cuente con una financiación adecuada, sea ésta proveniente de ingresos corrientes o de recursos de endeudamiento, en la práctica, el presupuesto está “equilibrado” incluso cuando tiene implícito un déficit en el sentido económico, es decir, cuando hay gastos cuyo cubrimiento implica la contratación de deuda nueva. Una primera recomendación que surge para la elaboración del presupuesto es, pues, pasar de una definición legal o jurídica a una definición económica de “equilibrio presupuestal”. A esta se le llamará la *consideración 1*.

Una segunda razón que explica la gran divergencia que existe en Colombia entre “déficit presupuestal” y “déficit fiscal” se refiere a la baja capacidad que tiene el presupuesto de predecir correctamente los ingresos y los gastos efectivos de caja que verdaderamente se realizan, y que son los que realmente constituyen los flujos relevantes para calcular el déficit fiscal. En este sentido, otra recomendación que surge es “acortar” la distancia que existe entre las partidas presupuestales y las operaciones de caja efectivamente ejecutadas, con el fin de que los términos “déficit presupuestal” y “déficit fiscal” sean verdaderamente sinónimos en Colombia, y el presupuesto sea una descripción fidedigna de la posición fiscal del país. Esta será la *consideración 2*.

Una vez hechos los anteriores comentarios, una pregunta crucial es: ¿qué causa un déficit fiscal *persistente*? Aquí se argumenta que, para entender la existencia de un déficit fiscal persistente, es necesario acudir a explicaciones de tipo político. En esto ya hay bastante consenso, tanto en la literatura nacional como en la internacional. Para un ejemplo de la primera, véase, Wiesner². Para citar un ejemplo de la segunda, Romer³ dice lo siguiente: “el ajuste impositivo no permite explicar la persistencia de déficit elevados o la aplicación de políticas fiscales difícilmente

² Wiesner, Eduardo (2004). “El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después”, en *documento CEDE 2004-20*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

³ Romer, David (2002). *Macroeconomía avanzada*, segunda edición, Madrid, McGraw-Hill.

sostenibles, y de ahí que nuestro análisis se centre (...) en la posibilidad de que el ciclo político tienda sistemáticamente a generar déficit”⁴. Los comentarios de Romer están muy en línea con los de Alesina y Perotti (1995)⁵ en su revisión de la literatura.

El plan del artículo es muy sencillo. La primera sección es esta introducción. En la segunda sección se efectúa una revisión de la literatura sobre tres temas relacionados: las causas del déficit fiscal, la relación entre diseño institucional y desempeño fiscal y la evidencia empírica en estas materias. En esa sección se hace énfasis sobre el problema del fondo común de recursos y se incluye algunos aportes originales.

Con base en los elementos, tanto teóricos como empíricos, revisados en la segunda sección, en la tercera se presenta unas propuestas de corte institucional para mejorar el proceso presupuestal colombiano, con miras a controlar la persistencia del déficit fiscal y, de manera indirecta, mejorar su eficiencia. El hecho de reconocer la naturaleza política del problema del desequilibrio fiscal obliga a la formulación de recomendaciones que tengan en cuenta la dimensión política del problema.

II. UNA DESCRIPCIÓN DEL ESTADO DEL ARTE

En esta sección se elabora una breve descripción del estado del arte en lo que se refiere a 1) las causas de un déficit fiscal persistente, 2) la relación entre instituciones y desempeño fiscal, y 3) la evidencia empírica sobre estas materias. A cada uno de estos tres temas se le dedica una subsección. En una cuarta subsección se asume con más profundidad la explicación teórica sobre la cual se hace énfasis, el problema del fondo común de recursos, y se presentan unos sencillos aportes originales. Sobra decir que no se pretende hacer una revisión exhaustiva de la literatura; sin embargo, sí se busca dejar claros los conceptos teóricos y la eviden-

⁴ “Ajuste impositivo” es el término que el traductor de Romer usa para la expresión *tax smoothing*, que quizás sería mejor traducida como “suavización tributaria”. Una breve explicación de por qué el “ajuste impositivo”, o, según se prefiera, la “suavización tributaria”, no es útil para explicar déficit persistentes, se presenta en la sección 1.

⁵ Alesina, Alberto; Perotti, Roberto (1995). “The Political Economy of Budget Deficits”, en *Fondo Monetario Internacional*, Documentos de funcionarios, No. 42, 1, pp. 1-31. Véase también (1994), *NBER*, Documento de Trabajo, No. 4.637, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research.

cia empírica sobre los cuales se basarán las recomendaciones que se aportan más adelante.

A. *SOBRE LAS CAUSAS DEL DÉFICIT FISCAL*

En esta subsección se revisan las causas del déficit fiscal. Dado el énfasis puesto sobre la *persistencia* del déficit fiscal, se dejan de lado explicaciones sobre la existencia de un déficit fiscal temporal, como en el modelo de “suavización tributaria” (*tax smoothing*) de Barro⁶. En el modelo de Barro, el déficit (superávit) es una respuesta óptima, similar al desahorro (ahorro) en un modelo de consumo basado en la hipótesis del ingreso permanente. El Gobierno busca minimizar las distorsiones asociadas con la recaudación de impuestos, que se supone crecientes en el nivel de tributación. Por lo tanto, ante los aumentos transitorios en el gasto, el Gobierno no responde con aumentos transitorios de la tributación, que aumentarían también las distorsiones, sino con aumentos transitorios del déficit, con lo cual estaría produciendo una “suavización tributaria”. Pero, ante los cambios permanentes en el gasto, al Gobierno no le queda más remedio que modificar permanentemente la tributación, con el fin de respetar la restricción de presupuesto intertemporal. Por eso, en el modelo de Barro la existencia de déficit sólo puede ser transitoria.

Existe cierto consenso alrededor de la idea de que, si se trata de explicar la presencia de un déficit fiscal persistente, entonces se debe apelar a explicaciones de carácter político. Un volumen muy interesante que reúne importantes contribuciones en esta materia es el de Persson y Tabellini⁷, que clasifica las explicaciones de índole política en cuatro grandes áreas: 1) elecciones y ciclos políticos; 2) inestabilidad política y deuda pública; 3) redistribución, y 4) reforma económica y el statu quo. Una clasificación similar la hacen Alesina y Perotti (1995)⁸, quienes consideran las siguientes áreas: 1) formuladores de política oportunistas y votantes ingenuos (ilusión fiscal); 2) redistribución intergeneracional; 3) la deuda como variable estratégica; 4) conflictos de distribución entre grupos sociales o partidos

⁶ Barro, Robert (1979). “On the Determination of Public Debt”, en *Journal of Political Economy*, No. 87, octubre, pp. 940-971. Para una presentación del libro de texto, véase Romer, *Op. Cit.* El traductor de Romer traduce *tax smoothing* como “ajuste impositivo”.

⁷ Persson, Torsten; Tabellini, Guido (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, (MA), MIT Press.

⁸ Alesina y Perotti (1995). *Op. Cit.*

políticos; 5) intereses geográficamente dispersos, y 6) efectos de instituciones presupuestales⁹.

Con base en estos antecedentes y en los énfasis hechos en la literatura reciente, en este trabajo se agruparán las explicaciones predominantes en la literatura en cinco variedades¹⁰:

1. Inestabilidad política y deuda estratégica

La acumulación de un alto nivel de deuda ineficiente por parte de un gobernante con el fin de restringir el nivel de gasto de su sucesor (véase por ejemplo, Persson y Svensson¹¹, Alesina y Tabellini¹² o Tabellini y Alesina¹³). La idea básica aquí es que el formulador de política en el poder sabe que, con alguna probabilidad, los votantes lo reemplazarán por otro formulador de política con preferencias distintas. Por lo tanto, si el formulador de política en el poder tiene bajo su control alguna variable de Estado, tratará de usarla estratégicamente para influenciar las decisiones futuras de política en la dirección deseada. Si un formulador de política “conservador” (ene-

⁹ Discusiones de libro de texto que tratan estas explicaciones políticas del déficit en conjunto se hallan en Alesina, A.; Roubini, N.; Cohen, G. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA, The MIT Press, o en Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

¹⁰ De la siguiente lista es conspicua la ausencia de los modelos de ilusión fiscal (véase, por ejemplo, Buchanan Buchanan, James M.; Wagner, Richard E. (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press), porque han perdido un poco de atención, y los modelos que estudian los efectos de las instituciones presupuestales, ya que se revisan con algún cuidado en la subsección II.B.

¹¹ Persson, Torsten; Svensson, Lars E. O. (1989). “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, en *Quarterly Journal of Economics*, No. 104, mayo, pp. 325-345, reimpreso en Persson y Tabellini.

¹² Alesina, Alberto; Tabellini, Guido (1990). “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, en *Review of Economic Studies*, No. 57, pp. 403-414.

¹³ Tabellini, Guido; Alberto Alesina (1990). “Voting on the Budget Deficit”, en *American Economic Review*, No. 80, marzo, pp. 37-49. Reimpreso en Persson y Tabellini (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press. Para presentaciones del libro de texto, véase Persson y Tabellini (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Vol. 38, Fundamentals of Pure and Applied Economics Series, Macroeconomic Theory Section (directores editoriales Jacques Lesourne y Hugo Sonnenschein), Chur, Harwood Academic Publishers; Drazen, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, Princeton University Press; Persson y Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA, The MIT Press; o Romer, Op. Cit. (2002).

migo de altos niveles de gasto público) sabe que será reemplazado por un sucesor más liberal, existen condiciones bajo las cuales hoy es óptimo sobreemitir deuda pública. Esto implica actualmente pagar el costo de mayores distorsiones tributarias, pero a cambio del beneficio de menos gasto público en el futuro. Al emitir deuda pública, el gobierno de hoy deja un mayor acervo de deuda pública al gobierno de mañana, con lo cual el gobierno de mañana tiene que incurrir en mayores impuestos y mayores distorsiones impositivas. Eso hace más costoso para el gobierno futuro financiar mayores niveles de gasto. De esta forma, el gobierno de hoy fuerza al gobierno de mañana a reducir gastos. Este tema está relacionado con el tema (2) de Persson y Tabellini¹⁴ y con el tema (3) de Alesina y Perotti¹⁵.

2. Elecciones y ciclos políticos: señalización de capacidades políticas

La necesidad de los gobernantes de transmitir señales a los votantes respecto de sus capacidades para suministrar servicios públicos o para reducir el gasto público futuro. Si las capacidades de los potenciales gobernantes difieren en esos aspectos (algunos son más capaces que otros de suministrar servicios públicos o reducir el gasto futuro), es posible que tengan incentivos para aumentar el déficit como una forma de demostrar que son particularmente capaces (Rogoff¹⁶). La idea aquí es que las elecciones permiten a los votantes escoger el político más competente. La competencia del político no es directamente observable, pero un ciclo electoral (una expansión del gasto relacionada con las elecciones) es un signo de competencia, porque inducir un exceso de gasto es menos costoso para el político competente que para el incompetente. Unos votantes racionales saben que el ciclo electoral induce expansiones de gasto, pero también saben que estas expansiones les permite escoger los políticos más competentes. Este tema es *una parte* del (1) de Persson y Tabellini¹⁷.

¹⁴ *Op. Cit.* (1994).

¹⁵ *Op. Cit.* (1995).

¹⁶ Rogoff, Kenneth (1990). "Equilibrium Political Budget Cycles", en *American Economic Review*, No. 80, marzo, pp. 21-36. Reimpreso en Persson y Tabellini, *Op. Cit.* (1994).

¹⁷ *Op. Cit.* (1995).

3. Redistribución I: estabilización retardada

La existencia de desacuerdos respecto de la forma de distribuir las cargas asociadas con la reducción del déficit, que puede demorar la aplicación de las reformas fiscales necesarias (Alesina y Drazen¹⁸). La idea aquí es que, ante la existencia de un déficit fiscal insostenible, es necesaria la colaboración de todos los grupos políticos para conjurarlo. Sin embargo, no es posible producir un acuerdo político para distribuir las cargas del ajuste fiscal. La razón es que hay información asimétrica. Ninguno de los grupos políticos sabe el costo que el ajuste implica para los otros grupos. Además, el primero que acepte el acuerdo tiene que soportar una fracción mayor de su costo. Por lo tanto, los grupos políticos se involucran en una “guerra de espera” (*war of attrition*), demorando las reformas necesarias. Este tema está relacionado con el (4) de Persson y Tabellini¹⁹ y con el tema (5) de Alesina y Perotti²⁰.

4. Redistribución II: política intergeneracional

La política de la redistribución intergeneracional puede causar déficit gubernamentales (véase, por ejemplo, Cukierman y Meltzer²¹, o Tabellini²²). La intuición básica aquí es que trabajadores próximos a la edad de retiro se inclinan por sistemas pensionales “de prima media” (*pay as you go*), ya que de ese modo se aprovechan de los contribuyentes jóvenes: los antiguos pagan contribuciones por pocos períodos, pero reciben pensiones que corresponden a contribuciones de muchos períodos. Dado que los viejos están obviamente en favor de ese sistema, es posible que haya una mayoría de votantes por un régimen de prima media. Dado que los jóvenes serán viejos algún día, y tienen la posibilidad de convertirse en mayoría, una pregunta es por qué los

¹⁸ Para presentaciones de libro de un texto, véase Drazen, *Op. Cit.* (2000); Persson y Tabellini, *Op. Cit.* (2000), sección 13.4, o Romer, *Op. Cit.* (2002), sección 11.7.

¹⁹ Persson y Tabellini, *Op. Cit.* (1994).

²⁰ Alesina y Perotti, *Op. Cit.* (1995).

²¹ Cukierman, A. y A. Meltzer (1989). “A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework”, en *American Economic Review*, No. 79, pp. 713-748.

²² Tabellini, Guido (1991). “The Politics of Intergenerational Redistribution”, en *Journal of Political Economy*, No. 99, pp. 335-357. Reimpreso en Persson y Tabellini, *Op. Cit.* (1994). Para presentaciones de libro de texto, véase Persson y Tabellini, *Op. Cit.* (1990) sección 4.14, o Drazen, *Op. Cit.* (2000) sección 14.4.

jóvenes no reniegan de las obligaciones impuestas por sus antepasados. La respuesta es que la redistribución no es puramente intergeneracional (de jóvenes a viejos): también hay, simultáneamente, redistribución de hogares ricos a pobres. Por lo tanto, renegar de las obligaciones pensionales no sólo afecta a los viejos, sino también a los ricos (tenedores de mayores niveles de papeles de deuda) que los pobres. Este tema está relacionado con el tema (2) de Alesina y Perotti²³, y es *una parte* del tema (3) de Persson y Tabellini²⁴.

5. Redistribución III: fondo común de recursos

La presencia de un nivel alto de gasto ineficiente como resultado de un problema de fondo común de recursos (véase, por ejemplo, Weingast, Shepsle y Johnsen²⁵). Este tema está relacionado con el tema (5) de Alesina y Perotti²⁶, y es *otra parte* del tema (3) de Persson y Tabellini²⁷.

En su sumaria presentación de este problema, Romer²⁸ dice lo siguiente: “algunos trabajos recientes han estudiado la relación entre el nivel de déficit y las instituciones asignadas a la función de definir los presupuestos. La mayoría de estas investigaciones presenta el déficit como resultado de un problema de *recursos de acceso común* en el gasto público”. En esta literatura, pues, dos características son importantes: primera, se atribuye al menos cierta parte del desempeño fiscal (y en particular de la existencia de déficit fiscales persistentes) a la estructura institucional dentro de la cual se toman decisiones de tipo presupuestal. Y segunda, usando una terminología un poco distinta de la del traductor de Romer²⁹, usualmente se identifica el *fondo común de recursos* como la fuente del problema.

²³ Op. Cit. (1995).

²⁴ Op. Cit. (1994).

²⁵ Weingast, Barry L., Kenneth A. Shepsle y Christopher Johnsen (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, en *Journal of Political Economy*, No. 89, Vol. 5. Reimpreso en Persson y Tabellini Op. Cit. (1994). Para una presentación del libro de texto del problema del fondo común de recursos y de sus efectos fiscales, véase Persson y Tabellini, Op. Cit. (2000).

²⁶ Op. Cit. (1995).

²⁷ Op. Cit. (1994).

²⁸ Op. Cit. (2002).

²⁹ *Ibidem*.

De manera intuitiva y general, se dice que existe un *problema de fondo común de recursos* (FCR) cuando se derivan beneficios particulares de una fuente común de recursos. De manera más general, existe un problema de FCR cuando los *beneficios* de una cierta situación social o medida de política son *concentrados*, mientras que los *costos* de la misma son *difusos*. Los problemas presupuestales son, casi por naturaleza, problemas de FCR, ya que la comunidad en su conjunto aporta a los ingresos presupuestales (los costos son difusos), mientras que el gasto público por lo general produce beneficios concentrados en algunos sectores de la población. La subsección 4 estudia mucho más a fondo el problema del FCR.

A partir de esta clasificación se puede apreciar que los conflictos distributivos, ya sea generacionales (tema 4), entre grupos sociales o partidos políticos (tema 3) o entre “regiones” (tema 5), juegan un papel preponderante en la explicación política del déficit fiscal. De esta manera, se puede decir dos cosas: primera, que, dentro de las causas del déficit fiscal, la literatura parece privilegiar las de índole política, y segunda, que, dentro de las causas políticas, la literatura parece privilegiar aquellas que establecen un vínculo explícito entre problemas distributivos y de déficit fiscal. Según esta última visión, la falta de acuerdo social sobre cómo resolver el problema distributivo se resuelve por medio de un exceso de déficit fiscal.

Cabe anotar, sin embargo, que la anterior visión, aunque será la predominante en este artículo, no está exenta de críticos. Por ejemplo, Romer³⁰, aunque sólo describe con algún cuidado dos de los cinco mecanismos mencionados (el primero y el tercero), concluye con una nota pesimista acerca de los modelos de economía política: “Veremos que ambos modelos tienen limitaciones importantes; ninguno de ellos demuestra de modo inequívoco que el mecanismo propuesto provoca una tendencia alcista en el déficit. De modo que si analizamos estos modelos no es porque con ello queramos dar por resuelta la cuestión de las causas del déficit, sino para identificar cuestiones importantes y preguntas sin responder relacionadas con los mecanismos propuestos por los modelos y, más en general, con los modelos de economía política”³¹.

³⁰ Ibídem.

³¹ Ibídem.

B. *SOBRE LA RELACIÓN ENTRE INSTITUCIONES
Y DESEMPEÑO FISCAL*

¿Qué dice la literatura sobre la relación entre diseño institucional y desempeño fiscal desde el punto de vista teórico? Un excelente inicio de discusión a esta pregunta es la introducción que Poterba y von Hagen³² escribieron al volumen *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (véase Poterba y von Hagen³³). Ellos hacen énfasis en que hay un creciente consenso acerca de que los problemas fiscales se pueden entender en el marco del problema del FCR, que surge de la *fragmentación* del proceso presupuestal. Esta es nuestra *consideración 3*. Por lo tanto, un elemento clave de su corrección es la *centralización* del mismo. Esta es nuestra *consideración 4*. La centralización puede ocurrir al menos de tres formas: 1) limitando el número de actores en el proceso presupuestal, 2) centralizando la autoridad presupuestal en las manos de un *entrepreneur* fiscal, y 3) implementando reglas colectivas de toma de decisiones entre los actores relevantes. A su vez, un elemento clave de la centralización es la *transparencia*. Esto conduce a nuestra *consideración 5*. Presupuestos que incluyen numerosas cuentas especiales y que no consolidan toda la actividad fiscal en una sola medida no son transparentes.

Poterba y von Hagen³⁴ afirman que la teoría y la evidencia empírica les permite sacar cuatro lecciones importantes:

1. La aproximación a través del problema del FCR es prometedora, y tiene como implicación que grandes déficit pueden evitarse a través del diseño estratégico del proceso presupuestal. Este último, que para abreviar podemos llamar *diseño procedimental*, se convierte así en una importante alternativa a la aproximación que busca imponer reglas restrictivas sobre los resultados del proceso presupuestal, como las reglas de presupuesto balanceado, los límites al gasto o a los impuestos y los objetivos numéricos. Se

³² Poterba, James M. y Jürgen von Hagen (1999b). "Introduction", en Poterba, James M. y Jürgen von Hagen (editores) (1999a), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Chicago, The University of Chicago Press.

³³ Poterba, James M. y Jürgen von Hagen (editores) (1999a). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research (NBER), Conference Report, Chicago, The University of Chicago Press.

³⁴ Op. Cit. (1999b).

configura así el debate “diseño de reglas” vs. “diseño de procedimientos” en materia fiscal.

La literatura sobre reglas fiscales es amplia, y por razones de espacio es imposible cubrirla aquí. Una buena introducción es la de Poterba³⁵ y sus comentaristas, y los artículos sobre reglas de presupuesto balanceado aparecidos en los *American Economic Association Papers and Proceedings* de mayo de 1996 (Poterba³⁶, Alesina y Perotti³⁷ y Corsetti y Roubini³⁸). Poterba³⁹ sugiere que las reglas de presupuesto balanceado son efectivas, aunque admite que la evidencia no es conclusiva, que no conocemos muy bien cómo predecir los efectos de cambios en instituciones fiscales, y que tampoco es fácil separar los componentes de diversas políticas fiscales. Por otra parte, Alesina y Perotti⁴⁰ argumentan en contra de los objetivos numéricos y las reglas sobre presupuesto balanceado, por dos razones: la primera, que un presupuesto balanceado no necesariamente es óptimo (a veces es *eficiente* tener déficit fiscal), y la segunda, que las reglas sobre presupuesto balanceado generan incentivos para producir contabilidad “creativa” y no transparente. Los mensajes son claros: “Leyes de presupuesto balanceado para gobiernos nacionales probablemente no son una buena idea. [...] Por lo tanto, una hipótesis interesante es que leyes de presupuesto balanceado debieran aplicar a gobiernos subnacionales, pero no a gobiernos nacionales” (Alesina y Perotti⁴¹). En inglés en el original), o “leyes de presupuesto balanceado en el nivel nacional no son ni necesarias ni suficientes para asegurar disciplina fiscal”

³⁵ Poterba, James M. (1997), “Do Budget Rules Work?”, en Auerbach, Alan J. (editor) (1997), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge, MA, The MIT Press. Véase también (1996), NBER, Documento de Trabajo, 5550, Cambridge, MA.

³⁶ Persson, Torsten y Guido Tabellini (2003). *The Economic Effects of Constitutions*, Munich Lectures in Economics in Cooperation with the Council of the Center for Economic Studies (CES) of the University of Munich, Cambridge, MA, The MIT Press.

³⁷ Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1996). “Fiscal Discipline and the Budget Process”, en *American Economic Association Papers and Proceedings*, No. 86, Vol. 2, mayo, pp. 401-407.

³⁸ Corsetti, Giancarlo y Nouriel Roubini (1996). “European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules”, en *American Economic Association Papers and Proceedings*, No. 86, 2, mayo, pp. 408-413.

³⁹ Op. Cit. (1996) y del mismo autor (1997). “Budget Institutions and Fiscal Policy in the US States”, en *American Economic Association Papers and Proceedings*, No. 86, Vol. 2, mayo, pp. 395-400.

⁴⁰ Op. Cit. (1996) y de los mismos autores (1999). “Budget Deficits and Budget Institutions”, en Poterba y von Hagen, Op. Cit. (1999a).

⁴¹ Op. Cit. (1996).

(Alesina y Perotti⁴². En inglés en el original). Esta será nuestra *consideración 6*. De manera similar, Strauch y von Hagen⁴³ comparan reglas contra procedimientos y concluyen que las reglas pueden ser efectivas si se cumplen ciertos requisitos institucionales. Los autores sugieren, sin embargo, que la efectividad del diseño procedimental es más general, y que este puede complementar la efectividad de las reglas. Por lo tanto, concluyen que los países de la EMU (Unión Monetaria Europea) deberían prestar relativamente mayor atención a los procedimientos que a las reglas.

2. Un diseño institucional efectivo del proceso presupuestal promueve una visión *comprehensiva* (*comprehensive*: global o exhaustiva) de los beneficios y costos de las políticas públicas. Esta será nuestra *consideración 7*. Si la centralización descansa en delegar poder a un tomador de decisiones individual, la clave es que este se encuentre menos movido por intereses particularistas que los agentes de gasto. Si la centralización descansa en acuerdos comunes sobre metas fiscales, la clave es que estos acuerdos se alcancen pronto en el proceso presupuestal, que sean negociados por todas las partes interesadas, respaldados con castigos lo suficientemente fuertes como para hacerlos realmente efectivos a lo largo de todo el proceso presupuestal.
3. Las instituciones fiscales importan, no sólo para controlar el déficit fiscal, sino también para mejorar otros aspectos del desempeño fiscal. Esta será nuestra *consideración 8*.
4. Hay una conexión íntima entre el diseño del proceso presupuestal y otras dimensiones de la Constitución Política de un país, tales como la posición del Ejecutivo en relación con la del Legislativo, la fortaleza de los elementos de democracia directa y el tipo de ley electoral. Esta será nuestra *consideración 9*.

⁴² Op. Cit. (1999).

⁴³ Strauch, Rolf R. y Jürgen von Hagen (2001). "Formal Fiscal Restraints and Budget Processes as Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances: US Experience and Possible Lessons for EMU", en *ZEI*, Documento de Trabajo, B 14 2001, Bonn, Zentrum für Europäische Integrationforschung (Center for European Integration Studies), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Los autores distinguen entre dos tipos de procesos presupuestales: los “jerárquicos” y los “colegiados”. Esto conduce a nuestra *consideración 10*. Los primeros atribuyen fuertes prerrogativas al ministro de Hacienda, limitan la capacidad del Legislativo para enmendar la propuesta de presupuesto del Gobierno y enfatizan una elaboración del presupuesto “de arriba hacia abajo”. Los procesos presupuestales colegiados, por su parte, enfatizan el control democrático, las prerrogativas de los agentes de gasto (tanto en el interior del Gobierno como en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo), los *checks and balances* y los derechos de las minorías. Los autores postulan que, de manera muy similar al *trade-off* que ocurre en la literatura de ciencia política entre regímenes mayoritarios y regímenes de representación proporcional⁴⁴, ocurre un *trade-off* entre procesos jerárquicos y colegiados. Así como los regímenes mayoritarios tienden a producir regímenes bipartidistas, gobiernos mayoritarios con alta gobernabilidad y alta polarización política⁴⁵, mientras que los regímenes con representación proporcional tienden a producir regímenes multipartidistas, gobiernos de coalición y una política más consensuada, pero más demorada, los procesos presupuestales jerárquicos conducirían a más disciplina fiscal y a generar ajustes más rápidamente, pero tenderían a satisfacer los intereses de la menor mayoría posible e ignorarían los derechos de las minorías. Los procesos colegiados tendrían las características opuestas.

Alesina y Perotti⁴⁶ consideran el problema del orden (*timing*) de la votación en temas presupuestales. Una propuesta natural es que primero se vote sobre el monto total de gasto y tributación y luego sobre su composición. La intuición es

⁴⁴ Un sistema tiende a ser mayoritario cuando el Legislativo es escogido en elecciones con muchas circunscripciones electorales y pocas curules (típicamente una) por circunscripción. En un régimen de representación proporcional, tiende a haber pocas circunscripciones (en el caso extremo sólo una) y muchas curules por circunscripción. Los sistemas mayoritarios tienden a sobrerrepresentar a los partidos mayoritarios, y usualmente producen un régimen bipartidista, mientras que los sistemas de representación proporcional tienden a dar representación a los partidos minoritarios, y usualmente producen un régimen multipartidista. En un régimen parlamentario, los regímenes de representación proporcional tienden a producir gobiernos de coalición, más estables en materia ideológica (un cambio de un gobierno a otro, usualmente no significa un cambio brusco de desorientación política) pero más inestables en materia de duración.

⁴⁵ En esta literatura se distingue la inestabilidad gubernamental de la inestabilidad o polarización política. La inestabilidad gubernamental está asociada con la duración del gobierno; la inestabilidad política, con el grado de modificación de las políticas cuando hay cambio de gobierno. Los gobiernos de coalición tienden a tener baja duración, pero no a generar polarización política. Los gobiernos mayoritarios, por su parte, tienden a generar polarización política.

⁴⁶ *Op. Cit.* (1996 y 1999).

que el procedimiento contrario podría conducir a que los desacuerdos sobre asignación de recursos se resolviesen con un incremento del tamaño total del presupuesto. Los autores reconocen, sin embargo, que el primer procedimiento podría no ser siempre superior, debido al argumento teórico producido por Ferejohn y Krehbiel⁴⁷, que sugiere que no siempre el tamaño del presupuesto es menor cuando el Legislativo vota primero sobre el tamaño y luego sobre la composición. La *consideración 11* dice, pues, que una idea intuitiva es separar las decisiones presupuestales de modo que, primero, se decida sobre los montos totales de gasto y tributación, y luego, se decida sobre la composición, pero que no se puede descartar que un comportamiento estratégico induzca a los agentes a aprobar un monto de gasto excesivo en la primera etapa presupuestal.

Los autores, basados en los trabajos de Barón⁴⁸ y Barón y Ferejohn⁴⁹, también discuten los efectos de las reglas de enmienda de una propuesta en el Legislativo. Se discuten dos tipos de reglas: “cerradas” y “abiertas”. Esto conduce a nuestra *consideración 12*. Una regla cerrada es aquella en la cual el fijador de la agenda presenta una propuesta, que tiene que ser aprobada o rechazada sin enmiendas. Si es aprobada, no hay más discusión. Si es rechazada, se puede considerar otra propuesta, que también puede ser aprobada o rechazada. En una regla abierta, la propuesta presentada por el fijador de la agenda puede ser modificada por el “piso” del Legislativo. Las reglas cerradas atribuyen más poder al Gobierno y menos al Legislativo, y por lo tanto son más jerárquicas, conducen más rápidamente a una decisión, reflejan mejor las preferencias del Gobierno y contribuyen a una distribución menos equitativa del presupuesto, tanto entre mayorías y minorías como en el interior de las mayorías. En la práctica, unas reglas cerradas le impedirían al Legislativo modificar el tamaño del déficit (con lo cual podrían aumentar el gasto, pero a costa de imponer más impuestos), o, más drásticamente, el tamaño del déficit y del gasto. En este último caso, el Legislativo sólo tendría influencia sobre materias de asignación, pero no de monto.

⁴⁷ Ferejohn, John y Keith Krehbiel (1987). “The Budget Process and the Size of the Budget”, en *American Journal of Political Science*, No. 31, Vol. 1, enero, pp. 296-320.

⁴⁸ Barón, David (1989). “A Non-cooperative Theory of Legislative Coalitions”, en *American Journal of Political Science*, No. 32, Vol. 4, diciembre, pp. 811-828, y del mismo autor (1991). “Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control”, en *American Journal of Political Science*, No. 35, pp. 57-90.

⁴⁹ Barón, David y John Ferejohn (1989). “Bargaining in Legislatures”, en *American Political Science Review*, No. 83, Vol. 4, diciembre, pp. 1181-1206.

Por último, Alesina y Perotti⁵⁰ discuten acerca de la transparencia del presupuesto. Existe un acuerdo generalizado acerca de que la falta de transparencia y la confusión de los votantes impide un control efectivo del presupuesto, especialmente cuando se necesitan ajustes fiscales sustanciales. Mientras menos el electorado conozca y entienda el proceso presupuestal, hay más posibilidades de que los políticos actúen estratégicamente y usen déficit fiscales y gasten en exceso para lograr objetivos oportunistas. Los autores identifican un conjunto de prácticas comunes por medio de las cuales se resta transparencia al proceso presupuestal: 1) proyecciones optimistas de variables macroeconómicas claves; 2) proyecciones optimistas de los efectos de diversas políticas sobre el presupuesto; 3) uso creativo y estratégico de lo que se incluye y lo que se deja por fuera del presupuesto; 4) uso estratégico de las proyecciones (ajustes del presupuesto no necesariamente son ajustes fiscales reales), y 5) uso estratégico de la presupuestación plurianual (en la cual los ajustes se dejan para los siguientes años).

De otra parte, alguna literatura estudia formalmente el tema de qué forma de centralización puede ser realmente efectiva para controlar las dificultades introducidas por el problema del FCR. Persson y Tabellini⁵¹ hacen una presentación más favorable de las reglas abiertas en los derechos de enmienda que los artículos de Alesina y Perotti recién citados, pero también llaman la atención sobre los supuestos irreales en los cuales se basa la literatura teórica en esa materia (en particular, el supuesto de un tamaño dado del Estado).

Persson y Tabellini⁵² también estudian si la separación de poderes presupuestales por medio de la asignación de distintos fijadores de agenda a diferentes problemas (dilusión del poder de agenda) se puede hacer sin reintroducir el problema del FCR. La dilusión del poder de agenda se hace aprovechando la división del orden (*timing*) de la votación. El orden de la votación que los autores consideran es el clásico en el cual primero, con un fijador de agenda, se determina el gasto agregado y luego, con otro fijador de agenda, se toman las decisiones en materia de asignación. Los autores muestran que esa separación de poderes es de hecho óptima: la separación de poderes puede sin ambigüedad jugar en favor de los votantes una vez se introducen problemas de agencia. Este, juzgamos, es un

⁵⁰ Op. Cit. (1996 y 1999).

⁵¹ Op. Cit. (2000).

⁵² *Ibidem*.

resultado muy importante, que conduce a nuestra *consideración 13*: esta sostiene que la separación de las decisiones presupuestales de modo que primero, se decida sobre los montos totales de gasto y tributación, y luego, sobre la composición, puede ser, de hecho, óptima (a diferencia de lo contemplado en la *consideración 11*), siempre que el fijador de la agenda no sea el mismo en ambos casos.

Para terminar, von Hagen y Harden⁵³ estudian formalmente el problema del tipo de centralización óptima. Los autores consideran dos formas de centralización: por común acuerdo de los agentes (“ministros”) de gasto en el gabinete, o por medio de una posición estratégica de un miembro individual del Gobierno. En el primer caso, todos los agentes de gasto primero convienen en unos límites de gasto, y luego, una vez convenidos esos límites, se toman las decisiones de gasto. Von Hagen y Harden⁵⁴ muestran formalmente que este procedimiento resuelve el problema introducido por el problema del fondo común de recursos propiamente dicho, pero no resuelve el problema introducido por la valoración política del gasto.

En el segundo caso, se le otorga una posición estratégica a un miembro del gabinete (el “ministro de Hacienda”). Esto se puede hacer de tres formas: por medio de negociaciones bilaterales entre el ministro de Hacienda y cada uno de los ministros de gasto, o dándole al ministro de Hacienda, o bien poder de fijación de agenda, o bien poder de veto, en las reuniones de gabinete donde las decisiones presupuestales se toman colectivamente. Von Hagen y Harden⁵⁵ muestran que el primer procedimiento, las negociaciones bilaterales, tiene el potencial de disminuir las dos fuentes de distorsiones, tanto el problema del FCR propiamente dicho como la valoración política del gasto, pero puede producir cualquier resultado entre la solución descentralizada y la solución colectivamente óptima, dependiendo de la capacidad de negociación del ministro de Hacienda. Si las decisiones se toman colectivamente, la teoría sugiere que dotar al ministro de Hacienda de poder de fijación de agenda, incluso si tiene bajo poder de negociación, puede ser más efectivo que dotarlo de poderes de veto. Esto conduce a nuestra *consideración 14*.

⁵³ Von Hagen, Jürgen y Ian Harden (1996), “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, en *Fondo Monetario Internacional*, Documento de trabajo, WP/96/78, Washington, DC: IMF, Fiscal Affairs Department. De los mismos autores (1995), “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, en *European Economic Review*, No. 39, pp. 771-779.

⁵⁴ *Ibidem*, 1995 y 1996.

⁵⁵ *Ibidem*, 1995 y 1996.

C. *SOBRE LA EVIDENCIA EMPÍRICA*

La relación entre política y déficit ha sido ampliamente estudiada para los países industrializados. La gran diversidad en resultados fiscales de estos países usualmente ha sido considerada como evidencia en favor de los modelos de economía política, ya que la varianza en los factores económicos no logra explicar las grandes diferencias fiscales observadas, lo que sugiere que otro tipo de factores, como los políticos, tal vez sí puedan hacerlo. Roubini y Sachs⁵⁶ encuentran que la tendencia generalizada al incremento de los déficit que se produjo después de la crisis petrolera de 1973 fue mucho más aguda en países con gobiernos de corta duración, usualmente compuestos por coaliciones de varias fuerzas políticas en regímenes parlamentarios (véase nota de pie de página 45). Sin embargo, no se halló evidencia de que el grado de fortaleza del Gobierno tenga incidencia en la persistencia del déficit (el déficit es solo ligeramente más persistente en gobiernos débiles que en gobiernos fuertes), lo cual es interpretado⁵⁷ como falta de sustento empírico a las predicciones del modelo de estabilización retardada de Alesina y Drazen⁵⁸.

Grilli, Masciandaro y Tabellini⁵⁹ hacen un hallazgo relacionado: casi todos los países industrializados altamente endeudados están gobernados con un sistema muy sesgado hacia la representación proporcional. Esto sugiere que la relación entre gobiernos débiles y déficit altos es causal, ya que el régimen electoral es invariante ante choques económicos.

Von Hagen y Harden⁶⁰, usando un índice construido por von Hagen⁶¹ que tiene en cuenta la fortaleza de la posición del ministro de Hacienda, los límites a la posibilidad de enmienda parlamentaria, los procedimientos de votación, el grado

⁵⁶ Roubini, Nouriel; Jeffrey D. Sachs (1989). "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, No. 33, mayo, pp. 903-933.

⁵⁷ Romer, *Op. Cit.*

⁵⁸ *Op. Cit.*

⁵⁹ Grilli, Vittorio; Donato, Masciandaro, y Guido, Tabellini (1991). "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", en *Economic Policy*, No. 13, octubre, pp. 341-392. Reimpreso en Persson y Tabellini (1994), *Op. Cit.*

⁶⁰ Von Hagen, Jürgen; Harden, Ian (1995). "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", en *European Economic Review*, No. 39, pp. 771-779.

⁶¹ Von Hagen, Jürgen (1992). "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the EC", *Economic Papers 96*, Brussels: European Commission.

de transparencia y el grado de limitación de la flexibilidad para los ministros de gasto, encuentran que hay una fuerte correlación entre el índice propuesto y la situación de las finanzas públicas.

En general, pues, la evidencia empírica sugiere que los factores políticos son importantes para entender el déficit. Dentro de los factores políticos más importantes estarían la presencia de gobiernos divididos y el hecho de que el poder de definir los presupuestos esté repartido. Sin embargo, la evidencia empírica no respalda la idea del uso de la deuda pública como una variable estratégica entre gobiernos de un país con alta inestabilidad política. Adicionalmente, el hecho de que la debilidad del Gobierno sea causa del déficit pero no de su persistencia parece no ofrecerle mucho respaldo a las ideas de estabilización retardada. Esto conduce a nuestra *consideración 15*.

Presentan una evidencia empírica reciente Persson y Tabellini⁶². Ellos estudian los efectos de variaciones en dos dimensiones constitucionales, la dimensión “regímenes parlamentarios *versus* regímenes presidenciales” y la dimensión “regímenes mayoritarios *versus* regímenes de representación proporcional” (véase nota de pie de página número 45), para explicar la política fiscal. Los autores consideran dos tipos de variaciones: la que se da entre países, y la que resulta a lo largo del tiempo.

Con respecto a la variación entre países, los autores encuentran evidencia de que 1) los regímenes presidenciales y las elecciones mayoritarias tienden a reducir el tamaño del Gobierno, en un monto próximo al 5% del PIB; 2) en materia de composición del gasto, las elecciones mayoritarias cortan el gasto en seguridad social (Estado del bienestar) en alrededor de 2% a 3% del PIB. Los regímenes presidenciales apuntan en la misma dirección, pero con resultados menos robustos. El efecto sobre composición del gasto es más fuerte en democracias más establecidas. Además, las democracias más establecidas tienden a tener mayores sistemas de seguridad social, pero sólo si son parlamentarias-proporcionales; 3) en materia de déficit fiscal, las elecciones mayoritarias parecen conducir a menores déficits fiscales, en un orden del 2% del PIB. No parece haber grandes diferencias entre regímenes presidenciales y parlamentarios.

⁶² Persson, T.; Tabellini, G. (2003). *The Economic Effects of Constitutions*, Munich Lectures in Economics in Cooperation with the Council of the Center for Economic Studies (CES) of the University of Munich, Cambridge, MA, The MIT Press.

En síntesis, los regímenes mayoritarios tienden a producir un Estado más pequeño, menos Estado del bienestar y menos déficit. Los regímenes presidenciales tienden a recortar el tamaño del Estado, reducen el tamaño del Estado del bienestar, pero menos, y no tienen efecto apreciable sobre el déficit fiscal. Esto conduce a nuestra *consideración 16*.

Con respecto a la variación a lo largo del tiempo, Persson y Tabellini⁶³ observan que el tamaño del Estado, el tamaño del Estado del bienestar y los déficit aumentaron en todas partes en la década de los años setenta y en la primera parte de la década de los ochenta. Los autores encuentran que el crecimiento del gasto total fue mucho mayor en democracias proporcionales y parlamentarias. Los regímenes presidenciales tuvieron un crecimiento mucho menor, mientras que los regímenes mayoritarios tuvieron un desempeño intermedio. También encontraron que la persistencia del gasto es menor en los regímenes presidenciales que en los parlamentarios, a pesar de que la persistencia del gasto en el Estado del bienestar no difiere entre regímenes. Por último, los déficit respondieron menos y fueron menos persistentes en los países presidenciales en comparación con los países parlamentarios.

D. EL PROBLEMA DEL FONDO COMÚN DE RECURSOS

En este trabajo se hará énfasis en la explicación de la persistencia del déficit fiscal basada en el problema del FCR. La razón por la cual se privilegia este problema sobre las otras cuatro explicaciones de la persistencia del déficit fiscal identificadas en la subsección 1 es porque intuitivamente parece la más correcta. Esto requiere cierta explicación. Algunas de las otras explicaciones, o bien no son intuitivamente atractivas para el caso colombiano, o bien, como se vio en la subsección 3, enfrentan problemas cuando se confrontan con la evidencia empírica. Por ejemplo, no parece ser el caso que el déficit persistente de Colombia se deba a la existencia de gobiernos conservadores que dejan altos niveles de deuda para impedir que gobiernos más propensos al gasto puedan llevar a cabo sus planes. A esta visión, de acuerdo con la *consideración 15*, tampoco la favorece la evidencia empírica internacional. De otra parte, tampoco parece intuitivamente correcto que el déficit colombiano sea el resultado de un juego de señalización de

⁶³ *Ibidem*.

capacidades políticas. La explicación del déficit con base en las ideas de estabilización retardada, por su parte, no suena implausible para Colombia. Sin embargo, de acuerdo con la *consideración 15*, no es una idea muy respaldada por los datos. Esta idea, en todo caso, puede rescatarse, ya que, como veremos adelante, de acuerdo con un trabajo de Velasco⁶⁴, el problema del FCR y las ideas de estabilización retardada pueden unificarse. En cuarto lugar, dados los severos problemas pensionales colombianos, la idea de un déficit como consecuencia de problemas de política intergeneracional no puede descartarse. Pero el problema pensional también puede caracterizarse como un problema de FCR típico: en un sistema pensional de prima media, los aportes van a un fondo común, y los beneficiarios de ese fondo quieren extraer unos beneficios mayores que los aportes que hicieron al mismo.

De otro lado, en Colombia es manifiesto el conflicto distributivo que se plantea en torno al presupuesto. El atractivo del FCR es que constituye la explicación política del déficit fiscal basada en conflictos distributivos más general que existe, ya que admite múltiples interpretaciones. Tal como señala Velasco⁶⁵, el problema del FCR no tiene que ser interpretado exclusivamente como un problema de intereses geográficamente dispersos. Velasco considera tres posibles interpretaciones: 1) hay ministros o comités parlamentarios sectoriales con intereses especiales que dominan a un ministro de Hacienda débil; 2) el gasto pueden fijarlo las autoridades fiscales descentralizadas que representan áreas geográficas particulares, o 3) las transferencias pueden determinarlas las empresas estatales que arrojan pérdidas y que enfrentan restricciones presupuestales “blandas”. De hecho, se le puede dar al problema del FCR la interpretación más general posible, para asimilarlo al problema distributivo mismo. En este sentido, el distributivo podría definirse como el de la distribución de los beneficios privados de un bien colectivo, noción a la que alude directamente la definición del problema del FCR.

Sin embargo, por exhaustividad es conveniente anotar que la literatura sobre el problema del FCR no está libre de críticas. Por ejemplo, Romer⁶⁶ señala que:

⁶⁴ Velasco, Andrés (1999). “A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms”, en Poterba, James M.; von Hagen, Jürgen (editores) (1999a). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Chicago, The University of Chicago Press.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Op. Cit.*

“como modelo de déficit, esta explicación tiene varias limitaciones. En primer lugar, no está claro por qué una cantidad relativamente pequeña de actores involucrados en el proceso de definición del presupuesto podría no hallar un modo de acordar un resultado que evitase esta ineficiencia. Segundo, el gasto destinado a beneficiar estos intereses particulares no representa más que una pequeña parte del total del gasto público, de modo que quizás no sea suficiente para que el problema de los recursos comunes produzca una tendencia deficitaria significativa. Y en tercer lugar, el modelo (en su versión básica) predice la tendencia de los gastos más que la del déficit”. Creemos, sin embargo, que ninguno de estos reparos es insalvable. Los dos primeros tienen un alto contenido empírico, y es en ese terreno donde se deben resolver. ¿Son pocos los actores involucrados en un proceso presupuestal concreto? ¿El gasto público que beneficia intereses particulares es sólo una pequeña parte del gasto total? De otra parte, incluso si el número de actores envueltos en el proceso presupuestal es reducido, eso no necesariamente quiere decir que los problemas de acción colectiva que esos actores enfrentan son fáciles de resolver. Por último, el tercer reparo sí parece más de fondo, y a él se dirige la atención más adelante. Por estas razones, a pesar de las críticas, parece que la utilidad de la explicación del déficit basada en el problema del FCR sigue siendo muy alta.

A continuación, en la subsección 1, se estudiará la que es considerada como la aportación seminal a la teoría sobre el FCR, que es adecuada para el análisis de por qué ese problema puede causar exceso de gasto. En la subsección 2 se estudiará una formalización un poco distinta del problema, que pretende avanzar, a nuestro juicio, de manera incompleta, en el problema de cómo explicar el exceso de déficit. En la subsección 3 se describen unos sencillos aportes teóricos, basados en la idea del “precio tributario”, que formalizan la idea del exceso de gasto causado por el problema del FCR. También se ofrece una idea sencilla de por qué el problema del FCR puede causar déficit fiscales. Por último, se identifican unas condiciones necesarias para impedir que el problema de la asignación o distribución de los recursos afecte las decisiones sobre el tamaño del Estado y del déficit presupuestal.

1. El exceso de gasto: el trabajo de Weingast, Shepsle y Johnsen⁶⁷

Aunque la literatura que explota la idea del FCR es ya muy numerosa, existe consenso en que un artículo seminal de mucha importancia fue el de Weingast,

Shepsle y Johnsen⁶⁸. Por tanto, vale la pena revisar sus ideas básicas. En este artículo se considera la adopción de una política (un “proyecto”) que beneficia a una circunscripción política asociada con una región geográfica. La variable x mide la escala o tamaño del proyecto, y el subíndice j describe la circunscripción beneficiada por el proyecto (se supone que un proyecto sólo beneficia una circunscripción). Los beneficios económicos del proyecto están descritos por la función $b(x)$. Los costos, por su parte, están descritos por la función $c(x)$, que tiene tres componentes: $c(x) = c_1(x) + c_2(x) + c_3(x)$. El término $c_1(x)$ corresponde a los gastos (pecuniarios) efectuados en la circunscripción donde se realiza el proyecto, $c_2(x)$ representa los gastos (pecuniarios) realizados fuera de la circunscripción beneficiada, y $c_3(x)$ los costos no pecuniarios impuestos sobre la circunscripción beneficiada (externalidades no pecuniarias).

Weingast, Shepsle y Johnsen⁶⁹ consideran tres casos relevantes. En el primero, de eficiencia económica (que se llamará “problema E”), un planificador trataría de resolver el siguiente problema convencional:

$$\max_x E(x) = b(x) - c(x)$$

Dados los supuestos usuales de concavidad y convexidad de las funciones $b(x)$ y $c(x)$, el problema de eficiencia económica tiene una única solución, x^E .

El segundo caso considerado es el de politización de los gastos (“problema P”). En este caso, para ver más claramente el *problema de la valoración política del gasto*, se supone que sólo hay una circunscripción política. Bajo estas circunstancias, el planificador, que se supone es un político, trata de resolver el siguiente problema:

$$\begin{aligned} \max_x P(x) &= [b(x) - c_1(x) + c_2(x)] - [c_1(x) + c_2(x) + c_3(x)] \\ &= b(x) - c_3(x) \end{aligned}$$

En otras palabras, el político que representa la circunscripción internaliza dentro de *sus* beneficios los gastos pecuniarios que la realización del proyecto demanda

⁶⁷ Op. Cit., 1981.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Op. Cit.

dentro de la circunscripción. Como sólo hay una circunscripción, los gastos pecuniarios totales deben incluir $c_1(x)$ y $c_2(x)$. Esos gastos deben beneficiar a algún o algunos contratistas de la circunscripción, y el político que la representa obtiene ventajas políticas, no sólo por “llevar” el proyecto a la región, sino también por beneficiar a los contratistas de la misma. La solución del problema P es una escala de proyecto x^P , y puede mostrarse que $x^P > x^E$. Dicho de otra manera, el hecho de que los beneficios políticos del proyecto sean distintos de los beneficios económicos hace que la demanda política por el proyecto induzca una escala del mismo subóptimamente grande desde el punto de vista económico, pero óptima desde el punto de vista político.

En tercer lugar, se considera el “problema N ”, en el que, para analizar el *problema de la difusión de costos y la concentración de beneficios*, se supone que existen varias circunscripciones. El problema que el político trata de resolver es el siguiente:

$$\max_x N_j(x) = b(x) + c_1 - t_j T(x) - c_3(x)$$

Como se puede apreciar, el político no internaliza como beneficio el gasto pecuniario que se hace en otras regiones ($c_2(x)$), pero a cambio tampoco internaliza como costos pecuniarios la totalidad de los costos, sino sólo la fracción de los costos pecuniarios que la circunscripción j tiene que sufragar. Si el total de los costos pecuniarios del proyecto se paga con impuestos, entonces $T(x) = c_1(x) + c_2(x)$, donde $T(x)$ es el total de impuestos que se deben cobrar para financiar el proyecto. Se supone, sin embargo, que no todos los impuestos provienen de la región j (en el problema del FCR los costos son difusos). Esta región sólo tiene que pagar una fracción t_j del total de los costos del proyecto. El político que representa la región sólo internaliza como costos aquellos gastos pecuniarios que recaen sobre su circunscripción, y los costos no pecuniarios. Puede demostrarse que, en un amplio conjunto de circunstancias, $x^N > x^P$ ⁷⁰. Puede demostrarse, además, que el grado de desviación con respecto a la eficiencia económica aumenta con el número de circunscripciones. Mientras más circunscripciones haya, más ineficientemente grande (desde el punto de vista económico) será x^N . Esta es la *consideración 17*.

En síntesis, el trabajo de Weingast, Shepsle y Johnsen⁷¹ indica que tres mecanismos influyen el escogimiento político óptimo (y económicamente subóptimo)

⁷⁰ La condición necesaria para que esto ocurra es que $c'_1 > t_j(c'_1 + c'_2)$.

⁷¹ Op. Cit.

del tamaño del proyecto: el mecanismo político de contabilidad de beneficios y costos (véase problema P), el mecanismo de división entre circunscripciones (concentración de beneficios, véase problema N) y el mecanismo de tributación (difusión de costos, véase problema N). De esta manera, puede decirse que el problema del FCR en realidad se convierte en dos problemas: en el primero, que se puede llamar el *problema de la valoración política*, se admite que los políticos pueden hacer una valoración distinta de la que harían los economistas acerca de los beneficios y costos de una determinada política: esta será la *consideración 18*. En el segundo, que se puede llamar el *problema del FCR propiamente dicho*, se produce la concentración de beneficios y la difusión de costos: esta será la *consideración 19*. Se tendrán muy presentes estos dos problemas más adelante.

Para terminar la discusión sobre el trabajo de Weingast, Shepsle y Johnsen⁷², vale la pena mencionar otros tres resultados interesantes: primero, que el vector de proyectos x^N (el conjunto de proyectos que satisfacen el problema N de cada político) es un equilibrio de Nash. Esto quiere decir que, dado que el vector x^N es económicamente ineficiente en el sentido de Pareto, el hecho que también sea un equilibrio (de Nash) implica que es un equilibrio ineficiente. El segundo resultado es que no siempre un vector x^C de proyectos que satisfagan unas restricciones cooperativamente impuestas sobre el tamaño de los proyectos será unánimemente preferido al vector x^N . El tercer resultado es que el vector de proyectos que maximizaría una función de utilidad social que internalice las externalidades que los proyectos de unos imponen sobre los otros es x^P , no x^E . Estos tres resultados en conjunto indican que las ineficiencias económicas introducidas por los problemas de valoración política y del FCR propiamente dicho son muy difíciles de superar a través de cualquier procedimiento colectivo de toma de decisiones.

2. La existencia del déficit I: el trabajo de von Hagen y Harden⁷³

El trabajo de Weingast, Shepsle y Johnsen⁷⁴ ilustra bastante bien la naturaleza del problema del FCR. Sin embargo, de ese trabajo no se deriva una relación directa

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Op. Cit.*

⁷⁴ *Op. Cit.* Otras referencias citadas en este contexto son Chari, V. V.; Cole, Harold (1993a). "A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending", Federal Reserve Bank of Minneapolis Research

entre este problema y la persistencia del déficit fiscal. Ese trabajo simplemente señala que el problema del FCR produce una demanda subóptimamente grande de gasto público. Pero más gasto público, como lo señalan Alesina y Perotti (1995) y Romer (2002) (véase subsección 4), no necesariamente implica mayor déficit fiscal. Sorprendentemente, la literatura que vincula el problema del FCR con la persistencia del déficit fiscal es más bien escasa.

Sólo se han hallado tres documentos donde ese vínculo se analiza explícitamente: el de Persson y Tabellini (2000), el de von Hagen y Harden (1996) y el de Velasco (1999). El primer trabajo, sin embargo, no es satisfactorio como explicación del déficit fiscal, porque muestra que el déficit surge de un modelo de dos periodos en donde se supone que el gasto público produce beneficios en los dos periodos, pero que el Gobierno sólo puede cobrar impuestos en el segundo. Esta explicación de la existencia del déficit fiscal, que simplemente lo *supone*, es, a nuestro juicio, insatisfactoria.

El trabajo de von Hagen y Harden (1996) propone una explicación distinta de la existencia del déficit⁷⁵. Como se verá a continuación, esa explicación, aunque intuitiva y simple, tampoco es enteramente satisfactoria, porque no está directamente relacionada con el problema del FCR. Sin embargo, el trabajo de von Hagen y Harden⁷⁶ tiene otras razones de interés, porque, como se vio en la sección 2, intenta analizar formalmente los efectos de diversos arreglos institucionales sobre el grado de ineficiencia económica que se obtiene en el desempeño presupuestal.

Una parte del trabajo de von Hagen y Harden⁷⁷ reproduce el resultado, ya para estas alturas convencional (debido a esto no se reporta en detalle), de que el nivel de gasto óptimo bajo un procedimiento centralizado de tomas de decisiones presupuestales es inferior al nivel de gasto bajo un procedimiento descentralizado. La razón, como se vio en el trabajo de Weingast, Shepsle y Johnsen⁷⁸, es doble.

Department, *Staff Report*, No. 153; y Chari, V. V.; Cole, Harold (1993b). "Why Are Representative Democracies Fiscally Irresponsible?", en *Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department*, Reporte de Dirección, No. 163.

⁷⁵ Un trabajo relacionado, del mismo nombre pero de fecha anterior, es el de von Hagen y Harden (1995). Este último, sin embargo, no discute explícitamente el problema del déficit.

⁷⁶ *Op. Cit.*

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ *Op. Cit.*

Por una parte, está la valoración política del gasto que hace cada responsable del mismo. Por otra parte, está el problema del FCR propiamente dicho.

Ahora la pregunta es: ¿conduce esto a la existencia de un déficit fiscal? Von Hagen y Harden⁷⁹ argumentan que sí: “nosotros mostramos formalmente que el problema del FCR conduce simultáneamente a un gasto excesivo y a un déficit excesivo; [...] ambos son aspectos del mismo problema”.

Para considerar la existencia del déficit, von Hagen y Harden⁸⁰ analizan un modelo simple de dos períodos. En el caso centralizado, el Gobierno trata de minimizar la siguiente función de pérdidas V :

$$V = - \sum_i \frac{\alpha}{2} (x_i - x_i^*)^2 - \frac{m}{2} (\sum_i x_i - D)^2 - \beta \left[\sum_i \frac{\alpha}{2} (x_i' - x_i^{*'})^2 + \frac{m}{2} (\sum_i x_i' - \rho D)^2 \right]$$

En esta función de pérdidas, x_i es el nivel de gasto asignado al sector i , que sólo produce beneficios al citado sector; el asterisco denota el nivel deseado de una variable por parte del “interesado en el gasto” sectorial; α es un factor de ponderación; m es la fracción del fondo común cuyo financiamiento interioriza el formulador de política; D es el tamaño del endeudamiento o déficit en el primer período, β es el *factor subjetivo* de descuento intertemporal ($\beta = 1/(1 + \delta)$, donde δ es la tasa de descuento intertemporal), las variables denotadas con primas son variables del segundo período y $\rho = 1 + r$ es el *factor objetivo* de descuento intertemporal (r es la *tasa* de interés del mercado).

La solución centralizada de este problema conduce al siguiente nivel de déficit en el primer período:

$$(1) \quad D_c = [n(x^* - \beta\rho x^{*'})] / [1 + \beta\rho]^2$$

Para analizar la expresión (1), es conveniente suponer que $x^* = x^{*'}$. En este caso, puede verse que hay déficit si y sólo si $\beta\rho < 1$. En otras palabras, para que haya déficit cuando las metas de gasto son constantes intertemporalmente, es necesario

⁷⁹ Op. Cit.

⁸⁰ *Ibidem*.

que la tasa de descuento intertemporal del planificador sea mayor que la del mercado, es decir, que el planificador le otorgue menos importancia al futuro que el mercado.

En el caso descentralizado, cada agente tomador de decisiones de gasto trata de maximizar la siguiente función de utilidad:

$$U_i = \gamma x_i - \frac{\alpha}{2}(x_i - x_i^*)^2 - \frac{m_i}{2}(\sum_i x_i - D)^2 + \beta \left[\gamma x'_i - \frac{\alpha}{2}(x'_i - x_i^{*'})^2 - \frac{m_i}{2}(\sum_i x'_i + \rho D)^2 \right]$$

En este caso, U_i es la función de pérdidas que cada ministro del gasto trata de minimizar. Cada ministro del gasto sólo tiene interés por el gasto que ocurre en su sector (concentración de beneficios). Adicionalmente, el término γx_i , donde γ es una constante tal que $\gamma > 0$, refleja la valoración política que cada ministro hace sobre el gasto que logra en su sector. De esta manera se refleja el problema político de que se hablaba anteriormente. Por último, ya que $m_i < m$ (se supone que $m_i n = m$), debe apreciarse que a cada ministro del gasto sólo le importa la carga tributaria que afecta a su circunscripción (difusión de costos).

La solución descentralizada de este problema conduce al siguiente nivel de déficit en el primer período⁸¹:

$$(2) \quad D_d = [(\gamma/\alpha)n[1 - \beta\rho] + n(x^* - \beta\rho x^{*'})] / [1 + \beta\rho^2]$$

Puede verse que, si hay déficit (es decir, si $\beta\rho < 1$), éste es mayor en el caso descentralizado (expresión (2)) que en el centralizado (expresión (1)), debido al término γ en la expresión (2). Sin embargo, a diferencia de lo que reportan von Hagen y Harden⁸² (véase nota 1), si $\gamma = 0$, el déficit en los casos centralizado y descentralizado será igual. En otras palabras, el problema del FCR propiamente dicho afecta el tamaño del gasto, pero no el del déficit (técnicamente, D_d no

⁸¹ Von Hagen y Harden (1996) reportan el siguiente resultado:

$$D_d = [(\gamma/\alpha)n[1 - \beta\rho((\alpha + m_i) / (\alpha + m))] + n(x^* - \beta\rho x^{*'})] / [1 + \beta\rho^2((\alpha + m_i) / (\alpha + m))]$$

El resultado que se presenta aquí no es idéntico al de ellos, lo cual podría revelar un error en el artículo de von Hagen y Harden, *ibídem*.

⁸² *Ibídem*.

depende de m_i) este está enteramente determinado por la impaciencia intertemporal de los formuladores de política, y puede verse agravado por el problema de la valoración política intratemporal.

En síntesis, puede decirse lo siguiente: primero, el problema del exceso de gasto se explica por dos factores: uno, la valoración política de los beneficios y costos del gasto (representada por el término γ), y dos, el problema del FCR propiamente dicho (representado por el término x_p , que describe la concentración de beneficios, y por el término m_p , que describe la difusión de costos). Esto está enteramente en línea con las *consideraciones 18 y 19* introducidas en la subsección 1. Segundo, el problema del déficit fiscal se explica por un factor, que puede llamarse el problema de la valoración política *intertemporal* de los beneficios y costos del gasto (representada por el término $\beta\rho$). Esto conduce a la *consideración 20*. Tercero, el problema de la valoración política de los beneficios y costos del gasto (representada por el término γ), que para ser más específicos se puede llamar el problema de la valoración política *intratemporal*, contribuye a agravar el problema del déficit fiscal. Esta es la *consideración 21*. Por su parte, el problema del FCR propiamente dicho, a diferencia de lo que sostienen von Hagen y Harden ((1996), no tiene ningún impacto sobre el déficit fiscal.

3. La existencia del déficit II: un desarrollo simple a partir de los trabajos de Castellanos y Buitrago⁸³ y Castellanos y Tobón⁸⁴

A partir de la revisión de la literatura hasta el momento efectuada, puede plantearse que el problema del FCR no produce per se un déficit fiscal persistente. La *causa* del déficit fiscal según esta literatura es la valoración política intertemporal, que hace que los políticos le asignen menos importancia al futuro que lo que sería óptimo socialmente hablando. Naturalmente esta es una distorsión importante, pero queda en el aire la pregunta de si un fenómeno como el problema del FCR propiamente dicho, que es capaz de generar exceso de gasto, tiene también la capacidad de generar déficit fiscal.

⁸³ Castellanos, Daniel; Buitrago, Gelkha (1998). "An Explanation of a Fiscal 'Tragedy of the Commons' Beyond Redistributive Taxation", en *Documento CEDE 98-21*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

⁸⁴ Castellanos, Daniel; Tobón, Carolina (1999). "Sobre la relación entre el tamaño del Estado y la redistribución", tesis de grado de maestría, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Se argumentará aquí que una muy sencilla extensión de la literatura sobre el problema del FCR puede, en efecto, dar cuenta de la existencia de un déficit fiscal persistente⁸⁵. Como preludeo a esa argumentación, se proveerá una formalización, basada en la idea de los precios tributarios, del exceso de gasto causado por el problema del FCR.

a. Una formalización del exceso de gasto causado por el FCR

Considérese una economía con n agentes homogéneos, en dos sentidos: primero, todos los agentes cuentan con el mismo nivel de ingreso y , dado exógenamente, y segundo, todos exhiben iguales preferencias con respecto a los niveles deseados de gasto público y tasas de tributación. Desviaciones con respecto a esos niveles deseados de gasto y tributación afectan la utilidad individual, de acuerdo con la siguiente función de pérdidas (al estilo de von Hagen y Harden (1995 y 1996)⁸⁶:

$$(3) \quad L = -1/2(g - g^*)^2 - \alpha/2(t - t^*)^2$$

donde L es una función de pérdidas tal que tiene su máximo en cero, g es el gasto estatal per cápita, t es la tasa (proporcional promedio) de tributación sobre el nivel de ingreso, α es una constante de ponderación tal que $\alpha > 0$, y el superíndice * denota niveles deseados de las variables.

El problema de los n agentes es llegar a una decisión *social* sobre las variables de la política fiscal (g y t). El proceso político que produce la decisión colectiva o social podría modelarse usando, por ejemplo, la solución de negociación de Nash (*Nash bargaining solution*), pero en este caso sencillo, el uso de esa técnica daría el mismo resultado que resolver el problema individual de minimizar las pérdidas en la expresión (3), sujeta a la tradicional restricción presupuestal del caso, y a la siguiente expresión:

$$(4) \quad g^* = t^* y B$$

Supóngase que la tasa de tributación deseada t^* está dada y no varía. El gasto deseado g^* , en cambio, puede variar, dependiendo del valor del parámetro B ,

⁸⁵ Se seguirá cercanamente aquí el trabajo de Castellanos y Tobón, *Op. Cit.*, que a su vez hace otras labores de desarrollo sobre el trabajo de Castellanos y Buitrago, *Op. Cit.*

⁸⁶ Nótese que se está ignorando el problema de la valoración política.

según la expresión (4). Debe apreciarse que los agentes interiorizan la restricción presupuestal si y sólo si $B = 1$.

¿Qué es y de qué depende el parámetro B ? Se dirá que B es el *beneficio tributario* individual, que puede definirse como el inverso del *precio tributario* P de una unidad adicional de gasto público. Formalmente:

$$(5) \quad B^{-1} \equiv P \equiv (dt / dg) / y$$

Conceptualmente, el precio tributario es la cantidad adicional de impuestos que una persona está dispuesta a pagar por cada unidad adicional de gasto público⁸⁷. La variable B se puede considerar la clave del problema, ya que, si $B > 1$, entonces hay un problema de FCR, porque la gente no percibe el costo tributario del gasto que demanda. Esta es la *consideración 22*.

A diferencia de lo que podría parecer a primera vista, el valor del parámetro B no depende de preferencias individuales. Por el contrario, depende del régimen institucional vigente. Hay por lo menos dos caminos que conducen a distintos valores de B :

1. Cuando existe una política explícita de redistribución.
2. Cuando hay regímenes institucionales de gasto distintos.

En el primer caso, hay transferencias deliberadas de ingreso en la sociedad entre agentes con distintos niveles de ingreso (de ricos a pobres). En este caso los ricos tendrían un $B < 1$, y los pobres un $B > 1$. Este camino se explora en la subsección 4.

Para el segundo caso, considérense dos tipos de regímenes institucionales, el régimen con gasto *global* y el régimen con gasto *focalizado* (o focal, para abreviar). En el primero, si un individuo recibe un gasto per cápita g_g , todos los individuos de la sociedad lo reciben. En el segundo, todos los individuos de la sociedad están agrupados en I ($I < n$), grupos que, por simplificar, se supondrá de igual tamaño, n_i , donde $n_i = n/I$. Cada individuo pertenece a un solo grupo. En este caso, si un

⁸⁷ Para una discusión del libro de texto, véase Stiglitz, Joseph E. (1988). *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch, editor.

individuo recibe un gasto per cápita g_p , sólo los individuos pertenecientes al grupo i , $i = 1, 2, \dots, I$, lo reciben. Con esto se quiere captar la idea de los beneficios concentrados propia del problema del FCR. Para simplificar las cosas, se supondrá que los dos regímenes no coexisten.

En el caso del régimen con gasto global, la restricción presupuestal está dada por la expresión:

$$(6) \quad ty = g_g$$

A partir de la expresión (6), se obtiene que $dt/dg_g = 1/y$. Reemplazando este resultado en la expresión (5), se obtiene que P en el caso global, P_g , es igual a 1, de donde B en el caso global, B_g , también es igual a 1. En otras palabras, el régimen institucional con gasto global conduce a que los agentes en la economía interioricen la restricción presupuestal.

Ahora se podrá resolver el problema de maximizar la expresión (3) en el caso global, es decir, sujeta a la restricción presupuestal (6) y al gasto deseado (4), con la restricción de que $B_g = 1$. No es de sorprender que la tasa de impuestos óptima en el caso global, t_g^o , esté dada por $t_g^o = t^*$, y que el nivel de gasto óptimo en el caso global, g_g^o , se dé por $g_g^o = g_g^*$. Es decir, los niveles de tributación y gasto son los deseados.

Dados estos resultados, se puede comprobar fácilmente que hay equilibrio presupuestal.

En el caso del régimen con gasto focal, la restricción presupuestal está dada por la expresión:

$$(7) \quad tyn = \sum_{i=1}^I g_f n_i$$

La restricción (7) para el caso focal implica que $dt/dg = n_i/(ny)$. El punto clave aquí es que cada agente de un grupo toma como dados los niveles de gasto de los otros grupos. Reemplazando en (5), se obtiene que B en el caso focal, B_f , es igual a $n/n_i > 1$. Esta expresión reproduce el contenido de la *consideración 17*, que dice que la gravedad del problema del FCR aumenta con el grado de fragmentación de los beneficios del gasto. En este caso, pues, cada agente percibe que, por cada peso de impuestos que pague, tendrá acceso a más de un peso de gasto

público, porque, aprovechándose del FCR, logra que otros grupos financien el gasto que sólo beneficia a su propio grupo (difusión de costos). En otras palabras, la concentración de beneficios en grupos particulares causa la impresión de que los costos de los beneficios particulares pueden difuminarse socialmente.

Repitiendo el procedimiento para el caso focal, se maximiza la expresión (3) sujeta a la restricción presupuestal (7) y al gasto deseado (4), con la restricción de que $B_f = n/n_i > 1$. Debe notarse que, según la restricción (7), $g_f = (\sum_i g_f n_i)/n$. El resultado implica que la tasa de impuestos óptima en el caso focal, t_f^o , está dada por:

$$t_f^o = t^*[(y^2(n/n_i + \alpha)) / (y^2 + \alpha)]$$

Puede apreciarse que la tasa óptima de tributación en el caso focal, t_f^o , es mayor que la tasa deseada por los agentes económicos, t^* .

De otra parte, el resultante nivel de gasto óptimo en el caso focal, g_f^o , tiene dos propiedades. La primera, que $g_f^o < g_f^*$. Para ver esto, nótese que el gasto deseado g_f^* está dado por $g_f^* = t^*y(n/n_i)$, mientras que el gasto óptimo g_f^o se obtiene por:

$$\begin{aligned} g_f^o &= t_f^o y \\ &= t^*[(y^2(n/n_i + \alpha)) / (y^2 + \alpha)] y \end{aligned}$$

Por lo tanto, $g_f^o < g_f^*$ si y solamente si:

$$\begin{aligned} t_f^o y &< t^*y(n/n_i) \\ t^*[(y^2(n/n_i + \alpha)) / (y^2 + \alpha)] y &< t^*y(n/n_i) \end{aligned}$$

$$y^2(n/n_i + \alpha) < (y^2 + \alpha)n/n_i$$

lo cual, en efecto, se verifica. Por lo tanto, el nivel de gasto, desde el punto de vista individual, resulta subóptimamente bajo. La segunda característica es que $g_g^o < g_f^o$. En otras palabras, el nivel de gasto que se obtiene en el caso focal es mayor que el que se obtiene en el caso global.

En conjunto, las dos características del gasto en el caso focal recién descritas implican que, en ese caso, se obtiene un mayor nivel de gasto (el exceso de gasto

típico del problema del FCR), pero los agentes quedan insatisfechos porque les gustaría un nivel de gasto aún mayor.

Por último, puede verificarse fácilmente que también en el caso focal se respeta el equilibrio presupuestal.

b. Una explicación sencilla de la existencia de déficit fiscales

Dado que en los dos casos anteriormente estudiados se respeta el equilibrio presupuestal, ¿cómo se puede explicar la existencia del déficit fiscal? Una manera muy sencilla de hacerlo es suponer que las decisiones de tributación y gasto están partidas en el tiempo y se toman de manera separada. Por lo tanto, los agentes están obligados a adoptar descentralizadamente decisiones sobre las tasas de tributación, tomando el gasto como dado, y a decidir sobre el gasto, suponiendo los tributos como dados. Si los gastos son dados, lo mejor que pueden hacer los agentes según la expresión (3) es fijar una tasa tributaria $t_d^o = t_g^o = t^*$, es decir, fijarían una tasa equivalente a la que determinarían en el caso de gasto global. Ahora, si los tributos se dan y los agentes se hallan en un régimen de gasto focal, lo mejor que puede hacerse según la expresión (3) es fijar unos gastos tales que $g_d^o = g_f^*$. En términos tributarios, pues, se obtendría el resultado de que $t_d^o = t_g^o < t_f^o$, mientras que en términos de gasto el resultado sería que $g_d^o > g_f^o > g_g^o$. En otras palabras, se estaría escogiendo el escenario perverso donde los impuestos son mínimos y el gasto es máximo, de acuerdo con las preferencias individuales. El déficit resultante sería producto de dos distorsiones: en primer lugar, el problema del FCR, y, en segundo lugar, la separación de las decisiones de ingreso y de gasto fiscal, en un entorno de toma de decisiones descentralizado. El hecho de que la separación de las decisiones de ingresos y de gastos pueda causar déficit fiscales conduce a la *consideración 23*.

La anterior explicación está basada en un modelo que supone que todos los individuos tienen preferencias iguales con respecto a los niveles deseados de gasto público y tasas de tributación. Las tasas deseadas de tributación están dadas y los niveles de gasto público deseados se determinan por el parámetro B a través de la expresión (4). Sin embargo, no es necesario suponer que todos los individuos tienen preferencias iguales. La caracterización de dos tipos de individuos en la sociedad, aquellos que medran del presupuesto (es decir, los que se benefician del gasto público focalizado) y los que no, sirve para señalar que el problema del FCR

tiene su problema inverso: mientras unos individuos miran el presupuesto como un FCR, otros ven el presupuesto como un *drenaje* individual de recursos. Los primeros perciben que pueden obtener beneficios privados del presupuesto, y que logran difuminar socialmente los costos de esos beneficios privados. Los segundos no derivan beneficios privados del presupuesto, pero, por el contrario, sí incurren en costos debido al mismo. Para este último tipo de individuos, el presupuesto implica costos privados concentrados y beneficios sociales difusos. Para ilustrar de manera un poco caricaturesca estos individuos, son aquellos que tienen que pagar educación o vigilancia privadas, porque la educación y la seguridad pública son inadecuadas, y que manifiestan incomodidad cuando tienen que pagar impuestos. Si la sociedad está dividida en estos dos tipos de individuos, si las decisiones de ingreso y de gasto en el presupuesto están separadas, si los individuos que medran del presupuesto tienen una participación desproporcionada en la determinación del gasto, y si los individuos que no medran del presupuesto tienen una participación desproporcionada en la determinación de los impuestos, resulta que la tendencia al déficit tiende a agravarse. Estas condiciones parecen numerosas, pero un momento de reflexión sugiere que ellas tienden a cumplirse en el caso colombiano.

Para terminar, el trabajo de Velasco⁸⁸ recoge en un elegante modelo, desarrollo de las ideas de las subsecciones 2 y 3. En este trabajo, el problema del FCR distorsiona no solo el monto de gasto deseado, sino también la tasa de descuento intertemporal de los agentes, lo que produce déficit. El trabajo tiene un interés adicional, y es que relaciona la literatura del FCR con la de la estabilización retardada, discutida en la subsección 1.

4. Condiciones necesarias para independizar las decisiones sobre el tamaño del Estado de las decisiones de distribución de los recursos

Las *consideraciones 18 y 19* indican que el problema del FCR genera un exceso de gasto. Conceptualmente, por la *consideración 3*, ese exceso de gasto existe por una inadecuada descentralización de las decisiones presupuestales. Las decisiones de gasto provienen de agentes descentralizados que se

⁸⁸ *Op. Cit.*

benefician de manera exclusiva del mismo, aunque los recursos para financiarlo provienen de un FCR. *La consideración 22* reinterpreta el problema del FCR como causado por agentes que descentralizadamente toman decisiones de gasto sin percibir adecuadamente el costo tributario del gasto que demandan.

Estas consideraciones sugieren que, si se quiere corregir el problema del FCR, se puede tomar una de dos rutas “extremas”: la primera, generar una descentralización total que elimine la naturaleza *común* del fondo de recursos, con el fin de que cada agente, al tener que financiar el gasto que demanda con sus propios recursos, tenga que enfrentar un $B = 1$. Esta ruta produce la *consideración 24*. La segunda, de acuerdo con la *consideración 4*, centralizar las decisiones de gasto en una autoridad central independiente y con incentivos para interiorizar la restricción presupuestal.

Ambas rutas tienen problemas. En la primera se elimina el concepto de lo “público” y los menos favorecidos de la sociedad se abandonan a su suerte. En la segunda, no hay garantía de que las decisiones de la autoridad central representen las preferencias sociales. Hay que hallar, pues, un “justo medio”. Sin embargo, se quiere sugerir aquí que encontrar ese “justo medio” requiere primero tomar conciencia de un problema técnico clave. La observación clave que se debe hacer reconoce que el presupuesto trata de resolver *dos* problemas a la vez:

1. El problema del tamaño del Estado, medido por el monto de tributación que una sociedad está obligada a hacer, y el problema del tamaño del gasto del Estado, que, junto con la tributación convenida, define el déficit fiscal. Se dirá que el problema de definir la tributación, el gasto y el déficit fiscal es el *problema de los montos*.
2. El problema de la distribución de las cargas tributarias y de los beneficios de los recursos públicos. Se dirá que este problema es el de *la asignación*.

A partir del reconocimiento de que el presupuesto trata de resolver dos problemas a la vez, y de las *consideraciones 11 y 13*, una observación obvia sería separar las decisiones presupuestales, de modo que *primero* se resuelva el problema de los montos, y sólo *después* se resuelva el de la asignación.

Esta salida tiene una dificultad, sin embargo, la cual consiste en que resolver el problema de los montos se puede hacer sin resolver el de la asignación, pero es

difícil resolver el problema de la asignación sin afectar la forma como se resuelve el de los montos. Si resolver el problema de los montos es el “paso 1” del presupuesto, y resolver el de la asignación es el “paso 2”, ¿cómo estar seguros de que las decisiones que se tomen en el paso 2 no “se devuelvan” y terminen modificando las decisiones ya tomadas en el paso 1? Desde el punto de vista técnico, lo que se desea es que el juego de la distribución *preserve* el tamaño del Estado previamente definido. Se quiere impedir que las decisiones sobre distribución o asignación del gasto tengan efecto sobre el tamaño del Estado. Este problema, como se verá, no es trivial.

Para visualizar el problema se lo simplifica un poco. El gasto público tiene dos funciones, una de provisión de bienes públicos y una redistributiva. Para simplificar, se ignorará la función de provisión de bienes públicos, y se supondrá que el Estado se dedica sólo a la redistribución. Adicionalmente, el problema de la redistribución es multidimensional. La asignación del gasto se hace por lo menos en cuatro dimensiones: la de los niveles de gobierno, la regional, la sectorial y la dimensión de redistribución del ingreso en el interior de la población. Se tendría, pues, por lo menos, reasignación entre niveles de gobierno, entre regiones geográficas, entre sectores económicos y entre ricos y pobres⁸⁹. La multidimensionalidad del problema de asignación del gasto no hace sino agravar la dificultad de un problema de por sí complejo. La literatura sobre escogimiento social enseña que las decisiones sociales tienden a tener el problema de que una selección social no es por lo general preferida a *todas* las otras posibles selecciones. Este es el problema de la *ciclicidad* o *intransitividad* de las decisiones sociales⁹⁰. Está ampliamente reconocido que el problema de la ciclicidad o intransitividad de las decisiones sociales se agrava cuando las decisiones se refieren a problemas de distribución social. Y la gravedad del problema aumenta aún más cuando es multidimensional⁹¹. En síntesis, problemas distributivos multidimensionales

⁸⁹ Curiosamente, el Ministerio de Hacienda [26], al hablar del “qué” del presupuesto, sólo menciona explícitamente las asignaciones sectorial y regional de los recursos. Esto es sugerente de que las autoridades han abandonado de manera explícita la búsqueda de equidad social por medio de la redistribución directa del ingreso y la riqueza, y sólo lo hacen de manera implícita e indirecta a través de la asignación sectorial y regional.

⁹⁰ Técnicamente, se dice que las decisiones sociales son cíclicas o intransitivas cuando, entre tres opciones sociales *a*, *b*, y *c*, *a* es socialmente preferida a *b*, *b* es socialmente preferida a *c* y *c* es socialmente preferida a *a*.

⁹¹ Para una discusión introductoria al problema de los ciclos o intransitividad en las decisiones sociales, véase Shepsle, Kenneth A.; Bonchek, Mark S. (1997). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, New York, W. W. Norton & Company. Para la relación entre distribución y ciclos, véanse en especial las pp. 57–62. Para los problemas causados por la multidimensionalidad, especialmente las pp. 101–102.

tienden a producir decisiones colectivas no consistentes. Aquí, para reducir la dimensionalidad del problema distributivo, se ignorarán las reasignaciones sectorial, regional y entre niveles de gobierno.

Imagínese, pues, que hay K grupos de individuos en la sociedad, indizados con la letra $k = 1, 2, \dots, K$. Para simplificar, supóngase que todos los individuos reciben el mismo monto de gasto público per cápita, g , con fines redistributivos. Supóngase que y es el ingreso promedio de la economía. Los distintos grupos de individuos difieren en su nivel de ingreso, aunque, en el interior de cada grupo, todos sus miembros tienen el mismo nivel de ingreso, denotado por y_k . En este caso, el problema de los montos es fijar una tasa de tributación promedio, t , de modo que la tributación total es tyK . El problema de los montos también involucra definir el déficit fiscal. Para simplificar, se supondrá que el déficit fiscal es cero. Por lo tanto, el nivel de gasto total admisible es $gK = tyK$. Dado que se está suponiendo que g es igual para todos los agentes, el problema de la asignación no se puede hacer por la vía del gasto. Debe hacerse, entonces, por la vía de la tributación, fijando una tasa de tributación específica t_k para cada grupo de individuos. La dificultad radica en garantizar que:

$$(8) \quad tyK = \sum_{k=1}^K t_k y_k n_k$$

donde n_k es el tamaño del grupo k . Supóngase que, como sugiere el problema del FCR, las decisiones sobre t_k se hacen de manera descentralizada. Entonces, la anterior expresión sólo se cumplirá por casualidad. En general, la fijación descentralizada de un conjunto de tasas de impuesto t_k no implicará que el tamaño del Estado resultante sea precisamente el correspondiente a la tasa promedio t escogida inicialmente. La selección descentralizada de los t_k conduce a no respetar el tamaño del Estado inicialmente escogido.

¿Qué criterio debe satisfacer el conjunto de impuestos t_k para que la expresión (8) se satisfaga, dada una tasa de tributación promedio t ? Castellanos y Buitrago⁹² investigan esta pregunta, y encuentran que t_k debe estar dado por la siguiente expresión:

$$(9) \quad t_k = \phi_k t$$

⁹² Op. Cit.

donde ϕ_k está dado por:

$$(10) \quad \phi_k = [a + (1 - a)] y/y_k$$

En esta expresión, el coeficiente a , $0 \leq a \leq 1/t$, mide el grado de progreso de la política tributaria. Si $a = 1$, entonces las tasas de tributación son todas iguales a la tasa promedio de la economía, y no hay ni progreso ni regresión. La política tributaria es progresiva si $a > 1$, y regresiva si $a < 1$. Por lo tanto, la política tributaria tiende a ser más progresiva mientras mayor sea el coeficiente a .

En resumen, una función indispensable de la tarea presupuestal es definir un tamaño del Estado, que en el ejemplo sencillo que se está describiendo es equivalente a definir una tasa promedio de tributación t . Una segunda tarea es definir el grado de progreso de la política fiscal. Pero no cualquier definición del grado de progresividad respeta el tamaño del Estado previamente definido. Para que una definición del grado de progreso de la política fiscal respete un tamaño del Estado previamente definido, es necesario que respete las expresiones (9) y (10), o sus equivalentes para condiciones menos simplificadas. En este caso, si las expresiones (9) y (10) se respetan, el problema de la definición del grado de progreso de la política fiscal se reduce a escoger un valor del parámetro a . Así, la política fiscal tendría dos problemas: escoger el tamaño del Estado t , y seleccionar el grado de progreso a . No hay razón por la cual estos parámetros no puedan escogerse por métodos democráticos. Debe ser ahora obvio que en el caso general, cuando no se tienen en cuenta las expresiones (9) y (10), las decisiones sobre distribución *afectan* las decisiones sobre tamaño del Estado.

III. EL DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS

El espíritu general de las propuestas que se formulan aquí es minimizar el problema del FCR. De acuerdo con la *consideración 4*, esto se busca por medio de una *centralización adecuada* de las decisiones fiscales. Se entiende por “centralización adecuada” una que minimice la fragmentación de las decisiones de gasto propia del problema del FCR, pero que también permita una adecuada representación de las preferencias sociales por la *composición* de gasto público. Se entiende que se debe ser “democrático” a la hora de definir la *composición* del gasto público, pero, por las *consideraciones 18 y 19*, no se cree que la “democracia” se deba extender a la definición del nivel de gasto público y, en particular, de

déficit fiscal. De acuerdo con la *consideración 11*, se cree que la “centralización adecuada” de las decisiones fiscales se puede lograr por medio de una correcta ubicación secuencial de las mismas.

Parece que definir una correcta ubicación secuencial es como definir un árbol de decisiones en teoría de juegos. Para tener un juego secuencial bien definido, hay que precisar quién juega, cuándo puede jugar y qué puede jugar. Estas precisiones deben ser, naturalmente, el resultado de una evaluación de la naturaleza “técnica” o “política” de las decisiones que se toman en cada momento, siguiendo el principio general de que lo técnico debe discutirse en escenarios técnicos y lo político en escenarios políticos. Parece también que una correcta ubicación secuencial de las decisiones presupuestales requiere tener en cuenta lo que puede denominarse el *principio de la correspondencia biunívoca entre responsables y responsabilidades*. Este principio sugiere que cada responsabilidad debe tener un responsable y sólo uno. Una responsabilidad sin responsable no se ejecuta, y una responsabilidad con muchos responsables tiende a ser mal ejecutada, porque, de manera similar a lo que ocurre con la propiedad pública, lo que es de muchos termina no siendo de ninguno.

De acuerdo con la *consideración 11*, parece que, en esencia, las decisiones presupuestales deben *primero* resolver el problema de los montos, y *luego* el de la asignación. Para evitar los problemas estratégicos que puedan surgir con esta ubicación secuencial, que pueden inducir a los agentes a demandar unos niveles excesivamente altos de gasto en la primera etapa, parece que esta forma secuencial, como lo sugiere la condición 13, debe ser complementada con una adecuada separación del poder de agenda en cada paso de la secuencia. Esto quiere decir que el fijador de la agenda en cada paso de la secuencia debe ser distinto. La idea esencial detrás de la forma secuencial de las decisiones presupuestales es que las decisiones posteriores deben respetar la restricción de que no pueden modificar en ningún sentido sustancial las decisiones anteriores.

La forma secuencial que se propone implica un cambio radical de la forma como se elabora el presupuesto en Colombia. Ayala y Perotti⁹³ señalan que el proceso presupuestal colombiano es muy descentralizado en su fase de elaboración. Esto

⁹³ Ayala, Ulpiano; Perotti, Roberto (2002). “El proceso presupuestal colombiano”, en Alesina, Alberto (editor) (2002). *Reformas institucionales en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo y Alfaomega.

implica que el presupuesto se hace de manera colegiada y “de abajo hacia arriba”. El proceso comienza con las demandas que cada unidad de gasto hace a las autoridades competentes (el Ministerio de Hacienda o el Departamento Nacional de Planeación (DNP)). Estas autoridades simplemente agregan esas demandas. Esta es una de las consecuencias muy negativas de tener un proceso presupuestal “de abajo hacia arriba”: el proceso no “piensa” cómo asignar recursos, sino que “reproduce” las demandas de gasto que vienen “de abajo”. Luego, a la suma de esas demandas se le trata de introducir algún elemento de racionalidad macroeconómica, usualmente por medio de algún mecanismo ineficiente, lo que finalmente produce el total de gasto autorizado por el presupuesto. Aquí, por el contrario, se proponen unos procedimientos que implican que el presupuesto se elabore estrictamente “de arriba hacia abajo”.

Una queja frecuente sobre el proceso presupuestal colombiano tiene que ver con la inflexibilidad del gasto⁹⁴. El problema de la inflexibilidad del gasto hace que, en un contexto de déficit crónico, sea imposible recortar el gasto para corregir el déficit. Las inflexibilidades se pueden clasificar en dos tipos: inflexibilidad *normativa*, e inflexibilidad *política*. Estas últimas describen los “compromisos adquiridos” por el presupuesto de carácter distinto al legal. Debe notarse que la definición de qué es un “compromiso adquirido” es política. Bien puede definirse políticamente que “la deuda externa no se paga” o que “las pensiones con un alto componente de subsidio público no se pagan”, etc. Aquí se interpretarán las múltiples evidencias de inflexibilidad del gasto como una indicación de que se está violando un principio fundamental del proceso presupuestal: *no debe haber decisiones presupuestales tomadas previamente al, o por fuera del, proceso presupuestal*. Eso está en concordancia con la *consideración 7*, que hace énfasis en la globalidad del presupuesto.

El punto de partida es el reconocimiento de que el proceso presupuestal en Colombia tiene básicamente cinco fases: 1) la de elaboración, preparación o programación; 2) la de aprobación; 3) la de modificación; 4) la de ejecución, y 5) la de evaluación. Las recomendaciones de este trabajo se concentran en las

⁹⁴ Véase Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2004). “Proyecto de ley por la cual se expide la ley orgánica de presupuesto: exposición de motivos”, Mimeo., Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo; Querubín, Pablo (2004). “La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”, *Documento CEDE 2004-01*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

dos primeras. Sobre la fase (3) este trabajo tiene poco que decir. En principio, sería deseable que esta fase no existiera, o que sus efectos fueran mínimos. Sobre la fase (4) este trabajo sólo hará referencias indirectas, en la medida en que, de acuerdo con la *consideración 8*, la mejora del diseño de las instituciones presupuestales contribuye, no sólo a controlar el déficit, sino también a mejorar otros aspectos del desempeño fiscal, como su *eficiencia*. Sobre la fase (5) este documento hará una propuesta para garantizar la independencia de la tarea de evaluación.

A. PROPUESTAS SOBRE LO QUE SE DEBE HACER

En esta subsección se presentan las recomendaciones que se creen necesarias para mejorar el proceso presupuestal colombiano. La primera recomendación y sus subrecomendaciones pretenden definir una adecuada secuencia de decisiones para el proceso presupuestal. Las recomendaciones 2 a 7 se proponen definir los principios que deben informar el proceso presupuestal. Por último, las recomendaciones 8 a 15 buscan garantizar la globalidad y unidad del proceso presupuestal.

1. El árbol de decisiones del proceso presupuestal

Recomendación 1

Definir un *adecuado* árbol de decisiones para el proceso presupuestal, y en particular para la fase de elaboración del presupuesto.

La primera recomendación es definir un adecuado árbol de decisiones para el proceso presupuestal. Esta recomendación, sin embargo, es muy general. Las subrecomendaciones 1 a 8 tratan de darle contenido concreto a esta recomendación general.

- **Recomendación 1.1**

Definir tres subfases para la fase de preparación o elaboración del presupuesto: 1) definición del tamaño del Estado (tributación); 2) definición del tamaño del gasto y del déficit, y 3) definición de la asignación del gasto.

Se propone definir una adecuada secuencia de decisiones para la fase de *elaboración* del presupuesto. Aquí se propone la siguiente: primero se decide el tamaño del Estado por el lado de los ingresos corrientes. Es decir, en primer lugar, se decide el monto (y, como se verá más adelante, la distribución) de la carga tributaria. En segundo lugar, se decide el tamaño del gasto consistente con el monto de los impuestos y con un objetivo “razonable” de déficit fiscal. Por último, se decide la distribución o asignación del gasto. La regla fundamental es que estas decisiones son *secuenciales*, es decir, *sometidas a las restricciones previamente establecidas*. Esto quiere decir que *en ningún caso la sumatoria de los requerimientos presupuestales definidos en cualquier nivel de decisión de asignación puede ser mayor que una restricción global de gasto impuesta con anterioridad*.

- Recomendación 1.2

Definir un responsable para cada una de las fases y subfases del proceso presupuestal.

En el Cuadro 1 se hace la propuesta de asignación de responsabilidades a cada una de las fases y subfases del proceso presupuestal.

Cuadro 1
Fases y responsables presupuestales

Fase	Responsable
1. Elaboración	DAPP
a. Tamaño del Estado (tributación)	Presidente-Ministro de Hacienda
b. Tamaño del gasto y del déficit	Ministro de Hacienda
c. Asignación del gasto	Descentralizado, según Cuadro 3
2. Aprobación	Poder Legislativo
3. Modificación	DAPP
4. Ejecución	Entes ejecutores
5. Evaluación	Oficina fiscal independiente

Fuente: Cálculos del autor.

Según el Cuadro 1, la fase de elaboración del presupuesto es enteramente *consolidada* por una oficina que depende del poder Ejecutivo. Se le da a esa oficina el nombre de Departamento Administrativo de Planeación y Presupuesto (DAPP). Más adelante se discutirá sobre esta oficina. La fase de aprobación del presupuesto es, sin mucha polémica, de la responsabilidad del Legislativo. La fase de modificación vuelve a ser responsabilidad del DAPP. Sobre esta fase el presente trabajo sólo tiene para decir que, en general, lo deseable sería que el proceso presupuestal fuera lo suficientemente flexible como para permitir las modificaciones requeridas sin tener que pensar en ellas como una fase presupuestal, y sin que ellas impliquen una revisión profunda del significado macroeconómico del presupuesto originalmente aprobado. La fase de ejecución debe ser una responsabilidad de los entes ejecutores del gasto. Identificarlos con precisión es una tarea muy importante, que este trabajo, infortunadamente, deja de lado. Por último, está la fase de evaluación de los resultados presupuestales. Como se verá más adelante, se propone que esa tarea sea adelantada por una oficina fiscal independiente.

Las innovaciones más interesantes vienen, sin embargo, en las subfases de la fase de elaboración del presupuesto. La decisión sobre el tamaño del Estado es una de las decisiones *políticas* por excelencia. Una de las principales características que diferencian a la izquierda de la derecha política es que la primera aboga por un Estado “grande”, mientras que la segunda aboga por un Estado “pequeño”. Una de las consecuencias más importantes de la elección popular de un gobierno es seleccionar, implícitamente, el tamaño del Estado deseado. Por lo tanto, una de las decisiones más importantes del gobernante tiene que ser seleccionar el tamaño del Estado. En consecuencia, sugerimos que, en la primera subfase, cuando se decide el tamaño del Estado por el lado de los ingresos, el decisor fundamental debe ser el jefe del Estado, en consultas con su ministro de Hacienda. Se sugiere además que esa decisión se debe anunciar con toda la formalidad del caso, por medio de un mensaje del presidente al Congreso que especifique con claridad cuál es el objetivo de recaudación de ingresos corrientes como proporción del PIB y cuál va a ser la estructura tributaria con la cual se espera lograr ese objetivo.

En la segunda subfase se decide el tamaño del déficit fiscal. Es conveniente retirar de la esfera política la decisión sobre el déficit, para darle el mayor cariz técnico. Esto es así por dos razones: la primera, de acuerdo con las *consideraciones 18, 20 y 21*, es que los políticos no tienen los incentivos adecuados para definir el *nivel* de gasto público.

La segunda razón es que las decisiones sobre el déficit óptimo tienen un componente técnico muy importante, ya sea porque se está tratando de aplicar estabilidad keynesiana del ciclo económico con la política fiscal o porque se está respondiendo de manera neoclásica con déficit o superávit fiscal a choques transitorios de gastos o de ingresos públicos, la definición del déficit adecuado es más técnica que política. En síntesis, por las razones comentadas, hay que retirar las decisiones sobre el déficit de las manos de los políticos para asignarlas a los técnicos.

Se sugiere que la decisión sobre el tamaño del déficit es la decisión más importante que debe tomar el ministro de Hacienda, y que, por lo tanto, el nombramiento del ministro y la conformación de su equipo ha de hacerse con miras a fortalecer su función técnica y su capacidad de integración de los diversos intereses sociales. Mientras que otros ministros del gabinete deben tener intereses sectoriales, el de Hacienda debe ser nombrado para tener intereses generales (*encompassing*). La decisión del ministro de Hacienda sobre el déficit fiscal debe ser igualmente anunciada con toda la formalidad del caso.

- Recomendación 1.3

Definir un adecuado árbol de decisiones para la subfase de asignación del gasto público I: resolver parte del problema de la asignación con una ley orgánica de descentralización.

En la tercera subfase se define la asignación o distribución del gasto consistente con el déficit fiscal determinado. Como se mencionó en la subsección 4, la dificultad del problema radica en que es *multidimensional*. Los recursos deben repartirse por lo menos en cuatro dimensiones: entre niveles de gobierno, entre sectores económicos y sociales, entre regiones y entre individuos. Para simplificar y resolver este problema de una manera racional, conviene que, previamente al proceso de asignación, debe haber una *ley orgánica de descentralización* que reparta las responsabilidades sectoriales entre los niveles de gobierno, es decir, una ley que diga cuáles sectores deben atender el Gobierno nacional, los gobiernos departamentales y cuáles, los municipales. Esto se representa esquemáticamente en el Cuadro 2. En este cuadro, como representación esquemática de lo que hace la ley, se define que hay $l + m + n$ sectores socioeconómicos. La ley orgánica de la descentralización diría, además, que la Nación atendería los l sectores denotados como *SN* (sector nacional), los departamentos atenderían los m sectores

denotados como *SD* (sector departamental) y los municipios atenderían los *n* sectores denotados como *SM* (sector municipal). Atendiendo al principio de la correspondencia biunívoca entre responsabilidades y responsables, cada sector identificado debería tener uno, y sólo un, responsable. Puede verse en el Cuadro 2 que no hay ningún sector desatendido o atendido por dos niveles de gobierno.

La ley debe especificar, además, cuál es el *origen* de los recursos con los cuales cada nivel de gobierno atenderá los sectores que le corresponden. Un ejemplo trivial, incluido aquí sólo con fines ilustrativos, sería algo así como decir que “los municipios estarán encargados de proveer la educación básica primaria y los servicios de acueducto y alcantarillado. Para cubrir los requerimientos generados por estas obligaciones, los municipios contarán con las transferencias provenientes del FCR (en Colombia se le llama “sistema general de participaciones”) y los recursos originados por el recaudo local del impuesto predial”. *Es muy importante que la ley orgánica de descentralización defina el origen de los recursos, pero no su monto.* La definición de los montos debe dejarse a la ley de presupuesto.

También es importante que la ley orgánica de la descentralización tenga rango legal y no constitucional. Esto con el fin de que, en los casos en que los sectores económicos o sociales tengan que ser redefinidos o que se desee reasignar un sector a un nivel de gobierno distinto, estas operaciones se puedan hacer sin mayor traumatismo. La ley orgánica de descentralización tiene que ser *flexible*, para que el país pueda ir hallando, en un proceso de prueba y error, qué nivel de gobierno es más adecuado para atender una determinada necesidad sectorial. En principio,

Cuadro 2
Esquema de la ley orgánica de descentralización

	SN_1	$SN...$	SN_l	SD_1	$SD...$	SD_m	SM_1	$SM...$	SM_n
Nación	•	•	•						
Departamentos				•	•	•			
Municipios							•	•	•

Fuente: Cálculos del autor.

podría incluso pensarse que la ley orgánica de descentralización pudiera, no asignar sectores a niveles de gobierno, sino de niveles de gobierno a sectores socioeconómicos. Esto requeriría, sin embargo, una modificación muy importante (y complicada) de la representación política en Colombia, que, por tradición, se hace por niveles de gobierno y no por sectores. Por eso la ruta de asignar sectores a niveles de gobierno suena más convencional.

Una ley orgánica de descentralización tendría, pues, el efecto de simplificar el problema de la asignación, al predefinir los sectores que serán atendidos por cada nivel de gobierno. En este sentido, la definición de la repartición de recursos entre los diversos niveles de gobierno sería (casi) equivalente a la definición de la repartición sectorial (decimos “casi” porque todavía queda pendiente el problema de repartir los recursos entre los sectores asignados a cada nivel de gobierno). Este procedimiento general reduciría el problema de la asignación a un problema de tres dimensiones.

- Recomendación 1.4

Definir un adecuado árbol de decisiones para la subfase de asignación del gasto público II: tener una política explícita de redistribución entre ricos y pobres, y mantenerla separada de la función de provisión de bienes públicos.

El problema distributivo de tres dimensiones se puede simplificar aún más, a un problema de dos dimensiones, si se tiene en cuenta que la distribución en el interior de los niveles de gobierno departamental y municipal es equivalente a la distribución regional. En otras palabras, repartir los recursos disponibles para los gobiernos departamentales es equivalente a hacer lo mismo entre los departamentos del país. De manera similar, distribuir los recursos disponibles para los gobiernos municipales de un departamento es equivalente a hacer lo propio entre los municipios del departamento. Si la distribución en el interior de los niveles de gobierno departamental y municipal es equivalente a la distribución regional, el problema distributivo se reduce a un problema de dos dimensiones: la distribución de ricos a pobres, y la distribución entre e intra niveles de gobierno.

El FCR genera un problema redistributivo que tiende a no distinguir dimensiones. En este problema, todos los individuos que perciban distorsionadamente los costos

de los beneficios privados que pueden obtener del fondo común, tratan de obtener una redistribución para beneficio propio. La forma como se resuelve este problema por lo general carece de lo que podría denominarse “racionalidad social”. Incluso si no hay una distribución “inequitativa” de los recursos del fondo, el nivel de gasto que se pactará, como se vio en la subsección 1, será socialmente inconveniente. Además, no es descartable que algunos grupos sociales obtengan beneficios más allá de lo que sería socialmente deseable. Esas consecuencias no deseadas de una inadecuada resolución del problema redistributivo se implementan y se sostienen con mayor probabilidad mientras menos explícita y transparente sea la política de redistribución del ingreso.

Por lo tanto, para darle claridad a la política redistributiva y minimizar los efectos negativos de una resolución desordenada de la misma, se propone mantener separadas las funciones de la política fiscal: la función redistributiva y la función de provisión de bienes públicos. Esto implica que tres de las cuatro dimensiones identificadas de la tarea de asignación de recursos, la sectorial, la regional y la que compete a los niveles de gobierno, deben concentrarse en producir bienes públicos. La distribución de ricos a pobres es a lo cual normalmente uno se refiere cuando habla de *redistribución del ingreso*. La distribución entre e intra niveles de gobierno podría asociarse con la función de *provisión de bienes públicos* que tiene el Estado. De esta manera, la redistribución del ingreso sería una función de la Nación, que debería focalizarse en beneficiar a los *individuos* más pobres. La provisión de bienes públicos, por su parte, sería una función de la Nación, los departamentos o municipios, según lo determine la ley orgánica de descentralización. El criterio de qué tan local es el bien público que se quiere proveer debe ser uno de los criterios que se tenga en cuenta en el momento de decidir qué nivel de gobierno debe proveerlo. Como regla general, la Nación no debería proveer bienes públicos locales.

Tratar separadamente las dimensiones de redistribución del ingreso y de provisión de bienes públicos quiere decir que el presidente, cuando da comienzo al proceso de elaboración del presupuesto por medio del anuncio de la tasa de tributación promedio de la economía (llámese t), debe también anunciar qué parte de esa tasa se cobrará con fines redistributivos (t^d) y qué parte con fines de provisión de bienes públicos (t^b). Tiene que ser cierto que $t = t^d + t^b$. El *grado de progreso* de la política de redistribución del ingreso puede definirse por medio del parámetro a discutido en la subsección 4, que incluso puede escogerse por medio de un proceso democrático. La política de redistribución del ingreso quedaría totalmente definida con la definición de los parámetros t^d y a .

De esta forma, tratar de manera independiente la dimensión de la redistribución del ingreso no sólo volvería más *rigurosa* la discusión sobre la materia, sino que facilitaría la definición *política* de los parámetros relevantes. De hecho, la plataforma política de un candidato presidencial debería ser explícita acerca de los parámetros t , t^d y a deseados. Uno supondría que un gobierno de izquierda tendería a favorecer niveles de tributación más altos que uno de derecha, tendería a favorecer más t^d sobre t^b dentro de la tributación total, y a apoyar niveles más altos del parámetro a . Lo contrario ocurriría con un gobierno de derecha. De esta manera, se podrían *cuantificar* las diferencias ideológicas en materia tributaria. Más aún, no habría razón por la cual esas diferencias ideológicas no se puedan resolver democráticamente, consultando las preferencias populares sobre esos parámetros.

Es una ventaja adicional de una política explícita de redistribución del ingreso, basada en los parámetros discutidos en la subsección 4, que, al diseñarse e implementarse con medios más técnicos, fuera de contribuir a racionalizar el debate político sobre la redistribución, contribuiría a impedir que las decisiones de asignación de recursos terminen afectando el tamaño del gasto y del déficit.

La asignación de gasto redistributiva debe concentrarse en hacer la tarea de redistribución de manera transparente y directa, para poder evaluar los esfuerzos que el Estado hace en esa materia. En la actualidad, esta evaluación es imposible. En ausencia de una política de redistribución directa, al Estado no le queda más remedio que dar subsidios a los pobres a través, por ejemplo, de las tarifas de los servicios públicos, los costos de la educación pública o los aportes para vivienda social. En consecuencia, no hay una real actividad redistributiva de ricos a pobres, y la redistribución que hay no es focalizada, es probablemente regresiva y no evaluable. Aunque entendemos la dificultad práctica de la propuesta, en principio, el precio de un bien público debería ser igual para todos. Si ese precio es demasiado alto para los pobres, es justificable que haya precios diferenciales por estratos de ingreso. Pero eso no puede confundirse con una política redistributiva. Los precios de bienes públicos diferenciados por estratos deben entenderse, más bien, como una política de segmentación de mercados para la provisión de bienes públicos.

- Recomendación 1.5

Definir un adecuado árbol de decisiones para la subfase de asignación del gasto público III: definir el árbol para la provisión de bienes públicos.

El punto de partida para definir la política de provisión de bienes públicos es la definición del parámetro t^b . El problema que resta es tedioso, pero, siendo unidimensional, puede considerarse “fácil” de resolver. Una secuencia de decisiones para el problema de la provisión de bienes públicos se presenta en el Diagrama 1.

En este diagrama, la decisión del ministro de Hacienda sobre el monto del gasto público determina el gasto asignado para la provisión de bienes públicos, g^b . Esta variable está dada por la siguiente ecuación: $g^b = t^b y + d = (t^b + t^d) y + d - g^d$, donde d es el monto de déficit admisible definido por el ministro de Hacienda, g^d es el gasto hecho con fines de redistribución del ingreso, y $t^d y = g^d$, dado



que se supone que la política de redistribución del ingreso está siempre en equilibrio fiscal.

Dado el gasto asignado para la provisión de bienes públicos, la ley orgánica de descentralización determina exógenamente al proceso presupuestal cuáles sectores de la sociedad son servidos por cuáles niveles de gobierno. El árbol de decisiones de asignación de recursos para la provisión de bienes públicos tiene *ocho* niveles de decisiones de asignación (Diagrama 1). El Diagrama 1 ilustra sólo siete de ellos, por ninguna razón distinta de la simplificación del mismo. El octavo nivel se discute verbalmente más adelante.

El *primer* nivel de decisión de asignación de recursos consiste en repartir el gasto disponible entre el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales. El *segundo* nivel de decisión es aquella que en el interior del Gobierno nacional, consiste en distribuir el gasto asignado a la Nación entre los sectores que, según la ley orgánica de descentralización, deben ser atendidos por aquélla. El *tercer* nivel de decisión consiste en distribuir el gasto asignado a los departamentos a cada uno de los departamentos de Colombia. El *cuarto* nivel de decisión corresponde a cada uno de los departamentos de Colombia, que debe distribuir el gasto del departamento entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales del respectivo departamento. El *quinto* nivel de decisión corresponde a cada gobierno departamental, que debe distribuir los recursos correspondientes al gobierno departamental entre los sectores que, según la ley orgánica de descentralización, deben atender los departamentos. El *sexto* nivel de decisión se toma en cada uno de los departamentos de Colombia, y consiste en distribuir el gasto asignado a los municipios entre cada uno de los municipios del departamento. El *séptimo* nivel de decisión corresponde a cada uno de los municipios de Colombia, y consiste en distribuir los recursos municipales para cada uno de los sectores que, de acuerdo con la ley orgánica de descentralización, deben ser atendidos por los municipios. Debe notarse que el Diagrama 1 *no* prevé un nivel de decisión que asigne directamente recursos entre la Nación y los municipios, como sucede en la actualidad en Colombia. En la recomendación 6 se argumenta en contra de esta práctica nacional. El *octavo* y último nivel, no ilustrado en el Diagrama 1, corresponde a la repartición de los recursos entre las entidades ejecutoras del gasto en cada sector en cada nivel de gobierno. En general, creemos que el presupuesto del Estado, como se discute con más detalle en la recomendación 2, debe ir máximo hasta el detalle de la distribución de recursos por entidades ejecutoras del gasto.

- Recomendación 1.6

Definir un adecuado árbol de decisiones para la subfase de asignación del gasto público IV: definir también un responsable para cada uno de los niveles de decisión del árbol de asignación de recursos para la provisión de bienes públicos.

Una repartición de responsabilidades para cada uno de los niveles de decisión del árbol de asignación de recursos para la provisión de bienes públicos del Diagrama 1 se presenta en el Cuadro 3.

Se distinguen tres tipos de responsabilidades: fijación de agenda, decisión y aprobación. Los dos primeros tipos corresponden a la fase de elaboración del presupuesto y el tercero a la fase de aprobación del mismo. La responsabilidad de fijación de agenda se refiere a quién tiene la posibilidad de hacer la propuesta inicial de distribución de recursos en el nivel correspondiente. Para enfatizar las características de centralización del proceso presupuestal, al fijador de agenda se le puede otorgar poder de veto sobre la decisión tomada por el responsable de la decisión de asignación, pero juzgamos que es importante, en todo caso, que haya

Cuadro 3
Responsabilidades en el árbol de decisión para la provisión de bienes públicos

Nivel	Agenda	Decisión	Aprobación
Primero	DAPP-MH	DAPP-MH	Senado
Segundo	DAPP-MH	Consejo de ministros	Congreso
Tercero	DAPP	Consejo de gobernadores	Congreso
Cuarto	Gobernador-DAPP	Gobernador-DAPP	Asamblea
Quinto	Gobernador-sección departamental de Hacienda o Planeación	Consejos seccionales departamentales	Asamblea
Sexto	Gobernador-DAPP	Consejo de alcaldes	Asamblea
Séptimo	Alcaldía-sección municipal de Hacienda o Planeación	Concejos seccionales municipales	Concejo
Octavo	Poder Ejecutivo del respectivo nivel	Poder Ejecutivo	Concejo

Fuente: Cálculos del autor.

una cierta legitimidad democrática en la decisión de asignación, como veremos a continuación.

La responsabilidad de decisión se refiere a quién en efecto toma la decisión de distribución de recursos. Según el Cuadro 3, hay dos formas de asignar esta responsabilidad: una es separando las decisiones de agenda de las decisiones de distribución, y asignando esta última a agentes con legitimidad democrática que operan en un entorno *colegiado*. Esto opera en el segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo niveles de decisión. La razón de esto es muy importante. A la hora de distribuir recursos en el presupuesto, la estructura de decisiones presupuestales debe facilitar la percepción de que la inclusión de un proyecto de gasto tiene un costo de oportunidad, dado por los proyectos que no pueden incluirse tanto porque hay una restricción presupuestal como porque hay infinidad de demandas de gasto con diversos grados de prioridad. Cada proyecto de gasto, tomado aisladamente, seguramente tiene sus méritos. La pregunta es si “cabe” en el presupuesto. El único modo de definir esto correctamente es poniendo a competir, en condiciones de igualdad, al *conjunto* de proyectos, defendidos por unos “interesados en el gasto”. Es importante notar que los interesados en el gasto no pueden ser cualesquiera personas, porque es necesario impedir la dispersión de los agentes demandantes de gasto para poder controlar el problema del FCR. Los interesados en el gasto han de ser pocos y estar legítimamente (democráticamente) investidos para ostentar tal función ante el proceso presupuestal.

En síntesis, según la primera forma de asignar la responsabilidad de decisión de distribución de recursos, cada decisión de asignación debe reunir cuatro características muy importantes:

1. Debe estar sometida a restricciones presupuestales previamente definidas.
2. Ser descentralizada.
3. Tomarla un conjunto relativamente pequeño de “interesados en el gasto” identificados explícitamente e investidos legítimamente.
4. Ha de tomarse en condiciones de competencia, de modo que puedan apreciarse los costos de oportunidad de las decisiones de gasto.

La segunda forma de asignar la decisión de distribución de recursos es haciendo coincidir el fijador de agenda con el decisor. Esto ocurre en los primero, cuarto y

octavo niveles de decisión. En estos niveles, no existe una instancia política que pueda representar en condiciones de equilibrio y competencia, en primer lugar, los intereses de la Nación, por una parte y los de los departamentos, por otra; en segundo lugar, los intereses de los departamentos, por una parte, y los de los municipios, por otra; y en tercer lugar, los intereses de las diversas entidades ejecutoras. En ausencia de esta instancia política, hemos optado por la centralización en la instancia técnica o política más representativa, otorgando facultades de decisión al fijador de agenda. Para el caso del octavo nivel de decisión, que no aparece suficientemente discriminado en el Cuadro 3, se considera que la repartición de recursos entre las entidades ejecutoras de cada nivel de gobierno debe ser de la responsabilidad, en el nivel nacional, del ministro del ramo; en el nivel departamental, del gobernador, y en el nivel municipal, del alcalde.

Una visión esquemática de toda la fase de elaboración del presupuesto se presenta en el Diagrama 2.

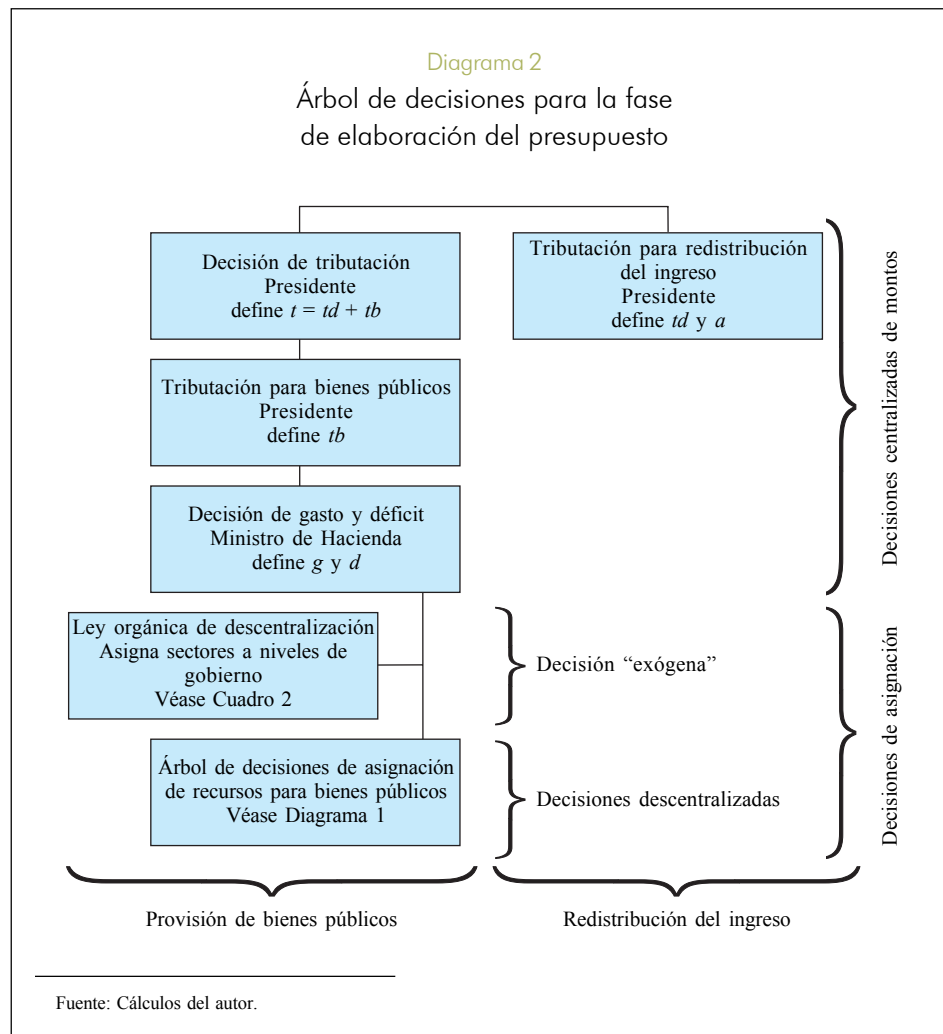
Esta visión esquemática indica, de acuerdo con la *consideración 10*, que nuestra propuesta para el proceso presupuestal colombiano es *jerárquica* y se hace estrictamente *de arriba hacia abajo*. Esto implica un replanteamiento radical de la forma como se elabora el presupuesto en Colombia.

- Recomendación 1.7

Unificar todo el proceso de elaboración presupuestal en una sola oficina de presupuesto, que se podría llamar “Departamento Administrativo de Planeación y Presupuesto”.

En Colombia el presupuesto es preparado por dos oficinas, porque se hace énfasis en la distinción conceptual entre gastos de *funcionamiento* y gastos de *inversión*. El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuesto, se encarga de presupuestar los gastos de funcionamiento, mientras que el DNP se encarga de presupuestar los gastos de inversión. Aquí se argumentará que es conveniente que el presupuesto sea *consolidado* por una sola oficina, por múltiples razones. La primera es el principio de correspondencia biunívoca entre responsabilidades y responsables: una de estas debe tener sólo un funcionario. La segunda razón tiene que ver con la transparencia del presupuesto. Se expresa brevemente pero es muy importante: se trata de garantizar una visión *global* de los efectos

fiscales del presupuesto. Una tercera razón es la artificialidad de la división entre “funcionamiento” e “inversión”. Más adelante, cuando discutamos la recomendación 11, se argumentará en contra de la importancia de esta distinción conceptual. Una cuarta razón es que la división entre funcionamiento e inversión ha facilitado una evolución irracional del gasto público, según la cual el funcionamiento es inflexible a la baja mientras que la inversión sí es flexible. En consecuencia, el ajuste fiscal se ha recargado en los gastos de inversión. Una quinta razón es el replanteamiento de la actividad de planeación. En Colombia se reconoce la fortaleza técnica del



DNP. Sin embargo, la influencia del mismo sobre la asignación de recursos se ha venido disminuyendo por la simple razón de que los gastos de inversión son una proporción cada vez menor del total del presupuesto. Una adecuada planeación debería tener influencia sobre todo el presupuesto nacional.

Queda la discusión de en dónde preservar la oficina de presupuesto. De una parte, se podría sugerir que la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda absorbiera las funciones de presupuestación de la inversión que ahora realiza el DNP. De otra parte, también se podría sugerir que fuera el Departamento Nacional de Planeación el que absorbiera las funciones de presupuestación de la DNP. Aquí nos inclinamos por la segunda opción. Hay dos razones, ambas muy importantes. La primera es que el DNP tiene una fortaleza técnica que la Dirección de Presupuesto no tiene. Esto, a la hora de asignar recursos, es muy importante. De otro modo los criterios que primarían a la hora de la asignación de recursos serían los inerciales y los que puedan imponer los grupos de interés. Una segunda razón, que se desarrollará más adelante, es que una oficina de presupuesto independiente del Ministerio de Hacienda puede ayudar de manera significativa a aislar al ministro de Hacienda del juego distributivo, y por lo tanto a mitigar el problema del FCR. Por otra parte, retirar las funciones de presupuestación del Ministerio de Hacienda no es una propuesta heterodoxa o no convencional. En muchos países desarrollados, como los Estados Unidos, la oficina de presupuesto depende directamente del presidente y no del secretario de Hacienda o del Tesoro.

- **Recomendación 1.8**

Crear una oficina fiscal independiente. Desde que se reconoció que una autoridad monetaria independiente podía mejorar la calidad de la política monetaria, se ha pensado si ese podría ser también el caso para la política fiscal. De hecho, se avanzó en esa dirección con la creación del Confis, que trató de copiar para la política fiscal el esquema que diseñaba la política monetaria previo a la actual Junta Directiva del Banco de la República. En este esquema, para el diseño de la política fiscal, las autoridades fiscales son asesoradas por un par de “expertos”. Este esquema ha venido perdiendo fuerza, y en la actualidad, la oficina del Confis, más que una oficina de asesoría experta e independiente, se ha convertido en una oficina subordinada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que hace el ejercicio de consolidar la posición fiscal de caja del Estado.

Se cree que todavía es sostenible una versión modificada de la idea de que una autoridad fiscal independiente puede mejorar la calidad de la política fiscal. La propuesta no consiste en *delegar* en una oficina independiente la *elaboración* de la política fiscal, porque los temas de rendición de cuentas (*accountability*) son más críticos en la política fiscal que en la monetaria. Una oficina fiscal *independiente* que *elabore* la política fiscal no puede dar cuenta adecuada de los aspectos de *legitimidad democrática* que son mucho más importantes en la política fiscal que en la monetaria. Pero una oficina fiscal independiente legítimamente podría contribuir a dos tareas esenciales en el proceso presupuestal:

1. De acuerdo con la *consideración 5*, promover la transparencia del proceso presupuestal.
2. Evaluar los resultados presupuestales.

Con el fin de promover la transparencia, la oficina se encargaría de impedir el uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas y financieras y de las definiciones contables en la elaboración del presupuesto. La oficina tendría a su cargo la provisión, de manera independiente, de las proyecciones a partir de las cuales los funcionarios del DAPP calcularían los rubros de ingresos y gastos. Esa función en la actualidad se le ha querido otorgar al Banco de la República, olvidando que su campo de acción debe ser la política monetaria.

La oficina también definiría, de manera taxativa, los parámetros contables frente a los cuales las autoridades presupuestales deberían someterse. Como autoridad de definición de los parámetros contables, la oficina fiscal independiente seguiría los estándares internacionales en materia de cuantificación del déficit, garantizaría que el presupuesto se elaborara bajo una definición económica y no contable del equilibrio presupuestal y se esforzaría para que el déficit calculado fuera una medida efectiva del crecimiento de las obligaciones financieras del Estado. Estas últimas tareas son muy importantes. Esto significa atender la *consideración 1*. El hecho de que el presupuesto se presente equilibrado sólo en el sentido contable contribuye a que los agentes no perciban que el presupuesto se halla, de hecho, desequilibrado en términos económicos, y está induciendo un crecimiento, quizás insostenible, de las obligaciones financieras futuras del Estado.

La oficina exigiría que la cobertura del presupuesto se fuese ampliando gradualmente, hasta cobijar a todo el Estado, y no sólo al nivel central. Por último, exigiría

una simplificación de la legislación y la información presupuestal, con el fin de que los procesos y los resultados presupuestales, y en particular sus consecuencias macroeconómicas y distributivas, fueran más transparentes.

La oficina también tendría un papel muy importante en materia de evaluación de resultados presupuestales. Para una mejor calidad de la evaluación, es indispensable que esta función se desprenda de quienes preparan y ejecutan el presupuesto. Una adecuada evaluación tiene que ser externa. Parece que la evaluación, fuera de los aspectos macroeconómicos generales, debe hacer énfasis en un aspecto esencial: el de la sostenibilidad de la deuda pública.

Por último, cabe preguntarse por qué las funciones de la oficina fiscal independiente no pueden ser cumplidas por la ya existente Contraloría General de la Nación. Parece que hay dos razones esenciales. La primera, que la Contraloría está muy orientada al control legal *ex ante* del gasto. No hay duda de la importancia de esa función, pero se cree que hay una distancia entre verificar que el gasto ha cumplido todos los requerimientos legales y evaluar la política fiscal. La Contraloría no está diseñada para esta última función. La segunda razón es que la Contraloría tiene un nivel de injerencia política mayor del que es deseable. La oficina fiscal independiente debe ser un cuerpo eminentemente técnico.

2. Los principios de operación del árbol de decisiones presupuestales

Recomendación 2

Reinterpretar el principio de universalidad presupuestal: el presupuesto del Estado debe describir, para *todos* los niveles de gobierno, las asignaciones de recursos máximo hasta el nivel de las entidades ejecutoras. Las entidades ejecutoras deben tener sus propios presupuestos, independientes del presupuesto del Estado, que sí describirían el detalle presupuestal por proyecto y por programa. Así se pasaría de un presupuesto que describe *el detalle* de las asignaciones presupuestales del Estado *nacional* por proyecto y por programa a un presupuesto que describe *las generalidades* de las asignaciones de recursos del total del Estado, máximo hasta el nivel de las entidades ejecutoras. A esto se le llama pasar de una visión “legalista” a una visión “asignativa” del presupuesto.

La primera norma que la Constitución colombiana recoge en materia presupuestal dice: “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos” (art. 345). Con esta norma se pretende dar expresión al principio de universalidad presupuestal, que busca que el presupuesto incluya la totalidad de ingresos y gastos del Estado. Usualmente este principio de universalidad no se interpreta como una formulación de la conveniencia de que el presupuesto cubra los ingresos y gastos de *todo* el Estado, cosa que evidentemente el presupuesto no hace en la vida real, ya que se limita a recoger los ingresos y gastos del Estado *nacional*. Por el contrario, el principio de universalidad frecuentemente se interpreta como un facilitador del cabal control político y fiscal del presupuesto⁹⁵. Esta lógica, llevada al extremo, conduce a que se interprete que lo importante del presupuesto es su detalle, con el fin de que ningún rubro del presupuesto pueda escapar al control fiscal. El resultado es que el presupuesto es un libro macizo que describe no solo los recursos asignados a cada entidad, sino también a cada proyecto y programa de cada una de las entidades contenidas en el Presupuesto General de la Nación.

Sin querer reducir el monto de información que el presupuesto contiene, que puede ser muy útil para el control legal, parece que el documento presupuestal debe orientarse más a dar la información general sobre la política fiscal que centrarse en su detalle. El documento presupuestal debe ser un documento sencillo, capaz de describir el déficit económico implícito en sus cifras, y capaz de describir, de manera agregada, las asignaciones básicas de recursos que la política fiscal hace por sectores para cada nivel de gobierno. Llegar hasta el “extremo” de la distribución por proyectos y por programas no debería ser una responsabilidad del documento presupuestal, sino, a lo sumo, de anexos del mismo. Así, el documento presupuestal debería recoger la actividad fiscal de todo el Estado, pero dejar autonomía para que cada entidad estatal definiera su propio documento presupuestal.

Creemos que pasar de una visión “legalista” a una “asignativa” del presupuesto contribuye a que se les dé más importancia relativa a los aspectos globales y macroeconómicos que a los aspectos particulares y detallados del mismo. Adicionalmente, se cree que una visión “asignativa” del presupuesto contribuye a mitigar los incentivos perversos para hacer el presupuesto “de abajo hacia arriba”. En

⁹⁵ Véase Legis (2004). *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Legis Editores S. A.

efecto, el presupuesto no se elaboraría simplemente sumando los requerimientos por proyecto y por programa de cada una de las entidades cobijadas por el presupuesto. Aún más, cada entidad pública estaría en capacidad de hacer su propio presupuesto, pero solo *después* de que hayan sido definidos los aspectos generales de la política fiscal.

Recomendación 3

Dotar al ministro de Hacienda del poder y la independencia necesarios para hacer valer la restricción presupuestal y aislarlo de la subfase de asignación del presupuesto.

El ministro de Hacienda debe ser investido de los suficientes poder e independencia para impedir que el juego distributivo se resuelva, como sucede en el problema del FCR, por medio de una demanda exagerada e incontenible de gasto. Él debe ser el agente del proceso presupuestal que interioriza la restricción presupuestal. En términos familiares a los economistas, el ministro de Hacienda debe fijar la restricción presupuestal, pero no las preferencias sociales. Esto explica la conveniencia de “blindarlo” contra el juego de la distribución, así como la conveniencia de que la oficina de presupuestación no dependa directamente de él. La razón básica es que el ministro de Hacienda no debe interiorizar los intereses particulares, que es lo que tiende a suceder cuando el presupuesto se elabora “de abajo hacia arriba”.

De esta manera, centralizar el presupuesto para combatir el problema del FCR no quiere decir que el ministro de Hacienda debe tomar las decisiones particulares de gasto. Este debe fijar los límites globales máximos de gasto, y tener la autonomía necesaria para garantizar que las decisiones individuales de gasto se sujeten a esos límites. Pero no debe, en términos generales, fijar la distribución de los recursos. Esto, obviamente, tiene sus matices, en especial cuando la distribución de los recursos es importante para el crecimiento económico. Por eso, de acuerdo con la *consideración 14*, le adjudicamos al ministro de Hacienda poderes de agenda y decisión en los niveles uno y dos del Cuadro 3. Esto sin perjuicio de que el ministro de Hacienda deba tener los incentivos necesarios para interiorizar la restricción presupuestal. Con este fin, debe distanciarse de todas las otras definiciones de asignación del gasto público. Por último, ha de tener una autoridad “imperial” en materia de control del gasto total definido en la subfase de determinación del déficit admisible.

Recomendación 4

Fortalecer los principios de iniciativa del gasto en cabeza del poder Ejecutivo y de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo en la fase de elaboración del presupuesto.

Esta recomendación busca apuntalar los principios de que la iniciativa del gasto recaer en el Ejecutivo, y que la fase de elaboración del presupuesto es responsabilidad *exclusiva* del Ejecutivo. Estos dos principios están cercanamente relacionados. En Colombia, el primer inciso del artículo 351 de nuestra Constitución establece: “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”. Esta norma constitucional mantiene en nuestro país el principio de que la iniciativa del gasto recae en el Ejecutivo.

Esta norma es de por sí débil, ya que, por una parte, permite que el Congreso introduzca nuevas partidas de gasto o aumente las existentes, y, por otra, fija como único requisito “la aceptación escrita del ministro del ramo”, lo cual diluye la autoridad monolítica que debe tener el ministro de Hacienda para controlar el crecimiento de las demandas de gasto. Débil como es la norma, propuestas recientes, por veleidades más populistas que verdaderamente democráticas, han apuntado a debilitarla aún más. Por ejemplo, en el fracasado referendo convocado por la administración Uribe había una norma (el artículo 4) que consagraba la participación del Congreso en el proceso de elaboración del presupuesto. Más recientemente, en el proyecto de reelección que actualmente hace curso en el Congreso de la República, ha aparecido una iniciativa similar. Estas iniciativas deben ser enfáticamente rechazadas.

Sin perjuicio de que, durante la fase de elaboración del presupuesto, el Ejecutivo pueda hacer audiencias públicas, incluso con participación de miembros del Congreso, para *consultar* las preferencias ciudadanas en materia de asignación de gasto público, siempre que estas audiencias no pierdan su carácter consultivo y no vinculante para el Gobierno, el principio de la iniciativa del gasto en cabeza del Ejecutivo debe ser fortalecido y no debilitado. La razón técnica es muy sencilla: el debilitamiento de este principio conduce a una elaboración más descentralizada y fragmentada del presupuesto, y por lo tanto tiende a agravar el problema del FCR.

La idea esencial es que, si un congresista quiere incluir una nueva partida de gasto o aumentar una existente en el presupuesto, deba hacerlo *a través* de uno de los

“interesados en el gasto” identificados en el Cuadro 3. Para preservar su independencia, el ministro de Hacienda no debe recibir presiones particulares de gasto. Se debe respetar la distancia entre el ministro de Hacienda y los otros ministros u otros “interesados en el gasto”.

Recomendación 5

Ratificar que la participación del Congreso en el proceso presupuestal debe limitarse a la fase de aprobación y conducirse de acuerdo con reglas que favorezcan la naturaleza “jerárquica” del presupuesto. El Congreso debería tener la facultad de cambiar la composición, pero no de aumentar el monto del presupuesto.

El Congreso tiene un papel indiscutido y de suma importancia en el proceso presupuestal, pero en la fase de aprobación del presupuesto. Ese papel se respeta y se valora en los cuadros 1 y 3. Que el poder Legislativo tiene un papel natural que cumplir en la fase de aprobación del presupuesto no está en discusión. El único aspecto novedoso de los cuadros 1 y 3 en materia de aprobación presupuestal está en el Cuadro 3, cuando sugiere que la decisión del primer nivel de la subfase de asignación de recursos para la provisión de bienes públicos debería ser aprobado por el Senado, y no por el Congreso en pleno. La razón es la siguiente: en Colombia, el Senado es elegido por circunscripción nacional, y la Cámara de Representantes por circunscripción departamental. Aunque los vínculos regionales de muchos senadores siguen siendo muy fuertes, es de esperar que la circunscripción nacional contribuya a que los senadores tengan unos puntos de vista menos influenciados por los intereses regionales que los representantes a la Cámara. Poner a la Cámara de Representantes a aprobar las decisiones sobre repartición de recursos entre la Nación y las regiones sería equivalente a sobrerrepresentar los intereses regionales en esa aprobación. Aparte de esto, las propuestas en materia de aprobación presupuestal de los cuadros 1 y 3 son enteramente convencionales. El punto crucial es que la participación del Congreso en el proceso presupuestal debería limitarse a la fase de aprobación.

Las *condiciones 10 y 12* sugieren que un país con problemas fiscales debería inclinarse por un proceso presupuestal de naturaleza *jerárquica*, y que esta naturaleza puede apuntalarse con medidas que limiten el grado de modificaciones que el Congreso pueda hacer a la propuesta de presupuesto en la fase de aprobación del mismo. Dentro de esas medidas se mencionan la mayor centralización en el

ministro de Hacienda en relación con el Congreso, la limitación del uso de reglas abiertas para que el Congreso pueda proponer enmiendas a la propuesta de presupuesto del Ejecutivo, y la exigencia de mayorías calificadas para rechazar el presupuesto.

Parece que el punto clave es qué tan abiertas deben ser las reglas de debate del presupuesto en el Congreso. Una regla relativamente abierta es que el Congreso, en la fase de aprobación del presupuesto, pueda introducir nuevo gasto si y sólo si también aprueba los impuestos (ingresos corrientes) indispensables para que el nuevo gasto no genere mayor déficit. Una regla más cerrada es que el Congreso no pueda introducir nuevo gasto en absoluto: el Congreso podría presentar enmiendas sobre la propuesta de presupuesto del Gobierno que afecten solamente la composición del gasto, pero no su monto total. Para fortalecer la naturaleza jerárquica del proceso de elaboración del presupuesto, la inclinación es por la segunda opción. El Congreso, en la fase de aprobación, debería poder modificar la composición, pero no tener la facultad de aumentar el monto de gasto propuesto por el Gobierno.

Recomendación 6

Atender un solo sector o subsector con un solo nivel regional de gobierno y evitar el *leapfrogging* en las relaciones entre niveles de gobierno.

Como consecuencia del principio de correspondencia biunívoca entre responsables y responsabilidades, debería haber especialización entre la sectorización y la regionalización. Con esto se quiere decir que no es buena idea que un mismo sector o subsector esté atendido por diversos niveles de gobierno (nivel central, departamentos y municipios). Con esto se evitaría, por ejemplo, que la educación esté atendida por la Nación, los departamentos y los municipios simultáneamente. Cuando una gestión tiene varios agentes, la responsabilidad tiende a no ser de nadie. Pero lo grave, desde el punto de vista del problema del FCR, es que la atención de un mismo sector o subsector con distintos niveles de gobierno estimula la multiplicación de agentes demandantes de gasto con un mismo fin.

De otra parte, utilizamos la expresión en inglés *leapfrogging* (que literalmente quiere decir, más o menos, “salto del sapo”) para indicar la tendencia que puede haber entre los niveles de gobierno a “saltarse” a su superior inmediato. En el

caso de Colombia, donde sólo hay tres niveles de gobierno, la Nación, los departamentos y los municipios, el *leapfrogging* implicaría que los municipios, para resolver sus demandas de gasto, acuden directamente a la Nación. Ese comportamiento está, sin lugar a dudas, estimulado por los hechos de que la Nación transfiere directamente a los municipios sumas cuantiosas de recursos, y de que aquella incluye en su presupuesto muchos gastos de impacto meramente local. En síntesis, el *leapfrogging* está estimulado por una descentralización deficiente y limitada. La dificultad del *leapfrogging* desde el punto de vista del problema del FCR es que multiplica de manera espectacular el número de agentes que demandan directamente recursos del nivel central. Debe recordarse que, según la *consideración 17*, la severidad del problema del FCR depende directamente del número de agentes demandantes de gasto. El *leapfrogging* implica que el Gobierno, en vez de entenderse con las demandas de 32 departamentos, tiene que entenderse con las demandas de más de 1.000 municipios. Esto sin mencionar que el número de municipios, e incluso quizás de departamentos, es excesivamente grande en comparación con la disponibilidad de capacidades de administración pública disponibles en el país. Suspender el *leapfrogging* implica que las demandas de gasto de los municipios se deben resolver en el nivel departamental, no en el nivel nacional. Suspender el *leapfrogging* no significa que la Nación deje de transferirles directamente recursos a los municipios. Pero sí significaría que la cuantía que les transferiría estaría mediada por decisiones previas de repartición de recursos entre la Nación y los departamentos, y entre los departamentos y los municipios. Las demandas de gasto de los municipios se expresarían sólo en el nivel departamental.

Recomendación 7

Introducir elementos mayoritarios en el sistema electoral.

En la literatura de ciencia política, y en particular por las *consideraciones 9 y 16*, está bien establecido que un sistema electoral de tipo mayoritario fortalece la *governabilidad* del sistema político (en detrimento de la *representatividad*). La evidencia reciente presentada por Persson y Tabellini (2003) es interesante porque indica que la gobernabilidad del sistema electoral mayoritario se extiende a los temas fiscales. Esto es muy intuitivo. Si la fragmentación del proceso de toma de decisiones presupuestales contribuye a que el problema del FCR se manifieste, es natural que un régimen con partidos políticos consolidados y poco numerosos

contribuya a disminuir esa fragmentación. Mientras menos particularistas y más partidistas sean los intereses que se expresan en la elaboración del presupuesto, menos severo debe ser el problema del FCR. En síntesis, el problema de *falta de gobernabilidad* que aqueja a Colombia también tiene efectos fiscales, o, para decirlo de otro modo, el desequilibrio presupuestal persistente de Colombia es una manifestación más del problema de gobernabilidad. En nuestra opinión, en Colombia no se ha interiorizado lo suficiente la relación que existe entre gobernabilidad y régimen electoral.

3. Propuestas para garantizar la unidad, la globalidad o exhaustividad y la flexibilidad del presupuesto

De acuerdo con la consideración, las recomendaciones de esta subsección contribuyen en conjunto a la centralización y unidad del proceso de presupuesto. *El principio general es que no debe haber decisiones presupuestales previas al, o por fuera del, proceso presupuestal.* Se trata, por una parte, de volver el proceso de elaboración presupuestal uno solo (y no múltiples procesos descentralizados), y por otra, de impedir que ciertas decisiones presupuestales tengan que tomarse por el proceso presupuestal como dadas. Las quejas frecuentes sobre la inflexibilidad del presupuesto deben ser interpretadas como un síntoma de que las decisiones presupuestales se toman por fuera del proceso presupuestal.

Recomendación 8

Definir en un mismo proceso presupuestal los ingresos y los gastos. La cuantificación de los ingresos debe incluir todos los ingresos, incluidos los recursos parafiscales y otros ingresos corrientes, y ha de medir los costos de las exenciones tributarias.

En Colombia las decisiones de tributación y las de gasto se toman separadamente. Las de tributación, en “reformas tributarias” independientes del proceso de presupuesto y las de gasto se toman a través de todo el proceso presupuestal, e incluso por fuera de él. La unificación de las decisiones de tributación y de gasto significaría que las decisiones sobre tributos se tomarían en el mismo proceso presupuestal que define los gastos, es decir, que no habría reformas tributarias por fuera del proceso presupuestal. Esto no necesariamente implica que tenga que haber una

reforma tributaria todos los años, con cada presentación del presupuesto. De otra parte, la experiencia colombiana reciente demuestra que no tener un procedimiento establecido de revisión tributaria anual no nos exime de tener una reforma tributaria prácticamente anual, como ha venido ocurriendo en los últimos 10 ó 15 años. La unificación de las decisiones de tributación y de gasto puede parecer trivial, pero la separación de esas dos decisiones, fuera de que no contribuye a tener una visión global y exhaustiva del presupuesto, puede ser, de acuerdo con la *consideración 23*, una causante muy importante de déficit fiscal. De otra parte, se debe tomar la definición más amplia posible de ingresos corrientes del Estado, y haber una cuantificación de los ingresos que se dejan de percibir por concepto de exenciones.

Recomendación 9

Elevar a rango constitucional la norma de que el presupuesto es el ordenador único y exclusivo de gasto, y que, por tanto, fuera de él, ninguna norma legal, incluida la Constitución, podrá ordenar, o determinar la destinación o participación de ningún tipo de gasto en el presupuesto.

La dispersión de fuentes ordenadoras de gasto se generaliza en Colombia. Esta dispersión es la causante del problema del FCR, no muy entendido y enfatizado, y del problema de inflexibilidad del gasto, sobre el cual, correcta y repetidamente, como lo han hecho el Ministerio de Hacienda⁹⁶, o Echeverry, Fergusson y Querubín⁹⁷, se ha llamado la atención. Se cree que las decisiones de gasto deben tomarse en el interior del presupuesto y no fuera de él. Por lo tanto, se supone que unas decisiones de gasto tomadas por fuera del presupuesto deben ser inocuas.

En Colombia sería revolucionario el principio de que, fuera del presupuesto, ninguna norma legal, incluida la Constitución, pueda ordenar gasto. Esto resolvería de un tajo los problemas introducidos por las inflexibilidades legales, y en particular por las transferencias, al obligar a la reforma de los artículos 356 y 357 de la Constitución. Nótese que el procedimiento no sugiere la eliminación de este tipo de gastos, sino simplemente la eliminación de su determinación por fuera del

⁹⁶ Op. Cit.

⁹⁷ Op. Cit.

presupuesto. Su ajuste, además, no sería materia de reforma constitucional o legal, sino simplemente materia de debate político en el interior del proceso presupuestal. Esta es una propuesta para evitar que el problema *político* de la asignación del presupuesto termine resolviéndose por la vía *legal*.

Recomendación 10

En consonancia con el principio de que el presupuesto es el ordenador único y exclusivo de gasto, ninguna sentencia judicial podrá ordenar, o determinar la destinación o participación de ningún tipo de gasto en el presupuesto, excepto en casos y con procedimientos especiales. Los efectos de las sentencias judiciales encaminadas a hacer valer los derechos fundamentales de segunda generación, definidos como aquellos cuya satisfacción demanda recursos presupuestales, sólo podrán tenerse en pie si son previamente acordados con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así como se propone que, fuera del presupuesto, ninguna norma legal, incluida la Constitución, pueda ordenar gasto, algo similar se sugiere para las sentencias judiciales. En principio, ninguna sentencia judicial tendría la facultad de tener consecuencias presupuestales.

Frente a esta idea general, parecen adecuados dos tipos de excepciones. En primer lugar, está el caso de las reparaciones por demandas contra el Estado. Las reparaciones que el poder judicial imponga por demandas contra el Estado sí deben ordenar gasto, aunque, seguramente, sometidas a un monto global máximo preestablecido en el presupuesto anual.

En segundo lugar, está el caso de las sentencias que pretenden proteger derechos fundamentales o principios de equidad previstos en la Constitución. Nuestra recomendación en estos casos es que se haga en la Constitución una distinción entre “derechos de primera generación” y “derechos de segunda generación”. Los derechos de primera generación serían los que, para su cumplimiento, no requieren la erogación de recursos económicos, mientras que los de segunda generación serían los que, para su cumplimiento, sí requieren la erogación de recursos económicos. Por ejemplo, el derecho a la vida o a la libertad de expresión no requieren para su *cumplimiento* la erogación de recursos económicos (aunque la *promoción, salvaguarda* o *reparación* de la violación de esos derechos sí pueda exigirlos).

De otra parte, el derecho al trabajo o a una vivienda digna sí pueden requerir la erogación por parte del Estado de recursos económicos.

Se sugiere que las erogaciones fiscales impuestas por sentencias judiciales orientadas a hacer valer derechos fundamentales de segunda generación no puedan ser obligatorias si no se han acordado con el Ministerio de Hacienda. En otras palabras, la innovación que se propone es que el impacto fiscal de sentencias judiciales encaminadas a hacer valer principios constitucionales de equidad contenidos en derechos de segunda generación sólo pueda tener valor bajo acuerdo previo con el Ministerio de Hacienda. Con esto se está haciendo una propuesta para evitar que el problema *político* de la asignación del presupuesto termine *judicializándose*. Esto parece de la mayor importancia porque en nuestra Constitución hay consagrados derechos que, si son interpretados literalmente, no se pueden hacer respetar, porque no hay recursos con los cuales cubrirlos. En una economía con escasez de recursos, como son todas las economías del planeta, y la nuestra con mayor razón, permitir que el poder judicial establezca la primacía absoluta de ciertos derechos que demandan cuantiosos recursos sociales es un error.

Recomendación 11

Elevar a norma de suficiente precedencia el criterio de que ninguna participación de cualquier tipo de gasto en el presupuesto puede estar fijada de acuerdo con alguna definición o clasificación predeterminada del mismo.

El artículo 350 de nuestra Constitución establece que: “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social [...]. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Adicionalmente establece que: “El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”. De otra parte, el artículo 359 establece que: “No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan: [...] 2. Las destinadas para inversión social”. Todos estos son ejemplos de que una norma legal, en este caso la Constitución, pretende tener impacto sobre la distribución presupuestal a través de la definición o clasificación de algún tipo de gasto que considera meritorio.

La propuesta es que la distribución del presupuesto no pueda estar atada a ninguna definición de gasto. La razón es simple: si se dice que la “inversión” no puede ser recortada como proporción del gasto total en el presupuesto, simplemente se generan incentivos para clasificar algunos tipos de gasto como inversión, así no lo sean⁹⁸. En general, eso debe suceder con cualquier tipo de “definición privilegiada” de gasto. En síntesis, se argumenta que la distribución presupuestal no puede depender de definiciones más o menos arbitrarias de gasto. Si, por ejemplo, el gasto “social” es meritorio, debe ser el debate político en el interior del proceso presupuestal el que así lo determine. De esta manera, los intentos por distribuir el presupuesto de acuerdo con criterios y fórmulas más o menos “técnicos” parece una falacia. Las definiciones, los indicadores y las fórmulas matemáticas no deben distribuir el gasto; deben, a lo sumo, evaluarlo. Estas evaluaciones, sin duda, serán cruciales a la hora de futuras decisiones sobre distribución del gasto, es decir, son un apoyo a la tarea política de distribuir el gasto, pero no se puede caer en la trampa de creer que pueden sustituirla.

Recomendación 12

Flexibilizar las restricciones “políticas”: aislar al Ministerio de Hacienda de la política salarial del sector público, e incluir en el presupuesto los proyectos de inversión por su valor total y por una sola vez.

Una de las curiosas consecuencias de tener una fuerte distinción entre gastos “de funcionamiento” y gastos “de inversión” en el presupuesto ha sido la de que el ajuste fiscal se ha recargado sobre los últimos. Esto indica que las inflexibilidades normativas y políticas que pesan sobre los primeros son demasiado grandes. Sobre cómo tratar las inflexibilidades normativas ya se expuso nuestra opinión en las recomendaciones 9 a 11. Sobre cómo tratar las inflexibilidades políticas hacen falta algunos comentarios. Para comenzar, es notable que los gastos de funcionamiento sean los que muestren mayor rigidez. Uno puede preguntarse por qué. En algunos casos, como el servicio de la deuda pública, no hay mucho que preguntar. Pero, en otros casos, es bastante claro que la inercia de los gastos de funcionamiento es muy grande. Es como si la apropiación por una sola vez de cualquier

⁹⁸ Una crítica eficaz al concepto de “inversión” en el presupuesto colombiano se halla en Ayala Perotti (2002). Una crítica similar se podría hacer al concepto de gasto público “social”.

tipo de gasto de funcionamiento generara automáticamente un “derecho” permanente. Este derecho, además, no es cuestionado por el proceso de elaboración del presupuesto, que básicamente tiende a reproducir, con ajustes menores, el presupuesto de períodos anteriores.

Una razón que puede ayudar a explicar la inercia de los gastos de funcionamiento es que estos se concentran en el pago de salarios. Recortar gastos de funcionamiento se convierte así en recortar salarios o puestos de trabajo. Esto es políticamente indeseable, y puede ser incluso enfrentado legalmente, tomando ventaja de las medidas que en Colombia inflexibilizan el mercado laboral. Tradicionalmente, en Colombia se ha preferido la primera ruta, de recortes generalizados de salarios. Esta ruta usualmente se decide en forma muy centralizada en el Ministerio de Hacienda, y se aplica en forma generalizada a todo el sector público. Nos parece *muy* inconveniente que los lineamientos de la política salarial en el sector público estén dictados básicamente por criterios de tipo fiscal. El Ministerio de Hacienda no debería preocuparse por cuánto es el aumento de los salarios de los funcionarios. El proceso presupuestal debería asignar y distribuir unos recursos económicos a cada sector atendido por el presupuesto, y las políticas salariales y de empleo en cada sector deberían ser determinadas de manera descentralizada por cuestiones de microgerencia. Cada sector recibe unos recursos, y cada sector verá cómo usa esos recursos para producir los resultados más eficientes. Cada gerente sectorial deberá tomar la decisión de ver si tiene la nómina adecuada, tanto en tamaño como en composición, para el monto de recursos asignados. El Ministerio de Hacienda no debería interiorizar las presiones inerciales de gasto que surgen de las obligaciones salariales del Estado. Parece que tres elementos son claves para reducir las inflexibilidades políticas en este sentido: primero, la elaboración del presupuesto “de arriba hacia abajo”; segundo, la conciencia de que la responsabilidad del presupuesto es la asignación en últimas sectorial de un FCR y no la especificación concreta de cada rubro de gasto, y tercero, la independencia del ministro de Hacienda, entendida en este contexto como su aislamiento de las decisiones microgerenciales de manejo de los recursos humanos.

Queda la discusión de cuál es la forma óptima de incluir proyectos de inversión en el presupuesto. Hay dos problemas generales: el primero es cómo evitar la tendencia a subvaluar un proyecto para lograr su inclusión en el presupuesto. El segundo es cómo evitar que el desembolso de los recursos para un proyecto de inversión plurianual afecte la eficiencia en la ejecución. El segundo problema será tratado en la recomendación 15. Con respecto al primero, la experiencia colombiana muestra que,

como el horizonte de presupuestación es anual, los proyectos de inversión no son presupuestados por el valor total del proyecto. Solamente se presupuesta la parte del gasto que se espera ejecutar durante el año en curso. Parece que esa práctica afecta gravemente la eficiencia del gasto público, pues nunca queda claro, desde el punto de vista presupuestal, cuál era el costo total estimado del proyecto, ni si se excedió del presupuesto original, etc. Hay proyectos a los cuales año tras año se les apropia recursos, sin que se sepa claramente cuál ha sido el gasto total en el proyecto ni cuánto más se requiere para garantizar la finalización del mismo. Nuestra visión general sobre estos problemas es que un proyecto de inversión incluido en el presupuesto debe serlo por el valor total estimado del proyecto (incluyendo un porcentaje razonable de contingencias) y por una sola vez, de modo que el presupuesto contemple la financiación total necesaria para terminarlo. Una medida obvia de eficiencia en la ejecución presupuestal sería la capacidad de las entidades ejecutoras para realizar el proyecto a un costo igual o inferior al presupuestado. No deberían presupuestarse proyectos por valores menores que los necesarios para garantizar la ejecución del proyecto, ni presupuestarse repetidamente partidas para un mismo proyecto de inversión.

Recomendación 13

Eliminar totalmente las rentas de destinación específica.

Se ha discutido mucho sobre el problema de la inflexibilidad del presupuesto en relación con los ingresos, en lo que se refiere a las denominadas “rentas de destinación específica”⁹⁹. Como ya se analizó, las rentas de destinación específica están prohibidas, pero con excepciones, por el artículo 359 de la Constitución, y violan el principio presupuestal ya contemplado en nuestro ordenamiento legal (Decreto 111 de 1996), de la unidad de caja. Las rentas de destinación específica son inconvenientes porque asignan unos determinados ingresos a un gasto igualmente determinado, sin garantía de que las razones que hacen conveniente atar ciertos ingresos a un fin específico en un momento dado se mantengan en el tiempo. Si un gasto es meritorio y debe ser financiado, el proceso político en el interior del presupuesto así debe determinarlo, y ha de ser posible financiarlo con cargo al FCR del Estado.

⁹⁹ Véase Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Op. Cit.*; o Echeverri, Fergusson y Querubín, *Op. Cit.*

Producir una renta con destinación específica para cada gasto socialmente meritório genera una fragmentación y una rigidez o inflexibilidad inconvenientes del proceso presupuestal. Se comparte la visión de Echeverry, Fergusson y Querubín¹⁰⁰ de que las rentas con destinación específica deben ser definitivamente derogadas. Esto implicaría la reforma del artículo 359 de la Constitución.

En tal sentido, la propuesta contenida en Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁰¹ parece todavía demasiado tímida, pues mantiene la vigencia, así sea “temporal”, de las rentas de destinación específica, siempre que estén asociadas con la definición de gasto público social contenida en esa propuesta, y somete la desaparición de las ya existentes a la aprobación de un futuro proyecto de ley para determinar cuáles se ajustan a los criterios establecidos en la propuesta.

Recomendación 14

Garantizar la unidad de caja y de tesorería de la Nación.

Garantizar la unidad de caja y de tesorería de la Nación es otra forma de combatir las inflexibilidades presupuestales. La falta de unidad de tesorería entre la Nación y los establecimientos públicos del orden nacional genera un problema análogo al de las rentas de destinación específica. Si no hay unidad de caja, los excesos de liquidez de una entidad nacional se convierten en una “renta de destinación específica” en favor de esa misma entidad. Dado que las rentas de destinación específica parecen inconvenientes, también parece sensata la recomendación de garantizar la unidad de tesorería entre la Nación y los establecimientos públicos del orden nacional, sobre la cual Echeverry, Fergusson y Querubín¹⁰² también han hecho énfasis.

Recomendación 15

Sincerar el presupuesto: reforzar la noción de que la apropiación presupuestal es la condición necesaria y suficiente para tener autorización de gasto, y eliminar los efectos presupuestales de los planes de caja.

¹⁰⁰ Echeverri, Fergusson y Querubín, *ibidem*.

¹⁰¹ *Op. Cit.*

¹⁰² *Op. Cit.*

Como se mencionó atrás, en Colombia el proceso presupuestal se hace de abajo hacia arriba. De ahí que el monto total de gasto en el presupuesto colombiano sea simplemente la resultante de la sumatoria de las demandas de gasto particulares. Si el gasto resultante es excesivo, la racionalidad fiscal se introduce por medio de 1) el recorte indiscriminado, usualmente en un mismo porcentaje, de todas las apropiaciones presupuestales, y 2) de manera muy principal, el criterio de que la introducción de un gasto en el presupuesto no garantiza que ese gasto vaya a ser realmente financiado, es decir, la separación del presupuesto de las asignaciones efectivas de gasto. Cuando el volumen total del presupuesto no puede ser financiado, no se le da la “caja” a las partidas presupuestales aprobadas. El ajuste fiscal se hace por medio de recortes de caja. De otra parte, los ajustes presupuestales muchas veces no tienen un efecto fiscal real. En muchos casos, un ajuste presupuestal es fiscalmente inocuo, porque simplemente se recortan partidas que se sabe no iban a ser financiadas con caja en todo caso. Esto, en sí mismo, es una irracionalidad, porque induce a ineficiencia en el gasto, e incentivos perversos con el fin de pedir más presupuesto la próxima vez, descontando los futuros recortes de caja.

El hecho de que, en el proceso de presupuestación colombiano, haya una brecha tan grande entre lo que se presupuesta y lo que se ejecuta, es una de las grandes irracionalidades de la política fiscal. Su principal efecto es que el presupuesto no es una buena descripción de la política fiscal. Esa brecha quiso cerrarse con la Ley 38 de 1989. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁰³ habla con cierta nostalgia del régimen prevaleciente antes de la Ley 38 de 1989 (contenido en la Ley 17 de 1972 y, particularmente, el Decreto Ley 294 de 1973), porque: “En ese entonces, no solo había una noción de restricción presupuestal más clara, sino que existían mecanismos para hacerla efectiva” (p. 17). En cambio, los comentarios con respecto al régimen implantado por la Ley 38 de 1989 son bastante menos elogiosos: “a pesar de sus buenas intenciones, esta reforma, la posibilidad de amplias emisiones de títulos de deuda pública tanto doméstica como externa, y el nuevo marco de gasto que se deriva de la Constitución de 1991, terminaron por eliminar el concepto de una restricción presupuestal real en Colombia” (p. 18). Y más adelante: “En resumen, la combinación de la Ley 38, la Constitución de 1991, la evolución pensional y las necesidades de gasto en defensa, no sólo incrementaron los gastos obligatorios, sino que hicieron que las presiones de

¹⁰³ Op. Cit.

gasto se volvieran efectivas, sin que necesariamente existieran ingresos para pagarlas, disparándose el endeudamiento”.

El resultado de una ley de intenciones, que no reconoció la realidad política e institucional del país, es un presupuesto inflexible y “al debe”, que impide un ajuste rápido y ordenado del mismo (p. 20). Estos comentarios del Ministerio de Hacienda parecen infortunados porque revelan, a pesar de acusar a la Ley 38 de no reconocer la realidad política e institucional del país, que el Ministerio adolece del mismo problema. Si el problema del FCR conduce en Colombia a un exceso de demanda de gasto, una solución de optimalidad secundaria (*second best solution*) para hacer valer la restricción presupuestal es presupuestar las demandas de gasto pero no pagarlas. Así, puede que se respete un tanto más la restricción presupuestal, pero los efectos sobre la eficiencia del gasto son nefastos. Atendiendo a la *consideración 2*, la solución óptima (*first best solution*) es no presupuestar las demandas de gasto excesivas, pero pagar las demandas de gasto presupuestadas. La pregunta es: ¿cómo lograr no presupuestar las demandas de gasto excesivas? Es ahí donde se requiere un ejercicio cuidadoso de ingeniería institucional, sobre el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁰⁴ guarda más bien silencio. Se cree que, si se respeta el árbol de decisiones propuesto para el proceso presupuestal, no se presupuestarán demandas excesivas de gasto. En este caso, debería mantenerse el espíritu de la Ley 38 de 1989 de permitir que las apropiaciones se vuelvan autorizaciones de gasto desde el momento de su aprobación. Más aún, se cree que este espíritu debe reforzarse.

Una vez incluido en el presupuesto, un proyecto debe tener *derecho* a los recursos, y el Gobierno debe tener la *obligación* de desembolsarlos en la medida en que el proyecto los vaya requiriendo. Se hace énfasis en que la implicación de que un gasto sea apropiado en el presupuesto es que se entienda automáticamente con autorización de gasto. Parece, además, que, con respecto a un proyecto ya incluido en el presupuesto, los desembolsos anuales que el presupuesto deba hacer para financiar la buena marcha del mismo han de ser discrecionalmente fijados por las autoridades del proyecto, no por las autoridades presupuestales o de tesorería. Esto sin perjuicio de que, para la mejor programación de las operaciones de tesorería, las autoridades del proyecto tengan que presentar a la Tesorería un plan de pagos. Pero parece que los planes de caja que se manejan en el

¹⁰⁴ *Ibidem.*

Ministerio de Hacienda deberían tener impacto sólo para el manejo de la tesorería, y no para la ejecución presupuestal de las entidades públicas. El punto es que esos planes de caja deben ser indicativos, y no una camisa de fuerza para la ejecución de los proyectos. Una vez incluida en el presupuesto una partida de gasto de una entidad pública, esta debería poder girar contra esa partida, sin restricciones, órdenes de pago hasta por el monto de la misma. Otra cosa es que la Tesorería tenga la caja para hacer el pago. Para facilitarle el manejo de caja de corto plazo a la Tesorería, ésta debería estar autorizada para hacer operaciones de endeudamiento de corto plazo, con el fin de hacer los pagos que las entidades del sector público vayan demandando. Pero en Colombia debe enterrarse la noción de que la caja es un buen instrumento para hacer respetar la restricción presupuestal, o para posponer la ejecución del presupuesto.

B. PROPUESTAS SOBRE LO QUE NO SE DEBE HACER

Para finalizar, en esta subsección se presentan tres propuestas sobre lo que no se debe hacer.

Recomendación 16

No pretender que la descentralización del sistema tributario puede resolver el problema del FCR.

De acuerdo con la *consideración 24*, una posibilidad de resolución del problema del FCR es descentralizar el sistema tributario. En Colombia el recaudo de impuestos está altamente centralizado en el nivel nacional de gobierno, con lo cual la recaudación departamental y municipal es muy baja. Los niveles regionales de gobierno, por tanto, dependen de las transferencias de recursos que les haga la Nación, lo cual contribuye a agudizar el problema del FCR, ya que las regiones perciben la tributación exactamente como un FCR. Si la tributación fuera perfectamente descentralizada, no habría necesidad de redistribución regional de los recursos fiscales. Algo así fue lo que hizo Colombia con la Ley 100 de 1993, que reformó la seguridad social e introdujo el régimen de ahorro individual en las pensiones. El régimen anterior, de prima media, constituía un FCR para el pago de las pensiones a cargo del Estado. El régimen de ahorro individual, por el contrario, descentraliza el origen del pago de las pensiones.

Tiene, pues, bastante sentido pensar en una descentralización del sistema tributario como mecanismo para aliviar el problema del FCR presupuestal. No cabe duda de que, en Colombia, se requiere un régimen tributario que otorgue a las regiones una mayor responsabilidad de recaudación, y que las regiones deben hacer un mayor esfuerzo tributario.

Sin embargo, Colombia ha hecho un gran esfuerzo para aprovechar las economías de escala que surgen de una recaudación centralizada de los impuestos. Además, hay regiones con tan bajos niveles de actividad económica que es indispensable una redistribución de regiones ricas a pobres en Colombia. Por lo tanto, la opinión es que, aunque es conveniente avanzar en la descentralización del régimen tributario, es bastante improbable que esta avance hasta niveles compatibles con la eliminación del problema del FCR presupuestal. La descentralización de los impuestos a la renta y al patrimonio no son recomendables. De otra parte, consideraciones operativas sugieren que en Colombia es muy difícil descentralizar el IVA. Un mayor grado de descentralización tributaria parece más probable por la vía del fortalecimiento del impuesto predial y de otros impuestos. Sin embargo, parece que la excesiva asimetría regional de la actividad económica hace implausible que el país tenga un sistema tributario altamente descentralizado. Seguirá siendo necesario que la Nación colecte una parte gruesa de la tributación, y, por lo tanto, será necesario diseñar mecanismos que mitiguen la tentación de las regiones de ver la tributación nacional como un FCR.

Recomendación 17

No fijar reglas numéricas para el presupuesto en el nivel nacional de gobierno, pero considerar la conveniencia de reglas de presupuesto balanceado en el sentido económico para los niveles regionales de gobierno.

En la subsección 2 se introdujo el debate “diseño de reglas *versus* diseño de procedimientos”. Con el diseño de requisitos se busca imponer normas restrictivas sobre los resultados del proceso presupuestal, como las reglas de presupuesto balanceado, los límites al gasto o a los impuestos y los objetivos numéricos. Con el diseño de procedimientos se busca controlar el déficit a través del diseño estratégico del proceso presupuestal. Este trabajo se coloca firmemente en la segunda línea de labor y desestima la primera. En la literatura revisada en

la subsección 2 hay posiciones en favor de una y otra visión, aunque el balance, de acuerdo con la *consideración 6*, parece favorecer con relativa amplitud al diseño de procedimientos. La experiencia ha demostrado que países con un manejo ordenado de sus finanzas públicas, como Alemania o Francia, han sido incapaces en épocas de recesión de cumplir los objetivos numéricos impuestos sobre el tamaño admisible del déficit, que fueron inicialmente considerados como “indispensables” para acceder a la Unión Monetaria Europea. Esta experiencia demuestra que el punto no es impedir que el déficit, bajo ninguna circunstancia, pase de un determinado nivel, sino adecuarlo a una senda de equilibrio de largo plazo.

Parece que el debate “diseño de reglas *versus* diseño de procedimientos” en la política fiscal es análogo al debate de “reglas *versus* discrecionalidad” en la política monetaria, que es quizás mejor conocido entre los economistas. Este último, parece, se resolvió más en la práctica que en la teoría, dándole discrecionalidad a la autoridad monetaria, a la vez que se le otorgó independencia y el objetivo claro de mantener baja la inflación. La formulación de la política monetaria por medio del procedimiento de la inflación objetivo, que ha ganado consenso recientemente, no le fija restricciones a la autoridad en materia de la magnitud de los instrumentos que puede usar para combatir la inflación, pero evalúa los resultados que produce en materia de inflación. Parece que algo similar debe suceder con la política fiscal. No es importante que el presupuesto sea equilibrado o que el déficit sea menor que un porcentaje arbitrario del PIB, sino que el endeudamiento sea sostenible. Fijarle un objetivo al tamaño del déficit es un procedimiento mecanicista que ignora que a veces es óptimo o eficiente tener déficit fiscal desde el punto de vista macroeconómico, y que genera incentivos para producir contabilidad “creativa” y no transparente. El mensaje de Alesina y Perotti (1999) parece claro: “leyes de presupuesto balanceado en el nivel nacional no son ni necesarias ni suficientes para asegurar disciplina fiscal”.

Otra cosa es hablar de los niveles regionales de gobierno. Dado que en estos niveles no aplican las consideraciones macroeconómicas, que la calidad técnica de los administradores regionales no siempre es la mejor, y que las crisis fiscales regionales han sido profundas en Colombia, obligando al Gobierno nacional a intervenir para sanearlas, no parece descabellado pensar en normas de presupuesto balanceado para los niveles regionales de gobierno.

Recomendación 18

No revivir los auxilios parlamentarios.

Una infortunada recomendación del de otra manera excelente trabajo de Echeverry, Fergusson y Querubín¹⁰⁵ es que propone revivir los auxilios parlamentarios. El argumento es el de que, con este procedimiento, se “pone por encima de la mesa” la búsqueda de presupuesto por parte del Legislativo, que sería parte de las “funciones naturales de un político”. La cuestión relevante, a nuestro modo de ver, es determinar si asignar la elaboración de una fracción del presupuesto al Legislativo es socialmente eficiente o es una mejor forma de representar las preferencias sociales. Una pregunta anexa, muy relevante, es: si es “bueno” entregar la elaboración de una fracción del presupuesto al Legislativo, ¿cuál es la fracción óptima que hay que entregar? ¿El 1%? ¿El 50%? ¿El 100%? Si es tan “bueno” que el Congreso elabore el presupuesto, ¿por qué no se le entrega la elaboración del 100% del mismo?

Una de las funciones que prácticamente *define* al poder Ejecutivo es que administra los recursos públicos. Por su parte, el poder Legislativo existe, como su nombre lo indica, para hacer leyes y para ejercer el control político. Es una inconveniente confusión de funciones permitir que el Legislativo entre a administrar, de una u otra manera, los recursos públicos. Eso significa, además, fragmentar las decisiones presupuestales, que es precisamente la causa del problema del FCR. El hecho de que el Legislativo es un poder elegido democráticamente que debe servir como representante de los electores, no debe confundirnos. No todas las personas investidas de una dignidad pública por voto popular en una democracia deben tener, automáticamente, derecho a intervenir en todas las decisiones públicas. Además, la democracia representativa misma ha sido muy cuestionada, comenzando por la misma Constitución de 1991, cuyo espíritu es tratar de matizar las fallas de la democracia representativa con más democracia participativa.

Citando a Miguel Gandour, analista de temas presupuestales, Echeverry, Fergusson y Querubín¹⁰⁶ ironizan diciendo que “la abolición de los auxilios parlamentarios, es una de las ideas que suenan bien en la Universidad de los Andes y funcionan mal

¹⁰⁵ *Op. Cit.*

¹⁰⁶ *Ibidem.*

en la realidad”. No parece que ese sea el caso. Más correctamente debería decirse que la abolición de los auxilios parlamentarios es una de esas ideas que suena bien en la opinión pública pero que suena mal en el mundo político. Entre aquellos que han participado del mundo político hay consenso en que los auxilios parlamentarios o sus sucedáneos son convenientes para “engrasar la maquinaria política”. Pero en la opinión pública hay consenso en que los auxilios parlamentarios son un mecanismo para beneficiar intereses particulares a costa del interés general. En otras palabras, en un régimen político donde los principales (los ciudadanos) han delegado en un número reducido de agentes (los congresistas) la muy importante función de hacer las leyes, siempre queda la pregunta de si los agentes, con esa delegación, quedan con la capacidad de abusar del poder que se les ha otorgado para el beneficio particular. La ciudadanía tiene claro que el terreno de los auxilios parlamentarios es uno donde ese riesgo tiene mucha posibilidad de materializarse. El hecho de que sea “natural” para un político buscar la reelección no quiere decir que para la sociedad sea “bueno” que un congresista busque hacerse reelegir con recursos públicos, máxime en un sistema electoral donde ningún congresista es elegido con más del 2% de la votación total. No es bueno promover intereses particularistas ni en la elaboración ni en la aprobación del presupuesto.

REFERENCIAS

- Alesina, Alberto (editor) (2002). *Reformas institucionales en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo y Alfaomega.
- Alesina, Alberto; Drazen, Allan (1991). “Why Are Stabilizations Delayed?”, en *American Economic Review*, No. 81, diciembre, pp. 1170-1188. Reimpreso en Persson, Torsten; Tabellini, Guido (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Vol. 38, Fundamentals of Pure and Applied Economics Series, Macroeconomic Theory Section (editors in chief: Jacques Lesourne and Hugo Sonnenschein), Chur, Harwood Academic Publishers.
- _____; Perotti, Roberto (1995). “The Political Economy of Budget Deficits”, en *IMF Staff Papers*, No. 42, 1, pp. 1-31. Véase también (1994), *NBER Working Paper* No. 4.637, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- _____; _____ (1996). “Fiscal Discipline and the Budget Process”, en *American Economic Association Papers and Proceedings*, No. 86, 2, mayo, pp. 401-407.
- _____; _____ (1999). “Budget Deficits and Budget Institutions”, en Poterba, James M.; von Hagen, Jürgen (editores) (1999a). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Chicago, The University of Chicago Press.
- _____; Roubini, Nouriel; Cohen, Gerald D. (1997). *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- _____; Tabellini, Guido (1990). “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, en *Review of Economic Studies*, No. 57, pp. 403-414.
- Auerbach, Alan J. (editor) (1997). *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Ayala, Ulpiano; Perotti, Roberto (2002). “El proceso presupuestal colombiano”, en Alesina, Alberto (editor) (2002). *Reformas institucionales en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo y Alfaomega.

- Barón, David (1989). "A Non-cooperative Theory of Legislative Coalitions", *American Journal of Political Science*, No. 32, 4, diciembre, pp. 811-828.
- _____ (1991). "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control", en *American Journal of Political Science*, No. 35, pp. 57-90.
- _____; Ferejohn, John (1989). "Bargaining in Legislatures", en *American Political Science Review*, No. 83, 4, diciembre, pp. 1181-1206.
- Barro, Robert (1979). "On the Determination of Public Debt", en *Journal of Political Economy*, No. 87, octubre, pp. 940-971.
- Buchanan, James M.; Wagner, Richard E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press.
- Castellanos, Daniel; Buitrago, Gelkha (1998). "An Explanation of a Fiscal 'Tragedy of the Commons' Beyond Redistributive Taxation", en *Documento CEDE 98-21*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- _____; Tobón, Carolina (1999). "Sobre la relación entre el tamaño del Estado y la redistribución", tesis de grado de maestría, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Chari, V. V.; Cole, Harold (1993a). "A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending", *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Research Department, Staff Report, No. 153.
- _____; _____ (1993b). "Why Are Representative Democracies Fiscally Irresponsible?", en *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Research Department, Staff Report, No. 163.
- Corsetti, Giancarlo y Nouriel Roubini (1996). "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules", en *American Economic Association Papers and Proceedings*, No. 86, 2, mayo, pp. 408-413.
- Cukierman, A.; Meltzer, A. (1989). "A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework", en *American Economic Review*, 79, p. 713-748.

Drazen, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, Princeton University Press.

Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo; Querubín, Pablo (2004). “La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”, en *Documento CEDE 2004-01*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Ferejohn, John; Krehbiel, Keith (1987). “The Budget Process and the Size of the Budget”, *American Journal of Political Science*, 31, 1, enero, pp. 296-320.

Grilli, Vittorio; Donato, Masciandaro, y Guido, Tabellini (1991). “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries”, en *Economic Policy*, No. 13, octubre, pp. 341-392. Reimpreso en Persson y Tabellini (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press.

Legis (2004). *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Legis Editores S. A.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2004). “Proyecto de ley por la cual se expide la ley orgánica de presupuesto: exposición de motivos”, Mimeo, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Persson, Torsten; Tabellini, Guido (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Vol. 38, Fundamentals of Pure and Applied Economics Series, Macroeconomic Theory Section (editors in chief: Jacques Lesourne and Hugo Sonnenschein), Chur, Harwood Academic Publishers.

_____; _____ (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press.

_____; _____ (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA, The MIT Press.

- _____ ; _____ (2003). *The Economic Effects of Constitutions*, Munich Lectures in Economics in Cooperation with the Council of the Center for Economic Studies (CES) of the University of Munich, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Persson, Torsten; Svensson, Lars E. O. (1989). “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, en *Quarterly Journal of Economics*, No. 104, mayo, pp. 325-345, reimpresso en Persson y Tabellini (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Poterba, James M. (1996). “Budget Institutions and Fiscal Policy in the United States”, en *American Economic Association Papers and Proceedings*, No. 86, 2, mayo, pp. 395-400.
- Poterba, James M. (1997). “Do Budget Rules Work?”, en Auerbach, Alan J. (editor) (1997). *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge, MA, The MIT Press. Véase también (1996), *NBER Working Paper 5.550*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Poterba, James M.; von Hagen, Jürgen (editores) (1999a). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Chicago, The University of Chicago Press.
- _____ ; _____ (1999b). “Introduction”, en Poterba, James M.; von Hagen, Jürgen (editores) (1999a). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rogoff, Kenneth (1990). “Equilibrium Political Budget Cycles”, en *American Economic Review*, 80, marzo, pp. 21-36, reimpresso en Persson y Tabellini (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Romer, David (2002). *Macroeconomía avanzada*, segunda edición, Madrid, McGraw-Hill.

- Roubini, Nouriel; Jeffrey D. Sachs (1989). "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", en *European Economic Review*, No. 33, mayo, pp. 903-933.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (1997). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, New York, W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, Joseph E. (1988). *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch, editor.
- Strauch, Rolf R.; von Hagen, Jürgen (2001). "Formal Fiscal Restraints and Budget Processes as Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances: US Experience and Possible Lessons for EMU", en *ZEI Working Paper B 14 2001*, Bonn, Zentrum für Europäische Integrationforschung (Center for European Integration Studies), Rheinische Friedrich-Whilhelms-Universität Bonn.
- Tabellini, Guido (1991), "The Politics of Intergenerational Redistribution", *Journal of Political Economy*, No. 99, pp. 335-357. Reimpreso en Persson y Tabellini (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- _____; Alberto Alesina (1990). "Voting on the Budget Deficit", en *American Economic Review*, No. 80, marzo, pp. 37-49. Reimpreso en Persson y Tabellini (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Velasco, Andrés (1999). "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms", en Poterba, James M.; von Hagen, Jürgen (editores) (1999a). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Chicago, The University of Chicago Press.
- Von Hagen, Jürgen (1992). "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the EC", *Economic Papers 96*, Brussels: European Commission.
- _____; Harden, Ian (1995). "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", en *European Economic Review*, No. 39, pp. 771-779.

_____; _____ (1996). “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, en *IMF Working Paper WP/96/78*, Washington, D. C., IMF, Fiscal Affairs Department.

Weingast, Barry L.; Shepsle, Kenneth A.; Johnsen, Christopher (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, en *Journal of Political Economy*, No. 89, 5. Reimpreso en Persson y Tabellini (editores) (1994). *Monetary and Fiscal Policy, Volume 2: Politics*, Cambridge, MA, The MIT Press.

Wiesner, Eduardo (2004). “El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después”, en *Documento CEDE 2004-20*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Comentarios sobre el texto *Algunas causas y remedios del déficit presupuestal*

Salomón Kalmanovitz *

Los autores plantean que el tema central de este trabajo es el del desequilibrio presupuestal y dentro de este, dar cuenta de la persistencia del déficit fiscal. Revisando la literatura encuentran explicaciones diversas, como la de la inestabilidad política y la deuda estratégica, que en el gobernante busca restringir el nivel de gasto del sucesor que está relacionado con el de la estabilización retardada, en la cual los políticos evaden tomar las medidas necesarias y costosas políticamente para ajustar el gasto. Otra fuente de explicación al problema de la persistencia del déficit es el de las elecciones y el ciclo político, en el cual prima la capacidad del gobernante de entregar bienes y servicios públicos frente a los recursos disponibles. Una última explicación es la de la redistribución, en la cual el gobernante deja que las otras generaciones paguen la deuda que él legó para aumentar su gasto y su popularidad o el uso depredatorio de los recursos comunes. La razón para esa decisión es que les parece intuitivamente correcto, lo cual no es una buena razón.

El planteamiento de von Hagen y Harden que los autores recogen es que “el nivel de gasto óptimo bajo un procedimiento centralizado de toma de decisiones

* Banco de la República. Correo electrónico: skalmakr@banrep.gov.co

presupuestales es inferior al nivel de gasto bajo un procedimiento descentralizado”. Los autores encuentran que la persistencia del déficit se explica por la valorización política de los beneficios y costos del gasto pero no por el problema del fondo común, al que se le agrega el cálculo intertemporal de los beneficios y costos del gasto. Hay también una valorización del gasto intratemporal. Yo entendería que si los gastos se financian con recaudos locales habría una mayor presión política para que el gobernante estuviera más sometido a la restricción presupuestal que surge de su electorado y que resulte ganancioso ofrecer reducciones de impuestos.

Esto lo formalizan los autores mediante las diferencias que tiene el contribuyente para financiar el gasto global y el focalizado. En el primer caso, se interioriza la restricción presupuestal, mientras que en el segundo, canaliza recursos comunes hacia determinados beneficiarios, y aunque se respeta la restricción presupuestal el nivel de impuestos resulta mayor que el óptimo, lo cual permite que el nivel de gasto aumente pero los agentes quedan insatisfechos con el nivel de gasto alcanzado.

Si se separan en el tiempo el recaudo y el gasto, entonces surge con fuerza el desequilibrio fiscal porque los impuestos son los mínimos, el gasto alcanza su máximo y el déficit fiscal resulta tanto del fondo común como de la separación de las decisiones de tributos y gastos.

El problema tiene que ver en la fragmentación del proceso presupuestal, lo cual podría ser neutralizarse, según los autores, por medio de su centralización. Menos actores, autoridad presupuestal única y reglas colectivas de toma de decisiones podrían llevar a una restricción presupuestal efectiva.

Otras razones que pueden explicar la persistencia de un déficit es que resulta muy difícil lograr que todos los contribuyentes paguen impuestos de acuerdo con su capacidad. Yo no conozco muy bien la literatura, pero me imagino que uno puede idear un juego en el cual los sectores que cuentan con influencia política logran exenciones especiales, mientras que los sectores que no cuentan con tales defensas deberán pagar mayores impuestos, y en la sumatoria no se alcanzan a recaudar los recursos comprometidos en los acuerdos políticos constitucionales o los que se acuerden por leyes.

Entiendo que los autores planteen el problema como que, dados unos recursos, ¿qué hace que los gobernantes se proponen sistemáticamente sobre ellos? Pero,

como veremos, el problema de la persistencia es relativamente nuevo y siempre uno se puede preguntar el porqué está tan lejos el recaudo de su potencial. Este tipo de explicaciones indicaría por qué siempre fue muy popular entre los gobernantes el arancel externo que incluyó impuestos invisibles altos sobre los alimentos, de cómo fue complementado con el impuesto a la renta después de una crisis externa y cómo éste se ha estancado frente a la profundización del impuesto al valor agregado. Ello explica por qué los impuestos progresivos son temporales y los regresivos son permanentes y, de nuevo, por qué son tan bajos los impuestos prediales en las ciudades colombianas, exceptuando Bogotá, y cómo son de ridículamente bajos en el caso de los prediales rurales.

Ahora preguntémonos desde cuándo es persistente el déficit colombiano, y es claro que es relativamente reciente: hasta 1994 la deuda del Gobierno central siempre fue relativamente pequeña y era sostenible la mayor parte del tiempo. La pregunta natural es por qué antes el déficit público no se disparaba todo el tiempo y cuando lo hacía era seguido de un proceso de ajuste y ahora sucede lo contrario, que el déficit permanece y el endeudamiento alcanza niveles de alto riesgo de insolvencia para el país.

Entiendo también la forma de trabajar de los economistas, que es mirar la literatura para ver qué soluciones ofrece a cada tipo de problema, y encontrar una especie de arsenal de formulaciones para el mismo. Yo soy muy anticuado y me gusta mirar la historia, y observar en ella si hay alguna forma de encarar el problema y después se le pueda dar alguna formalización elegante. Lo cierto es que si uno mira la historia, hay en el país una tradición de que el Estado central permite perforar su monopolio fiscal, ya sea por medio de los tributos parafiscales que se les entrega en administración a gremios o a entidades específicas, como cajas de compensación, impuestos que tienen una cierta destinación (han sido capturados de manera permanente), a lo cual se ha sumado una pérdida de control del proceso de gasto a favor de los legisladores.

Mediante artificios se dirige el gasto ya sea de los tributos de un sector que los recaptura totalmente, ya sea los fondos comunes destinados a determinadas actividades que el legislador en su momento juzgó como prioritarias y le adjudicó recursos para toda la vida, las rentas de destinación específica. El argumento mío es que el Estado central colombiano no defendió a fondo lo que los Estados nacionales consolidados tienen en el mundo, que es el monopolio de la fiscalidad, y que no está muy desarrollada la idea moderna de la razón de

Estado. En el caso colombiano, el Estado central se ha debilitado más aún debido a la tributación impuesta por la insurgencia y los paramilitares mediante la extorsión y el secuestro.

Por último, el pacto político suscrito en 1991 implicó una cesión de rentas crecientes a las regiones y municipios y el reconocimiento de una serie de deudas contingentes que no habían sido plenamente reconocidas por el mismo, de tal modo que se introdujo una gran rigidez en el gasto, predeterminado por leyes y compromisos previos ratificados por la Constitución.

Dentro de esta evolución histórica, no estoy seguro de que la depredación de los fondos comunes sea la razón principal para la persistencia del déficit y el aumento insostenible de la deuda. Entiendo que no importaría mucho el tamaño de la torta que se reparta, ya que las reglas actuales de su reparto harían que ésta nunca alcanzara. Pero también habría que preguntarse si los fondos comunes alcanzan un tamaño óptimo, y si son aportados de acuerdo con la capacidad tributaria de los ciudadanos, y es claro que no. La capacidad tributaria de un país de desarrollo intermedio como Colombia podría ser del orden del 20% al 22% del PIB y estamos a 6 u 8 puntos de ese nivel. Es notorio el bajo grado de tributación de los niveles locales y la práctica oportunista de estar ordeñando al Gobierno central, que en algunas regiones alcanza un grado elevado de refinado ventajismo.

Creo que el pacto político de 1991 fue oportunista en materia de transferencias: el Gobierno central pone todo y las regiones y municipios toman sin contraprestación, con la excepción de Bogotá, que multiplicó su esfuerzo tributario y de la cual también toman todos. El reparto de transferencias fue constitucionalizado de manera creciente sobre los ingresos corrientes de la nación, lo que significa que los constituyentes tomaron decisiones que le correspondía asumir a la política; legaron una situación inflexible, de muy difícil reparación para las generaciones que los siguieron. El problema con el reparto de las rentas mineras es todavía más complicado y refleja el tortuoso proceso de intercambios políticos en Colombia, donde una parte de la renta se feria entre municipios que abiertamente los despilfarran, en vez de entrar al fondo común. Ha venido a conocerse que los recursos de las regalías son disputados por la insurgencia y el paramilitarismo, que reparten su influencia sobre los políticos locales. Se insinúa un debilitamiento adicional del Gobierno central en favor del Legislativo en materia de decisiones de gasto, presente en el punto cuarto del referendo del presidente Uribe y que sigue vivo como acto legislativo en curso.

Por fuera de los gastos ineficientes y no prioritarios, sí se han generado ciertos gastos indispensables para mantener la libertad política y el desarrollo económico del país, como son los destinados a la seguridad. Los países industrializados que hoy presentan recaudos tributarios entre el 30% y el 55% de su PIB pasaron por guerras internacionales, y esa fue la disciplina fundamental que después se canalizó hacia el gasto social por partidos laboristas y socialdemócratas. Colombia también es un país en una guerra, pero por su naturaleza el conflicto es limitado. El gasto de guerra ha aumentado del 2% del PIB en 1990 al 5% en la actualidad y esa necesidad solo ha merecido un impuesto temporal y específico sobre el patrimonio.

El hecho de contar con la ayuda de los Estados Unidos desincentiva la obligación tributaria de defender la seguridad de los mismos ciudadanos, que es su derecho más fundamental y más luchado. Pero es también esa falta de tributación la que ha propiciado gobiernos locales débiles, incapaces de contribuir con las fuerzas nacionales de seguridad para enfrentar a la insurgencia. La alternativa ha sido tomar el atajo de hacer contribuciones voluntarias a fuerzas de seguridad privadas que no están sometidas a los organismos de control y, por lo tanto, no hay nada que les impida abusar de su poder, terminando por replicar el comportamiento depredatorio de la insurgencia.