

Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Carlos Camelo

Febrero 18 de 2019

Inversión pública y el debate DNP-MHCP

En la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se incluyó el polémico Artículo 35, a través del cual se le transferirían al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) las funciones relacionadas con el presupuesto de inversión, tradicionalmente administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Argumenta el MHCP que de esta manera se le estaría dando cumplimiento a las recomendaciones que en tal sentido hiciera la Comisión de Racionalización del Gasto Público desde el año 1997, cuando bajo la Administración Samper se le pidió a Gabriel Rosas (q.e.p.d) que liderara un detallado estudio de estos temas.

Decía entonces dicha Comisión que ese traslado de funciones tendría la bondad de mejorar la eficacia del manejo presupuestal (achicando burocracia) y de centralizar los criterios de asignación (mejorando la coherencia entre objetivos y resultados). La experiencia de Colombia en este frente presupuestal no ha sido nada afortunada, pues en realidad se manejan tres tipos de presupuestos: i) el del MHCP, focalizado en los temas operativos y con creciente presión de las obligaciones pensionales, de salud y de la función pública (totalizando un 14% del PIB, del cual un 3% del PIB se destina al pago de intereses de la deuda pública); ii) el del componente de inversión del DNP, donde se habla de asignaciones cercanas al 4% del PIB, pero donde la porción propiamente relacionada con la Formación Bruta de Capital Fijo no ha superado el 1.1% del PIB en años recientes (ver cuadro adjunto); y iii) el presupuesto (con programación bienal) relacionado con las regalías-territoriales, las cuales representan

un 0.6% del PIB tradicionalmente, e incluso llegan a cerca del 1% del PIB en años de auge (como en 2010-2014 y nuevamente en 2018-2020).

Los componentes de inversión y de regalías forman casi un “botín-político” que maneja la Presidencia de la República a través del DNP. En los casos de manejo benévolo de los recursos, se aduce que se está obedeciendo a “la democracia” al darle juego a los partidos políticos, pero en el fondo todos sabemos que se está “gestionando la gobernabilidad” para lograr aprobar las leyes que le interesan al Ejecutivo. De poco han servido las múltiples versiones del llamado “banco de proyectos” creado en los años noventa, pues ese instrumento es siempre relegado por decisiones más políticas que técnicas.

Infortunadamente, esto ocurre en Macondo, Cafarnaúm y en la Casa Blanca. Este último caso ha sido ilustrado con lujo de detalles en “*House of Cards*”, donde, por ejemplo, se negocia la permanencia territorial de algunas bases militares contra la aprobación de las reformas educativas o en salud. Los casos menos benévolos abundan, y rayan en la corrupción de “la mermelada de los ñoños”, de las co-financiaciones, de los “cupos indicativos”; no muy diferente de los “*pork-barrel-funds*” de los Estados Unidos.

Sería una profunda contradicción de la Administración Duque que se hiciera este buen esfuerzo de centralizar en el MHCP todo el manejo presupuestal (con las ventajas arriba mencionadas) y que, de otra parte, se aprobara el proyecto de Ley

Continúa

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Carlos Camelo

que le otorga a los parlamentarios la asignación del 20% del presupuesto de inversión. En este, como en muchos otros casos, “mejor deje así”, pues la pérdida de eficacia presupuestal sería mayor y la corrupción simplemente quedaría patentada. Dicho monto del 20% del presupuesto de inversión que asignaría el Congreso es mayúsculo frente a los “auxilios parlamentarios” que se robaban en la supuesta creación de entidades educativas en la época de Lleras Restrepo.

Pero no fue solo el dictamen de la Comisión de Racionalización del Gasto de hace 20 años, cuando recomendó unificar el presupuesto bajo la égida del MHCP, sino que recientemente también se pronunció en ese sentido la Comisión de Gasto Público, que entregó su reporte en diciembre de 2017. En efecto, dicha Comisión recomendó, entre otros elementos presupuestales, lo siguiente: i) reformar el Estatuto Orgánico para permitir mejor focalización de esos recursos atados, quedando claro que Colombia continúa en un verdadero “laberinto fiscal” como el que había detectado la Misión Bird-Wiesner (1981), y ratificado la Comisión de Racionalización del Gasto (1997); y ii) eliminar la partición presupuestal de MHCP-operativo y DNP-inversión (tal como se había recomendado también desde 1997), ver *Informe Semanal* No. 1397 de febrero de 2018.

En este sentido, resulta algo extraño el contenido de la misiva que recientemente enviaran una docena de exdirectores del DNP rechazando la iniciativa del ministro Carrasquilla, y que fue incluida en el articulado del PND 2018-2022. Los argumentos de mayor eficacia presupuestal dados por las Comisiones (arriba señaladas), al unificar los presupuestos de inversión y operación en cabeza del MHCP, nos parecen que deben ser refutados con mayor detalle. No basta mencionar que el problema es que el DNP se convertiría en un centro de pensamiento del Estado. En opinión de Anif, el DNP tiene una gran doble tarea a la hora de coordinar al Ejecutivo y de liderar la descentralización política y fiscal en los temas relativos a educación, salud e infraestructura, sin que ello necesariamente implique que deba continuar manejando el presupuesto de inversión (ver *Informe Semanal* No. 1445 de enero de 2019).

Esto es aún más cierto si se tiene en cuenta que atrás han quedado los años en que los ministerios eran cenicientas que el DNP debía venir a rescatar en las áreas de salud, educación, energía e infraestructura. En efecto, gracias al fortalecimiento técnico de los ministerios, una centralización presupuestal en torno al MHCP fortalecería el balance operativo y de inversión a través de una mejor coordinación, de forma directa, con esos ministerios, sin la interferencia del DNP a nivel presupuestal.

Presupuesto General de la Nación 2019				
	(% del PIB)		(Var. en pp)	
	2018	2019	2018/17	2019/18
Gastos de personal y generales	3.9	3.7	-0.1	-0.2
Transferencias de Ley	10.6	11.1	-0.6	0.5
SGP (Salud, educación, agua, otros)	3.7	3.9	-0.3	0.2
Pensiones	4.0	3.7	-0.1	-0.3
Salud	1.4	1.9	0.0	0.5
Otros	1.5	1.6	-0.2	0.1
Inversión	3.9	4.4	-0.3	0.5
donde FBKF*	1.0	1.1	-0.1	-0.1
Otros	0.2	0.1	0.1	-0.1
Total sin Deuda	18.7	19.5	-1.2	0.8
Total	23.5	24.5	-2.0	1.0
<i>Memo line:</i>				
Deuda	4.8	4.9	-0.7	0.1
Amortizaciones	1.9	2.1	-0.3	0.2
Intereses	2.9	2.7	-0.3	-0.2

*estimación realizada a partir de los cálculos del FMI.
Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dane.