

Gasto público: Eficacia, transparencia y sostenibilidad*

Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos, el proyecto que el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan a lo largo de 2017, busca profundizar en la reflexión sobre los ajustes institucionales y las buenas prácticas cuya implementación es requerida para consolidar el Estado de Derecho, facilitar el ejercicio de la iniciativa empresarial, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y avanzar en el desarrollo social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales: (i) regulación, competitividad y desarrollo; (ii) transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público; (iii) economías ilegales y desarrollo sostenible.

* Autores:

Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Juan Moncada, Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

El gasto público es uno de los instrumentos fundamentales de la acción del Estado. De su adecuada gestión depende, en buena medida, la legitimidad del Estado mismo como aparato institucional, la creación de condiciones favorables al crecimiento económico (por la vía del aumento de la competitividad) y la promoción del progreso y el bienestar sostenible del conjunto de la sociedad. De cara a la labor de la Comisión de Estudio del Gasto Público y de la Inversión en Colombia (artículo 361 de la

Ley 1819 de 2016, de Reforma Tributaria), y en atención al panorama macroeconómico del país y de la presión fiscal derivada de múltiples compromisos adquiridos por las instituciones, se presentan a continuación algunas reflexiones que aspiran a contribuir al debate sobre el gasto público y la formulación de propuestas de política pública que permitan alcanzar la eficiencia, la transparencia y la sostenibilidad del mismo.

INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos más significativos que enfrenta el Estado moderno es el de gestionar, administrar y utilizar de forma adecuada los recursos públicos, obtenidos por vías tan diversas como la participación en la explotación de determinados recursos, los pagos por la prestación de ciertos servicios, y el cobro de tributos —entre otros. De ello depende, en buena medida, su legitimidad como aparato institucional y como garante del bien común, la creación de condiciones favorables al crecimiento económico (por la vía del aumento de la competitividad) y la promoción del progreso social. Lo anterior supone un gasto público eficaz, transparente y sostenible.

A pesar de algunos esfuerzos y resultados, y no obstante la reiterada retórica gubernamental, Colombia está muy lejos de alcanzar esta meta.

En efecto, la eficacia y eficiencia del gasto público en Colombia se han visto afectadas y limitadas por diversos factores. El ensanchamiento del tamaño del Estado, la introducción de rigideces presupuestales desde la adopción de la Constitución de 1991¹, los problemas de coordina-

Uno de los desafíos más significativos que enfrenta el Estado moderno es el de gestionar, administrar y utilizar de forma adecuada los recursos públicos

ción entre distintas agencias y entre los niveles territoriales de la administración pública², los errores en el diseño de algunas políticas públicas³, entre otros factores, dificultan el control del gasto, el cual pasó de representar el 12% del PIB a mediados de la década de los noventa a un 30% en 2015⁴. A pesar de que el recaudo también ha aumentado, su crecimiento no ha sido proporcional al incremento de las erogaciones, razón por la cual el país enfrenta un déficit fiscal proyectado de aproximadamente 30 billones de pesos para 2017, lo que equivale a 3,3% del

de maniobra de los hacedores de política pública y hacen abstracción del hecho de que el gasto público no tiene lugar contra el telón en blanco de las hipótesis normativas, sino que está condicionado por elementos de contexto, prioridad y necesidad que varían con las circunstancias.

2. Esta falta de coordinación implica, entre otros, el solapamiento (a veces contradictorio) de competencias, la duplicación de esfuerzos y por lo tanto del gasto, la fragmentación de la información requerida para evaluar el impacto de las políticas públicas, y la aparición de ventanas de oportunidad para distintas formas de corrupción.
3. En particular, en materia de programas sociales y subsidios, que no pocas veces devienen inflexibles (por vía incluso de decisiones judiciales), y para los cuales se establecen criterios de entrada pero no siempre criterios suficientemente claros de salida.
4. “¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado?”. *Dinero* (30 de marzo de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-imprensa/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>.

1. Estos compromisos presupuestales (como los relacionados con el sistema general de participaciones) reducen de manera significativa el margen

PIB⁵. La falta de disciplina fiscal —a pesar de la adopción de la regla fiscal—, la ausencia de criterios de pertinencia por parte de los trazadores de política pública y ordenadores del gasto, y el dimensionamiento insuficiente del impacto presupuestario que pueden tener algunas decisiones judiciales también ayudan a explicar el desequilibrio en las finanzas públicas.

A lo anterior cabe añadir la coyuntura mucho más actual y específica relacionada con la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, suscrito en 2016 por el Gobierno Nacional con la guerrilla de las FARC. Según un análisis prospectivo presupuestal, elaborado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), el costo presupuestal del posconflicto estaría entre el 2.23% y el 5.23% del PIB por año en el periodo 2017-2022⁶.

La expansión del gasto público a ese ritmo es difícilmente sostenible. Sobre todo en un contexto de ralentización económica como el que parece estarse configurando para el país, y que tendrá repercusiones tanto en la productividad como en la inversión, y en consecuencia, en el recaudo fiscal.

Por lo que respecta a la transparencia en el gasto público hay algunas iniciativas destacables y que merece la pena seguir perfeccionando. Entre ellas se pueden señalar los sistemas de información en tiempo real sobre la contratación pública: por un lado, el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOPI I y II), y por el otro, el Sistema Integral de Auditoría (SIA Observa). Estas plataformas permiten a los órganos de control y, en algunos casos, a la ciudadanía, observar y auditar los procesos de contratación en Colombia, y ponen a su disposición herramientas de análisis estadístico. No obstante, hay muchas tareas pendientes en esta materia, y en general, en la lucha con-

tra la corrupción. De acuerdo con el Contralor General de la República, la corrupción le cuesta al Estado colombiano cerca de 50 billones de pesos al año⁷. Además de la suscripción de compromisos por el gobierno abierto, la apuesta por la transparencia requiere que la información sea oportuna (lo más actualizada posible), veraz (cierta), y pertinente (completa, agregada y organizada). Esta es una condición necesaria, aunque no suficiente para que los procesos de rendición de cuentas sean efectivos. No menos importante es la conformación de una ciudadanía informada, activa y comprometida con lo público. También en este terreno las empresas están llamadas a ejercer un papel importante.

El Estado colombiano, consciente de estos desafíos, creó la Comisión de Estudio del Gasto Público y de la Inversión en Colombia (artículo 361 de la Ley 1819 de 2016, de Reforma Tributaria). Esta comisión tiene el mandato de revisar:

Por lo que respecta a la transparencia en el gasto público hay algunas iniciativas destacables y que merece la pena seguir perfeccionando

“(...) los programas de subsidios y de asistencia pública, los criterios de priorización de la inversión, las inflexibilidades presupuestales, las rentas de destinación específica y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de las decisiones de gasto, con el objeto de proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado.”

De cara a la labor de la Comisión, y en atención al panorama macroeconómico del país y de la presión fiscal derivada de múltiples compromisos adquiridos por el Estado, se presentan a continuación algunas reflexiones que aspiran a contribuir al debate sobre el gasto público y la formulación de propuestas de política pública que permitan alcanzar la eficiencia, la transparencia y la sostenibilidad del mismo.

5. D. Ortiz, “Déficit fiscal de Colombia será de \$30 billones en 2017”. *El Colombiano* (18 de enero de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/minhacienda-revela-plan-financiero-2017-MH5768169>.

6. S. Clavijo, A. Vera & A. Ríos (2017) “Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz en Colombia”. *Revista Fasecolda* 165: 52-63. Disponible en: <http://www.fasecolda.com/files/7114/8667/2245/RevistaFasecolda165w.pdf>.

7. “Saqueo de la corrupción equivale a casi un billón de pesos por semana”. *El Tiempo* (26 de febrero 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/precio-de-la-corrupcion-en-colombia-61749>.

UN GASTO PÚBLICO EFICIENTE, EFICAZ Y PERTINENTE

A diferencia de las empresas, que evalúan su desempeño financiero con un modelo de pérdidas y ganancias, el Estado no cuenta con un mecanismo estándar, claro y uniformemente establecido para medir la calidad de su desempeño en materia de gasto público⁸. La ausencia de ese mecanismo no solo hace difícil la evaluación del uso de los recursos, sino que también dificulta el diseño y ejecución adecuados de las políticas públicas. Cuándo, cuánto y en qué gastar resulta un interrogante que pone en problemas no sólo a los tomadores de decisión en un momento específico, sino incluso a los futuros gobiernos, que a veces tienen que lidiar con escenarios macroeconómicos menos alentadores que sus predecesores y en cambio tienen que asumir, casi siempre sin beneficio de inventario, los compromisos financieros que reciben de aquellos como legado.

Los factores que conspiran contra la eficiencia, la eficacia y la pertinencia del gasto público son de origen y naturaleza diversa.

Para empezar, pueden señalarse los problemas derivados de la falta de coordinación inter agencial y entre los distintos niveles territoriales de la administración pública. La descentralización, la delegación y la desconcentración son instrumentos que pueden contribuir a una mejor gestión de los asuntos públicos, fortalecer la eficacia y pertinencia de la acción gubernamental y distribuir más racionalmente los negocios y competencias. Sin embargo, una descentralización desarticulada y mal regulada es tanto o más perjudicial que la más excesiva centralización.

En el caso colombiano, la descentralización ha implicado, entre otras cosas tanto positivas como negativas, el ensanchamiento de brechas entre los grados de desarrollo de los distintos niveles de gobierno territorial. No todas las entidades territoriales de la misma jerarquía tienen las mismas capacidades para el cumplimiento de sus competencias.

8. F. Thomas, “Gasto público y gobernanza”, 03 de septiembre de 2010, video, 08:01, Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Disponible en: <https://newmedia.ufm.edu/video/gasto-publico-y-gobernanza/>.

Por otro lado, en la implementación del modelo de descentralización con autonomía derivado de la Constitución de 1991, no se han definido con precisión los alcances de las responsabilidades de las distintas entidades territoriales ni los supuestos materiales para su ejercicio, lo que a la postre ha desembocado en un constante “tíre y afloje” entre ellas, ha comprometido la provisión de bienes y servicios públicos, y puede llegar a ponerlas en riesgo financiero. Lo anterior no sólo entorpece el funcionamiento del Estado (incluyendo los aspectos concernientes al gasto público), sino que se ha convertido en fuente de contenciosos judiciales que enfrentan a unas entidades territoriales con otras.

En ese sentido, Amylkar Acosta, ex ministro y miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, señala que una de las manifestaciones de este fenómeno —que cabría denominar “descentralización disfuncional”— consiste “en que se le

han venido trasladando funciones y competencias que son del resorte del gobierno central a las entidades territoriales, pero sin recursos para cubrirlas”⁹⁻¹⁰:

“A guisa de ejemplo de las funciones y competencias delegadas a las entidades territoriales por parte de la Nación, pero sin plata, relacionemos los casos más relevantes, a saber: la gestión del riesgo, la puesta en marcha de la Ley de Víctimas, gestión ambiental de las cuencas de los ríos, responsabilidad penal adolescente y en general políticas de infancia y adolescencia, atención a desplazados y al adulto mayor, salud (atención a la población no asegurada en el sistema de salud, unificación de planes obligatorios de salud y cubrimiento de pagos no POS de regímenes subsidiado y contributivo), programas de la mujer, delegación minera en la verificación efectiva de las concesiones mineras, conservación del patrimonio cultural y la creación de cuerpos de bomberos. Pero el caso más patético y que se ha convertido en una bomba de tiempo es el del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Va a llegar el momento en que esa carga se le va a volver insostenible

9. A. Acosta (2017) “¿Y de la mermelada qué?”. Texto preparado para su participación en la mesa de expertos sobre eficacia, transparencia y sostenibilidad en el gasto público, convocada por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer el 13 de julio de 2017. Una versión de este documento está disponible en <http://extranoticias.com.co/sitio/y-de-la-mermelada-que/>.

10. Esto ocurre, sobre el terreno práctico, a pesar de lo expresamente dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política en sentido contrario.

a las entidades territoriales, por el desfinanciamiento de dichos programas y ante la eventualidad de que se puedan paralizar vendrán las presiones de diferente índole y le va a tocar reasumirlos al Gobierno Nacional.”

Paradójicamente, en no pocos casos este efecto de la descentralización disfuncional coexiste con cierta tendencia a la “pereza fiscal” de las entidades territoriales —es decir, su reluctancia a asumir plenamente sus propias responsabilidades fiscales y presupuestales. Esa pereza está potenciada por incentivos que tienen su origen tanto en las deficiencias del régimen de ordenamiento territorial como en el diseño de la relación presupuestaria y fiscal entre el Estado y las entidades territoriales.

La descentralización disfuncional y la falta de coordinación inter-agencial afectan, además, el control sobre el uso de los recursos públicos. Así, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la Nación tienen el mandato constitucional de controlar y auditar la ejecución del presupuesto nacional en todos los niveles territoriales, pero su labor se ve muchas veces entorpecida por la falta de canales de información suficientes sobre los movimientos financieros de las entidades encargadas de ejecutar el presupuesto, y también por el uso inadecuado de las plataformas ya existentes a través de las cuales debe ser remitida la información pertinente.

En segundo lugar, desde hace varios años el país ha empezado a transitar una especie de “deriva asistencialista” que se ha querido fundamentar en la noción de Estado Social de Derecho consagrada en la Carta Política. Esta deriva se ha acentuado por cuenta de la expansión del gasto social (especialmente mediante el uso de instrumentos como las transferencias directas y el establecimiento de subsidios inflexibles, entre otros), y como consecuencia de un creciente activismo judicial en materia de derechos de contenido prestacional, en ejercicio del cual jueces y tribunales toman decisiones que implican onerosas cargas al erario sin ningún tipo de consideración o dimensionamiento económico y fiscal, al amparo de principios invocados en abstracto como el de “no regresividad”.

Las políticas asistencialistas generan una presión constante y creciente sobre los recursos públicos, y alimentan

expectativas sociales que luego crecen inercialmente e incrementan los costos políticos de los ajustes de política pública. Por la vía del activismo judicial ya señalado, de hecho, muchas de esas expectativas acaban convirtiéndose en derechos cuya satisfacción demanda cada vez más recursos del erario. No pocas veces, por otro lado, es el propio diseño de los instrumentos de política social el que conspira contra su sostenibilidad, por ejemplo, cuando al otorgar un subsidio se establecen los criterios de ingreso pero no se señalan los criterios de salida ni los mecanismos de seguimiento, de tal suerte que el disfrute del beneficio puede acabar prolongándose de manera indefinida.

Las políticas asistencialistas generan una presión constante y creciente sobre los recursos públicos, y alimentan expectativas sociales que luego crecen inercialmente

Todo lo anterior genera un “río revuelto” de auxilios, subsidios y transferencias en cuyas aguas todo el que puede (aunque no lo necesite) acaba pescando, sin que de ello se obtengan los impactos positivos deseados, o sin que, una vez logrados, se vayan liberando paulatinamente los recursos a efectos de ser reorientados para la atención de otras necesidades. Se estimula así el surgimiento

de relaciones clientelares entre el Estado y la ciudadanía cuyo mantenimiento, al volverse parte de la ecuación de gobernabilidad, condiciona la acción de los tomadores de decisión, refuerza la dependencia de los individuos frente a un Estado providente, y, naturalmente, atenta contra el uso eficiente y eficaz de los recursos de los cuales se nutren.

Sería errado deducir de lo anterior una crítica *per se* al gasto social. De hecho, este componente del gasto público ha acelerado el cambio social durante los últimos años. Como resultado de esa aceleración —a la que han contribuido, naturalmente, otros factores— el país ha experimentado una ampliación sin precedentes de la clase media¹¹. El problema existe en la ineficiencia —cuando no la simple inexistencia— de procedimientos óptimos para su actualización y ajuste a las nuevas realidades, y en la generación de incentivos perversos, que desestimulan la formalización y la superación individual.

11. Para una aproximación al fenómeno véase: A. Molano & F. Zarama (2016) “La clase media en Colombia: Expansión, vulnerabilidad y sostenibilidad”. *En Contexto 3*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/06/2016-ICP-En-Contexto-Molano-Zarama-Clase-Media.pdf>.

Lo anterior compromete la capacidad del Estado para priorizar y reenfocar el gasto. Para lograrlo hace falta una observación cuidadosa y un monitoreo permanente que permita establecer relaciones e identificar el impacto de los recursos empleados en determinados sectores de la población y el avance de esos sectores en materia de desarrollo y progreso social. De hecho, el gasto público sectorizado se legitima en gran medida en la eficacia a la hora de cumplir metas medibles con indicadores claros y coherentes. En otras palabras: el mejor gasto social en beneficio de un determinado sector es aquel que en el mediano y largo plazo se va haciendo menos necesario.

Reducir la pobreza debe ser un compromiso conjunto del Estado y de la sociedad, y ambos deben movilizar todas las capacidades disponibles para alcanzar ese objetivo. Pero el camino y las estrategias elegidas para ello pueden determinar el éxito o fracaso de esos esfuerzos. En el largo plazo no será la asistencia pública o la beneficencia social, financiada con recursos públicos – por definición limitados –, la que asegure la superación de la pobreza. Un enfoque más pertinente y efectivo del gasto público no debe privilegiar, por lo tanto, respuestas puramente paliativas, sino medidas estructurales cuyo centro de gravedad sea la generación de crecimiento económico, aumento de la productividad y la competitividad. El asistencialismo puede ofrecer resultados inmediatos y efectistas, pero es con frecuencia una débil distracción frente las respuestas realmente efectivas: el mejoramiento de la infraestructura, la creación de condiciones institucionales y materiales para la inserción económica internacional, la provisión suficiente de bienes y servicios públicos, y la facilitación de la iniciativa privada y el emprendimiento —sin los cuales no es posible la generación de nueva riqueza.

LA CORRUPCIÓN Y LA DEPREDACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El problema de la corrupción amerita algunas reflexiones específicas. Como consecuencia de este fenómeno, el conjunto de la sociedad pierde cuantiosos recursos año tras año. Sus efectos, sin embargo, no son solamente económicos. La viralización de la corrupción deteriora la confian-

za en las instituciones, compromete el efectivo imperio de la ley, erosiona el capital social, introduce distorsiones en el funcionamiento de los mercados, y, evidentemente, retrasa el progreso social. El terreno del gasto público es, lamentablemente, campo privilegiado para la constatación de todos estos efectos.

La premisa sobre la cual parece haberse desarrollado la corrupción en materia de gasto público es la de que los recursos públicos, siendo públicos, son de todos y por lo tanto de nadie, de tal manera que son susceptibles de cualquier modo de apropiación cuando quiera que se presente la oportunidad para ello. Depredadores de los recursos públicos pueden ser, por tanto, tanto los servidores públicos que se prevalecen de sus competencias en relación con ellos, como los agentes privados que pervierten los procesos a través de los cuales estos son adjudicados o que emplean de forma irresponsable y abusiva.

Ningún nivel de la administración pública ha permanecido inmune frente a la penetración de la corrupción, la cual ha sido incluso estimulada desde el propio Gobierno nacional mediante la adopción de prácticas de “compra de gobernabilidad” por la vía del uso y asignación discrecional de recursos públicos.

La corrupción reviste distintas formas según el caso y ha desarrollado una amplia variedad de modalidades para operar. Entre las más visibles y escandalosas se encuentran la contratación pública amañada, el pago de sobornos y el tráfico de influencias. Sin embargo, existen otras formas de generar detrimento patrimonial (y a la postre, también institucional) al Estado, aunque puedan pasar más inadvertidas. Es importante señalar aquí los riesgos de lo que puede denominarse “populismo presupuestal”.

Se presenta a veces el caso de líderes políticos que prometen beneficios económicos o materiales de forma irresponsable y con pocas consideraciones técnicas y financieras a la ciudadanía en el marco de los procesos electorales. Algunos de ellos acceden a posiciones de poder a partir de estas promesas y llevan a cabo reformas legales que los liberan de controles efectivos con respecto a su orientación del gasto. El resultado termina siendo devastador: el gasto alcanza rápidamente niveles insostenibles, las estructuras

En el largo plazo no será la asistencia pública o la beneficencia social, financiada con recursos públicos – por definición limitados –, la que asegure la superación de la pobreza

productivas tambalean y todo esto deviene en agitación y crisis social. América Latina es una región que en más de una ocasión ha sido testigo del surgimiento de líderes políticos que practican el populismo presupuestal y de los nocivos efectos que este tiene no sólo para la salud económica de sus países, sino para la gobernanza misma y la estabilidad política.

No se debe dejar de insistir sobre los riesgos que estas prácticas traen a la sociedad en materia de productividad y estabilidad económica y política. Tanto el Estado como la ciudadanía y la empresa privada deben comprometerse a reforzar la idea de que el gasto público es un instrumento al servicio del interés general, y por lo tanto debe ser siempre encaminado a generar condiciones estructurales y de largo plazo para el desarrollo y el progreso social, y no una herramienta para alcanzar y retener el poder político o derivar beneficios particulares a costa de la salud institucional y económica del conjunto de la sociedad.

Para prevenir el desbordamiento del gasto, mitigar la corrupción y mantener a raya el populismo presupuestal, se requiere un marco normativo idóneo, adecuados sistemas de control fiscal y la intervención oportuna y efectiva de las autoridades judiciales, así como de plataformas de información y rendición de cuentas puestos a disposición de la ciudadanía (incluyendo a las empresas, en ejercicio de la buena ciudadanía corporativa). Pero, por sobre todo, se requiere de la voluntad, del liderazgo, del buen ejemplo y del compromiso de quienes ocupan las más altas posiciones en las instituciones del Estado.

Adicionalmente, no se puede olvidar que la participación de las empresas y la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos es un derecho que, entre otros, se funda en la contribución que las personas jurídicas y naturales hacen al erario por la vía de la tributación¹². Esa es una de las razones por las cuales la intervención ciudadana y empresarial debe extenderse

12. Véase: A. Molano, F. Zarama & J. Moncada (2017) “La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos”. *En Contexto 12*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/07/17.06.08-EN-CONTEXTO-12-KAS-GASTO-PUBLICO-EMPRESA-PRIVADA-DIGITAL.pdf>.

al conjunto del proceso presupuestario, sin lo cual, este no será nunca realmente abierto y transparente¹³.

EL DESAFÍO DE LA SOSTENIBILIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA

Uno de los interrogantes que se cierne actualmente sobre el gasto público es el de su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, luego de agotarse la bonanza en los precios de las materias primas que caracterizó el panorama económico mundial durante la última década y de la cual también se benefició Colombia.

Si bien es cierto que el país ha adoptado medidas para asegurar la disciplina fiscal¹⁴, las inflexibilidades de diversa índole que afectan el gasto público, las fluctuaciones en los ingresos provenientes de rentas como la petrolera, la adquisición de nuevos compromisos financiados por la vía del endeudamiento, y en general, la persistencia de problemas estructurales como los señalados en las páginas anteriores, pueden acabar haciendo de estas y otras medidas —como las reformas tributarias— meros ejercicios de gatopardismo¹⁵.

A lo anterior cabe añadir un factor aparentemente coyuntural pero cuyas implicaciones se prolongarán por lo menos por la próxima década y media. Se trata de los recursos adicionales que requerirá la implementación y ejecución de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el marco del Acuerdo Final para la termina-

Para prevenir el desbordamiento del gasto y mitigar la corrupción, por sobre todo, se requiere de la voluntad y del liderazgo político

13. J. Wolfersdorff (2015) “Usabilidad de la transparencia en el gasto público”. *Observatorio del Gasto Fiscal en Chile*. Pág. 16. Disponible en: http://www.observatoriofiscal.cl/ARCHIVOS/Biblioteca/Documento_de_trabajo_Usabilidad_transparencia_gasto_publico.pdf

14. En 2010, el Gobierno Nacional presentó al Congreso un proyecto de ley para establecer una regla fiscal. La ley correspondiente (Ley 1473) fue promulgada al año siguiente. El objetivo de la regla fiscal es disciplinar el gasto público para reducir paulatinamente el déficit estructural, de manera que en 2022 este sea del 1% o menos del PIB.

15. En la novela *El gatopardo*, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1896-1957), uno de los protagonistas afirma que “Hace falta que algo cambie para que todo siga igual”. La célebre cita ha dado origen al concepto de “gatopardismo” y a su incorporación al vocabulario de la Ciencia Política.

ción del conflicto, suscrito en 2016 con la guerrilla de las FARC, y de los que serán necesarios —por ejemplo en materia de seguridad— para atender los desafíos propios del escenario de post-acuerdo. Estos compromisos y desafíos conciernen al fortalecimiento de la presencia institucional en los territorios, la reforma rural integral (desde la conformación del banco de tierras hasta la financiación de proyectos productivos), la incorporación económica y política de los miembros de las FARC (incluyendo la financiación del partido político que surja de ellas y su participación en los comicios de 2018 y 2022), la puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (incluyendo el complejo andamiaje de la jurisdicción especial de paz) y la reparación a las víctimas, entre otros¹⁶.

No será fácil para los próximos gobiernos atender este cúmulo de cuentas por pagar, ni gestionar adecuadamente la política macroeconómica contra este telón de fondo —al cual cabría añadir imprevisibles externalidades, tanto de orden interno como internacional, y de muy diverso carácter. Situaciones complejas demandan respuestas complejas y no siempre indoloras, difíciles de tramitar y aún más difíciles de presentar a la opinión pública, especialmente cuando se han venido alimentando expectativas

de crecimiento económico y mejoría de los estándares de vida como consecuencia automática de la implementación del Acuerdo Final con las FARC.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE LA GOBERNANZA DEL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA

El panorama esbozado de manera sucinta en este documento sugiere un conjunto diverso de reflexiones sobre la orientación que cabría dar a los esfuerzos para configurar una mejor gobernanza del gasto público en Colombia. Esa mejor gobernanza supone, en primer lugar, el involucramiento y compromiso conjunto del Estado, la ciudadanía y la empresa privada. En segundo lugar, una apuesta política de largo aliento para corregir problemas de diseño institucional y de orientación e implementación de algunas políticas públicas así como del gasto social. Y por último, el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, incluyendo la eliminación de prácticas que, amparadas incluso en la ley, no son sino formas veladas de depredación y uso arbitrario, ineficiente, ineficaz y opaco de los recursos públicos.

Para tales efectos, se requiere:

1. Un debate multisectorial, abierto y conducente a la adopción de las decisiones pertinentes sobre las reformas necesarias para los siguientes efectos (entre otros):

- Eliminar las inflexibilidades constitucionales y legales que pesan sobre el gasto público.
- Revisar el diseño del proceso presupuestal y dotarlo de mayor claridad, comprensibilidad, simplicidad y homogeneidad, tanto al interior de las distintas ramas del poder público y de los órganos autónomos del Estado, como en los distintos niveles de la administración territorial.
- Definir con precisión la relación fiscal entre la Nación y las Entidades Territoriales en función de un ordenamiento territorial que distribuya equilibradamente competencias (autonomía) y responsabilidades). Sin ordenamiento territorial no habrá nunca ordenamiento de las finanzas públicas.
- Racionalizar la distribución de competencias entre agencias del Estado y establecer canales de comunicación fluida entre aquellas cuyo ámbito competencial

16. El análisis sobre dividendos, beneficios y costos del proceso de paz colombiano elaborado por ANIF para FASECOLDA en octubre de 2016 ofrece un panorama menos optimista del que ha querido presentar el Gobierno Nacional. En primer lugar, los dividendos de paz son inexistentes y no se puede contar con ellos porque no es posible reducir las asignaciones presupuestales a la fuerza pública, así que la idea de que la implementación del Acuerdo Final traería automáticamente una reducción del gasto público en defensa y seguridad es falsa. En segundo lugar, el beneficio que sí implicaría la implementación del Acuerdo Final, en caso de cumplirse la meta de reducción del narcotráfico, es una aceleración del potencial de crecimiento en cerca de 0,5% a 1% por año durante la próxima década. Finalmente, los costos presupuestales inmediatos de la implementación del Acuerdo Final serían del 2.23% del PIB por año entre 2017 y 2022, y los costos del sostenimiento de los acuerdos (vías terciarias, créditos rurales y de educación) agregarían otro 3% del PIB por año. Es decir: los costos presupuestales del posconflicto estarían entre el 2.23% y el 5.23% del PIB por año en el período 2017-2022. El anterior balance implicaría, a su vez, que el porcentaje del PIB que corresponde a los impuestos en Colombia (presión fiscal) aumentaría progresivamente a 2.7% en el 2018 y cerca del 4.8% en 2020. Ver: S. Clavijo, A. Vera & A. Ríos (2017) “Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz en Colombia”. *Revista Fasecolda* 165: 52-63. Disponible en: <http://www.fasecolda.com/files/7114/8667/2245/RevistaFasecolda165w.pdf>.

sea convergente con el fin de evitar la duplicación y la dispersión del gasto.

- Limitar el impacto del activismo judicial en las finanzas públicas, racionalizando el alcance de las competencias de los operadores judiciales y sujetando sus providencias, cuando ello proceda, al correspondiente dimensionamiento económico y fiscal.

2. La revisión de la orientación de la política social, y en particular:

- El tránsito del asistencialismo a la promoción del progreso social, a través de la adopción de medidas de largo plazo que atiendan necesidades estructurales y ofrezcan incentivos y posibilidades para el emprendimiento y la iniciativa privada —de los cuales se deriva la generación de nueva riqueza, mayor innovación, y empleo de calidad.

- La limitación de los subsidios en el tiempo y su sujeción a criterios de salida previamente establecidos. La política social debe conducir a la emancipación de los individuos y no a su dependencia indefinida frente a la providencia del Estado.

- El establecimiento de procedimientos y mecanismos de evaluación y actualización del gasto social en función de su impacto, con el fin de re-enfocar los recursos y re-organizar prioridades.

- El ajuste de los regímenes pensionales y de beneficios sociales, eliminando privilegios y subsidios que no estén sujetos a criterios de estricta necesidad y proporcionalidad.

3. Mantener la lucha contra la corrupción en todas sus formas y manifestaciones, y en ese sentido:

- Disminuir, en los distintos órganos y agencias del Estado, y en todos los niveles territoriales, la discrecionalidad y el monopolio sobre las decisiones relativas a la asignación de recursos públicos, sin generar, no obstante, un sistema tan rígido de limitaciones que acabe comprometiendo la efectividad de la acción gubernamental.

- Articular más óptimamente las relaciones entre los órganos de control, las autoridades policiales y los operadores judiciales, con el fin de que la información con base en la cual actúan sea congruente y su intervención oportuna y efectiva.

- Asumir, desde las más altas posiciones del liderazgo político, el compromiso de no entrar en connivencia con las prácticas que han enrarecido el relacionamiento de las distintas ramas del poder público y se han convertido en verdaderos sifones por los cuales fluyen de forma opaca los recursos públicos.

- Perfeccionar los avances institucionales desarrollados durante los últimos años en materia de contratación pública, pasando de la agregación de información contractual a su sistematización integral y sobre todo a su análisis.

- Desarrollar sinergias multi-sectoriales (Estado-sociedad-empresas) para la conformación de observatorios y plataformas de seguimiento y veeduría sobre los procesos presupuestales y sobre la administración del gasto público.



en contexto 13

***E**l gasto público es uno de los instrumentos fundamentales de la acción del Estado. De su adecuada gestión depende, en buena medida, la legitimidad del Estado mismo como aparato institucional, la creación de condiciones favorables al crecimiento económico (por la vía del aumento de la competitividad) y la promoción del progreso y el bienestar sostenible del conjunto de la sociedad.*

De cara a la labor de la Comisión de Estudio del Gasto Público y de la Inversión en Colombia (artículo 361 de la Ley 1819 de 2016, de Reforma Tributaria), y en atención al panorama macroeconómico del país y de la presión fiscal derivada de múltiples compromisos adquiridos por las instituciones, se presentan a continuación algunas reflexiones que aspiran a contribuir al debate sobre el gasto público y la formulación de propuestas de política pública que permitan alcanzar la eficiencia, la transparencia y la sostenibilidad del mismo.