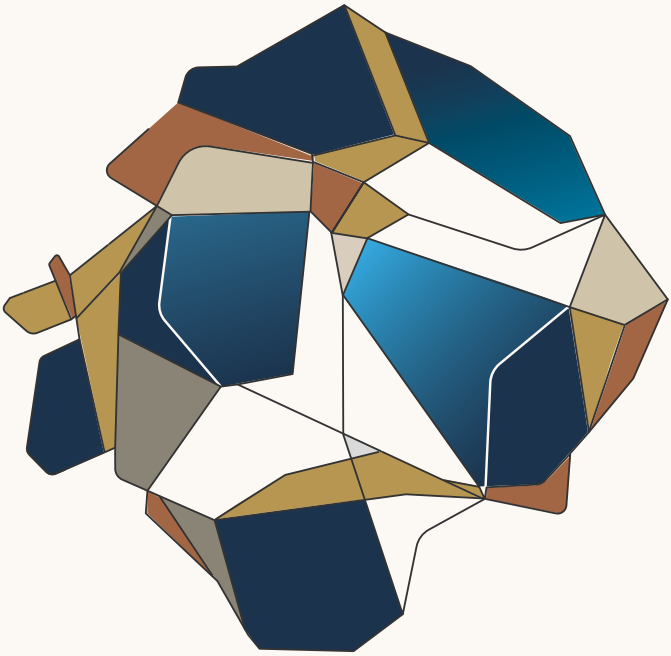
COLECCIÓN **SUPERIOR**

Epigenética del presupuesto colombiano

Las reglas subyacentes que moldean el estatuto orgánico presupuestal

ORLANDO VELASCO ULLOA



ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Otros títulos de la ESAP

COLECCIÓN SUPERIOR

Comunidades negras en el Cauca: Reflexiones sobre etnodesarrollo | RONALD ALEJANDRO MACUACÉ OTERO, MARÍA EUGENIA SEVILLANO RODRÍGUEZ Y ELIZABETH TORO CHALÁ (2026)

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS

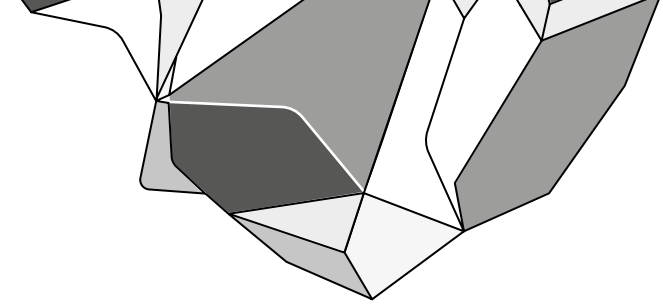
Cátedra para la paz: Ideas y debates para una educación pública transformadora | DIEGO ANDRÉS GUEVARA FLETCHER Y JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS (EDS.) (2025)

BIBLIOTECA DEL SERVICIO PÚBLICO

Comunicación pública: Exploración de perspectivas clave | FABIOLA LEÓN POSADA (ED.) (2026)

@esapoficial
www.esap.edu.co

COLECCIÓN **SUPERIOR**



Epigenética del presupuesto colombiano

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM
Velasco Ulloa, Orlando
Epigenética del presupuesto colombiano : Las reglas subyacentes que moldean el estatuto orgánico presupuestal / Orlando Velasco Ulloa ; prólogo José Pascual Mora García. - - Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2026.
380 páginas : gráficas. -- (Colección Superior)
Incluye bibliografía e índice temático.
ISBN 978-958-609-207-4 (papel). -- ISBN 978-958-609-208-1 (electrónico)
1. Presupuesto público -- Colombia 2. Finanzas públicas -- Colombia 3. Globalización -- Colombia 4. Ingresos públicos -- Colombia 5. Gastos públicos -- Colombia 6. Presupuesto público -- Legislación -- Colombia 7. Crédito público -- Colombia 8. Política fiscal -- Colombia 9. Impuestos -- Colombia 10. Deuda externa -- Colombia I. Velasco Ulloa, Orlando, autor II. Mora García, José Pascual, prologuista III. Título IV. Serie.
CDD-22: 352.48

Epigenética del presupuesto colombiano: Las reglas subyacentes que moldean el estatuto orgánico presupuestal
Orlando Velasco Ulloa, autor
Subdirección Nacional de Investigaciones

Colección Superior
ISBN 978-958-609-207-4 (papel)
ISBN 978-958-609-208-1 (electrónico)
2026

© Escuela Superior de Administración Pública
https://ror.org/03vhr8v79
Director Nacional Jorge Iván Bula

Subdirección Nacional de Servicios Académicos
Grupo de Publicaciones
Editorial ESAP
grupo.publicaciones@esap.edu.co
https://www.esap.edu.co/
https://libros.esap.edu.co/

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez
Corrección de estilo Íkaro Valderrama
Diagramación Diego Andrés Mesa

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D.C.
(+57) 601 795 6110

Este libro cuenta con una versión electrónica bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), disponible en el portal de libros de la ESAP y en el Repositorio CDIM.

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2026

Epigenética del presupuesto colombiano

Las reglas subyacentes que moldean el estatuto orgánico presupuestal

ORLANDO VELASCO ULLOA

ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Contenido

Lista de tablas **11**
Lista de figuras **13**
Lista de abreviaturas **15**

Prólogo **17**

Introducción **21**

Capítulo 1. Generalidades **27**
Marco general presupuestal **29**
Carácter político de las finanzas públicas y la globalización **34**
Reconfiguración institucional: teoría de la elección pública **38**
Institucionalismo clásico: multifactorialidad y agentes **41**
Historia, dinámica a la luz de la teoría crítica del derecho **46**
Paradigma histórico hermenéutico **49**
La teoría fundamentada, factores, reglas, categorías y subcategorías **52**

Capítulo 2. La institución presupuestal **57**
La tabla pegajosa de la institución presupuestal **57**
Norma y regla presupuestal **61**
El entramado institucional presupuestal **63**
Los muros de la historia colonial y la posindependencia **65**
La panorámica discursiva teórica y secular de la institución presupuestaria **75**
Ambiente y efectos estructurales de la reforma de 1923 ..... **79**
Las raíces seculares de la institución presupuestal **86**
Orientación ideológica prevalente en la regla presupuestal **88**
Gigantonomastia presupuestal y lógica mercantilista **94**
Conclusión del capítulo **99**

Capítulo 3. Dimensiones teóricas inmanentes en la regla presupuestal **101**
Las raíces en la historia medieval: el vínculo entre instituciones políticas y fiscales **102**
La importancia histórica presupuestal para los propósitos colectivos **105**
La evidencia de Wagner para el poder de agentes tras la máscara **112**
La cuestión social en 1936 ..... **114**
Entorno y agentes del constitucionalismo en 1936 y 1945 ..... **118**
Estados de bienestar y el estado de cosas existente de inequidad **123**
La legitimidad en la nueva gerencia pública y la institución presupuestal **128**
Gerencia pública, planificación y presupuestación para resultados **132**
¿Qué fue primero, gasto público o la planificación y la *governance*? **152**
El peso de los agentes en la endogenización de las técnicas presupuestales **157**
Conclusión del capítulo **161**

Capítulo 4. Presupuestación posconstitucional: una larga carrera multifactorial **163**
La planificación: de 1950 a la Constitución de 1991 ..... **164**
Factores seculares de la presupuestación (1923-1991) **169**
La presupuestación y planificación post constituyente **214**
Conclusión del capítulo **242**

Capítulo 5. Estructura categorial legal del presupuesto: dinámica evolutiva **243**
Composición categoríal y subcategoríal presupuestal desde 1989 ..... **244**
La evolución dinámica categorial del modelo presupuestal **248**
Conclusión del capítulo **271**

Capítulo 6. Estructura diagnóstica institucional del diseño presupuestal desde 1991 ..... **273**
Temporalidad e influjo de los factores ambientales en la norma **274**
Reglas matriciales en la norma legal presupuestal **276**
El dibujo tecnológico del juego presupuestal: paquetes y tipos de reglas **279**
El camino expedito para desnacionalizar, desestatizar e internacionalizar **305**
La deuda es el caballo de Troya en el juego presupuestal **309**
La proclividad al financiamiento presupuestal indirecto **315**

El comportamiento de los decisores: relaciones electorales, relaciones burocráticas y entorno **317**
Lo subyacente y predominante en la prescrición legal post constitucional **326**
Conclusión del capítulo **339**

Epílogo **345**

Referencias **351**

Sobre el autor **373**

Índice temático **375**

Lista de tablas

Tabla 1. Porcentaje sectorial respecto del PIB de Colombia **115**
Tabla 2. Categorías y subcategorías de la norma orgánica presupuestal colombiana desde 1989..... **245**
Tabla 3. Matriz de reglas a la luz de las fases presupuestales..... **278**
Tabla 4. Peso porcentual del impuesto a la renta e impuestos indirectos, 1931-1990..... **316**

Lista de figuras

Figura 1. Entramado institucional presupuestal 66
Figura 2. Comparación de intensidad subcategorial por fases presupuestales 251
Figura 3. Saturación documental secular por categorías 254
Figura 4. Comparación por fases presupuestales. Frecuencia subcategorial secular 256
Figura 5. Importancia secular categorial asociada al gasto 256
Figura 6. Dinámica categorial secular en la aprobación para la financiación y equilibrio 264
Figura 7. Dinámica categorial secular en la ejecución del presupuesto: proporción relativa 266

Lista de abreviaturas

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCC	Corte Constitucional de Colombia
CCPET	Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
CGR	Contraloría General de la República
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Confis	Consejo de Política Fiscal
DAP	Departamento Administrativo de Planeación
DGP	Dirección General de Presupuesto
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EICE	Empresas Industriales y Comerciales del Estado

EP	Establecimientos Públicos
EOP	Estatuto Orgánico de Presupuesto
ET	Entidades Territoriales
FAEFM	Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonade	Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo
GPS	Gasto Público Social
GPRD	Gestión de Presupuesto por Resultados para el Desarrollo
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
PPBS	Planning Programming Budgeting System
OATP	Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAC	Plan Anual Mensualizado de Caja
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PIB	Producto Interno bruto
PF	Plan Financiero
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
RP	Registro Presupuestal
SEM	Sociedades de Economía Mixta
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías

Prólogo

LA EPIGENÉTICA DEL PRESUPUESTO tiene profundas raíces en las civilizaciones más antiguas. Aun cuando la epigenética presupuestal no es un término reconocido, *stricto sensu*, en el campo de la economía o la epigenética, es una de las licencias que aporta el autor, pues la novedad del tema, *mutatis mutandis*, ha permitido hacer una resignificación aplicada a la comprensión del tema presupuestal. Incluso hay antecedentes de la relación entre la epigenética, la salud y la economía, y cómo los presupuestos podrían ser diseñados considerando la influencia de la epigenética. De manera que presentamos a la comunidad científica esta contribución, para plantear que, así como la epigenética estudia los cambios heredables en la expresión genética sin alterar la secuencia del ADN, un principio análogo aplica al estudio del presupuesto. Estos cambios epigenéticos son introducidos por el autor mediante la metáfora de la producción *Three Identical Strangers*, documental que expone el experimento de un psicoanalista austriaco. En efecto, acota que el éxito de Netflix sobre esta historia de trillizos separados al nacer permite concluir que los avances de la epigenética develan cómo el entorno nos habla y nos cambia, a veces para siempre. Así se desentraña que esta disciplina estudia cambios heredables en la expresión genética que,

como muestra el caso, no implican alteraciones en la secuencia del ADN. Dichos cambios epigenéticos pueden ser influenciados por múltiples factores, ambientales, culinarios, emocionales, que no siempre pueden ser uniformemente determinados a pesar de la filiación genética unitaria.

Esta categoría, tradicionalmente aplicada al ámbito de la salud, se extrapola ahora para conectar la comprensión del presupuesto con la sociedad. La salud y la economía están estrechamente relacionadas, ya que las economías tendrán mejor productividad si la sociedad goza de un estándar vital alto, por la vinculación entre los sistemas de salud y el bienestar social. Amartya Sen (1996) nos presenta esa relación cuando aborda la alianza entre el desarrollo, la salud y la libertad, en su funcionamiento para alcanzar el bienestar. Este autor señala que la salud no es solo una ausencia de enfermedad, sino un estado ideal que posibilita la productividad, el desarrollo humano y el bienestar en diferentes dimensiones. La salud y "el dinero se tienen bien cuidados", decía el eslogan de una reconocida entidad financiera.

En efecto, como ya se mencionó, ha sido demostrado que las sociedades antiguas —incluso las no occidentales, como nuestras tradiciones muiscas y chibchas en la meseta cundiboyacense—, tenían experiencias de esa vinculación para el bienestar social. En este orden de ideas, el presupuesto era una herramienta del poder para la gestión de recursos y, en consecuencia, para el mantenimiento del orden social. Si bien el concepto de presupuesto evoluciona gradualmente, se consolida con la introducción de la figura del contador público y la creación de instituciones para la gestión fiscal.

Teniendo este marco de referencia, se construye una epigenética del presupuesto como forma de regulación del Estado en Colombia, empezando por el hecho generador, la base gravable, los sujetos activos y pasivos, y la tarifa.

De esa forma, la Constitución del Radicalismo de 1863, también conocida como la Constitución de Rionegro, estableció una nueva visión de los Estados Unidos de Colombia, con nueve estados soberanos y una amplia autonomía fiscal. Esta actitud permitió

incrementar la recaudación de impuestos y el gasto público, beneficiando directamente a los ciudadanos de cada estado. Este es el primer antecedente de descentralización. La Constitución también delineó las responsabilidades del gobierno central, incluyendo áreas como la educación, los correos y la estadística. Pero la disposición constitucional, desde la Carta de 1886, dictaminaba que el Ministerio de Hacienda sería la autoridad para gestionar el presupuesto, razón por la cual el rol del Congreso se limitaba a la aprobación anual de este. Dicha dinámica se mantiene hasta la creación de la Dirección de Presupuesto, según el Decreto 164 de 1950.

Entonces, la epigenética de la competencia impositiva entre la Nación y las entidades territoriales ha sido decidida en favor de aquella. Esta situación hace que la Nación, luego de doscientos años, continúe manteniendo su preeminencia en el tema político-impositivo. Lo cierto es que entre los siglos XIX y XX el desarrollo de la burocracia y el Estado social de derecho llevaron a la formalización de los presupuestos, que se convirtieron en instrumentos clave para la gestión económica y social. En la actualidad, los presupuestos son herramientas de planificación, control y participación, con la creciente importancia de la transparencia y la rendición de cuentas. La norma legal presupuestal, la burocracia, los políticos y la ciudadanía han evolucionado de forma interconectada a lo largo de la historia.

Inicialmente, los presupuestos estrictamente eran herramientas del poder, pero con el tiempo también se han convertido en instrumentos de gestión y control social, así como de participación ciudadana. La burocracia, inicialmente vista como un medio para la eficiencia, ha sido objeto de críticas por su potencial para la corrupción y el entorpecimiento de la gestión pública. Los políticos, por su parte, han utilizado la burocracia para el ejercicio del poder y la implementación de políticas, a la vez que han sido sometidos a la presión de la ciudadanía, que demanda transparencia y participación en la gestión de los recursos públicos. En el caso colombiano, la experiencia tiene matices muy destacados que se profundizan en el presente estudio, de modo que el autor se pregunta respecto al presupuesto: ¿cuánto gastar y cómo hacerlo?

Las reglas que se construyen en las relaciones que de allí emergen se sujetan al entorno, destacándose las que resultan del orden geoeconómico y geopolítico.

El tema de fondo es que el presupuesto colombiano actual pareciera no ser suficiente para cumplir con los objetivos constitucionales, tanto en materia social como frente a la construcción de una paz estable y duradera. La dinámica de la glocalización, en la que se articulan lo local y lo global, ha evidenciado una contracción en los compromisos, puesto que las hegemonías son determinadas en última instancia por la globalización financiera y rápida evolución de los mercados. Esta situación ha sido definida como la "financiarización global hipermóvil", dominada por la acelerada y constante integración de los mercados financieros internacionales, lo que puede dificultar la gestión presupuestal de un país al afectar las tasas de interés, los flujos de capital y las fluctuaciones de monetización. El autor deja abierto, para el estudio prospectivo, el desafío que supone el nuevo orden geopolítico emergente. Finalmente, el estudio aplicado se resuelve a partir de engramas cognitivos de la fenomenología hermenéutica, y de una profunda comprensión de las metodologías cualitativas. Echando mano de la teoría fundamentada, el autor devela progresivamente metacategorías, y se da a la ambiciosa tarea de generar teoría alrededor de las relaciones construidas por los agentes, conforme a los factores endógenos y exógenos predominantes.

Este es un libro de gran actualidad que llega a manos del lector.

JOSÉ PASCUAL MORA GARCÍA
Doctor en Historia Económica (USM)
Posdoctor de la UPTC

Introducción

THREE IDENTICAL STRANGERS (*Tres idénticos desconocidos*) expone a la luz el experimento científico de un psicoanalista de origen austriaco. El exitoso documental de Netflix relata la historia de trillizos separados al nacer que, sin saber de su existencia mutua, descubrieron la verdad por casualidad a los 19 años. Desde su lanzamiento, la curiosidad del público giró alrededor de sus gustos similares por la comida, cigarrillos, deportes y autos, entre otros. La gente se concentraba más en semejanzas que en sus diferencias. Estas últimas fueron determinantes. Incluso la película no tuvo final feliz pues el menor se suicidó, arrojando al mundo el problema irresoluto entre naturaleza y crianza, herencia y aprendizaje; entre la influencia familiar y la de los genes. Esta historia nos recuerda la revolución de la biología reciente y hace que por primera vez entendamos cómo se forman estos fenómenos epigenéticos; ya no para ver solamente sus componentes, sino los factores influyentes. Con los avances de la epigenética estamos finalmente en capacidad de develar el eslabón perdido de cómo habla el entorno y cómo nos cambia, quizás para siempre.

En fin, la historia misma se convierte en jaula condicionante de los agentes y claramente del presupuesto público. Este no es

nada neutro; esconde prácticas estatales tras idearios de bienestar general y calidad de vida común, y encubre intereses entre la red de mecanismos institucionales a través de los cuales se juega cierto orden social y político. El Estado, a la postre, no deja de ser un proyecto, es ese mito de "representación de las realidades que no se ven, pero no es necesariamente una interpretación correcta" (Abrams *et al.*, 2015, p. 38). En virtud de lo anterior, las demandas sociales colombianas han desembocado en una corriente neoconstitucional, enfatizando, como nunca antes, justicia, igualdad y moralidad (Arrubla, 2010), para lo cual el aparato estatal procura su revisión con ánimo crítico y reparaciones eventuales, que brotan más allá de la maraña de coyuntura, de la observación. En efecto, las instituciones no aparecen de repente ni de la nada; estas se relacionan estrechamente con el entorno político, social y económico, vinculan a los agentes, y disponen para sus fines de alguna tecnología legal.

Precisamente en 2023 se cumplió un siglo de la creación de las instituciones bajo la primera misión Kemmerer, que marcaron las finanzas públicas colombianas: el Banco de la República, el Departamento de Contraloría y la primera norma orgánica presupuestal del siglo XX. Desde entonces, se enumeran seis generaciones presupuestales. Todas, como lo veremos, verticalmente adoptadas bajo la coacción ilustrada de comisiones provenientes de la metrópoli, e influidas por factores endógenos y exógenos multifactoriales que se transmiten a su articulado. Las leyes 34 de 1923 y 64 de 1931, dirigidas por Kemmerer, el Decreto 164 de 1950 (dictado según atribuciones de estado de sitio) por sugerencia de Currie, el Decreto 1675 de 1964 bajo las directrices de Taylor; el Decreto 294 de 1973 de Musgrave, y la Ley 38 de 1989 con la misión Wiesner-Bird, que pronto se modificó por efectos de la Constitución de 1991.

Huelga decir que la norma presupuestal muestra una *estructura genética* básica y común, expresada en ingresos para comprometer gastos, la cual encubre intereses no manifiestos en el simple formalismo normativo, y que está anclada a factores y agentes interesados, generadores de reglas —empaquetadas bajo

objetivos de estabilidad, eficiencia y confianza—, que permiten distribuir poder. Dichas reglas que no nacieron de repente, ni aparecieron de la nada, se relacionan estrechamente con el entorno político, social y económico, que ineludiblemente atraviesa las fases, vincula a los agentes y dispone de cierta tecnología legal. Las reglas (patrones) se diferencian de las normas (enunciados) llevadas a cabo a lo largo de las fases (preparación, estudio y aprobación, ejecución y control) por agentes (ejecutivo-burocracia, políticos-congreso, ciudadanos). Estos, a su vez, son influidos tanto por sus intereses como por el ambiente interno y externo (factores).

Así que la descripción de los factores históricos es imprescindible para identificar los componentes característicos del entramado del presupuesto público de Colombia. Es imperativo tomar en cuenta el auge cafetero, la indemnización por el Canal de Panamá, la naciente URSS y el liderazgo estadounidense en la norma orgánica de 1923. También hay que considerar la crisis de 1929 y el fin de la hegemonía conservadora en el Estatuto de 1931; la Segunda Guerra Mundial y sus organismos multilaterales nacientes en la norma de 1950; la Nueva Gerencia Pública, el modelo exportador y el Frente Nacional en la reforma de 1964; la crisis petrolera y el éxito globalizador sobre la reforma de 1973; o la caída del muro de Berlín, los escombros de la *década perdida*, y la silueta de país fallido, sobre la reforma de 1989. Incluso, al cabo de tres décadas del hito constitucional de 1991 se ha transitado dentro de un contexto marcado por una crisis financiera global especulativa (2008) y la sanitaria (2020-2021).

Sobre esa estructuración, y con base en las herramientas de la teoría fundamentada, se identifican 121 subcategorías, 33 categorías, 11 metacategorías, y 3 meta-metacategorías, que emergen en el contexto de ciertas reglas taxonómicas, desde numéricas, jerárquicas, condicionadas, descriptivas e imperativas, hasta instructivas, conductuales, de transparencia, generales y específicas, formales e informales. Se han centrado, eso sí, en la fase de preparación, como respuesta al legislativo hacedor de reglas, fortaleciendo el sistema jerárquico descendente. Es más, en las tres

décadas recientes se crearon más normas legales presupuestales que en los 170 años previos.

Entre las reglas desplegadas por los agentes y los factores endógenos y exógenos, borbotean metacategorías características expuestas en la praxis, que son representativas de la dinámica: 1) el manoseo y mentira acerca del principio de equilibrio; 2) el capital hipomóvil y multiplicación de la deuda pública; 3) el robusto proceso de planificación y el paso de uno estrictamente fiscal a otro funcional; 4) la sobrevivencia del *common pool* y cuestionamiento del principio de universalidad; 5) el financiamiento rentístico con énfasis en los impuestos indirectos regresivos; 6) la mutación del gasto; 7) el largo camino hacia la inflexibilidad y la hipernormatización; 8) el fortalecimiento del esquema principal —agente jerárquico descendente—; 9) el paso de un sistema *line item* —asimilable a productos—, a otro ajustado a resultados e impactos; 10) el predominio normativo para preparar el instrumento por sobre la aprobación, ejecución y control; 11) el diseño presupuestal rotulado por intereses asimétricos de los agentes. La fluidificación de categorías se drena a otro nivel, donde son más dilatadas. Bien pueden postularse meta-metacategorías, características de la globalización económica.

Lo que se descubre no es más que un Estado proclive al gasto que trajo consecuencias antagónicas, partiendo del endeudamiento y, lógicamente, para honrarlo, fue seguido de aumentos de la cota tributaria. Con ello se ha construido el aparato estatal más grande de la vida republicana. Con la *gigantomastia* se mejoraron las condiciones ciudadanas, pero esta eyectó la dependencia y mantuvo deficiente capacidad de negociación, hasta el punto de adoptar acciones convenidas e impuestas bajo la estrecha tutela de prestamistas y organismos multilaterales. En consecuencia, el gasto en manos del sector público de Colombia creció sin pausa a pesar de la crisis setentera y el paso normativo del Estado *fitness*, que se redinamiza con la Constitución de 1991. De este modo, no solo aumentó la proporción frente al tamaño de la riqueza nacional, sino que también cambió su estructura. Así se remarcó de qué modo financiar el Estado, cómo organizarlo

y dónde gastar. De hecho, en medio de los Treinta Gloriosos, el peso de la tributación directa le dio paso a la indirecta, por antonomasia regresiva. Y no importó la reiteración constitucional y legal del equilibrio, porque siempre se burló, al punto de que desapareció como principio en 1989.

Además, por ser protuberante, en el largo aliento se destaca la planificación, categoría creciente, sobre todo desde los años cincuenta, junto a la crisis petrolera que lo disparó de 2 a 40 dólares al final de la década, y la constituyente de 1991 que transformó el espíritu del destino impositivo. Al inicio apuntaba a financiar gastos gubernamentales, después al fomento, y finalmente fue priorizado el gasto público social. Sin embargo, no estuvo libre de amarras, el maridaje entre planificación y presupuestación resistió los embates cedentes al poder ciudadano, efecto del poder jerárquico del Ejecutivo y del Legislativo, que levantó el presupuesto más inflexible de la historia.

Al unir los hilos mencionados, responderemos la pregunta de cómo pueden explicarse los sentidos que subyacen secularmente a la norma presupuestal de Colombia. Para comprender la dinámica del presupuesto público, por un lado, hay que reconocer los agentes intervinientes, sus relaciones, el entorno y contorno estatal construido, que explican el presupuesto del presente; y por otro, describir los factores característicos, el todo, generador y mitocondria de intenciones y reglas. Como se comprenderá, la metodología —inductiva y cualitativa—, se asienta en la fenomenología hermenéutica y en el paradigma fenomenológico interpretativo, observado a través de un prisma: la teoría de la elección pública, el institucionalismo y la teoría crítica del derecho.

Efectivamente, la norma legal presupuestal colombiana ha dado continuidad a las reglas que perpetúan el sistema de dominación, de modo que al final —de modo insoslayable como la gravedad aplasta a los cuerpos—, se impone el tinte de la globalización. Así, se cabalga sobre el lomo de una bestia indomable con fuerzas caracterizadas por la desnacionalización, desestatización e internacionalización; y, en sus cuatro fases distinguibles, la norma legal presupuestal está a su servicio.

Nada más resta señalar que me honra y agradezco el apoyo del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública IIFAP de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), que propició el proceso investigativo en el contexto del Doctorado en Administración y Políticas Públicas, del cual soy egresado. También destaco el egregio Premio Nacional de Investigación de Venezuela, Ph. D. José Pascual Mora García, por su invaluable y determinante guía. Finalmente le doy las gracias al Grupo de Investigación en Administración Pública Grimap de la ESAP, por el ambiente académico y por permitirme ser un escolar más.

Capítulo 1.
Generalidades

No tenemos [Inglaterra] aliados eternos, y no tenemos [Inglaterra] enemigos perpetuos. Nuestros intereses son eternos y perpetuos, y nuestra obligación es vigilarlos.

LORD PALMERSTON, 1855-1865

AL PERIODO QUE COMIENZA CON LA CONSTITUCIÓN DE 1991 le siguió el *shock* bancario especulativo de 2008 y continuó con la crisis sanitaria de 2020-2021, dejando rasgaduras que siguen cuestionando la supremacía del modo de acumulación y haciendo reflexionar acerca de los peligros de fetichizar la norma presupuestal, como si fuera, *per se*, obvia, justa y buena. Bajo esa tensión es posible escudriñar sus sentidos subyacentes.

Al canalizar gran parte de la riqueza colectiva, toman peso las normas y reglas presupuestales reimpulsadas desde las corrientes gerencialistas, principalmente por los organismos internacionales predominantes (Shah, 2008; Hallerberg *et al.*, 2009; Maldonado y Galíndez, 2013). A partir de estas se determina si aumentará la demanda, si suben los precios o el desempleo. El presupuesto es equilibrador de la economía, modela también la distribución de la renta; también registra la cuarta parte del

producto social de cada año, la cual responde, al decir de Restrepo (2007), al cuánto, al dónde y al cómo (p. 108). Bajo conceptos definidos según las circunstancias, *el cuánto* entendido como esfuerzo colectivo de quienes financian al Estado, el *a dónde* (para quién hacerlo, fines estatales alrededor del objeto del gasto según la función de la idea de bienestar y modelo de desarrollo) y *el cómo* hacerlo y financiarlo (calidad y eficiencia de la tributación y el gasto) giran en torno de la redistribución secundaria (p. 109).

1991 no solo fue el año de la Constitución con sus promesas disruptivas. Le antecedió la caída del muro de Berlín y el colapso soviético. Colombia y América Latina caminaban por entre los escombros de la *década perdida* y por el *caminho encaracolado* asfixiante de la deuda que presionó reformas institucionales. La violencia guerrillera y el narcotráfico se habían acompañado de pedidos sociales a un Estado insuficiente, ineficiente e inoportuno. A la postre, el modelo administrativo del Estado secular logró adaptarse (Caballero, 2016, p. 62).

La corriente neoconstitucional avanzó en el encuadre normativo en reacción a los problemas locales y globales, empapado de férrea presencia discursiva sobre justicia, igualdad y moralidad (Arrubla, 2010; González, 2019). Por ese camino se llegó a la tipología de reglas presupuestales que se deducen de la Carta para los desafíos estatales. Ahora bien, ¿tales normas jurídicas y sus reglas marcan la inflexión o la continuidad del modelo de acumulación? Responder esta pregunta obliga a recordar las fracturas de coyuntura, incluidas las generadas por las crisis de 2008 y 2020-2021 que llaman la atención para ser examinadas y rasguñar hasta el trasfondo con ánimo crítico. Poco favor se hace a la humanidad acomodando la artesanía de los esfuerzos académicos al servicio de las teorías dominantes.

Por lo anterior, se consolidan al menos cuatro razones generales para examinar el tema propuesto: primero, porque sistematizar el contexto permite eventualmente proponer un arquetipo teórico útil que explique sus sentidos, que ayude a la comprensión de los procesos ideológicos y sociales en marcha y

avizore elementos para ajustes eventuales[1]. En fin "es el hombre real y viviente quien hace todo, posee todo y combate todo; no es la historia la que utiliza al hombre como medio para realizar sus fines" (Marx y Engels, 1967 [1932], p. 159). Segundo, porque suple un vacío investigativo, puesto que la norma no se ha abordado desde los factores endógenos y del entorno delineantes de sus reglas características. Tercero, porque su estudio descubre sentidos en la transformación normativa que canalizan el financiamiento y el gasto ascendente. Justamente, el peso queda plasmado cuando los recursos registrados en el presupuesto en manos del sector público de Colombia aumentaron cinco veces en los últimos 60 años. Por último, porque se cumplió un siglo desde la creación en 1923 de las instituciones colombianas fundamentales en materia de banca central, presupuesto y control fiscal. Así las cosas: ¿Cómo descubrir y explicar los sentidos que subyacen en la norma presupuestal de Colombia?

Marco general presupuestal

El presupuesto constituye una institución humana integrante del derecho económico, y como tal, lente piramidal de la actividad pública estatal que cuantifica los ingresos y gastos para un periodo determinado.

Estado es para los contractualistas —incluso Weber— una asociación que añade instituciones gubernamentales. Para parte de ellos es entidad social construida desde arriba, tendiente a vencer las desventajas del estado de naturaleza en respuesta al miedo; y, para los demás, los Estados se edifican desde abajo mediante

1 No es posible, y, tampoco deseable como lo afirma De Sousa Santos (2006), aceptar una teoría, pero necesitamos de alguna ante la imposibilidad de una teoría general. Nadie tiene la receta, nadie tiene la teoría, dice (p. 31). La teoría es como el mapa cartográfico que nos pinta Borges. No puede ser del tamaño de la comarca sino una representación con las coordenadas y los hitos para ubicarnos (Borges, 2018, p. 155).

individuos cooperantes que controlan a otros, organizando un ente social con territorialidad y órganos administrativos. En la otra orilla, Marx (1967) y Hegel (1937, p. 256) construyen el concepto de Estado como dimensión social de clases que algún día se disolverá.

Desde la sociología política, el Estado es una práctica, no aparato; es mito y ni siquiera existe. Es relación social encadenada a otros órdenes sociales más amplios, *forma de organización política* que produce decisiones, habitada por individuos quienes ejercen poder, el cual se activa según la relación de fuerzas dentro y fuera, con arquitectura de reglas formales y no formales, polimorfo y policontextual. Es que no existe en aislamiento divino. Vive por sus relaciones que podrán perder articulación, efectividad y legitimidad, mas no por su esencia del proyecto de subordinación (Jessop, 2006, p. 29; 2021, p. 65).

Como dimensión, la comunidad política es abstracta, sin división social, igualitaria, sin antagonismos de clase, en donde en algún momento se esfuma el Estado formal, con lo cual, sin tributación y sin gasto la institución presupuestal también se hace etérea. Cuando se extinga "como la rueca" diría Engels (2017, p. 178), no hay necesidad de un instrumento que financie la máquina o el poder público. En el Estado como asociación, en cambio, se demandan instituciones —inclusive la presupuestal—, que se convierten en *instrumento del instrumento* para la operatividad del *contexto dentro del contexto* (Brenner y Nilk, 2011, p. 34).

En el Estado relacional son las instituciones de gobierno, administración y coerción de la sociedad en un territorio, arquitectura en la cual quien gobierna es auxiliado por el aparato administrativo. Como aparato o máquina, es construido por hombres que actúan para cumplir objetivos colectivamente, enfoque que asume el propio Buchanan (1999).

Desde la otra vereda, volviendo al marxismo, el Estado es dimensión excluyente de los sujetos, por tanto, es componente político en una sociedad territorialmente delimitada, construyéndose ese algo mediático de y desde relaciones de desigualdad entre sujetos sociales (O'Donnell, 2010, p. 81). De esta forma, el presupuesto es parte del orden convencional (arma ideológica

propia del derecho) para asegurar el poder, resultando útil para financiar aquellas asimetrías. Es ese alguien ocupado en forma de instituciones estatales, del derecho racional-formal, fetiches tejidos que reencarnan y codifican la dominación en la sociedad capitalista, primero para asegurar el control de coerción física y los recursos económicos, después para controlar los recursos de información e ideológicos (O'Donnell, 1984, p. 11), e igualmente, para garantizar las relaciones de dominación (Oszlak, 1978, p. 117).

En su interior los individuos alrededor de familias, empresas y gobierno se desenvuelven en el proceso productivo y se involucran en el producto obtenido, formando agrupaciones y posiciones socioeconómicas (O'Donnell, 1984). La norma legal presupuestal parece ser reflejo de tales relaciones. ¿Quiénes hacen las normas?, ¿quién las ejecuta?, ¿quién define sus usos? Una élite ha sido fuerza social que coopta las instancias decisorias del Estado en cada una de las ramas del poder. Es la historia de las organizaciones (sindicatos patronales, organismos multilaterales, lobistas, calificadoras de riesgo, grupos de presión, políticos, entre otros), que han sido definitivos en las reglas con las que se regula el cálculo tanto de las fuentes de financiamiento como de los gastos.

La norma presupuestal, a su vez, operativiza y formaliza la renuncia de derechos ciudadanos que cede a aquel órgano soberano encarnado en órganos representativos y administrativos. Esto concuerda con los planteamientos de Hobbes (1977) [1651] cuando manifesta que "doy mi derecho a gobernar a este hombre o a esta asamblea de hombres, en la condición de que tú cedas al otro el derecho y autorices sus acciones de igual manera" (p. 32). Justamente los individuos, agrupados en familias y empresas, originan los recursos que entregan a ese Estado con intereses altruistas o egoístas, en todo caso sujetos del *sistema óseo* estatal que construye la riqueza colectiva, aun cuando siguiendo a nuestro clásico, para su dirección exija ser cauteloso, receloso y desconfiado de los perversos.

En el *sistema óseo* presupuestal colombiano se identifica el esquema de dominación, manifiesto en el tamaño de la organización gubernamental que ha crecido sin cesar. En ella, sin embargo,

a pesar de la hipertrofia del ejecutivo ha sido notable el influjo legislativo, así como intereses[2] de grupos sociales y económicos capaces de cooptar los recursos del Estado, no siempre plasmados en el instrumento. Pero de otro lado la burocracia no es instrumento pasivo, es medio (cuando actúa o se abstiene de hacerlo) ocupado por clases sociales predominantes que pugnan en la arena de batalla como ocurre en el diseño e implementación de las políticas públicas. Entre tanto, el legislativo ha monopolizado la creación de tributos y aval de los gastos. El resultado es la transfiguración y replanteamiento del rol estatal hacia la desnacionalización, desestatización y internacionalización, garantizando el orden social y las condiciones de acumulación (Jessop, 2006; 2021, p. 269; Sousa Santos, 2006, p. 57).

El rol estatal trae a colación el texto de un exponente de la gobernanza, *Todas las organizaciones son públicas, algunas son gubernamentales* (Bozeman, 1998), y como lo resume Martínez (2021) es en esa banda pública-privada en donde pugna el supuesto de justicia que regula la estructura básica de la sociedad:

> En la medida en que se extiende el ámbito de lo público, es esperable que disminuya el dominio de lo privado. Por esta razón, el alcance y la densidad teórica que cada autor le concede a la cultura pública resulta determinante para el tratamiento de una gran cantidad de problemas y cuestiones de naturaleza ética. (p. 3)

El molde, en todo caso, se hace flexible. Las fronteras grisáceas de lo público-privado van desplazándose, llevando a

2 El interés, recuerda Elster (2010) [2007], evocando el siglo XVII "es la búsqueda de la ventaja personal, trátese de dinero, fama, poder o salvación" (p. 96). En contraposición, él mismo insiste en que las motivaciones altruistas y egoístas son engañosas. "La motivación altruista es el deseo de mejorar el bienestar de otros aún al precio de alguna pérdida neta de bienestar en uno mismo, y una actuación altruista es una acción que tiene en la motivación altruista razón suficiente" (p. 114).

modificar la norma[3]. No todo lo público se financia con el presupuesto, ni toda la tributación se cuantifica en este. En tal perspectiva, el Estado es capaz de mutar mientras reproduce el modo de acumulación. Y crece teleológicamente, por lo que, en definitiva, no hay fines que el Estado no persiga; y se reestructura y reorienta en cuanto a funciones particulares, manteniendo la función genérica de cohesión social (Jessop, 2006, p. 37; Weber, 1948, p. 77).

Como ya lo identificó Streeck (2012), el patrón de acumulación ha distorsionado la esencia de las ideas liberales[4] y descubierto, al menos indicativamente, reglas de juego arrastradas por la multiplicación de apetitos y de necesidades (p. 29). La versión transformada del liberalismo económico a la de globalización económica ha continuado expandiendo la desigualdad económica y ha provocado devastadoras crisis financieras. Los apetitos llegaron hasta los bienes públicos puros globales con eventuales soluciones no desinteresadas y tampoco democráticas, ni garantistas de derechos humanos. Permanece presente la posibilidad de "[...] escenarios regresivos, e incluso barbáricos, abiertas a la posibilidad de revivir formas de reacción neoconservadora, neototalitarista y

3 Las lacónicas normas orgánicas presupuestales de hace un siglo abrieron paso ulterior a la integración de entidades públicas (EICE, SEM, EP) prestadoras de servicios en la franja de lo público y lo privado, en la medida del avance en la posguerra y su reorganización por los años ochenta. Para tal efecto, ha sido más viable aumentar el tamaño del sector público, gastando primero y financiándolo reactivamente, *se dispara antes de chequear quién cae desplomado* para financiarlo.

4 Liberalismo referido al sistema de normas formales que restringe la concentración del poder, que abre el gobierno a la diversidad, que protege la dignidad humana compatible con protecciones sociales proporcionadas por el Estado, los derechos aplicables universalmente y la autonomía individual o capacidad de elección, incluso sin la interferencia estatal, la cual tendrá la capacidad para imponer normas relativas a la transparencia, la propiedad y el cumplimiento de los contratos.

neofundamentalista, hiperpolarización, neoimperalismo, remilitarización y degradación ecológica" (Brenner y Nilk, 2011, p. 37).

Precisamente la globalización económica es un poliedro con múltiples facetas. Lo que aquí se expone, según lo definen Brenner *et al.* (2011), es "tendencia abigarrada" de cambio regulatorio capitalista, orientada e impuesta por el mercado para todos los ámbitos de la vida social, con instrumentos financiarizados en pro del capital, capaz de su aplicación multiforme según contextos históricos y geoeconómicos locales. Dicha tendencia supone una reconfiguración regulatoria sujeta a la disciplina de mercado, es históricamente específica, originada en el proyecto liberal clásico con experimentos desarrollados desigualmente en materia de privatización, desregularización, liberalización, ajuste estructural, reforma del estado de bienestar y terapias monetarias de choque (p. 24).

Por todo lo anterior, la norma legal presupuestal colombiana ha dado continuidad a las reglas que perseveran el sistema de dominación, de modo que se puede descubrir los sentidos subyacentes que configuran la norma presupuestal colombiana; ya sea develando los factores históricos endógenos y exógenos, sus categorías y subcategorías, así como el marco explicativo de la norma legal presupuestal; reconociendo las relaciones características de los agentes participantes que subyacen en las fases del entramado presupuestal, y, finalmente, revelando las reglas e intenciones esenciales de la norma.

Carácter político de las finanzas públicas y la globalización

Las finanzas públicas hacen parte de la dimensión constitutiva del Estado, son la textura de aquel, que reafirma y reproduce el orden social a manera de relaciones sociales en un territorio, formalizadas y respaldadas por este (O'Donnell, 2010, p. 81; Jessop, 2021; Oszlak, 1978, p. 117). De allí se desprenden relaciones y prácticas asociadas al poder. Nacieron y evolucionaron de la fricción entre *parlamento* y *monarca*. A partir de esta podemos revisar el enfoque. Cuando sus componentes se suscriben a la política

responde al *qué debe ser*; o si se suscribe a la ciencia, fiel al positivismo, pregunta por el *qué es*.

En esa disyuntiva y ante los esfuerzos fiscales, progresivamente el parlamento fue ganando poder, con lo cual el financiamiento y los usos pasaron a tener tres fines: 1) ser instrumento de control y de responsabilidad en la gestión; 2) ser instrumento de gestión pública para obtener resultados planificados; y 3) ser instrumento de política económica para direccionar la economía al promover la estabilidad macroeconómica, contribuir a la redistribución de renta y riqueza.

En retrospectiva, los medios usados en el país para los fines convenidos están sujetos a los modelos basados tanto en la teoría keynesiana —tierra abonada para sembrar la intervención directa estatal—, que derivó luego en el estructuralismo cepalino de la posguerra con Prebisch —propiamente latinoamericano—, con escasa resistencia a la teoría neoclásica; los dos modelos están sustentados en el liberalismo económico y un Estado reducido. Ambos confrontaron la vertiente marxista impulsora de la actividad pública para contrarrestar las funciones de un Estado controlado por "la burguesía propietaria". Luego, la revolución cubana atizó el debate sobre los modelos en los años sesenta; y, finalmente, sobrevino el resurgimiento ideológico de la hegemonía céntrica y los planteamientos de Milton Friedman en los noventa, hasta que —pasando por la Constitución de 1991— se asentaron a la fuerza las recetas fundamentalistas promercado cargadas de ortodoxia, a partir de un proyecto político hipócrita desde los organismos multilaterales, promotor de los intereses de la comunidad financiera, aún advertidos por las secuelas, evaluaciones múltiples y hasta por las vivencias y denuncias del mismo Stiglitz (2002). A pesar del aliento a las privatizaciones, a la liberalización, en contra del intervencionismo corporativo y las pretensiones de libre mercado, paradójicamente el tamaño siguió creciendo mientras que los frutos de los resultados prometidos se han postergado indefinidamente.

A lo anterior se agregaron los cambios suscitados tanto por los atisbos del modelo de bienestar como por el consenso de

Washington. De ellos se extraen los primeros avances de descentralización fiscal, la disciplina fiscal, la focalización del gasto, los subsidios a la demanda y el sistema presupuestal jerarquizado (Giraldo, 2009, p. 31). Pero por añadidura, de allí se reorienta la gestión pública y gerencial empleando los principios de administración privada centrados en los resultados, calidad, eficiencia, incentivos, evaluación y conocimiento especializado; proyectos focalizados y comunicación estratégica con objetivos a mediano y largo plazo; trabajo en grupo y responsabilidad colectiva. En definitiva, indujeron modificaciones a las prácticas relativas al presupuesto y a la planeación.

Con los ropajes mencionados, las finanzas se reordenaron por la Carta de 1991[5]. Producto de ello y durante las tres décadas siguientes se diseñó e implementó un profuso cuerpo normativo legal con resultados aún discutibles en cuanto a derechos, medio ambiente, justicia y pluralismo en tiempo de capitalismo global. Parecen demandar utilidad empírica mayor en términos de desafíos, no solo de corte antrópico sino biocéntrico (Bellomo, 2019), que ya tiene antecedentes en varias cartas constitucionales de la región (Pérez, 2019; Soriano, 2018), para que superen el sesgo economicista del desarrollo sostenible (Estrada *et al.*, 2018) legitimador de ideologías del "individualismo propietario" (Santos, 2014), y para que lleve a canalizar la búsqueda y soluciones a la predación ecológica del planeta. También que contribuya a la transformación de actitudes con otros seres humanos y no humanos[6].

5 El capítulo 3 título XII constitucional traza su rectoría al prescribir que: "Además de lo señalado en esta constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo; de su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".

6 *Biocéntrica*, del griego *bios* en referencia a la vida misma, y *kentro* que alude a centro, es actuar moralmente en la vida misma, no solo desde el hombre sino en la integralidad planetaria como parte de un todo.

Justamente las finanzas son tributarias de la dimensión económica bajo agentes trasnacionales e instituciones. Estos ensamblan conectores de redes en un espacio-tiempo con organismos multilaterales, empresas y organizaciones multinacionales que alientan la globalización económica, contentiva de la *globalización* en un mundo *globalizado* que ambienta el *globalismo*. Es lo que sostiene el sociólogo alemán Beck (2019 [1997]) quien los diferencia aun cuando la trilogía haga parte de la tendencia de transformación del Estado. Desde la sociología tipifica globalización a través de varias dimensiones —informativa, ecológica, económica, de la cooperación del trabajo y cultural—, haciendo coincidir sus inicios históricos con la pérdida de fronteras del quehacer cotidiano y con la ruptura de la unidad, tanto de los Estados como de las sociedades nacionales que se imbrican y entremezclan mediante actores transnacionales (p. 37), supeditada a la dimensión económica sobre la cual "se alza el edificio social moderno" (p. 164) como una forma distinta de representación del mundo. En tanto que, volviendo a Beck, la *globalidad* refiere a la imposibilidad de episodios estrictamente locales porque no se vive al margen de los demás, se vive como una pluralidad sin unidad, en donde la noción de lugar toma otra gradación; y el *globalismo* se refiere a la ideología del dominio del mercado mundial (dinámica económica desterritorializada) con reglas de política pública y no estatales por encima o más allá de lo local-global (p. 146)[7].

El uso del término globalización se remonta a la coyuntura histórica de finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta del siglo pasado. Como concepto aparece incorporado en el diccionario de la Real Academia Española en 2011 (Fazio, 2018, p. 4), pues la

7 El fútbol es pretexto para enunciar la globalización, en la medida en que sus reglas se imponen por encima de los estados nacionales, con estadios y protocolos homogéneos entre la diversidad lingüística, mientras que desde cada rincón planetario se practica en el contexto de cada cultura y nacionalidad específica, de cada identidad local, las cuales riñen con el globalismo difusivo y con su explotación comercial oligopólica del mercado mundial al servicio de *sponsors* trasnacionales.

recalibración económica se estima una vez explota el flujo del comercio internacional oligopolista, los avances tecnológicos logísticos (comunicaciones y transportes), la interdependencia económica planetaria, y bloques regionales hegemónicos, aceitados con capital hipermóvil, organismos rectores y monedas dominantes.

Tremendo cuadro se observa a través de un prisma: la teoría de la elección pública, el institucionalismo y la teoría crítica del derecho.

Reconfiguración institucional: teoría de la elección pública

Una primera base del objeto investigativo debe ser el campo de la elección pública de Buchanan y Tullock (1993 [1962]), que estudia las cuestiones de las ciencias políticas, por cuanto las decisiones colectivas de los agentes se relacionan con la legislación, el clientelismo, las elecciones y el comportamiento de los votantes. No se trata de recoger de allí su espíritu neoclásico tradicional, sino contar con la orientación *constitucional*, entendida desde los hábitos que los individuos construyen como catálogo de reglas dentro de las cuales actúan y se interrelacionan (p. 32), es decir, un acuerdo o contrato para adoptarlas que permita organizar una vida pacífica en sociedad. Estas, como lo explicaron Buchanan y Brennan reiteradamente (1985 [1987]) delimitan la estructura dentro de la que acontece y marcha el juego, fijan fronteras que delimitan qué actividades son legítimas, además de describir las finalidades del juego y estipular quién gana. En dicho juego no siempre el *soberano* es controlado rígidamente por normas predefinidas, sino que surgen problemas en su diseño, acatamiento y control por parte de los agentes.

Y uno de los agentes son los ciudadanos agrupados en familias y empresas, como contribuyentes y como electores; otros son los políticos y la burocracia. En esta perspectiva, interactúan y siguen artilugios que delinean las normas, no siempre ajustadas a los enunciados formales.

Aquella interacción social es *performance* por parte de *actores y audiencia*, miembros de una cultura a manera de marco de marcos, en donde se ponen en escena con su propia máscara. En fin, venimos como individuos, con carácter particular y llegamos a ser personas, con máscaras, personajes teatrales en escenarios útiles a algunos para gobernar (Goffman, 2001, p. 34). La ciencia aduce un argumento similar al sostener que en cuanto individuos no resultan en individualismo absoluto, sino en *dividuos* que transforman experiencias y sensaciones en relatos, socavando el libre albedrío del discurso más liberal, como coinciden Harari (2021, p. 321) y Haidt (2019). Eso puede observarse en las interacciones presupuestales en las que unos escriben el guion, otros lo representan y unos más conforman la audiencia, en rituales que moldean mutuamente su comportamiento y sus acciones.

La historia de la norma presupuestal delata esa ruptura entre diseñadores del guion sobre manejo del ingreso y gasto con los aportantes y beneficiarios. No todos tocan la partitura. Cada norma y cada regla marcan relaciones asimétricas que estructuralmente restringen el acceso al legislativo o al ejecutivo. Desde otro ángulo, las demandas al Estado para que intervenga directa e indirectamente son pagadas por alguien, pues es alrededor de las fases y con los agentes identificados que se define quién lo paga y cuánto. Por eso Jean Bodín escribía con mucha anterioridad a Schumpeter a tono "Si, como decía un antiguo orador, es cierto que los nervios de la república están representados por su hacienda, es imprescindible un conocimiento exacto del asunto"[8]. De modo que es artefacto que materializa esa correlación de fuerzas, ligando las políticas públicas con la política económica y monetaria.

Ahora bien, el ambiente es vital para la institución presupuestal. Es más, la modifica para los tiempos sobrevinientes, dependiendo de si se juzga provechosa para la sociedad como un todo o para algunos de sus integrantes. De esta forma unos, como el

8 Bodín (1986, [1576]), "Libro VI, capítulo II", p. 26, citado en Avella (2002).

legislativo, la diseñan para el futuro, y otros, como la burocracia, la ejecutan y reciben sus efectos por lo que se hizo en el pasado.

De igual modo, en el ambiente los factores afectan los juicios. Los conflictos sociales, los intereses de partidos políticos, las guerras mundiales, los paradigmas económicos, son algunos de ellos. Ya la epigenética sostiene que no todos los problemas de salud son hereditarios o genéticos, sino que dependen del relacionamiento con el entorno. Las diferencias ambientales moldean la evolución, y si los seres humanos tienen una mente con iguales propiedades, emergen de los factores del entorno[9]. Del mismo modo, los intereses de los individuos, la complejidad transformadora de las prácticas de políticas públicas y, por ende, la política fiscal de ingreso y gasto moldean las instituciones presupuestales.

Recapitulando, principales y agentes juegan activa o pasivamente —en forma asimétrica— dentro de las normas legales (prescripciones) y con reglas que de allí se desprenden, levantadas en categorías contentivas. Esto se ha visto por seis ocasiones en un siglo de historia en Colombia, que ha abandonado progresivamente aquellas normas generales y hasta se ha venido imponiendo la reglamentarización tendiente a sostener el *estado de cosas existente*, y recientemente la ralentización de los desafíos globales (pluralismo y biocentrismo, principalmente) que demandan aceleración en presencia de las corrientes neoconstitucionales implícitas desde la Carta de 1991.

9 Montesquieu (citado en Maddaloni, 2013) dedicó parte del *Espíritu de las leyes* a la influencia del clima sobre el carácter de los pueblos y sus instituciones sociales. Darwin y Spencer revolucionaron la idea sobre la interacción entre los individuos con su variabilidad y su hábitat (p. 49). En correlatividad, se sostiene que, si el cristianismo con su postulado de que todos los hombres tienen un alma y son iguales delante de Dios, disponen de condiciones innatas insuficientes para justificar las diferencias, de modo que hay que cachearlas en el ambiente.

Institucionalismo clásico: multifactorialidad y agentes

Nuestra segunda base son los preceptos de la economía institucional vebleniana, recogida por Commons (1934) y Galbraith (1975 [1973]). Todos sus miembros reaccionan contra las formas clásicas tradicionales y estudian la organización institucional de los asuntos económicos para ofrecer argumentos sobre los cambios ocurridos, a diferencia de la nueva economía institucional que se edifica sobre la economía tradicional clásica. La nueva (North, Schotter, Posner, Williamson) explica el surgimiento de instituciones a partir de un modelo racional del comportamiento individual (individualismo metodológico). Aquel hombre racional clásico asume que la teoría económica se construye atemporal, estática y universalista. El llamado *homo economicus*, calculador y maximizador racional del dolor-placer de Bentham, no va más allá de una construcción artificial efímera porque las motivaciones humanas presuponen complejidad y diversidad perenne e insaciable.

Veblen (1899) horada los cimientos conformantes del aparato del pensamiento clásico y del marxismo, que montaron la sociedad como cuerpo de percepciones admitidas. Admite, en cambio, la importancia de la historia como reflejo de reglas. Las instituciones son el resultado de un proceso evolutivo, construidas por los hombres y por ellos transformadas, sujetos a futuros virtualmente capaces de alterar el presente, sin sentidos ni fines determinados. Por eso afirma que cada sociedad se caracteriza por contar con un sistema de creencias construidas por individuos a lo largo del tiempo y de forma bidireccional (abajo-arriba-abajo), que interactúan.

> Percibía al sistema económico como un organismo vivo en constante cambio con el fin de lograr la adaptación a las nuevas circunstancias. Por lo que al igual que Marx y los historicistas alemanes, Veblen privilegiaba el estudio de la historia dentro de sus análisis para explicar el contexto en que la sociedad hacía frente a su vida material. (Lozano, 2014, p. 126)

Precisamente Veblen, conversando con el historicismo alemán, visualiza a la economía como fusión de métodos históricos y propuso un carácter evolutivo de la economía basada en instituciones en constante transformación. En ese sentido, a la par de Hodgson y Goodin, Veblen como científico evolucionista de segunda generación, en líneas antidesignio darwinianas, adaptó el análisis evolutivo a la teoría económica y se apartó de aquellos teóricos que perciben la economía como simple cuerpo rígido. El todo es diferente a la suma de las partes (Hodgson, 2001, p. 16; 2000, p. 19; Goodin, 2003 [1996], p. 16). Así que no es el ideal paretiano lo que funciona. Como subraya Vanberg (1999), Veblen criticó la lógica causa- efecto porque ese individuo sería una especie de robot, idílicamente calculador infinito, hedonista y con velocidad del rayo (p. 152).

Con los anteriores parámetros, los nuevos institucionalistas, desde James Buchanan (1999), Douglas North (1995), James Robinson (2007) y Eduardo Wiesner (1997) en Colombia, construyeron un cuerpo teórico explicativo de las instituciones como sistema de incentivos delimitantes del comportamiento. Hasta la teoría de la elección racional consideró la motivación de los individuos como un componente primordial hacia cambios deseados, incidiendo en las normas y acciones institucionales (Peters, 1999, p. 73; Buchanan, 1999, p. 5). Ya la vieja economía institucional insistía en los aspectos de control y poder, y escudriñaba cómo estos condicionan procesos de reforma, no siempre ajustados exclusivamente a ganar eficiencia, sino frecuentemente atados a *reglas no formales*.

Entonces en materia de normas y en un esfuerzo por construir una teoría básica institucional, Ostrom (2015) las define como conjuntos de enunciados que restringen, habilitan, constriñen y permiten una acción, que definen si puede, debe o debería, y si no puede o no debería (p. 203). La norma legal propiamente dicha es la dimensión coercitiva no confiada al control social, de conciencia o proveniente de alguna divinidad, sino de una autoridad. Además, para la filosofía del derecho la ley es un tipo de norma jurídica que hace parte del ordenamiento jurídico como regla secundaria "de

reconocimiento"[10]. Por eso encaramos las reglas o prescripciones emanadas por la ley o con base en la ley (normas legales presupuestales), con las que se fundan a lo largo de las interacciones (hábitos, rutinas e instintos). Son, pues, conductuales (prohíben, obligan, permiten) y descriptivas; regulatorias, imperativas e instructivas; de experiencia y de confianza.

Pero no todo enunciado prescrito o norma legal se convierte en regla. Lo hace la aceptación generalizada. De regreso a la autora, el paso depende de que la formalidad o no influya en el nivel de adecuación de la norma legal o prescripción, para lo cual debe ser comúnmente compartida bajo el peso de la presión social:

> Afirmamos que, si las prescripciones se comparten, entonces son o normas o reglas. Tanto prescripciones formales como las informales se pueden clasificar como normas o reglas compartidas, dependiendo [...] El que la formalidad o no de una institución influya en el nivel de adecuación de la prescripción plantea un conjunto interesante de cuestiones que desaparecen si empleamos los términos "formal" e "informal" sin atender lo que significa la distinción. (p. 231).

Por tanto, no es que la mecánica presupuestal sea inmune a los cambios circunstanciales. Supone que los ajustes se producen a partir de experiencias y de las creencias, antes de ser tomadas como hábitos. En tal sentido, el entramado institucional del presupuesto está afectado por su entorno, por la fría mano de la tumba de quienes ya no viven, y detrás de este, por agentes maximizadores

10 En términos de Herbert Hart (1963) las reglas de reconocimiento (del tipo secundarias) se ocupan de las demás (primarias), tanto así que "sistema legal", "regla jurídica", "norma jurídica", "ordenamiento jurídico", pueden asimilarse para nuestras pretensiones a lo que insistimos con la "norma legal" que, siendo reglas, contiene los enunciados o prescripciones, ya se trate de leyes, o como se extrae adelante en el análisis categorial, decretos orgánicos y reglamentarios basados en la ley.

para nada neutrales, con vehemencia suficiente para incidir en mayor o menor grado en el grupo al que pertenecen. Ese corporiza reglas formales y no formales, que se amoldan, por sobre casos particulares a la conducta ciudadana y delimitan el juego de los agentes —algunos con el peso suficiente para imponer de forma unilateral sus intereses—, con incentivos que, según su diseño, derivan en privilegios, externalidades no interiorizadas, rentas capturadas y hasta gasto tributario insostenible e inequitativo. Es desde esa óptica que retomamos al mismo Bourdieu (citado por Gutiérrez, 2005), quien saca a los intereses de ese ámbito para extenderlos a toda práctica social. Los agentes producen prácticas puesto que son orquestadas y armonizadas entre sí para la misma clase, porque están dotadas de un sentido objetivo unitario y se convierten en estrategias conscientes o inconscientes en su defensa (p. 101), sin que, en todo caso, la pertenencia a un grupo elimine el ejercicio de la voluntad individual. Nada más concuerda con la exhaustiva sustentación acerca de la razón de las normas expuesta por Buchanan (1999): las preferencias de las personas como votantes, reveladas mediante algún tipo de elección y definidas por reglas conocidas, generan resultados colectivos (p. 113).

Siguiendo la línea expuesta, las reglas presupuestales sirven a los frenos y contrapesos para el Leviatán o para un grupo como un todo. Cumplirlas o no conlleva un precio. Por su multiplicidad, algunas se aplican cuando se prepara, controla, ejecuta y se planea. Ninguna aloja variables independientes y todas han sido instauradas y condicionadas bajo preceptos no siempre endógenos, de modo que siendo parte del derecho se configuran como síntoma histórico de relaciones de poder. Por eso es que Wolkmer (2017) sostiene que se insertan en una postura político-ideológica:

> Bajo el supuesto, el Derecho se configura no solo como valor cultural, sino, sobre todo, como la manifestación concreta y ritualizada de relaciones sociales en un determinado momento histórico que, mediante un sistema de reglamentación normativa, garantiza el orden de la sociedad. La realidad jurídica, más allá de ser un dato histórico social, expresa, formalmente,

> no solo la constitución y desarrollo de un modo de producción material, sino también las inherentes relaciones estructurales de poder, seguridad, control y dominación. (p. 182)

Como parte del derecho, el sistema de presupuesto es norma legal pactada para obtener más beneficios que los logros obtenidos individualmente y su funcionamiento tiene que salvar problemas similares a cualquier otra organización, en especial los de *agencia*, derivados de al menos dos factores: primero, el andamiaje organizativo que tiene roles diferentes y tensiones emergentes, entre ciudadanos —contribuyentes— electores, y políticos —burocracia—. Segundo, la imperfección de la información relevante entre agentes sitúa a los políticos y burocracia en posiciones ventajosas, lo que incide en el riesgo moral de ocultar o distorsionar información, de modo que se aventaja a los oportunistas (como puede presentarse con la priorización del gasto o el origen de su financiamiento público).

Ahora bien, como las reglas no se hacen en el vacío, resulta útil acudir a la historia para las explicaciones que el presente parece reacio a dar. Offe (1996) las pinta como el *exoesqueleto* de la vida social. Igual lo hace Goodin (2003 [1996], p. 258). Esta consigna, para el presupuesto, sujeto a las acciones e intereses de los agentes, contiene las posibilidades de ruptura política, en el sentido del poder, que han conducido hasta la norma vigente y no a otra. Lleva el lastre heredado de las normas formales y no formales, del entorno económico, social y político, intereses exógenos y agentes directos, como rémora y autopista para los desafíos sociales. Es que, en conjunto, las instituciones constituidas deslindan incentivos, son reglas de juego o formas moldeadas por la interacción humana a lo largo de la historia. No del diseño humano repentino. En suma, no son obstáculos[11] sino formas institucionalizadas de hacer las cosas:

11 Se ha atribuido a las tecnologías de las instituciones vigentes su fracaso al identificarlas como "obstrucciones". Así se ha abordado frecuentemente para América Latina (North, 1995; Peters, 1999; Ayala, 1999; Hallerberg *et al.*, 2009).

> Una "institución" es como una carretera pavimentada que cruza el pantano. No tiene sentido decir que la ubicación de la carretera es una "restricción" para cruzar el pantano. Sin la carretera, cruzarlo sería imposible o mucho más difícil. La aparición de una forma institucionalizada de hacer las cosas puede ser la única forma de conseguir bajos costos de transacción. (Richard y Bhaven, 2001, p. 40)

Lo dicho nos permite precisar este punto. La norma presupuestal de Colombia se ha construido entre la maraña de factores. Por eso se hace imprescindible el contexto geohistórico que le da a la sociedad un sentido específico. Como resultado, la implementación doctrinaria de libre mercado marcó huella desde los setenta, destacándose en su paso la Constitución en 1991, y con ella la frontera de la última de seis normas orgánicas adoptadas desde aquella de 1923. Pero en fin, las reglas son relaciones poseídas por una prescripción general. Sin embargo, la norma prescrita vigente puede sugerir su *desestabilización*, máxime por los efectos de la crisis bancaria de 2008, tsunami que sigue desplazándose por efectos de la crisis sanitaria de 2020-2021.

Historia, dinámica a la luz de la teoría crítica del derecho

Tanto los objetos sociales observados como los sujetos observadores están instituidos socialmente. Regulan acciones y comportamientos humanos. Por tal razón, deben ser analizados e interpretados dentro de un contexto histórico social particular (Frankenberg, 2021; Calderón, 2020, Ciaramelli, 2009, p. 11), ya que la mirada temporal facilita descubrir cambios y continuidades. Con este marco, desde las bases sociales y filosóficas de la teoría crítica, que reflexiona sobre la sociedad y sus procesos, imbricando la realidad como manifestación inseparable de múltiples ámbitos, se explora la norma formal dogmática que encarna ánimos bajo la porción visible del *iceberg*, presuntamente objetivas y estructuradas, racionales y explícitas, cargadas de connotaciones ideológicas, dado que todo modo de conocer

conlleva fines (Bonetto y Piñero, 1994; Vásquez, 2016). Así como la realidad es construcción, la norma y las reglas son otra expresión humana que pasa por el nebuloso campo interpretativo. No hay monismo jurídico sino pluralidad jurídica (Wolkmer, 2017). Es lo que contextualiza la actuación del juez, ser social portador de una cultura técnica, cuando juzga, conoce, interpreta, valora, deslinda, estipula (Cárcova, 2019, p. 218).

La norma se carga de simbolismos, marca acciones, persuade y registra el comportamiento de agentes, tanto en su diseño como en la implementación. En ella se encuentran formas de organización y regulación, plurales, no visibles a primera vista. Precisamente, trascendiendo la diversidad de tendencias, la utilidad de la teoría crítica decolonial y emancipadora procedente germinó de los cuestionamientos al Estado eurocéntrico, legal formal y comprehensivo. Antonio Carlos Wolkmer (2017), exponente de la teoría jurídica crítica latinoamericana, presenta eso en esencia al desmarcase decididamente de la teoría francfortiana. La inexistencia del derecho puro divorciado del ciudadano, de su experiencia, de su contexto histórico (p. 149). Ese derecho es incoherente ante la pluralidad del mundo. El individuo es miembro multicultural, no pasivo receptor, no está *a priori* universalizado ni objetivado (p. 164).

Aquí surgen lazos entre la teoría crítica y el institucionalismo vebleniano ya referido, alrededor de los hábitos instaurados por el sistema de creencias, productos de la costumbre y de los instintos. En consecuencia, las normas presupuestales van emergiendo como resultado de factores particulares. Si las decisiones derivadas se repiten con frecuencia, se supone que rige la regla para este tipo de casos. Resultan de las emociones, vivencias, pasiones e intereses utilitaristas de los agentes (Cárcova, 2019, p. 220; Rawls, 1954, p. 230). A la postre, las normas son relaciones de poder, y a lo sumo, expresión de los deseos. Por eso la objetividad que de ella pueda esgrimirse en su diseño no garantiza que su implementación también lo sea[12].

12 Rawls (2012) [1954] se encarga de evaluar la perspectiva, ya no de reglas nacidas desde las prácticas, sino las instituidas por razones distintas

Por lo anterior, la norma presupuestal demanda en su análisis la *deconstrucción* al estilo de *huella indicadora* para la búsqueda de elementos que se desconocen y para construir respuestas de la realidad (p. 72). No se pueden naturalizar las prescripciones plasmadas ni las reglas de juego que de allí se desprenden, mientras que el Estado entregue inconsistencias frente a la realidad, porque al tenor de Hegel (2006), el conocimiento al sernos familiar no es algo que conduzca por sí solo a cambios:

> Uno de los autoengaños más habituales y también una de las formas más habituales de engañar a otros es presuponer en el conocimiento [es decir, en el ámbito de conocimiento o en el contexto de conocimiento de que se trate], en presuponer, digo, algo como familiar, e igualmente en consentir en esa presuposición, por más idas y venidas que dé ese saber, resultará que tal saber, sin saber propiamente qué es lo que le pasa, no se moverá de donde está. (p. 135)

La norma presupuestal, al ser fenómeno histórico-social y contingente, obliga a emprender la revisión de cómo se ha construido, cómo se ha ejercido en la práctica, a identificar y correlacionar intereses de grupos y partidos, a hacer cruce con modelos de desarrollo, con organismos internacionales y con la burocracia. Una razón es que a la postre las deficiencias se han mantenido. Honneth (2018) sostiene que esto ocurre debido a la justicia, porque los objetivos sociales de autorrealización, satisfacción y reconocimiento no necesariamente se reconocen en el frente inmediato de las normas disponibles, ni tampoco pueden ser juzgadas ideales hasta tanto la sociedad no sea *justa y sana* (p. 102). Fraser y Honneth argumentan que dichas deficiencias

---

desde la generalidad de la regla. Esta perspectiva pasa por su utilitaridad, es decir, vistas como guías de lo que es mejor que algunos casos particulares (p. 237). Las reglas generales del fútbol que definen el fuera de lugar, por ejemplo, no cuestionan las prácticas aisladas de Pedro, mi pequeño nieto, pateando y destruyendo cosas con un balón en la terraza.

se mantienen porque la norma presupuestal manifiesta y alimenta el nexo entre economía y cultura, y entre redistribución y reconocimiento (2006). En la misma línea, Santos (2006) llega a sugerir la instalación de nuevas alternativas a las alternativas, y no solo alternativas tradicionales, lo cual es posible mientras la sociedad mantenga expectativas emancipatorias (p. 16), de manera que hay que "desplazarse pedagógicamente para construir una concepción crítica decolonial, pluralista e intercultural" (Wolkmer, 2017, p. 36).

Así que el anterior mapa justificativo concuerda con el extenso argumento hermenéutico de Weber (1964) [1922], acerca del proceso de *aprendizaje social* requerido a lo largo de la historia. Las acciones humanas pueden construir reglas más adecuadas para los problemas de convivencia. Cabe descubrirlas, comprenderlas, interpretarlas, explicar sus causas. Son siempre perfectibles volátiles y potencialmente fuente de aprendizajes, lo que las hace eventualmente cada vez más racionales, por cuanto ni los fines ni las formas han sido las mismas siempre.

Paradigma histórico hermenéutico

El análisis de la epigenética de la norma presupuestal se estructura en una trilogía metodológica que, partiendo de la fenomenología interpretativa, avanza mediante una investigación cualitativa de carácter comprensivo y explicativo. Este abordaje examina las relaciones que los agentes construyen con los factores del fenómeno, afianzándose coherentemente en la tradición de la teoría fundamentada. De esencia inductiva, el examen de la norma legal deriva en categorías y subcategorías. Estas, entendidas al modo de Glaser (1967) como elementos conceptuales de las teorías, permiten su construcción histórica y la revisión de sus propiedades y relaciones mutuas.

A lo largo de las fases, los decisores presupuestarios juegan con reglas, que no escapan del modelo de Estado, de la influencia exógena causal, del mundo de factores sociales, económicos y políticos. Por ende, entendemos el fenómeno como mercado político visto desde la elección pública y la teoría crítica del derecho, bajo

la lupa histórico-hermenéutica. Esto lleva a inferir unas reglas explicativas básicas presupuestales particulares.

Hay realidades construidas, cuyo conocimiento limita el papel del investigador a referirse a un fenómeno social segmentado, analizando su esencia y su funcionamiento. Esta postura canaliza una esencia epistemológica orientada a descubrirlas y a interpretarlas, lo cual deriva en una metodología inductiva y cualitativa.

A pesar de las diferencias, tanto la hermenéutica como el paradigma fenomenológico interpretativo se centran en la comprensión de fenómenos sociales, aun cuando la primera enfatiza la interpretación de textos, escudriñando significados en contexto, por lo que aporta utilidad crítica como perspectiva metodológica —por su naturaleza aplicable a simples preguntas investigativas orientadoras—, de modo que resulta apropiada la teoría fundamentada clásica glasseriana para seguir el método histórico cualitativo[13]. Triangulando, provocan significados de las transformaciones de la norma formal como base epistémica, bajo el abordaje de las regularidades discursivas, teniendo presente el contexto histórico-social, las motivaciones y las razones de los actores. Descubre y describe los factores que marcaron los cambios de la regla presupuestal junto a sus rasgos característicos. Además, a partir de esta se ilumina el entorno, para que arroje razones, motivaciones y causas, no siempre conscientes por quienes las vivieron[14].

13 Cada categoría se basa en datos hasta su saturación, apuntando a la teoría que pasa a ser el sistema de regularidades obtenidas (Valles, 1997).

14 Tanto los *annales* franceses, el marxismo, las escuelas norteamericana y alemana, disponen como aspecto común la inquietud por superar la historiografía tradicional. El marxismo lineal y la historiografía francesa, con su idea de progreso, se convirtieron en recetas con finales conocidos de antemano. Pero al transitar por alternativas de historia política y mediante observación secular, se rompe con la fragmentación instantánea, con la microhistoria e historias puntuales, porque la realidad es compleja y multidimensional. Este cambio de orientación en el estudio de la historiografía de Colombia fue el aporte de Jaime Jaramillo Uribe y Germán Colmenares.

La teoría en nuestro caso, como establecimiento de regularidades, surge del objeto estudiado en aras de definir rasgos significativos. Sus textos interpretados consiguen dar significado a la acción humana y vislumbran la realidad de personas y colectivos; de allí el apotegma brasileño *há muito que não se diz quando se diz* [hay mucho que no se dice cuando se dice]; por lo tanto la norma orgánica se filtra y, con esta, se identifican categorías, subcategorías y dimensiones[15] que se relacionan, con los factores endógenos y exógenos preponderantes —sin agotarlos—, explicando la emergencia del cambio normativo y develando el tipo de reglas y sus sentidos a lo largo del péndulo presupuestal. Precisamente, la presencia multifactorial en el contexto de instituciones histórico-sociales es lo que niega el predeterminismo, y de este modo niega también tanto el origen único como los procedimientos y resultados conocidos *ex ante*. De forma que intentar una síntesis teórica presupuestal tirará de la perspectiva subjetivista de manera inductiva.

De lo anterior emergen dos aspectos que condicionan la normativa presupuestal: los resultados obtenidos a la luz de las reglas adoptadas, por un lado; y por otro, su función como sendero hacia los fines. Ninguna de ellas resulta de igual índole[16]. El precio de financiar al Estado para satisfacer demandas, por ejemplo, incluye la negociación de normas presupuestales, resultado del consentimiento o de la imposición de unos cuantos grupos, o de la decisión del burócrata (como ocurrió con la mitad de las normas orgánicas en Colombia del último siglo adoptadas por decreto, gracias a la ley y con fuerza de ley). La renegociación del contrato puede

15 Las categorías se entienden como clasificaciones conceptuales de unidades que comparten el mismo tópico, las cuales se codifican, como una operación a la que se asignan marcas facilitadoras de visualización de relaciones en el proceso de análisis.

16 Alexis de Tocqueville (citado en Ciaramelli, 2009) encuentra en lo que llama igualdad de condiciones entre los individuos el fin básico de la revolución democrática (p. 42).

presentarse afectando o preservando categorías si la expectativa satisface más a algunos que a otros. En ambos casos pugna el individuo poco altruista frente a lo público, como ya Brennan y Buchanan aportaron al debate (1987). En este modelo, la norma tendría que ser garante del acceso igualitario, producto de las decisiones presupuestales que rompan preferencias dispares, aun cuando la unanimidad alrededor de valores comunes aparezca como un escenario lejano. Lo común es que se imponga algún grupo con efectos desiguales.

La teoría fundamentada, factores, reglas, categorías y subcategorías

La teoría fundamentada clásica glaseriana permite, a partir de datos, descubrir por un lado las categorías nucleares y subcategorías, y por el otro, propiedades y relaciones entre ambas. Tal como amplían Corbin y Strauss (2015), las bases metodológicas del desarrollo primigenio de Glaser (1967) están en el pragmatismo de William James, que enfatiza en la acción y el conocimiento práctico y útil, para lo cual se describen las bases, se sistematizan y formulan conceptos lógicos que explican un fenómeno[17]. Dadas las relaciones analizadas y en aras de la saturación teórica, no es suficiente codificar únicamente la última generación normativa legal presupuestal; se requiere retroceder hasta donde la saturación lo indique. La norma legal reciente es solo un capítulo más de una serie cuya trama se escribió en el pasado.

En el entramado de relaciones atravesadas por los factores socioeconómicos y políticos relevantes, se identifican tipos de

17 La verdad concreta por sobre la verdad absoluta, es para la teoría fundamentada la que funciona, es decir, desde la cual se crearía la teoría. La *teoría* es el conjunto de categorías, propiedades, relaciones y conceptos ordenados sistemáticamente para explicar algo con base en datos. A partir de su elemento conceptual y de la *propiedad* —aspecto de aquella—, se desenmascaran sus elementos básicos (Strauss y Corbin, 2015, p. 35; Palacios, 2021, p. 57).

reglas concretas con las que juegan los agentes. Por lo tanto, la evolución secular de relaciones y datos entrega elementos para la caracterización categorial y, por ende, se evidencian los factores socioeconómicos y políticos fundamentales que influyen en estas. Efectivamente, todas giran en torno a una o varias de las cuatro fases del péndulo presupuestal, a manera de reglas conducentes a metacategorías (clasificaciones conceptuales de elementos del mismo tópico, componentes de una teoría junto a sus propiedades y relaciones), los procedimientos o resultados y los decisores políticos. La herramienta ATLAS.ti facilitó identificar el origen, la importancia y las transformaciones categorial y subcategorial. La interpretación resultante se entreteje con la incidencia de eventos tales como paradigmas, partidos políticos, organismos multilaterales, intereses partidistas y grupos de presión.

Si se conocen las normas legales, los agentes y los factores, emergen intereses tras las reglas. Con esa mixtura se puede proponer un cuerpo explicativo del sistema presupuestal[18]. En ese contexto, se visualiza el rol de cada uno, y desde luego, las limitaciones que impone el entorno internacional y nacional. La teoría propuesta pone en juego el rol para maximizar los beneficios del colectivo; el problema de la participación singular en esos beneficios; o la consolidación de perdedores y ganadores en el contexto del proyecto globalizador. Así que no escapamos de una teoría que comprenda la intención por los resultados o por los procedimientos. Por lo anterior, se discute en profundidad la dinámica del presupuesto vivido y por qué no se dispone de otro distinto.

Ahora bien, se aborda la norma presupuestal desde la Constitución de 1991 porque esta marca un hito en la historia institucional de Colombia. No obstante, estamos obligados a ahondar

18 El sistema "se convierte en la forma como un organismo entra en contacto con su ambiente, mediante intercambio de información, seleccionando la complejidad de este en función de su supervivencia y reproducción" (Ciamarelli, 2009, p. 28).

en sus raíces para explorar la evolución, y con ello, las razones sociales, políticas y económicas de las dimensiones, categorías y subcategorías. En forma específica, se exponen los factores del entorno causales que estabilizan o no las expectativas del engranaje presupuestal.

Todas las categorías que corresponden a las cuatro fases aquí relacionadas de forma genérica (preparación, estudio y aprobación, ejecución, y control), tienen como cepa las motivaciones moldeadas de las normas orgánicas precedentes y a las cuales se acude. En efecto, déficit, anualidad, equilibrio[19], endeudamiento, gasto público social, parafiscalidad[20], presupuesto por programas, o presupuesto jerárquico descendente, entre otras, no son formalizaciones repentinas sino construcciones históricas moldeadas tanto por intereses de agentes establecidos, como paradigmas, modelos económicos y factores políticos, monetarios, económicos y sociales.

Ya hemos expuesto la norma orgánica legal, desde la que se van identificando agentes institucionales presupuestales y técnicas para consolidar categorías en aquellas. En cambio, los factores del entorno endógenos y exógenos que influyen en dicha norma se examinan a través de la bibliografía especializada.

De cualquier modo, mediante la observación del comportamiento de las reglas se construye conocimiento a partir de

19 Por ejemplo, el equilibrio de categoría constitucional contiene un interés creciente por reflejar el financiamiento suficiente de los gastos apropiados. Sin embargo, en el derecho presupuestal nace en 1945. No obstante, con el auge de las teorías keynesianas, el equilibrio anualizado pierde vigencia y surge el enfoque cíclico. Entonces, debido a la tendencia consustancial de legisladores y ejecutores por gastar (estudiado hasta por las teorías de comportamiento social) el desequilibrio marca el desempeño de los agentes.

20 La parafiscalidad, copiada del Schuman de Francia, irrumpe de forma inusitada en la posguerra como Estados paralelos a fuerza de las presiones gremiales, de modo acorde con el liberalismo extremo. Adjudica formas peculiares de desocupación del Estado o de captadores de rentas, que la Nueva Gerencia Pública ubican en la franja grisácea público-privada.

procesos interpretativos. El carácter interpretativo descarta el uso de hipótesis que hubiesen condicionado respuestas anticipadas a preguntas, lo que cerraría las acciones alrededor de su contrastación. El tema central es el presupuesto, pero la pesquisa se concentra en sus normas legales orgánicas aprobadas desde la Carta de 1991. Normas legales no tanto como texto formal, sino como representaciones simbólicas humanas, por un lado, y como procesos mediante los cuales se han formado y comprendido, por el otro. Las prescripciones, al ser equivalentes a las normas legales, son la lupa para descubrir la información de su *estructura genética*. En consecuencia, y en tanto norma legal, deriva reglas formales y no formales, no consideradas restricciones sino sendas particulares por las que transitan los agentes.

Hay que reconocer que los múltiples factores influyentes en el sistema presupuestal constituyen una debilidad, al menos por su *vastedad* y *complejidad* para asumir la realidad que previó la vieja economía institucional. Por eso son validados mediante método estadístico[21]. En términos de Hodgson (2000), se trata de seleccionar en el pajar la aguja que sirva para coser y no pretender necesariamente lo óptimo. Con más razón, en ese ambiente de decisión complejo los agentes generan y aplican reglas para tomar decisiones debido a las insuperables dificultades de información involucradas en el comportamiento optimizador. Estamos limitados por: 1) la *vastedad*, lo cual representa un problema al tratar grandes cantidades de información, aunque esta sea comprensible y localizable; 2) por la *complejidad*, densidad e interacciones entre

21 Los cuatro componentes del entramado son: factores, agentes, fases y reglas. Por su complejidad se echó mano del juicio de expertos. Conocido como *método Lawshe*, específicamente para los factores endógenos y exógenos, aportaron el formato que permitió concluir si cada uno es esencial, útil pero no esencial, o no se necesita. Entre 7 y 10 aplicaciones por ítem le otorgaron razón de validez de contenido bastante alto al factor (mayor o igual a 0,81), alta (mayor o igual a 0,61 y menor o igual a 0,80), moderada (mayor o igual a 0,41 y menor o igual a 0,60). De la tabulación se abordan las de mayor intensidad.

las partes que impiden que un problema no se pueda tratar totalmente y que sea posible llegar a una decisión óptima, sino apenas a una que sea lo suficientemente buena; y 3) por los procesos *cognitivos* que obligan a descartar información como ruido, de manera que hasta la conclusión será considerada como aprendizaje falible, provisional y tentativo (Hodgson, 2000, p. 20).

Este panorama evidencia que la norma presupuestal es un instrumento no ahistórico ni atemporal, sino construido por la sociedad y vinculado a su entorno multifactorial[22]. La epigenética hace emerger el eslabón perdido entre cultura y herencia. Por tanto, resulta pertinente que el rediseño institucional supere la inercia observada, contribuyendo con: una panorámica integral, un diagnóstico literario sólido y el reconocimiento del ámbito necesario para la solución.

22 Acusaba Ortega y Gasset en sus *Obras completas* que es "temerario [el] proyecto de interpretar plenamente un texto, no solo por culpa del intérprete, sino del mismo texto" porque siempre "quedará un residuo ilegible susceptible de comprenderse desde los más contradictorios y diversos sentidos". Y añade la prevención a través de la función hermenéutica: "Nadie pretenderá que el diccionario baste para revelarnos lo que una palabra significa [...] porque es evidente que el significado real de cada vocablo es el que tiene cuando es dicho, cuando funciona en la acción humana" (p. 103); "Los sentidos emergentes son solo superficiales" (p. 258).

Capítulo 2.
La institución presupuestal

La ciencia, en esencia, no trata de defender paradigmas sino de romperlos, aun cuando la incertidumbre mantenga ocultos sus modos y momentos de fractura. La ciencia, como argumentó Thomas Kuhn (1971), avanza a través de "revoluciones científicas".

EL *EXOESQUELETO* PRESUPUESTAL SE COMPONE de reglas (patrones) que se diferencian de las normas (enunciados) llevadas a cabo a lo largo de las fases (preparación, estudio y aprobación, ejecución y control) por agentes (ejecutivo-bucrocracia, políticos-congreso, ciudadanos). Estos se hallan influenciados tanto por sus intereses como por el ambiente interno y externo (factores). Para todos, el pasado es una pesada carga. En el caso colombiano, secularmente planificadores, librecambistas y proteccionistas, centralistas y descentralistas han alimentado el gasto, mediante el orgánulo revitalizador que provee recursos del crédito, marcando el ritmo de las normas legales para dar cuenta de *quién* financia, en *dónde* gastar y *cuánto*, siendo este último el fenómeno estatal (al menos en el campo fiscal) más significativo del último siglo frente a la insatisfacción crónica de la sociedad que, en una espiral hedonista, empuja el gasto a niveles siempre insuficientes.

La tabla pegajosa de la institución presupuestal

En la medida en que se vincula a los individuos (in-dividuo: algo holístico, que no puede dividirse) como sujetos con sus motivaciones

múltiples, estos se relacionan con el *homo-sociocultural* que niega la premisa de ser infinitamente informados, fríos, calculadores, con velocidad lumínica y exclusivamente egoístas. Aquellos no llegan como pizarrón en blanco sino como *tabla pegajosa*, con algún diseño preinstalado, apenas con cierto fenotipo como producto de la información génica. Hasta Jonathan Haidt (2019), reconocido teórico comportamental, sugiere que las personas parten de marcadas preferencias en cuanto a la realidad que desean. Justamente los cromosomas, en número idéntico para cada ser humano, interactúan con el medio para obtener el fenotipo. Como corolario, el ambiente es relevante para las transiciones, pero son los genes los que marcan los cambios. Por ejemplo, los ingredientes de la torta como fórmula son similares para cada panadero. Los factores ambientales como la temperatura, el horno o el mismo operario varían.

Esta figura aplica a la institución presupuestal. No es natural, según enseña una perspectiva longitudinal hecha por los humanos. Una norma formal no nace de la nada, sino que evoluciona para sobrevivir, como tampoco alguien creó el lenguaje o el fútbol[23] tal como los conocemos en el presente:

> La mayoría de las instituciones son temporalmente previas a los individuos relacionados con las mismas. Todos nacemos en, y somos socializados, dentro de un mundo de instituciones. Reconociendo esto, los institucionalistas se concentran en características de instituciones específicas, en lugar de construir un modelo general y ahistórico del agente individual. (Hodgson, 2000, p. 25)

23 Desde la antigua China y Grecia hasta la Inglaterra medieval y la civilización maya, se practicaban deportes equiparables. La primera estandarización moderna sobre cómo jugarlo, escrita durante el invierno de la Universidad de Cambridge en 1848, inspiró a la Asociación Inglesa de Fútbol (1863) y a la FIFA (1904). Esta última creció estableciendo reglas novedosas para 41 países miembros, testigos del Uruguay 4 - Argentina 2 en 1930.

En el viejo institucionalismo, el concepto de hábito desempeñó un rol central. Con la aplicación repetida, dice Hodgson (2000), una regla se puede convertir en hábito. Los hábitos y reglas son ventajosos dado que ayudan a los agentes a decidir, aprender y actuar. Los hábitos tienen una cualidad diferente: seguir las reglas podría ser algo consciente y deliberativo, mientras que la acción habitual no se examina. No hay una sola razón para que los individuos voluntariamente sigan las normas porque se les impongan, sino que pueden compartir el sentimiento general de que son apropiadas y llevarlas a cabo hasta convertirse en hábitos e instintos (p. 12). Apenas existen en nuestra mente y llegamos a considerarlas realidades objetivas. Y por eso complementa Hodgson (2000):

> Las reglas son patrones condicionales o incondicionales de pensamiento o comportamiento que los agentes pueden adoptar consciente o inconscientemente. Por lo general, las reglas tienen esta forma: en la circunstancia X, haz Y. Sin embargo, los hábitos tienen la misma forma general: en la circunstancia X, se sigue la acción Y. (p. 13)

Lo destacable es la importancia otorgada a ellas y a los hábitos no limitados a lo estrictamente económico. El mismo Bourdieu (citado por Gutiérrez, 2005) saca a los intereses de ese ámbito para extenderlos a toda práctica social. Estos se orientan a la reproducción de *relaciones sociales* en relación con las condiciones de posición social en las que se encuentran los agentes, para modificar total o parcialmente las reglas de juego (p. 43). En ella funcionan principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones definidas como *habitus*, los cuales articulan lo individual y lo colectivo que encuentra semejanzas entre quienes comparten clase, pero que por efectos de su compromiso pueden luchar para aumentar o conservar su capital[24]. Por lo tanto, las

24 El capital, raíz del poder o la autoridad característica de un campo específico, tiene una connotación económica primordial. Este concepto se

propiedades ligadas a las clases sociales, en tanto que factores de sus prácticas, explican la lógica del *campo* —posiciones sociales históricamente constituidas— en el que se desarrolla el juego, así como el tipo específico de *capital* necesario para participar en él. La distribución desigual de este capital trae consigo posiciones relativas de los agentes, quienes se relacionan en términos de dominación y dependencia. "Puede suponerse que un agente social ubicado en una posición determinada dentro de un campo, tienda a mantener o a aumentar su capital acumulado y de este modo, a mantener o mejorar su posición relativa" (p. 99).

Pero de otro lado, los *habitus*, en términos de Bourdieu (citado en Gutiérrez, 2005), corresponden al campo de las estructuras sociales incorporadas por los agentes que producen prácticas, puesto que son "orquestadas y armonizadas entre sí y con las de todos los agentes de la misma clase, porque están dotadas de un sentido objetivo unitario" (p. 101). Al final se convierten en estrategias conscientes o inconscientes de los agentes sociales en grupo y en defensa de intereses opuestos. Esa orientación coincide con la de Buchanan y Tullock (1993 [1962]), quien analiza las acciones de los individuos en su calidad de participantes en la toma grupal de decisiones:

> Cuando se presupone que los intereses de los individuos son idénticos, el cuerpo central de la teoría económica se desvanece. Si todos los hombres fueran iguales en intereses y en recursos, naturales o artificiales, no habrá ninguna actividad económica organizada que explicar. Cada hombre sería un Crusoe. (Buchanan y Tullock, 1993, [1962] p. 30)

---

extiende a cualquier bien susceptible de acumulación, en torno al cual puede constituirse un proceso de producción, distribución y consumo y, por consiguiente, un mercado. Así, los campos sociales pueden considerarse mercados de capitales específicos (Gutiérrez, 2005, p. 35).

Norma y regla presupuestal

Las normas, según las definió Ostrom (2015), son enunciados que restringen, habilitan, condicionan y permiten una acción. Estas —que definen lo que puede, debe o debería hacerse, así como lo que no puede o no debería realizarse (p. 203)— son inexistentes ante la ausencia de interacciones entre sujetos que por naturaleza persiguen fines distintos. En sentido amplio, las normas forman parte de un conjunto de reglas que proporcionan el entramado para desarrollar el juego, y son distinguibles de las estrategias posibles. Pero no todo enunciado prescrito se convierte en regla. Lanza en ristre contra la teoría clásica y la tragedia de los comunes, Ostrom recogió salidas normativas fabricadas de abajo hacia arriba, distintas a la presencia estatal o a la privatización. La autora señala que su eficacia depende de cuánto influye la formalidad en la adecuación de la norma legal y qué tan comúnmente es compartida:

> Afirmamos que, si las prescripciones se comparten, entonces son o normas o reglas. Tanto prescripciones formales como las informales se pueden clasificar como normas o reglas compartidas, dependiendo [...] El que la formalidad o no de una institución influya en el nivel de adecuación de la prescripción plantea un conjunto interesante de cuestiones que desaparecen si empleamos los términos "formal" e "informal" sin atender a lo que significa la distinción. (Ostrom, 2015, p. 231)

Ahora bien, las reglas formales o no formales se distinguen porque operan de un modo específico en situaciones de acción, delimitándolas, puesto que revisten recompensas para su cumplimiento, o réplicas a las infracciones según factores de detección (vigilancia), y de un esquema de autoridad cuando se requiera imponer condiciones o castigos. En este contexto se destaca la tipología axiológica de la nobel Ostrom (2015). Por sus objetivos, el enfoque de sintaxis es horizontal, pues depende de los atributos que obligan, prohíben o permiten actuar a los participantes bajo constricciones específicas. En este orden de

ideas se pueden deducir los elementos constituyentes según el tipo: 1) reglas de posición para referirse a los agentes vinculados con las acciones; 2) reglas de frontera para definir quiénes se vinculan como participantes y cómo abandonan; 3) reglas de elección obligatorias, permitidas o prohibidas y que contienen poder; 4) reglas de agregación para acciones de control, antídoto de la capacidad de decisión en un solo participante; 5) reglas de información para el control o la rendición de cuentas; 6) reglas de pago referentes a costos y beneficios. Esto significa que hay bonificaciones y sanciones frente a los resultados convenidos como de valor potencial; y 7) reglas de alcance, que regulan resultados legítimos mediante la definición del procedimiento a seguir o los objetivos deseados (Ostrom, 2015, p. 259).

Lo que sucede con el presupuesto de Colombia parece recaer en alguna de las reglas precedentes sobre las fases definidas de la parábola presupuestal. Estimemos el caso del profesional de la política que mide alcances a partir de procedimientos, por lo tanto, intenta producir y eternizar un capital electoral en el ámbito geográfico de su facción partidista. Dicha tarea demanda recursos para dos propósitos: financiar campañas electorales e invertir en las áreas de influencia que le son leales. Se comprenderá, de momento, la tendencia del líder clientelista a incrementar partidas por encima del presupuesto. El problema para ellos no es la macroeconomía sino la microeconomía de tales o cuales entidades públicas. De modo que aun cuando se configure una grave falla del *mercado político*, la responsabilidad por la provisión de un bien público esencial (la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo) tiene menor intensidad para el legislativo y pareciera descansar hondamente en hombros del ejecutivo. Ambos actúan en el proceso sujetos a reglas formales que otorgan distinta valía sobre categorías fundamentales como tamaño, déficit proyectado o recursos decretados.

La posición de los agentes o la información disponible también inciden en reglas de procedimientos y resultados. Estos decisores operan con reglas ya establecidas (normas constitucionales y

legales) o con normas formales que alteran la elección de estrategias dentro del marco de las aplicables. Veámoslo a la luz de las reglas presupuestales: eventualmente se implementan por imposición y no por cumplimiento voluntario y consciente. Esto puede visualizarse en los principios generalmente aceptados de transparencia y simplicidad adoptados como premisas de la nueva gerencia. El ciudadano común no accede abiertamente a la información, tampoco las reglas numéricas y procedimentales lo convierten en protagonista de su propio destino, sino que este se estrella contra la rigidez promovida por los agentes desde sus posiciones dominantes. De este modo, se posterga incluso la implementación de principios del presupuesto participativo, diseñado para hacer a los ciudadanos mandantes efectivos de los recursos públicos y contrarrestar concentraciones artificiales de poder. La razón subyace en que un mercado de ideas que funciona descentralizado limita a aquellos actores reticentes hacia las democracias liberales.

El entramado institucional presupuestal

En un esfuerzo simplificador, las propuestas tipológicas de las reglas caben genéricamente en la figura 1, que presenta el entramado[25] de agentes, fases y factores endógenos y exógenos.

Si los ciudadanos perciben que las normas presupuestales con las que participan son apropiadas, estas se cumplen y repiten hasta ser consideradas reglas. ¿Cuál es la mutación que explica la predominancia de algunas de estas y su metamorfosis? Los componentes de la norma presupuestal han sido los mismos siempre. Ingresos y gastos son los *design features* que se conjugan aún desde antes de la planificación como marco rector, pero estos se han

25 Ciertamente, la taxonomía expuesta no es la única posible. Las reglas contenidas en ella, permiten establecer referencias explícitas útiles para identificar algunas específicas. Por ejemplo, para Vanberg (1999) son cruciales las reglas de confianza, solidaridad y coordinación como principios de la interacción humana.

transformando hasta conformar el estatuto orgánico vigente. Para lograr uno *mejor*, es necesario reconocer su construcción actual a fin de rediseñarlo. En términos de Eggertsson (1995) no se mejoran resultados sin conocer cómo se produce la propia estructura y la influencia de la cultura, pues en principio la idea limitada de lo que debe ser una norma no se desprende de reglas de moral. Y como no se formula sola se diseña de todos modos (Ostrom, 2015, p. 59). Es como la cámara fotográfica preinstalada en el cerebro humano usando un instrumento para registrar imágenes. Así mismo, la norma presupuestal registra o diseña ideas de agentes humanos para seres humanos, quienes las formulan, aplican y hasta pueden imponer resultados.

Si se busca ampliar la perspectiva, la teoría de juegos permite identificar jugadores, reglas, estrategias y recompensas. Este enfoque revela las particularidades del diseño presupuestal que, sin ser inherentemente igualitario ni desigualitario, depende de quiénes juegan y de los fines de quien está al mando. El diseño normativo no surge de la nada: hay estrategias con ganadores y perdedores, y puesto que los modelos mentales y las valoraciones individuales difieren, las recompensas motivan o condicionan a los individuos.

De las reglas que se apliquen dependen el desempeño y los logros de la aplicabilidad normativa legal presupuestal. Como aspecto inmanente, esta contiene interacciones entre agentes. Políticos, burócratas y ciudadanos que representan, en su formalidad, intereses y electorados, resumen el problema de cooperación que Ostrom (2011) conoció como fondo común, pues es financiado por agentes para fines convenidos por otros[26].

26 Son tres los objetivos del proceso presupuestal reconocidos formalmente: 1) Disciplina macro para preservar los equilibrios macroeconómicos y hacer sostenibles las finanzas públicas en el mediano plazo. 2) Asignación de recursos en manos del sector público a prioridades sociales. 3) Disciplina micro para las entidades públicas que deben ser eficaces (lograr sus objetivos) y eficientes (lograrlos con el mínimo costo monetario).

En este entramado pueden identificarse reglas formales e informales, numéricas y jerárquicas, conductuales y descriptivas, imperativas e instructivas, condicionadas, de transparencia, generales y específicas (figura 1).

Los muros de la historia colonial y la posindependencia

Descubrir y explicar las reglas predominantes desde 1991, requiere reconocer los factores determinantes, lo que nos lleva a interrogarnos: ¿Cuáles han sido las marcas del pasado de la norma legal presupuestal?

La Conquista tuvo como sustento tres siglos de economía extractiva con pesados tributos que desincentivaron las oportunidades comerciales del mundo liberal. Incluso la independencia en su primera fase no garantizó reglas para el básico desempeño de la iniciativa privada y el comercio libre, ni los derechos de propiedad y el respeto a los contratos, lo cual generó incertidumbre entre los agentes. Las propias ideas centralistas y autoritarias del siglo XIX surgieron de una élite hegemónica bajo nuevas denominaciones, que mantuvo las instituciones coloniales secularmente mediante una economía basada en la gran hacienda, inspirada en los modelos británico y francés para integrarse al concierto europeo. Wolkmer (2017) caracteriza este proceso como "una reestructuración sin ruptura del orden social, económico y político" (p. 234).

Hubo que esperar hasta bien entrado el siglo XX, con la mayor intervención del Estado, para ver garantizados —de manera restringida— algunos derechos, así como indicios redistributivos y de consolidación de privilegios basados en la afiliación política. Este proceso, sustentado en el modelo europeo, se incorporó lentamente a su dinámica, perpetuando nuevas formas de colonialismo (Wolkmer, 2017, p. 240). En retrospectiva, el país avanzó de manera reactiva al ritmo del capitalismo moderno, emulando paradigmas foráneos, ideas de los *centros de poder* y avances científicos y tecnológicos.

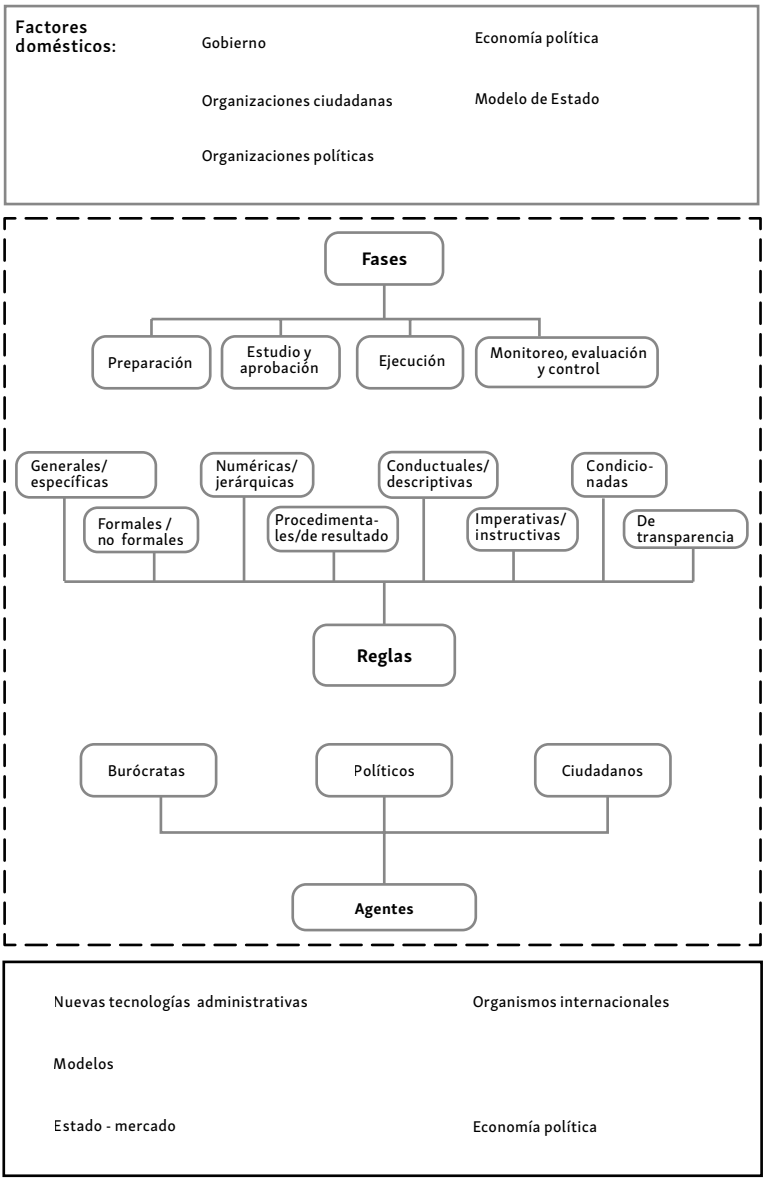


FIGURA 1. Entramado institucional presupuestal
Fuente: elaboración propia.

A diferencia de las colonias anglosajonas, que apoyaron el libre comercio desde sus inicios, las colonias españolas implantaron instituciones bajo la cruz, relegando la razón. Agentes temerosos de reglas propias enfrentaban la amenaza constante de expropiación vía tributaria o mediante préstamos forzosos. Las élites colombianas impusieron, como lo esclarece Kalmanovitz (2010), nueve constituciones durante el siglo XIX (p. 73). Aun así, la independencia de Colombia redujo la carga tributaria de un 12,5 % a cerca de un 5 % del PIB, sentando las condiciones para el mercado exterior como principal fuente de tributos (arancel de aduanas) y para la pérdida de importancia del manejo monopólico rentístico tabacalero (Nieto, 1975, p. 223).

El presupuesto colombiano de la primera mitad del siglo XIX osciló entre el costo de las batallas y el cambio de modelo de desarrollo: se alejó de España pero dependió de Inglaterra. Con presupuestos pírricos y déficits enormes, se mantuvieron instituciones coloniales estructurales hasta la gradual implantación de ideas clásicas menos proteccionistas. Las pugnas continuaron, no por interés nacional, sino como expresión de caudillismos particulares con apoyo ciudadano militante: catorce guerras civiles locales, ocho generales y dos internacionales con Ecuador (Guerrero, 2014, p. 197). Ya en el siglo XX, el mercado interno fue vehículo para impulsar la industrialización y, con esta, el avance intervencionista.

El desmonte de las instituciones coloniales quedó sujeto a los imperativos de coyuntura para financiar el componente militar, el cual ha sido el más poderoso combustible de la carga impositiva a lo largo y ancho del globo[27]. El proteccionismo resistió su declive

27 Ya en 1820 el gobierno colombiano había acumulado deudas que superaban medio millón de libras esterlinas con aproximadamente 200 fabricantes y comerciantes de armas británicos (Marichal, 2014, p. 35). Los Estados europeos durante los tres siglos previos y por su esencia bélica, tampoco habían sido ejemplo de ortodoxia presupuestal, precisamente porque junto al apretón tributario acumularon deuda sin medida.

apoyándose en los fines fiscales arancelarios y tarifas aduaneras, principal fuente a de recursos presupuestales. La deuda pública nació con la República ante la incapacidad de financiar los costos de la independencia. Desde Inglaterra, alguien estuvo dispuesto a ofrecer empréstitos: el primero contratado con una república—y no con una monarquía— fue con Colombia, pactado en 1822[28] entre el vicepresidente Francisco Antonio Zea, enviado de Bolívar, y la firma bancaria mercantil Herring, Graham y Powles, por un monto de dos millones de libras (Marichal, 2014, p. 36). Tras un frenesí especulativo, sobrevino el aislamiento financiero por el incumplimiento en el pago de intereses a los tenedores de bonos, situación que se reanudaría con dos nuevos préstamos a mediados de la década de 1860 (p. 60). Las exigencias de gasto perpetuaron el círculo vicioso de las instituciones tributarias coloniales, acentuado por razones fiscales más que políticas, bajo el estilo extractivo español heredado del periodo preindependentista. Sobre este punto, Arévalo y Rodríguez (2001) mostraron la correlación entre el aumento del excedente económico —resultado de las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII—, y las condiciones políticas que aclimataron el proceso emancipador (p. 93).

El cambio del proteccionismo acogido por necesidad, y el librecambio por obligación para las nuevas élites, había dado sus primeros pasos en medio de los tratados bilaterales firmados en 1825 con Gran Bretaña y en 1829 con los Países Bajos. Con las seis reformas tributarias, el proteccionismo solo marcó su fin real hacia la mitad del siglo XIX, cuando se transformó la estructura tributaria y presupuestal. Esta última para taponar parcialmente el déficit persistente y limitar la intervención estatal como lo

La diferencia radicó en que, para los segundos, les permitió movilizar la sociedad y aumentar su poder militar y comercial (Piketty, 2021, p. 68).

28 No por ello, cáusticamente narrado por Marichal (2014), estos banqueros abandonaron los negocios de suministro al ejército de Bolívar de armas, equipo militar y minas en Sudamérica (p. 43), hasta que Colombia, sin metálico para hacer remesas, suspendió pagos en septiembre de 1826 (p. 55).

aducía la teoría clásica. No obstante, el gasto *inevitable* ante las numerosas guerras civiles fue la medida preferida por las administraciones que heredaron las posibles soluciones y que alimentó la pugna de Tomás Cipriano de Mosquera por el poder económico de la Iglesia. Eran tiempos de una expansión capitalista que trajo una nueva dinámica de la economía internacional. Con ello la tributación indirecta sobre las aduanas se convirtió en la principal fuente presupuestal que facilitó de nuevo el flujo de los préstamos externos.

Los presupuestos iniciales republicanos contemplaron el cómputo de gastos que autorizaba el Congreso sin estimativos de rentas. Sería en 1847 que se fijaron los dos presupuestos para el lapso del 1.º de septiembre de ese año al 31 de agosto de 1848, por influencia de Florentino González, ministro de Hacienda y recién desembarcado de Francia donde se desempeñaba como representante diplomático. El inicio de vigencia se mantuvo por largo tiempo, hasta cuando la Ley 61 de 1905 dispuso cambiarla para que comenzara el 1 de enero, de forma que coincidiera con el año calendario, y de paso, apartarse de los presupuestos plurianuales que fueron acogidos en la Constitución de 1886.

Tres años después, durante el gobierno de José Hilario López (1849-1853) se expidió la Ley Orgánica de Presupuesto del Estado, para organizar la hacienda de la República de Colombia. En esta se establecieron algunas disposiciones preliminares, cuyos cimientos (Patiño, 2019, p. 257) ya estaban contemplados desde la Primera República Neogranadina (1811-1816), aun cuando antes Perú (1848) había adoptado su pionera ley, la que llegó a ser ley orgánica un cuarto de siglo más tarde (1874). Fue durante aquel año de 1851, en pleno periodo federalista, cuando el Congreso aprobó la primera ley orgánica de la Administración de Hacienda Nacional, seguida de la Ley 68 de 1866 a comienzos del *Olimpo radical*, con la cual el presidente Tomas Cipriano de Mosquera, como presidente de la Unión de Provincias quedó autorizado para desarrollar normas presupuestales. Allí se implementó incipientemente un tipo incremental, presupuesto bianual por departamentos de gasto, y la obligación de precisar origen de rentas y gastos, sin que existiese

presencia de rentas específicas. En cambio, dio paso a un instrumento asimilable a los decretos de liquidación actuales y a la obligación de presentar disposiciones generales.

En 1863 se consagró la Constitución de Rionegro, promulgada mediante una Asamblea Nacional Constituyente durante el gobierno de Mosquera. En esta se estipuló que los bienes, derechos, rentas y contribuciones públicas son recursos de propiedad de los Estados Unidos de Colombia. Luego, el ejecutivo desarrolló, entre otros, los procedimientos a seguir para la formación, fuerza restrictiva y liquidación del presupuesto; los procedimientos para la delegación de créditos legislativos; periodos fiscales (entre el 1° de septiembre y el 31 de agosto), denominados por la misma ley con el apelativo de "año económico de hacienda"; y, principios de unidad, de responsabilidad, de caja y de cuenta.

La demanda de recursos para financiar las guerras de independencia era siempre superior a los recaudos fiscales, de manera que hacia la mitad del siglo XIX la deuda externa había duplicado ya el monto inicial contratado en 1822 por el mismo Zea. Incluso desde el primer momento se incumplieron pagos y se renegociaron amortizaciones. Con posterioridad, para la segunda mitad del siglo XIX, la mayor libertad económica e integración con la economía mundial permitieron mejorar las condiciones a pesar de unas construcciones institucionales de predominancia política descentralizada. Estas se reflejaban en periodos presidenciales de dos años, mientras que los de alcaldes y presidentes de estados eran de cuatro y sin reelección, lo que obligaba a sobrevivir en lo político en vez de gobernar en lo económico y social.

La segunda década del siglo XIX resultó especialmente atractiva para una larga carrera típica de las finanzas internacionales. La Iglesia aprovechó su posición para imponerse como la única prestataria a los escasos clientes con capacidad de pago, a pesar de que la liquidación de los bienes de manos muertas en 1864 disolvió su predominio económico. Entonces, con el repunte económico se reabrió el crédito externo y con ello el establecimiento de bancos, que sirvieron para financiar las operaciones del Estado. Desde la creación del primer banco (1870), estos se multiplicaron

hasta llegar a 42 en 1882, sin contar el Banco Nacional creado por el presidente Núñez en 1880, el cual se apropió del monopolio de emisión de moneda contra reservas metálicas e impuso el curso forzoso de su moneda en los bancos comerciales (Kalmanovitz, 2010, p. 98). Este no era un típico banco, sino un emisor de billetes hasta el tope autorizado (12 millones de pesos de 1885), emisión recurrentemente violentada, pues hasta financió la guerra de los Mil Días. Por supuesto se generó un proceso inflacionario que conllevó la liquidación de al menos 30 bancos, afectando la dinámica económica que había comenzado con el periodo precedente del Olimpo Radical.

La hegemonía ideológica de la iglesia católica —excluida del pago de tributos—, llegó hasta el control natal, así como a convertirse en determinante en el diseño de los métodos de enseñanza (Mora, 2021)[29]. También contribuyó a la construcción de una narrativa del Estado excluyente, catalizador de desigualdad categorial como caparazón cultural (Tilly, 2016), entre hombres-mujeres o pobres-dirigentes, mestizos-blancos, trabajadores formales-trabajadores informales, con reglas del tipo "el ganador toma todo" (Kalmanovitz, 2010, p. 98). Por lo tanto, no fue aleatoria la guerra civil de vuelta de siglo, ni las reformas constitucionales de 1910, tendientes a equilibrar el poder.

La Constitución de 1886, promulgada durante el tercer gobierno de Núñez, incorporó desarrollos en materia de finanzas

29 Mora García (2021) colige que en el proceso de asentar el "Estado educador" los "andamios mentales" educativos de los intereses nacionales se fraguaron desde el mismo Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta en 1821. Allá se adoptó el método lancasteriano con los planteamientos de Bentham. La Iglesia ejercería el dominio en la mentalidad colectiva bajo los dogmas de la religión y moral cristiana, junto a la infravaloración de la condición femenina que reforzó el sistema patriarcal (p. 483). Sería con la Constitución de 1991 que el Estado asumió responsabilidades de control natal y educación reproductiva. Con todo esto, la discusión sobre el aborto, tolerado en casos limitados, continúa radicalizada por posiciones religiosas.

públicas, el sistema presupuestal y la política económica nacional. Esta, marcadamente centralista, condujo a separar responsabilidades durante la presidencia de Miguel Antonio Caro (Ley 33 de 1892): El Ministerio del Tesoro para los gastos, y el recaudo de las rentas a cargo del Ministerio de Hacienda. Estableció presupuestos con vigencia de dos años y precisó otros procedimientos en esa materia. El cálculo de las rentas del Tesoro se formulaba sobre históricos de recaudo de los tres años precedentes. A su vez los gastos del Tesoro se efectuaban si estaban decretados con base en una ley anterior, o para cubrir deuda pública, o si correspondían a gastos judicialmente reconocidos (esta sería la base normativa primigenia del principio de legalidad del gasto).

La Regeneración, por dos décadas, reimplantó algunas instituciones coloniales —incluidos los monopolios fiscales— y acudió a la fuerza del Estado para financiarse vía crédito, emisión y curso forzoso de la moneda. Esto no acabó con las dificultades fiscales ni la dependencia exportadora de productos básicos en el contexto de libertad arancelaria, cambios demográficos y transformación del mercado crediticio internacional. Justamente, las rentas públicas antes de terminar las primeras tres décadas del siglo XX crecieron sin precedentes, ancladas a los impuestos indirectos. Sin embargo, más pudo la tentación del gasto, con efectos en acentuados superávits luego de la Primera Guerra Mundial.

La transformación de instituciones coloniales y la entrada de otras más liberales permitieron que el país experimentara, durante buena parte de la segunda mitad del siglo XIX y pese a las guerras internas, un mejor ritmo de crecimiento. En el ocaso del siglo y con las reglas diseñadas por la Constitución de 1886, se impuso la vertiente del *orden y la fuerza* mediante la consolidación de la República Unitaria, con lo cual el presidencialismo aumentó, incluso a periodos de 6 años, se redujo la influencia del legislativo y se consolidaron instituciones presupuestales y monetarias más discrecionales.

Con la Ley 110 de 1912 se aprobó el código fiscal que horadó muros hacia una secular carrera de rigidez; de hecho, allí se estableció que un 7 % del presupuesto se destinaría para gastos imprevistos y cubrir faltantes, suprimidos más tarde en 1923 debido a

las recomendaciones de la Misión Kemmerer (revivirían en 1989 cuando se aprueba el Fondo de Compensación Interministerial). Puntualmente, introdujo una exposición de motivos con propósito aclaratorio, que se convirtió con el paso de las décadas en un mensaje macroeconómico. En aquel año, *de jure* pero no explícita, hizo aparición legal el principio de legalidad, al plasmar la imposibilidad de captar rentas no aforadas en el presupuesto. Igualmente, el principio de anualidad, coincidente con el año calendario, fue modificado cuatro años más tarde (Ley 3 de 1916), iniciando el primer día de marzo y terminando el último día de febrero del año siguiente. La rigidez se extendió haciendo a los fabricantes de ley otros captadores de rentas, al determinar que los pagos prioritarios fuesen los viáticos, dietas de los senadores, de los representantes y los sueldos de las fuerzas armadas.

En medio de los vaivenes económicos y políticos de cambio de siglo, el cultivo del café creció, aferrándose inicialmente al mercado interno y luego al mercado internacional. Representó el 20 % de las exportaciones en 1880, y estas se expandieron hasta el 50 % en 1910 y hasta el 70 % en 1925 (Kalmanovitz, 2010, p. 98). La organización cafetera, desde estructuras de base, había comenzado ya en 1904 cuando se creó la Sociedad de Productores de Café, transformada dos años más tarde (1906) en la Sociedad de Agricultores de Colombia. El influjo del sector fue tal, que la primera renta parafiscal (denominada contribución cafetera) —un tributo a la exportación de café aprobado por la Ley 76 de 1927—, era un contrato pionero en su género, recaudado, administrado y ejecutado por la misma Federación (Caballero, 2016, p. 143). La medida nace en el seno del Congreso Nacional de Cafeteros de 1927 con un proyecto de Ley —por iniciativa del gobierno nacional—, que se aprobaría de manera expedita. En efecto, se estableció un impuesto de destinación especial sobre las exportaciones del grano, ya que los recursos únicamente podían utilizarse en programas destinados a su promoción en el país y fuera de él; para ejecutar campañas destinadas a la tecnificación del cultivo; para establecer mecanismos que favorecieran la comercialización del producto, como la organización de almacenes generales de depósito

y tostadoras de café, y para encauzar la exportación del café hacia los mercados europeos (artículo primero de la Ley 76 de 1927).

Como se puede concluir, el siglo XIX avanzó —al menos formalmente—, en un contexto de libre mercado[30], configurando un campo oligopólico y una estructura que mantuvo el cuerpo óseo inercial de los privilegios, así como las herencias coloniales de raza, estratos, justicia subjetiva, jerarquías y paternalismo, pero también instituciones, incluida la religión dominante, proclive al *statu quo*. Así, la globalización no es un fenómeno natural, como la conocemos, se estructura definitivamente tras la Segunda Posguerra y se remodela desde los años ochenta.

Dicho al margen, ese orden ecuménico no resulta negativo *per se*, antes bien, muestra sus bondades y logros. De cualquier modo, cabe destacar la perspectiva crítica de destacados intelectuales como de Sousa Santos (2006), para quien la reproducción del capital encubre niveles todavía deficientes de pobreza, bienestar y desigualdad presentes; y si se quiere, formas predatorias o de sustentabilidad de un modelo de "fascismo desarrollista" (p. 103), que identifica la transformación del sistema hasta nuestros días, con facetas contradictorias desde las nuevas generaciones de derechos humanos, la representatividad política de las minorías, hasta el desempleo estructural y consecuentemente la transformación de esclavos de otrora, en una masa enorme en la informalidad. Ciertamente la población colombiana económicamente activa en 2021 fue del 48,1 %, a la cual se suman las comunidades que coexisten entre las fronteras difusas de lo estatal y no estatal[31], nuevos derechos solapados y voces inaudibles en medio de la diversidad.

30 Mercado correlativo a la propiedad privada sin limitaciones, como derecho de usar, disfrutar y disponer de los bienes adquiridos pacíficamente con todos los individuos del mundo, sin miramientos restrictivos y expresión colaborativa natural.

31 Véase https://www.fenalcoantioquia.com/blogs/post/entre-diciembre-de-2020-y-febrero-de-2021-la-informalidad-en-colombia-llego-a-481. Dichas afirmaciones no borran los cambios sustanciales en

La panorámica discursiva teórica y secular de la institución presupuestaria

El primero de los dos siglos de vida republicana de Colombia transcurrió entre los avatares del divorcio de las instituciones coloniales, la llegada de ideas liberales y el afán de la consolidación nacional, atravesada por conflictos intestinos que devoraron la producción de riqueza y modificaron, sin ser eliminados, los privilegios de clase. La izada del modo de producción capitalista e inserción del liberalismo individualista operaron decididamente en la positivización del derecho estatal y en el desarrollo específico del derecho privado de las antiguas colonias, con énfasis en el derecho de propiedad y mercantil (Wolkmer, 2017, p. 238).

Bajo esta línea de análisis, la introducción de reglas presupuestales de la Primera Posguerra y la crisis de los años treinta materializaron el raquitismo de la visión clásica liberal, por un lado, y el discurso keynesiano por el otro, que condujeron al aumento del rol estatal principalmente en aras del crecimiento. El foco coincidió con la supremacía estadounidense y la presencia soviética en el escenario mundial. EE. UU.-URSS asentaron para la posguerra dos ideologías antagónicas que dividieron al globo con un objetivo: la imposición de sus intereses sobre las regiones de injerencia directa y de aquellas que demandaron transformar. La Guerra Fría trajo aparejada la aparición de técnicas gerenciales, incluidas las referentes al instrumento presupuestal, concentradas en cómo administrar recursos, que avanzaron en los países de la región bajo influencia de los organismos multilaterales recién

---

materia de bienestar luego de dos siglos, en especial si se repasa a Angus Deaton (2015), que mide el consumo y no solo la tenencia de riqueza personal. De hecho, las condiciones de vida para cualquiera de las familias son diametralmente mejores de las que vivían en la fase independentista, ya sea que se mida por indicadores sectoriales o por disfrute. El 88 % de la población mundial era analfabeta en 1800 mientras que en 2014 ese nivel mejoró a menos del 15 %; si bien en 1950 tres cuartas partes del globo vivían en pobreza extrema, en 2018 esta había caído al 10 % (p. 64).

creados y que a su vez patrocinaron las comisiones especializadas para recomendar el tipo de reformas a su conveniencia.

Hacia la década de 1980, aquel estado de bienestar se resintió con la crisis del bloque socialista. En el intermedio de los dos hitos mencionados incursionaron las innovaciones de la Nueva Gerencia Pública (NGP), encaminadas a que los recursos en manos del sector público se administraran con economía, eficiencia y que fueran orientados a resultados con transparencia, rendición de cuentas, y de forma más democrática y desburocratizada. Se entusiasma con los avances tecnológicos y estructuras flexibles, superando tanto circunscripciones geográficas como barreras políticas para construir nuevos sistemas de vida compartida. Esta fase basa sus razones en el globalismo, para mitigar las externalidades del problema medioambiental como bien público puro, y las afectaciones de problemas sociales como la misma desigualdad.

Internamente, la apertura exportadora de Colombia se basó en bienes primarios que financiaron los atisbos de un régimen primario de bienestar (dual, debido al sistema de protección regresivo y a una alta informalidad laboral), influenciado por el informe Beveridge y convenios de la OIT, que se introdujeron en las políticas sociales en 1936, presionando por una mayor capacidad del Estado para prestar directamente bienes y servicios.

Entonces se llega al capitalismo monetarista con sus características conocidas: 1) control casi total del comercio a partir de corporaciones; 2) pasivos corporativos administrados en su mayor parte por el sector financiero, expresado en fondos de pensión y mutualistas, bancos y compañías aseguradoras; y 3) nuevos tipos de intermediación para los fondos de pensión dentro de la estructura financiera, garantes por contacto directo ya vinculados laboralmente[32] (Lozano, 2014, p. 83).

32 Lozano (2014) complementa al respecto que la historia juega un papel fundamental en nutrir el pensamiento. En efecto, esta dota en lo personal al intelectual de motivaciones y conclusiones acerca de su realidad propia, pero también la historia constituye todo un legado de

El mensaje del estruendo de la historia, como señalaba Schumpeter al referirse al presupuesto, se refleja en el financiamiento y sus usos siempre escasos, así como en la organización específica de la sociedad para distribuir la riqueza social entre familias, empresas y Estado, mediante técnicas cambiantes según los acuerdos sociales y un enfoque de equidad, característico del pensamiento estructuralista renovado. Siguiendo esa misma línea, Esping-Andersen (2000) afirmó que los modos de bienestar pueden entenderse precisamente como "los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias" (p. 102). El presupuesto, claro está, materializa esa correlación de poderíos, ligando las políticas públicas con la política económica y monetaria.

El nivel central colombiano terminó compartiendo el papel de suministrador de bienestar con alto predominio de informalidad. Las actividades estatales se relacionaron con producción de servicios sociales (salud, educación, vivienda, y otros, recubiertos de interés público general, como vías, electrificación, infraestructura urbana) con asistencialismo segmentado. Estos sistemas consolidaron relaciones clientelares entre gobiernos y sindicatos, siguiendo una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la economía política regional. Como resultado, se tuvo la coexistencia de un sector de servicios moderno conectado con el mercado mundial junto con un sector marginal. La política social apareció como derivación de la restricción del régimen productivo y sus efectos sociales, dando lugar a la emergencia de un nuevo patrón de desigualdad y fragmentación, que se expresó territorialmente como segregación urbana.

---

pensadores, hombres y mujeres comunes que acumulan sus decisiones según un pasado remoto e inmediato, en un espacio y tiempo específicos, que les permiten tener una perspectiva propia para entender mejor al mundo y para que otros también lo hagan. El pensamiento económico y la historia material son dos caras de la misma moneda (p. 128)

De este modo, emergió una ciudadanía limitada, ya que no se subsanó un mínimo de derechos sociales universales.

Ahora bien, existe una correlación entre el reconocimiento del ciudadano —cada vez menos súbdito— y el avance de las tecnologías con su alcance. Esta puede reducir las asimetrías de información al descentralizar el conocimiento, acercando los intereses del ciudadano a los del burócrata y el político, quienes ya no pueden imponerlo basándose únicamente en su autoridad. Entonces, el ciudadano informado, aunque esté sujeto a la *racionalidad limitada* (Simon, 2011), dispone de las armas para identificar el problema, seleccionar alternativas, y sobre todo para implementarlas mediante el monitoreo y la evaluación. De este modo, se adapta a las preferencias de los agentes, reduce la prevalencia de algunos de ellos, democratiza las decisiones, mejora la legitimidad y flexibiliza la gestión, lo que introduce ajustes sobre los resultados en medio de la incertidumbre.

A pesar de los avances logrados en 1991, la hermenéutica del pacto social impulsó un leve progreso en el rol del principal. Tanto las leyes de competencias y recursos, como la inflexibilidad de fuentes (preferencia por el principio del beneficio) y usos dentro de la profusión legal del Congreso a lo largo de las recientes tres décadas lo han fortalecido. La inflexibilidad es la rémora de la participación ciudadana como expresión del sueño del ciudadano activo, que niega la capacidad de decidir desde la planificación y la presupuestación, hasta la ejecución del recurso y su control. Se quedó en acto demagógico que rezagó la evolución de la gobernanza basada en lo local y en la democracia directa.

La planificación se ha separado del proceso presupuestal con resultados divergentes, alejándose recurrentemente de las demandas ciudadanas. La legitimidad de los gobiernos pasó por la fusión de los intereses particulares con la expresión colectiva. De cualquier modo, aun pesa el instrumento bajo los supuestos de la NGP. Es la propuesta del gabinete o el comité de expertos; es el político (congreso) que juega haciendo rígidas las fuentes de financiamiento y el destino de los gastos. El escenario de las

decisiones está en el escritorio del burócrata centralizado. Se soslaya al ciudadano como objeto y sujeto de su destino, capaz y activo para diseñar, decidir y exigir del burócrata su rol de facilitador de cursos de acción que transformen el modelo burocrático tradicional. Esta característica de la modernización política ya no es mecanicista ni se erige como embajadora de una divinidad cósmica; por el contrario, constituye redes abiertas constructivistas integradas por sujetos y objetos del presupuesto.

Ambiente y efectos estructurales de la reforma de 1923

Luego de la Constitución de 1886 las normas presupuestales estuvieron bajo presión de las hiperinflaciones y acciones públicas para conseguir orden, en el contexto del capitalismo existente y la Revolución Bolchevique. En el ámbito internacional, el mundo industrial de principios del siglo XX experimentaba transformaciones sin precedentes: se aceleró el poblamiento urbano y, con ello, la conformación de un *stock* de mano de obra que traería cambios en el sistema del sufragio y luchas por los derechos civiles. Aquel ambiente contuvo, además, tres grandes corrientes que influyeron en la cultura política del país: la Revolución Francesa —que da cuerpo a las ideas republicanas liberales—, el proyecto socialista y el engendro de las denominadas derechas (Guerrero, 2014, p. 42).

La Primera Guerra Mundial cerró aún más el flujo financiero europeo que aprovechó Estados Unidos para invertir tanto en Colombia como en la región. La "diplomacia del dólar", como se le llamó en medio de la crisis (1920-1921), ambientó la reorientación estratégica financiera de la banca neoyorquina, que se protegió con su gobierno y combinó la fuerza de las armas con el poder financiero, máxime por las dificultades fiscales del país debido al descenso del comercio internacional que arrasó con los tributos arancelarios. Desde antes, fueron definitivas no solo para la intervención en Panamá (1903) sino también para las de Santo Domingo, Haití y Nicaragua (1915). El capital financiero

norteamericano se concentró en la agroindustria caribeña, como en las plantaciones de caña de azúcar y, con ingrato recuerdo, las de banano en Colombia.

El déficit fue lo que obligó en 1918 al todavía gerente del Banco Central, Esteban Jaramillo, a idear cédulas de tesorería para financiar el presupuesto, como mecanismo de crédito interno alterno a la emisión de moneda que no requería autorización del Congreso. En segundo lugar, a adoptar el impuesto directo sobre la renta, compensando parcialmente la dependencia fiscal sobre los impuestos indirectos afectados por el comercio exterior[33]. Pero los políticos de la hegemonía conservadora, para consolidar su poder, estaban interesados en los empréstitos de obras públicas, los banqueros buscaban obtener las comisiones de venta, y los contratistas se fijaban en los beneficios correspondientes. Para los prestamistas la adscripción benigna al patrón oro e instituciones fiscales y monetarias de confianza era requisito ineludible. Esa fue la fórmula estándar de las misiones a lo largo de los países de la región presididas por el *international money doctor*, como se le conoció a Kemmerer. Este, con el aval de la banca imperial, aseguró el nacimiento de instituciones presupuestales y monetarias bajo los principios ortodoxos del Federal Reserve Bank[34].

33 Esteban Jaramillo no fue el pionero en plantear este tipo de tributación, porque un siglo antes, por iniciativa visionaria del primer Secretario de Hacienda de la Gran Colombia, José María Castillo y Rada, para resistir la desesperada situación fiscal de la naciente República y, en concreto, la inestabilidad de los tributos a las exportaciones del sector primario, se creó en el Congreso Constituyente de Cúcuta de 1821 por primera vez en la historia colombiana un impuesto directo a las rentas y riquezas. Si bien este fue suspendido en 1826 por las demandas del costo de la campaña del Perú, fue retomado por Jaramillo después de ser testigo de su expansión por Europa e introducción en Estados Unidos (1913).

34 Por iniciativa de doce bancos privados se presentó la ley que aprobó el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos en la invernal noche del 23 de diciembre de 1913, con el voto furtivo de solo tres senadores, mientras los demás ya disfrutaban de la fiesta de navidad. La oleada

En consecuencia, la orgía crediticia se plasmó en 21 préstamos contratados en dólares entre 1921 y 1930 (Marichal, 2014, p. 173).

Lo anterior explica que en la Primera Posguerra se haya presentado, por única vez en la vida republicana del país, un superávit. La *prosperidad al debe* o mejor conocida como *danza de los millones*, tuvo su esplendor con el inicio del recaudo (1922-1926) de las cuotas por concepto de los USD 25 000 000 de indemnización del Canal de Panamá por parte de Estados Unidos que, como lo recoge Avella (2009) —citando un debate del Senado de 1921—, buscó despejar las barreras comerciales y la inversión de sus nacionales, para asegurar a Colombia antes que lo hicieran las naciones europeas pues "para conquistarnos económicamente sobrará dinero a los poderosos; no por otra razón movió a los avaros corazones yanquis a darnos 25 millones [sic] por un despojo que su soberbia siempre justificará ante sus propios ojos" (p. 66).

Entonces la masacre de las bananeras del 6 de diciembre de 1928, el fin de *la danza de los millones* y el conflicto con Perú, estaban en el acta de bautizo del primer gobierno liberal tras medio siglo alejado del poder. Entre tanto, mientras que el Partido Socialista Revolucionario había surgido en 1926; en el ámbito externo crecían los síntomas del fascismo (en choque con el avance tecnológico y los valores humanistas) y la consolidación de la revolución socialista. La defensa de la democracia como forma del Estado, inmersa en la cultura política de su momento frente a los totalitarismos, no fue unánime. Mientras que unos partidos se alinearon con el franquismo en aras de la unidad nacional y el orden, la República Liberal coloreó su legitimidad con los sectores populares, la izquierda y los sindicatos, a tal punto que López, en 1936, copreside la marcha del Partido Comunista, estrechamente afín al eje soviético. Unos y otros pugnaron por la democracia intentando destruirse mutuamente. No era la primera vez que acciones de tal tipo fueron

---

sobreviniente de bancos centrales en América Latina fue el instrumento utilizado para llevar a cabo la estabilización de los tipos de cambio y frenar la inflación que la Primera Guerra Mundial dejó como herencia.

llevadas por el mismo remolino de fuerza. Ya el carácter centralista de la Constitución de 1886 sobrevino, según los conservadores, en reacción a los males federalistas de las décadas previas.

La reforma presupuestal de 1931 fue adelantada en medio de la crisis financiera internacional, agravada por la crisis de la bonanza cafetera iniciada en 1910, lo que repercutió adversa e inmediatamente en el tributo aduanero, principal fuente de recaudo. La dependencia del grano lo hacía previsible. El crédito externo tímidamente no llegaba, mientras que el Banco de la República adquiría un rol fiscal más activo y el ministro de Hacienda se había convertido en uno de los siete miembros de la Junta.

Si bien Edwin W. Kemmerer, el hombre de Princeton y el monetarista más alabado de su tiempo (Galbraith, 1992, p. 16) impulsó desde el comienzo el patrón monetario basado en el oro de raigambre británica, la controversia se levantó paradójicamente desde Londres por el mismo Keynes. El primero, ortodoxo, cercano a la teoría cuantitativa del dinero de Ricardo, defendió el automatismo del funcionamiento del sistema del lado del *laissez-faire*, y del entorno de relaciones internacionales globalizadas (Avella, 2009, p. 130). La ventaja al sujetar el papel moneda al oro[35] sería la sumisión de los gobiernos para emitir según el comercio mundial, y con ella, contrarrestar las secuelas inflacionarias mediante topes a los recursos proclives a los gastos crecientes. Por eso, en plena Primera Posguerra, se adoptó no solo en Colombia sino

35 La emisión de papel moneda, a partir del inicio del Sistema de Reserva Federal durante el verano de 1914, fue monopolio estatal, además de regulador de crédito y prestamista de socorro de última instancia a los bancos. Como colofón, las urgencias de la guerra concentraron el oro en las bóvedas de los Estados Unidos y la indigencia en Europa. Con ello se extinguió el cambio de billetes o depósitos bancarios por metal. Y Keynes, tal como lo referencia Galbraith (1975) [1983], en 1914, a sus treinta años y al comienzo de sus influyentes cuatro décadas, anticipándose al componente de demanda sustancial de 1936, indicaba los beneficios de la medida al permitir ser sustituido por abundante papel para financiar la guerra (p. 166). Adoptó la forma de crédito y billete de banco bajo la promesa de su convertibilidad por especies metálicas a su presentación.

también en los otros países que asesoró el estadounidense hasta 1930, tanto el espíritu del Banco Central como el de un reglamento presupuestal. Con esto el gobierno, tras bambalinas, contenía el deseo de asegurarse la oferta de fondos. Entonces, sobre las ruinas de los monopolios y cuasi-monopolios de bancos privados de los tres siglos precedentes a lo ancho del globo, aquí también había triunfado —sin demostraciones fácticas y escasa controversia sobre sus defectos—, el sistema de emisión y reservas bancarias centralizado.

El patrón monetario basado en oro, a la par del de Gran Bretaña y Canadá, concluyó en 1931 con la suspensión obligatoria de la convertibilidad de los billetes del Banco de la República por oro o giros sobre el exterior. Esta medida se consolidó mediante la Ley 167 de 1938, que redujo el contenido de oro de la unidad monetaria nacional sin requerir proporcionalidad del metal como garantía de circulación y financiamiento. Tal como argumenta Avella (2009), los préstamos externos podrían pagarse en oro, dólares o libras esterlinas. Con ello, la noción de adaptarse a las reglas de juego cambia por la de una actitud activa del Estado para paliar la recesión y conducir la reactivación (p. 250). El dirigismo estatal se levantó ante la suspensión de los créditos externos (renacieron hasta la segunda mitad de los años cuarenta) y la decadencia de las reservas internacionales. El crédito interno pasó a ser un embrión de la expansión primaria, con la intervención directa del Banco de la República y la banca oficial (p. 254).

La gran depresión había generado un profundo malestar en el mundo occidental, con desempleo y movilizaciones sociales entre la marejada acelerada de urbanización, como efecto de los cambios en la división del trabajo y la especialización en la organización económica. Estos gestaron medidas que llevaron a contemplar los cimientos del estado de bienestar, como salida social políticamente correcta. Desde luego, durante la resaca de la gran depresión, se vivía el reacomodamiento soviético, y con el gobierno de López Pumarejo (1934) resonó el debate sobre la función social de la propiedad instaurada en la Constitución española de 1931 (ulteriormente replanteada frente a la sublevación franquista de 1936),

el aprismo peruano, e incluso el movimiento estudiantil de Córdoba (Argentina), que cinco décadas más tarde vino a inspirar el cogobierno de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín (1966), de naturaleza privada, como parte del hervidero académico e intelectual rebelde del bilateralismo partidista de los años sesenta.

López Pumarejo aumentó la carga tributaria con ingredientes progresivos, comenzando con el impuesto a la renta, pero también con dos nuevos impuestos directos (el exceso de utilidades y el de patrimonio), además de relegar los ingresos tributarios indirectos de aduanas de su peso histórico. Estas decisiones llevaron a mejorar recaudos en mayor proporción que el gasto, con lo cual se suavizaron los balances financieros.

Los gastos fueron denominados *de formación de capital* y considerados extraordinarios. Sería casi un siglo después, en 1991, la Constitución viró a un *gasto público social* —adjetivo sin límites, al igual que sus fines convenidos de bienestar y calidad de vida—. Para la reactivación, en 1931 se acudió a una política fiscal combinada con una monetaria activa; y, permitiendo un ajuste gradual del presupuesto que orientó selectivamente el gasto hacia obras públicas generadoras de empleo y admitió el déficit como instrumento estratégico cardinal.

Efectivamente, la intervención ya se había aplaudido como paliativa para la crisis de los años treinta. Se creó el Departamento Nacional de Higiene y Asistencia Pública en 1931, incluso antes de las medidas corporativistas de 1936, y su gasto recurrente tuvo secuelas tributarias que afectaron su sostenibilidad. Por tanto, el manejo presupuestal osciló entre restricción del gasto y el acostumbrado aumento de los ingresos. El cierre crediticio externo llevó a financiarlo con crédito interno y bonos del Banco de la República, medida que se mantuvo hasta los proyectos de reforma tributaria (1936), que vigorizaron los ingresos ordinarios del Estado priorizando la carga fiscal indirecta.

Bajo presión gremial se había creado en 1931 la Caja de Crédito Agrario e Industrial, como medio crediticio del sector para compensar el derrumbe del precio del grano internacional. En aquel año

se creó el Consejo de Economía Nacional integrado por miembros de la Federación de Cafeteros, la Sociedad de Agricultores de Colombia y del gobierno, pese a que la economía hizo parte de la academia en los años cincuenta (eran prestigiosos abogados llamados hacendistas, ocupantes del ministerio respectivo). Además, se amplió la junta directiva del Banco de la República para incluir al gerente de la federación. Sería hasta 1940 cuando se crea el Fondo Nacional del Café, pero su gerente hizo parte del Banco Central por seis décadas, hasta 1991.

Los cafeteros, como sector capturador de rentas, accedieron a créditos e hicieron parte de la junta directiva del Banco de la República. Su influencia era tal que, según la Ley 19 de 1958, la Federación de Cafeteros asistía con voz —pero sin voto— al Consejo de Política Económica y Planeación. De este modo, dicho sector se integró a la élite tomadora de decisiones, bajo modelos de banca y finanzas ya corporativizados en los países influyentes mediante créditos condicionados. Como desarrolla Caballero (2016), cafeteros e industriales tuvieron importancia decisiva en la política económica colombiana, en especial entre 1930 y 1990. El corporativismo participó en las decisiones estatales a sabiendas de que el interés general no ha sido más que el de grupos particulares parapetados en el Estado, reivindicando acciones que trajeron éxitos de riqueza en su favor, difuminando los bordes de lo público y lo comúnmente clasificado como privado. El político, desde sus intereses, como si de repente pudiera dejar a un lado sus naturales motivaciones personales, se apropió del arte de decidir en nombre de la mayoría.

El proteccionismo, acompañado de políticas de bienestar, fue medio y estrategia restrictiva del mercado libre, la competencia y la preservación de privilegios. El mismo proceso planificador que lo acompañó fue sinónimo de dirigismo estatal y consolidación de estos. La burocracia y la clase política se arrogaron la capacidad de decidir en nombre de la libertad y la igualdad para la mayoría, bajo la narrativa de ataque a la pobreza y mejorar la riqueza mediante planificación de la sociedad sin competencia foránea. Como si la desigualdad fuera injusta. Ni siquiera Nozick

lo creyó y la entendió en el sentido de imparcialidad; hasta justificó que siempre y cuando las desigualdades de ingresos surjan de acuerdos libres y voluntarios entre los diferentes agentes del mercado, serán naturalmente justas. Lo que parece injusto —a pesar de los avances sociales incuestionables, y aunque derive de reglas convenidas— es lo que ocultan los promedios: enormes disparidades que eternizan la prosperidad para una mayoría.

La Segunda Guerra mundial impactó prontamente en la generación de recursos debido a la debacle de los flujos comerciales. A esas alturas el crédito del gobierno ascendía al 10 % del PIB, y se siguió expandiendo con las medidas monetarias y la dependencia crediticia de Washington. El gasto aumentó notoriamente en los años cuarenta y desde luego la contrapartida en ingresos. La Misión Currie (1949) encontró que el impuesto a la renta ya doblaba el recaudo de aduanas, de modo que recomendó ampliar tanto la base tributaria del impuesto a la renta de las personas como la unificación de tarifas. Igualmente, resaltó la pérdida de la ponderación relativa de los ingresos territoriales desde los años veinte frente a mayores demandas por responsabilidades en los sectores sociales.

Las raíces seculares de la institución presupuestal

Colombia ha vivido un traumático proceso de transformación política, con profundos efectos económicos y sociales durante los dos últimos siglos, transitando desde un régimen colonial basado en el oscurantismo medieval hacia el racionalismo fundado en el lenguaje matemático y el método experimental. La estructura extractiva colonial, cimentada en la propiedad de la tierra, avanzó en medio de un orden político construido para el monopolio de la fuerza y la coerción, y en un orden económico de privilegios elitistas.

Para el país la Independencia sin duda marca un hito histórico, aunque no automáticamente coincidente con cambios económicos y políticos profundos. Mientras Europa avanzaba en un proceso de internacionalización de su economía, Colombia se rezagó, manteniendo instituciones coloniales, un proceso que se afianzó

tras la Segunda Guerra Mundial. Durante esa fase republicana se conservó el eurocentrismo, estandarte que posteriormente pasó a Estados Unidos. En todo caso, las instituciones coloniales heredadas como las emergentes desde el siglo XIX, se erigieron formalmente sobre los pilares liberales del individualismo metodológico y el respeto a la propiedad.

En dos siglos las condiciones han cambiado significativamente, sin eludir las paradojas actuales: las desigualdades económicas y sociales se han convertido recientemente en preocupación central. La pobreza disminuye en cualquiera de las metodologías tradicionales de medición, aunque se transforma en nuevas modalidades recientemente identificadas. La misma OCDE calcula que, en promedio, una persona pobre pasa a la clase media mediante un ascensor social descompuesto tras cinco generaciones (330 años), pero en los extremos, los países nórdicos lo hacen en dos y Colombia en once (Csathó *et al.*, 2023).

En este orden de ideas, el Estado resulta siendo cuestionado y su rol ya no es el mismo, su capacidad de respuesta queda rezagada frente a las ingentes demandas de sus asociados, la globalización demanda flexibilidad, armonía entro lo público y lo privado, respuesta a las desigualdades intrarregionales e interregionales, atención a los desafíos de sustentabilidad ambiental, respuesta a formas o facetas distintas de pobreza, y adaptabilidad a las naturales y recurrentes crisis del capitalismo.

Las ideas centralistas y autoritarias del siglo XIX fueron las de una élite hegemónica bajo nuevas denominaciones, que mantuvo las instituciones coloniales. Fue hasta bien entrado el siglo XX, mediante una mayor intervención estatal y con ella la garantía de ciertos derechos, hizo presencia, por la vía redistributiva, la consolidación de privilegios basados en la afiliación política, sustentados en el modelo europeo. En retrospectiva, el país avanzó de manera reactiva al ritmo del capitalismo moderno, emulando paradigmas foráneos, de las ideas del *centro* y de los avances científicos y tecnológicos.

Durante el último siglo, el país transitó de un modelo primario exportador a uno incipiente de sustitución de importaciones,

y finalmente —a medias—, a uno de apertura económica. El primero se inspiró en la economía clásica: el gasto social se compartía entre el Estado y agentes particulares, el financiamiento dependía del comercio exterior y, ante los déficits, se acudía con frecuencia a la emisión.

Bajo el modelo de sustitución de importaciones, al Estado le correspondió redistribuir mediante una asignación planificada de recursos, canalizando fondos baratos provenientes de tributos, emisión y crédito sin bases sólidas, al tiempo que protegía la actividad local de la competencia externa, lo que amparó la creación de privilegios cerrados en su interior.

Un Estado propenso al gasto generó efectos antagónicos: aunque mejoraron las condiciones ciudadanas, se acentuó la dependencia externa y se mantuvo una capacidad de negociación deficiente, hasta el punto de adoptar medidas convenidas e impuestas bajo la estrecha tutela de prestamistas y organismos multilaterales.

Orientación ideológica prevalente en la regla presupuestal

Para la ortodoxia neoinstitucionalista (con representantes como James Buchanan, Douglas North, James Robinson, Eduardo Wiesner) las reglas se construyen según la fragilidad o fortaleza del Estado, las del mercado y las del individuo. En esta perspectiva, el marco teórico que explica las instituciones como sistemas de incentivos que delimitan el comportamiento de los agentes bien podría, no obstante, reforzar posiciones de clase, paradigmas globalizantes, prácticas y valores foráneos, al tiempo que categoriza como bárbaros, negros, indios o primitivos a otros, naturalizando y legitimando así categorías y conceptos (Grimson *et al.*, 2011, p. 13).

La orientación de política que ha guiado el régimen presupuestal está estrechamente vinculada a *quién* planifica y gasta, *cuánto* se asigna y hacia *dónde* se ejecuta. Esto determina la conformación de las fuentes de financiamiento, así como sus funciones, competencias y roles de familias, empresas y Estado. Sus variantes dependen del grado de intervencionismo público, cuyo constante

crecimiento lo constituye en el fenómeno público más significativo del siglo XX y lo corrido del XXI.

Durante el siglo XX Colombia mantuvo una economía relativamente cerrada, a pesar de reducciones en costos de transporte y comunicaciones, así como de la liberalización parcial de la política comercial que tuvo lugar desde los años sesenta. El proteccionismo no había sido receta cepalina, se adoptó desde antes de que estas teorías fueran conocidas. El soporte ideológico de este organismo, desde el seno de la Organización de las Naciones Unidas, estaba centrado en un Estado aportante al ordenamiento del desarrollo económico periférico, con componentes económicos, sociales e históricos propios. Sirvió de apoyo argumentativo para una intervención sin precedentes: como productor (Ecopetrol y el Instituto de Fomento Industrial IFI, entre otros); como empresario (Instituto Colombiano de Construcciones escolares ICCE, entre muchos otros) y como regulador (mediante aranceles e incentivos a la importación y exportación). Llego incluso a actuar como banquero de fomento, aunque con enormes restricciones y bajo una relación de tipo principal-agente que favoreció el acceso de la élite empresarial a la oferta pública (Kalmanovitz, 2010, p. 206).

Tradicionalmente predominó el centralismo político y administrativo, sumado al universalismo formal —pero segmentado— de las políticas sociales. La orientación desde la década de 1980 empezó por los procesos de descentralización, privatización y luego focalización de los beneficiarios de la intervención estatal. En el discurso, más que en la praxis, se buscó sanear las finanzas públicas, aminorar la presión fiscal sobre los contribuyentes, redefinir el Estado, fomentar la empresa privada y revalorizar la sociedad civil. Los cambios contienen estrategias aún vigentes: eficientismo, participación de los agentes, legitimación política y mayor inclusión de marginados.

En todo caso, Colombia ilustra una historia deficitaria. En efecto, ha arrojado déficits desde comienzos de la República y estos fueron estructurales en los años ochenta, cuando hicieron metástasis, presionando los costos administrativos, centralizados y fragmentados. Se ha acudido, para cubrirlos, a carga tributaria,

justificando siempre la imposibilidad de frenar la dinámica del gasto. Uno de los argumentos, expuesto con pesimismo por Galbraith (1992), cuestiona la capacidad decisoria del electorado que, al sentirse satisfecho, influye a través del legislativo. Tanto en Colombia como en Estados Unidos, los instrumentos fiscales pierden peso para alcanzar el equilibrio. Según el autor: "Los largos años de elevados déficits presupuestarios cuando no eran necesarios hicieron aparentemente imposible poner en marcha un plan de gastos públicos estimulantes cuando fueron necesarios" (p. 164). Esto se reemplaza por una redistribución de la renta funcional desde el punto de vista económico, que, aunque aumente en su agregado hace que "es mucho menos probable hoy que en el pasado, que una recesión o depresión desencadene una acción pública redentora" (p. 167). Incluso, aquellos satisfechos mantendrán las condiciones mientras las crisis sean tolerables:

> Lo más importante es el rasgo distintivo de la mente financiera; esta manifestación bastante curiosa de la inteligencia humana se caracteriza por una duración de la memoria muy breve. En consecuencia, el recuerdo de los efectos económicos del pasado desastre que ha ocurrido debido a pasados errores de optimismo acaba esfumándose. (Galbraith, 1992, p. 168)

Esto alimenta los debates sobre el eficientismo estatal, sin que ello haya evitado la consolidación de un Estado obeso. No sorprende, así, la instauración de la alternativa clásica en los años ochenta, lo que llevó a Sottoli (2000) a afirmar que el nuevo modelo de libre mercado, el neoliberalismo, fuese acogido como respuesta lógica a aquella crisis de su predecesor. Y se mantiene, pese a sus contradicciones, porque beneficia a los ganadores del presente inmediato. Al final y al cabo, como señalaba Keynes, el largo plazo puede no llegar nunca.

Desde otra arista, el enfoque de apertura se caracteriza, primero, por medidas compensatorias destinadas a amortiguar los costos del ajuste estructural; segundo, por medidas de focalización para reemplazar los beneficios y servicios universalistas;

tercero, por la privatización de servicios sociales; y cuarto, por una descentralización para transferir tareas a los agentes privados y estatales de nivel inferior. Esto se traduce en medidas subsidiarias que marcaron la política social y el nuevo enfoque de planificación y presupuestación, lo cual tampoco evitó el avance del tamaño estatal o su matización en términos de calidad. Los subsidios acercaron a los asociados a las políticas sociales usando la focalización como instrumento, siempre y cuando fuesen asignados por demanda.

Las críticas no se hicieron esperar. El desafío de superar las inequidades se mantuvo, porque los beneficiarios —marcadamente trabajadores urbanos, integrantes de los segmentos más estables—, excluyeron al trabajador informal, que representa más de la mitad de la población empleada. La descentralización y la privatización, paliativos de la presión fiscal, también fueron excluyentes. Al respecto Sottoli (2000) remarcó un problema del Estado subsidiario con sus dispositivos compensatorios, en cuanto la transferencia de responsabilidades en la sociedad civil y la familia recayó con asimetrías —incluso laborales por razones de género—, generando nuevos tipos de desigualdad (p. 17), en momentos en que la arquitectura familiar se transforma profunda e inexorablemente, convirtiéndose en uno de los mayores desafíos de la humanidad[36].

Por otra parte, los desafíos sociales trascienden la desigualdad y consolidación de una sociedad pacífica. Aquí vale la pena recuperar parte de la discusión. Cuando Kerstenetzky (2017, p. 348)

36 Un gran aporte de Martinez Franzoni (2008) fue sobre el análisis de jerarquías y desigualdades en el interior de la familia. Las diferencias de género pueden aparecer como naturales e inevitables para desarrollar ciertas labores, profesiones o manifestaciones de conducta; la exigencia de títulos basados en el nombre de la institución universitaria puede perseverar oficios y categorías, por ejemplo. Así mismo, cupos presupuestales libremente asignados por el Congreso pueden excluir a quienes no pertenecen al grupo o género que fortalezca la sobrevivencia política, la lealtad de sus miembros, o la condición socioeconómica de sus integrantes.

concluyó, refiriéndose a Brasil, que la desigualdad social tenía como corolario la pobreza, los sectores más liberales le refutaron por incurrir en una falacia histórica. Sostuvieron que la pobreza no deriva de la desigualdad, pues aquella no tiene causas concretas, sino que es consustancial a la humanidad; lo que hemos logrado es generar riqueza. El verdadero debate, añadieron, es cómo la sociedad la distribuye y, por ende, cuáles son las instituciones que reproducen o consolidan las desigualdades. Con razón o sin ella, todos han contribuido secularmente a un Estado en expansión, aunque sin resolver los factores limitantes. Cabe señalar, entre estos, una deficiente tributación progresiva —manifestada en la preponderancia abrumadora de la tributación indirecta—, la regresividad del gasto, la baja proporción del gasto social, la desmercantilización del mercado laboral, la desmercantalización de la seguridad social y los servicios públicos y, por último, la desfamiliarización que causa y reproduce desigualdades.

Ahora bien, adentrándonos en el mapa paradigmático, irrumpen cambios con la inflexión del capitalismo democrático de posguerra. La era más benigna de la economía —el fordismo de los Treinta Gloriosos— fue tierra abonada de las propuestas centradas en el libre mercado hasta la germinación de los preceptos de acumulación reinantes. El fin de los años buenos influyó en la estructura genética presupuestal. La reforma de 1973 (Decreto 294 de 1973) se aprueba justo antes de la crisis petrolera y sus primeros efectos en los países de la OCDE. Ya en el paisaje se veía la producción de bienes cada vez menos estandarizados, así como formas políticas reactivas a las tesis keynesianas en América Latina. Los Estados Unidos quemaba el vecindario con el ardiente tizón inflacionario interno —la mayor amenaza para la economía americana, según el recién posesionado Gerald Ford—. Previamente, Richard Nixon había reconocido la escasez del oro, mientras los billetes verdes se multiplicaban impulsados por los efectos instantáneos del disparatado precio del combustible fósil.

La ruptura de los años setenta fue al comienzo desarticulada, tal como se observó en la experiencia aperturista del gobierno de López Michelsen (1974-978), pero en la década siguiente se consolidó mediante instrumentos monetaristas, reformas

institucionales de liberalización, privatización y nuevas formas de gobernanza. Las reformas de 1989 y subsiguientes respondieron al proceso de globalización económica en marcha, como parte de una tendencia nacional y universal en la reconfiguración de las reglas de juego.

El modelo de sustitución de importaciones había mostrado su agotamiento ante la vulnerabilidad externa, el creciente endeudamiento y problemas de eficiencia de gestión e incentivos negativos ante la escasa competencia. Hasta ese momento se le hacía reverencia palmaria a las bondades del sistema protector que no había evitado la concentración del progreso en algunos sectores, regiones y clases sociales, aun cuando los índices de crecimiento habían sido favorables. Al respecto, Kalmanovitz (1999) criticó la alianza entre industriales y sindicatos, cuyos efectos fueron pagados por el contribuyente; Clavijo (1998), por su parte, destaca la proclividad del legislativo al gasto sin ajustarlo con rigurosidad al ingreso disponible. Por eso para Buchanan y Tullock (1993) los contribuyentes y burócratas disfrutan de los beneficios del gasto, pero no les gusta pagar impuestos.

Desde sus inicios, la teoría keynesiana —afín a la intervención estatal necesaria y articulada con los postulados cepalinos—, confrontó, ya avanzada la posguerra con Prebisch[37], el argumento central de la libertad económica y el gobierno reducido. Ambas corrientes se opusieron también a la vertiente marxista, que promovía una intervención extrema gubernamental para neutralizar las funciones de una estructura relacional controlada por la burguesía propietaria. La Revolución Cubana contribuyó a

37 La idea de paradigma desarrollista, sugerida en 1949 por el argentino ante la devastación de Europa Occidental para alejarse del desarrollo guiado por las exportaciones, recibió rápidamente retroalimentación, y hasta que en 1961 bajo el nombre de *estructuralismo* se propusieron modalidades conceptuales inductivas, no a partir de modelos ideales, sino forjando uno alternativo desde las características concretas de los países periféricos, entre la inserción en la economía mundial y la industrialización emergente de posguerra.

intensificar esta narrativa en los años sesenta, hasta que, a partir de la Constitución de 1991 predominó la política contracíclica[38]. Pese a la retórica de libre mercado, paradójicamente el tamaño del Estado creció y, con ello, la carga tributaria. Se configuró así una dinámica defectuosa y aparentemente irracional: si el gasto aumenta siempre y los impuestos pueden bajar, la política fiscal acumula presiones cuyo estallido es cuestión de tiempo. Esto fue precisamente lo que se vivió en los años setenta.

El presupuesto amalgamó la interacción entre funcionarios, políticos y ciudadanos, mediante una ingeniería de normativas y trámites administrativos que construyó la idea de un Estado todopoderoso, llevando a la ciudadanía a someterse a su complejidad. No obstante, son finalmente los burócratas y políticos —y no el Estado como abstracción—, quienes detentan el poder real, a través de arreglos y negociaciones particulares, en una amplia zona gris entre lo estatal y la sociedad civil. Este espacio concurre e incide en las decisiones gubernamentales, conformando una suerte de *subpolítica trasnacional* diversa que abarca desde multinacionales y organismos multilaterales hasta ONG de todo tipo (Beck, 2019, p. 61).

Gigantonomastia presupuestal y lógica mercantilista

El sector privado lució en no pocas ocasiones ropaje público. La Federación Nacional de Cafeteros manejó desde sus inicios, y con amplia discrecionalidad, la primera renta parafiscal[39].

38 Ya en la década de 1980, los herederos estructuralistas intelectuales (José A. Ocampo y Guillermo Perry) marcaron el *mainstream* propugnando intervencionismo, expansionismo y universalismo, mientras al frente estaban exponentes neoclásicos (Rodrigo Botero, Miguel Urrutia, Roberto Junguito, Mauricio Cárdenas) proclives al Estado reducido y mínima intervención.

39 Fusionando las definiciones de Duverger y Mehl, por renta parafiscal se entienden las exacciones que recaen sobre sus usuarios o aforados, en

Desde su creación, la Federación tuvo un papel decisivo en la historia centenaria de Colombia: desde los años previos al nacimiento del Banco de la República, con la aprobación de la contribución mediante la Ley 76 de 1927, hasta el desempeño de funciones públicas a partir de 1940 mediante el Fondo Nacional de Café. Incluso participó, en la posguerra, en el exitoso Acuerdo Interamericano del Café, para regular el mercado del grano y, ante la restricción del mercado estadounidense, logró penetrar el mercado europeo.

Otros gremios como los de industriales, agricultores y comerciantes, formados desde la década de 1930, se multiplicaron hasta conformar 81 para 1980 (Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 144), en consonancia con la diversificación económica del país. Esto incrementó su representatividad y capacidad de negociación en las políticas nacionales, hasta llevar al Congreso a crear nuevas rentas parafiscales para otros gremios agrarios, organizados en federaciones de productores de arroz, algodón, aceites, aves, cereales, cacao, panela, ganado y leche.

A estos beneficiarios se les otorga la gestión y autonomía en los servicios atribuidos. Se trata de aportes que hacen sectores sociales o económicos para beneficio directo del mismo sector. Así, surge otro tipo de parafiscalidad: tasas recaudadas por grupos específicos, administradas fuera de la estructura formal estatal y destinadas a salud, pensiones, vivienda y educación. Entre estas se incluyen los descuentos obligatorios que los empleadores aplican sobre salarios y contratos tercerizados, manejados por grandes entidades anónimas. Sus recursos no integran el presupuesto ni están regulados por el estatuto orgánico.

---

favor de organismos públicos o asociaciones destinadas a financiar gastos de los mismos organismos (Rodríguez, 2002, p. 98). El art. 2 de la Ley 225 de 1995 las define como gravámenes obligatorios que afectan a un determinado y único grupo social o económico para beneficio del mismo sector: son incorporadas al presupuesto solamente cuando sean administradas por órganos del nivel central o descentralizado, porque las demás (la inmensa mayoría), disponen de apropiaciones independientes.

Para su operación, las leyes por largo tiempo crearon sendas rentas denominadas parafiscales porque, si bien obligan, tienen contraprestación y aplican al universo beneficiado, a diferencia de los impuestos que aplican universalmente, o de las tasas que corresponden a remuneración por servicios públicos, prestados por una entidad estatal siendo voluntarias con directa contraprestación. La renta cafetera sería la única de su tipo durante más de tres décadas, hasta la creación de varios fondos para el arroz, cacao y cereales, bajo la administración de Carlos Lleras Restrepo, consensuadas dentro de las estrategias de Alianza para el Progreso. Las rentas para la salud, vejez, invalidez y muerte, asociadas al mercado laboral formal, fueron creadas junto con el Instituto de Seguros Sociales en 1946, en medio de la profusa aparición de cajas de previsión social al servicio de empleados públicos en departamentos y municipios. En el contexto de las reformas el Estado, en 1957 se crearon cajas de compensación familiar igualmente destinadas a subsidios para familias de ingresos menores (asalariados), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en 1958 para capacitar mano de obra, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 1968 para asistencia de la niñez, y el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) en 1962 para financiar vivienda de empleados.

Fue la Constitución de 1991, bajo influencia gremial, la que potenció la presencia parafiscal al reconocer a estos actores en un contexto de reglas de libre competencia. En este patrón se identifica una estructura institucional con formas corporativistas de intervención que beneficiaron al sector empresarial y financiero, alineadas con las tendencias neoliberales y afianzadas por el auge del Estado regulador y asignador de privilegios. Ya no era un oferente directo de bienes y servicios sino, como señalaba Bozeman (1968): un garante con organizaciones híbridas ubicadas en la zona gris entre lo público y lo privado.

Pues bien, inspirado en el derecho francés, el sistema parafiscal se diversificó al trasladar la prestación del Estado al mercado (Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 97; Avella, 2002, p. 102). En la práctica, un solo fondo parafiscal hace parte explícita del presupuesto nacional: el constituido por aportes nacionales para las

pensiones de docentes, aun cuando para 2002 ya se habían creado 33 fondos y nueve rentas parafiscales de gremios agrícolas (Arévalo y Rodríguez, 2001). Los directivos gremiales, blindados frente al control y la transparencia, han administrado estos recursos con la flexibilidad de la goma de mascar: aunque son fondos de carácter público, operan prácticamente como asociaciones privadas.

La parafiscalidad apareció a manera de sobresaltos institucionales, siempre alrededor del sector agropecuario. Reiteremos que tres décadas después de la creación de la renta cafetera —con la euforia de las reformas agrarias en América Latina, en medio del enfrentamiento de las dos superpotencias antagónicas en la Guerra Fría y el proceso de sustitución de importaciones—, se crearon fondos de fomento y algunas tasas enfocadas en lo social, incluyendo la Caja de Compensación Familiar, el ICBF, el Sena y el Fondo Nacional del Ahorro. Sería a partir de la constitucionalización de las rentas parafiscales en 1991 cuando estas se multiplicaron de forma simultánea con la aceleración de la tributación tradicional[40].

En respuesta sobrevino la remodelación burocrática, mas no su eliminación. Se trató de una organización de cultura burocrática con reglas impersonales que impuso ideas. Podría suponerse, al

40 Entre los cinco ítems del presupuesto de rentas y gastos, junto a los ingresos corrientes, recursos de capital, e ingresos de los establecimientos públicos, se especifican los fondos especiales y las rentas parafiscales. Los fondos especiales contienen 33 cuentas interinstitucionales que van desde contribuciones para financiar los organismos de control y superintendencias, pasando por fondos rotatorios y fondos de solidaridad, hasta tasas retributivas y sobretasas. Registran las del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FNPSM). Atenidos a la definición de renta parafiscal, la de los docentes no es la única aprobada por el legislador, pero sí la única que se incorpora. Hay otras nueve, todas del sector agropecuario, denominadas contribuciones gremiales o corporativas. El beneficiario y ejecutor es cada gremio que la ley definió (cafeteros, arroceros, cacaoteros, cerealeros, paneleros, ganaderos, oleaginosas, legumbres, avicultura) que, teniendo carácter privado, actúan como grupo de presión y cazador de rentas.

contrario, que más bienes públicos prestados desde el mercado reducirían la burocracia. De cualquier modo, fue la visión burocrática y los aparatos característicos de la modernización política —como instrumentos de legitimización de dominación social en sentido weberiano—, los que hicieron decir a discípulos como Alonso y Fernández (2016):

> [...] paradójicamente, el desarrollo de esta gestión sin ataduras burocráticas requiere de alguna manera... burocracia. Y es que la burocracia, lejos de ser enemiga del mercado y la empresa, es su más firme apoyo. La asociación de la burocracia a las oficinas estatales y la gestión ha sido particularmente exitosa en estas últimas décadas, pero no deja de ser una mera retórica, ya que la burocracia es algo más: es la base del orden racional-legal que organiza nuestras sociedades. Y desde la óptica pro-mercado, pese a su prédico antiburocrático, este detalle no es indiferente, por cuanto representa los cimientos de la construcción de la propia actividad mercantil. (p. 19)

Evidentemente, la complejidad productiva del país arrastró la estructura organizacional. El *fly paper effect* sugerido por Okun y Gramlich encontró aplicación en la creación tanto de empresas industriales y comerciales como en sociedades de economía mixta para ejercer funciones estatales. El intervencionismo[41] y la aplicación de políticas keynesianas repercutieron en el tamaño del Estado, generando una clase burócrata en crecimiento con mayor gasto de funcionamiento, rasgo que marcó las reformas de 1968.

41 El intervencionismo va de la mano con las potestades del poder ejecutivo, incluso para decretar el estado de sitio (art. 121 de la Carta) y la emergencia económica (art. 122 de la Carta), así como para hacer frente a estados de excepción, entregando alternativas expeditas para los tensos problemas policivos y económicos. Facultado por la Ley 17 de 1972 ha expedido normas orgánicas, como el decreto 294 de 1973.

> Mientras que entre 1886 y 1939 fueron creados 35 establecimientos o empresas públicas del orden nacional, con un promedio de siete por década, en los años cuarenta dicho promedio se elevó a 18, en la década del cincuenta a 32 y en los años sesenta a 43, para desacelerarse luego en la década del setenta, cuando solo fueron creadas 17 nuevas entidades de este tipo. (DNP, 1998, p. 17)

Junto a las predestinaciones proliferaron las adicionales competencias constitucionales de 1991; y, a su vez, más intervencionismo central. Paradójicamente, se alimentó el Estado gendarme, minimalista, regulador y asignador. En la línea del principal agente y poderes en disputa, la inflexibilidad se impuso, a lo cual se suman las formas de transferencias del tipo verticales descendentes, crecientes, pero rigurosamente rígidas.

Conclusión del capítulo

La estructura presupuestal, con sus reglas, enunciados y agentes, se despliega a lo largo de las fases de preparación, estudio y aprobación, ejecución y control. Los agentes que allí intervienen no escapan de la influencia de los organismos trasnacionales ni del marco gerencial.

En esa lógica, la planificación y presupuestación son constructos históricos. Ambas han contado con el protagonismo de organismos externos en cuanto a su semántica teórica, enfoques y razones. En el caso de la planificación, si bien sus fundamentos internacionales pueden llevarnos a la misma Revolución Francesa y a la Revolución Socialista, en el ámbito interno esta resulta de la irrupción de las derechas y de la misma evolución social que se constitucionalizó en 1936, se reactivó en 1949 y tomó más forma en la Constitución de 1991.

De cualquier manera, en ese contexto el debate sobre el financiamiento, la proporción y el objeto de gasto no es neutro. Para su examen se incorporaron factores tan influyentes como el crédito público, que se impuso sobre el mismo equilibrio, la prestación de bienes y servicios corporativizada; así, por esa ruta, mientras el Estado se redefinía, avanzó la *gigantomastia*.

Capítulo 3.
Dimensiones teóricas inmanentes en la regla presupuestal

No hay arte que los gobiernos aprenden con tanta presteza como el de arrebatar el dinero de los bolsillos del pueblo.

SMITH (1994 [1776], p. 761)

CON LA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD en el marco del Estado nacional, las rentas y el patrimonio público han dejado de confundirse con los del rey. Los agentes decisores a cargo instalaron otras formas, pero aún siguen en deuda. Como la receta genética de la lagartija al perder su cola, o las células primordiales germinales (con capacidad de autorrenovación), los desafíos colectivos se reproducen y siguen irresolutos.

So pretexto, son más fuertes los incentivos expansionistas del aparato y sus relaciones, maximalismo francamente plasmado en la institución presupuestal, cuya relación respecto del volumen de riqueza colectiva crece sin pausa. Además, políticamente, con ese propósito resultó propicio comenzar por el crédito y para honrarlo se procedió con tributación. Las teorías económicas implementadas por gobiernos, agentes y partidos políticos, sin excepción, comulgaron con la estrategia otorgándole razón a Wagner. Por esa vía hemos fabricado el Estado más grande de la historia.

La tensión entre política, burocracia y la ciudadanía, por tanto, es palmaria. La asimetría se recarga hacia los dos primeros, a pesar de la conjunción de técnicas presupuestales y de la planificación, en obediencia a los aportes constitucionales, y pese a la *governance*.

Entonces las recomendaciones estandarizadas llegan con fuerza desde la corriente principal, impulsadas por organismos transnacionales y agentes externos.

Pero los factores del expansionismo estatal no son recientes. El primer zarandeo contractual relevante se presentó en el constitucionalismo de 1936, seguido por el de 1945. La planificación consecuente sobrevaloró la capacidad estatal y acabó de darle forma a su presencia. Unos cuantos peldaños se levantaron con la garante Constitución de 1991, arropada por la promesa de los aportes eficientistas de la NGP. Por lo tanto, ¿qué nos hace pensar que el problema no es el recipiente sino la fruta contenida? A continuación, un poco de historia.

Las raíces en la historia medieval: el vínculo entre instituciones políticas y fiscales

Durante el régimen de la Corona inglesa, la hacienda estuvo fusionada con el patrimonio real, hasta cuando se implementó el *principio de autorización*. El monarca contó con completa discrecionalidad en cuanto a las decisiones sobre el origen de ingresos y el destino de los gastos. El cambio se registró mediante la *no imposición sin representación,* que limitó el poder real tributario para aquellos recursos extraordinarios que iban a financiar los gastos igualmente extraordinarios. Aun así, el compromiso de no imposición unilateral contraído fue burlado. Juan Sin Tierra (1215) lo hizo repetidamente, esgrimiendo la urgencia de la guerra y hasta por razones religiosas. En 1628 la mofa del rey nuevamente se escuchó imponiéndose a los intentos de control parlamentario, cuando se adoptó del *ship money* (gravamen a ciudades y condados para equipamiento de flotas), que sostuvo la guerra con Holanda. Sería hasta 1688 que inició tenuemente, con el establecimiento de la monarquía constitucional inglesa y la implementación del *principio de autorización* —primero con los ingresos, tiempo después con el gasto, y eso sí, con periodicidad definida.

Durante la fase previa a la independencia de los Estados Unidos, se expuso por igual y de forma paralela el desarrollo de

la institución presupuestal y de algunas instituciones políticas. La represión al contrabando (*Sugar Act*, 1764), la creación del *Stamp Act* (1765), y la obligación para las colonias de sostener una tropa mínima fueron aprobadas por el parlamento de la metrópoli, aún sin representantes de los colonos estadounidenses. Lo mismo ocurrió con la imposición sobre los productos cotidianos en 1767, pero esta vez tuvo que ser derogada luego de la matanza de Boston en 1770. Fueron los hechos reaccionarios de 1773, conocidos como *the intolerable acts*, que finalmente condujeron a la derrota inglesa, cuando se levantó el estandarte de la legitimidad, siempre y cuando el poder, en términos del mismo Jefferson en la Declaración de 1776, emanara del consentimiento de los gobernados.

Tres siglos antes, en la Francia de 1314 se había proclamado el principio de votación indirecta de los tributos por parte del clero, la nobleza y el Tercer Estado, con discrecionalidad de uso por el monarca tendiente a hacer frente a las necesidades de guerra. Así se mantuvo luego de la guerra de los Cien Años. Sería hasta 1789 y la Constitución de 1791 que se sientan las bases de otra forma de institucionalización financiera, al recoger el derecho de los individuos a la igualdad que el Estado debía garantizar. No aparece en ellas todavía alusión a la obligación de autorizar gastos. Por el contrario, fue recurrente el establecimiento de monopolios fiscales que prevalecieron hasta 1814, el mismo año en el cual son adoptados los principios fiscales ingleses.

Lógicamente España marcó profundamente la esencia de la institución presupuestal de sus colonias en América. Traspasó para su servicio el régimen señorial y feudal. En la península los recursos del monarca eran calificados como propios y manejados con autonomía plena. Eso sí, regía el consentimiento de las Cortes castellanas para establecer tributos, principio referido desde 1307 bajo Fernando IV y confirmado varias veces durante los siglos subsiguientes.

Allí el vínculo más asimilable a un presupuesto como lo conocemos —porque relaciona ingresos y gastos—, se vivió bajo el reinado de Felipe II en 1590, cuando las Cortes otorgaron el primer

servicio de ocho millones de ducados pagaderos en seis años. Estos recursos se distribuyeron entre las ciudades que votaban en las Cortes, reintegrables mediante tributos sobre artículos básicos y predestinados desde su concepción. El *servicio de millones*, como se le conoció, perduraría hasta que fueron suprimidos en 1845, cuando se transforma en una más de las rentas ordinarias (Salinas, 1993, p. 56), y mucho después que la Constitución española de 1812 (vaciada muy pronto ante la vuelta al absolutismo monárquico) adoptara, de una parte, las bases del *principio de representación*, y de otra, la obligación para que el secretario de Hacienda presentara a las Cortes el presupuesto general de gastos y contribuciones (p. 57). Con estos precedentes, los pivotes del derecho presupuestario español llegaron a asentarse solo durante el avance constitucional del siglo XIX, fenómeno que avanzó paralelo a la construcción de las naciones americanas nacientes.

En esta materia España no fue fuente exclusiva del constitucionalismo americano. Desde temprano ya se estaba juramentando masivamente durante la fase independentista. Patiño (2019) con prolijidad muestra las figuras de representación y legalidad presupuestal en las constituciones de Tunja (1811) y seguidamente en las de Cundinamarca, Antioquia y Cartagena (1812); Pamplona, Mariquita y Neiva (1815). Específicamente, tuvieron tres mandatos novedosos; el primero de orden genérico para sujetar los gastos a leyes previas; el segundo, para decretar gastos anuales; y, el tercero, una especie de control político sobre las inversiones públicas de parte de los ciudadanos (p. 484).

De lo anterior puede extractarse la correlación de las instituciones políticas y las instituciones fiscales influyentes en los albores republicanos. Confluyen verticalmente el componente económico con el político, en el sentido de someter el poder fiscal al ordenamiento jurídico. Constituye el paso del individuo, mero sujeto pasivo de la actividad, hacia un ciudadano con derechos frente al Estado. Primero, como se deduce, fue tan solo fuente tributaria; después, receptor del gasto asignado por el gobernante benevolente; y luego, de forma gradual aunque aún deficitaria, un actor más activo en el destino de dicho gasto.

La importancia histórica presupuestal para los propósitos colectivos

Un argumento reiterado en el debate económico interno para argüir obesidad presupuestal corresponde al *ranking* en la distribución de ingreso y riqueza. Colombia se ubica en el veinte por ciento inferior según el índice de Gini[42], el cual no va a ser tronchado mediante algún efecto automático. La desigualdad es un rasgo instalado desde el umbral de la conquista (¿invasión? ¿descubrimiento?) y la colonización. Con la Independencia continuó el proceso de concentración de propiedad de la tierra y de los recursos naturales, abriendo brechas profundas y limitando oportunidades de ascenso en la escala social. A su vez, la Conquista y, con ella, el sometimiento de las poblaciones nativas introdujeron una dimensión étnica en la estratificación social —aún observable—, agravada por condiciones heredadas que dificultan la incorporación de tecnología e innovación, el aprovechamiento del mercado interno y la proyección hacia mercados competitivos.

Una vez en marcha el modelo de crecimiento hacia fuera en la segunda mitad del siglo XIX, afianzadas las constituciones de cuño liberal en las naciones, siguió prevaleciendo la limitación de la representatividad del sistema político. Cuando las tensiones fueron insoportables se restablecieron gobiernos autoritarios. Esto se reflejó en una inestabilidad institucional y política prevaleciente en la mayor parte de nuestros países y en algunos acontecimientos de gran alcance como la Revolución Mexicana. Es que América Latina tiene, desde la misma Conquista, dificultades para construir instituciones estables. Instituciones inestables generan condiciones negativas para sostener las políticas consistentes de largo plazo de movilización de recursos, promoción de exportaciones, capacitación de los recursos humanos y desarrollo científico-tecnológico.

42 Véase https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/SI.POV.GINI/rankings

La nueva economía institucional se aproxima al sustento de aquello. La desigualdad encuentra sus raíces en el legado colonial acentuado en la Independencia, periodo que no eliminó los privilegios. Tampoco en la Independencia los derechos de propiedad fueron seriamente amenazados. Por el contrario, las instituciones colombianas estuvieron sujetas a una administración colonial extractiva durante más tiempo del que lleva de vida republicana. La influencia colonial contribuyó pobremente a experiencias de autogobierno de las comunidades locales. En las trece colonias continentales británicas en el norte de América se instalaron tempranamente sistemas de autogobierno, mientras que los colonos hicieron suyos los principios democráticos. En la parte latina, la concentración de la riqueza y del ingreso, así como la fractura social, contribuyeron a formar regímenes políticos excluyentes o inestables.

Durante la ineludible etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, la frustración en el liderazgo empresarial nacional fue suplida parcialmente por el Estado y por la inversión privada directa extranjera. Era *la mirada hacia adentro* que marcó el crecimiento industrial hasta mediados de la década de 1970, arrastrado por las altas tasas de inversión originadas en el sector público. Desde entonces, las privatizaciones y el achicamiento estatal reservaron para filiales de capital extranjero las actividades de mayor dinamismo, incluyendo una creciente participación del sector financiero. Las reglas de apertura mejoraron el conjunto de oportunidades del comercio internacional, aun cuando ello no evitó el reacomodamiento productivo, representativo de toda la región en esta fase del capitalismo trasnacional.

Un Estado débil carece de capacidad suficiente para establecer relaciones simétricas con los países centrales, los mercados financieros y las corporaciones transnacionales. Entre otras cosas, por eso cabe seguir esperando desequilibrios macroeconómicos persistentes y una dependencia continua tanto del crédito externo para financiar el déficit como de la balanza de pagos. Esto es un problema que se asentó en Colombia desde sus orígenes, y prevalece acrecentado hasta nuestros días. Es comprensible que

el país revele, en el largo plazo, baja capacidad de formación de ahorro y, sobre todo, tendencia crónica al consumo conspicuo y despilfarro de recursos. Las mismas razones contribuyen a explicar la persistencia de desequilibrios macroeconómicos y presiones inflacionarias. En tiempos recientes el endeudamiento externo crónico puso en entredicho la liberalidad de las políticas, como se recoge de la experiencia de siglo y medio de historia crediticia latinoamericana (Marichal, 2014).

Colombia se ve en un espejo de dos caras: por un lado, el igualitarismo dirigido; por otro, el de los países económicamente reconocidos —como Estados Unidos, Alemania, Dinamarca y Suecia desde el siglo XIX; y en la segunda mitad del XX, Japón, Corea del Sur y Taiwán—, con notables diferencias en extensión territorial, población, recursos naturales y mercado interno, pero también con algunos rasgos comunes. En el campo social y político, se destacan la estabilidad del marco institucional, el predominio de las ideas económicas liberales, el respeto del derecho de propiedad y la tendencia a reducir los costos de transacción. Se trata de Estados liberales capaces de impulsar transformaciones y respaldar la iniciativa privada, con sociedades integradas capaces de subvertir procesos de concentración de privilegios. En el terreno económico, cabe destacar que tales países no subordinaron sus modelos respecto de otros o los adecuaron a su medio; revelaron margen de ahorro interno, empleándolo en la expansión y transformación de capacidad productiva, generando ventajas competitivas. Igual era la imagen de algunos países a partir de la absorción de un esquema endógeno y de libertades crecientes, tales como Eslovenia, Polonia o Letonia, aun cuando resultaron ser más desiguales que cuando hacían parte de la Unión Soviética, pero con mejorías en su nivel de bienestar. Estos se inspiraron en la igualdad ante la ley, en el derecho a la propiedad y optaron por salir de la pobreza sin importar las diferencias.

América Latina sigue siendo una región periférica cuya vinculación principal en el mercado corresponde a exportación de productos primarios. Esta situación, cuyo análisis fue objeto de las contribuciones de la Comisión Económica para América Latina

y el Caribe (Cepal), es inherente al subdesarrollo latinoamericano y refleja el declive de la participación regional en el mercado global. De este modo, afectó la capacidad de la región para endogenizar el desarrollo y trasladar a la estructura de la oferta y el empleo los cambios en la composición de la demanda generados por el aumento del ingreso. La inserción en el orden mundial se ha dado de manera subordinada y sobre fundamentos exógenos, con escasa capacidad de maniobra y autonomía.

La Segunda Guerra Mundial tuvo las mismas consecuencias —o peores— que las de una crisis financiera, al menos para el mundo occidental. Los países vencedores eligieron un sistema bajo el diseño Bretton Woods (1944) con regulaciones que marcaron derroteros y tuvieron resonancia en los países en desarrollo, con hincapié en la globalización y financiarización de la economía orbital, lo cual fue el preámbulo de la crisis de la primera década del presente siglo (Marichal, 2010) y de las grandes crisis financieras previas[43]:

> Marcan cambios en la arquitectura financiera internacional. Desde la primera gran crisis mundial de 1873 que impulsó el establecimiento del patrón oro y después de la crisis de 1929 cuando se abandonó el patrón oro, hubo una mayor rivalidad entre naciones y menor cooperación económica y monetaria internacional. Eso llevó a la inestabilidad de los años treinta, acentuada por las rivalidades militares. (Castrillón, 2010, p. 373)

De modo que la institución presupuestal atraviesa la reforma institucional y política, la integración social y un amplio abanico

43 La primera expansión capitalista comenzó en Europa y Estados Unidos en 1850, siguió hasta 1873 gracias al proceso de industrialización que impulsó la exportación de bienes de consumo y de capital, como de mano de obra, inversión directa y empréstitos. Tal dinámica en Colombia explica, en primer lugar, la reapertura de dos préstamos desde Londres por valor de 2,2 millones de libras, en su mayoría para cubrir los gastos causados de la carga financiera adquirida en décadas previas; en segundo lugar, la creación y proliferación de bancos.

de mutabilidad para remover obstáculos históricos al desarrollo latinoamericano y nacional, hondamente arraigados en la historia y en los sistemas prevalecientes. Ante los súbitos cracs, el país vuelve a enfrentar los dilemas fundamentales. Como en otros tiempos, la ortodoxia se revela impotente para sacar a estos países de la crisis, dinamizar el crecimiento, atacar los factores y resolver los graves problemas sociales persistentes en la realidad local. El desafío de construir una visión propia de la realidad y de formular políticas compatibles con los intereses propios es probablemente mayor que en los años treinta. No será, de todos modos, a partir del influjo de un *shock* externo que podrá construirse una visión propia y ejecutarse políticas para el propio camino global, teniendo en cuenta la herencia exportadora subordinada al sector primario. Por eso, para muchos, el estructuralismo sigue vigente como vía que construye desde adentro, descolonizada y aprendiendo de la experiencia ajena, descansando en la propia iniciativa e identidad como sociedad periférica.

Pueden inferirse, en perspectiva, factores que marcaron el viraje de *la edad de oro socialdemócrata* al finalizar el crecimiento de posguerra y que incidieron en el país con mayor fuerza desde los años setenta, consolidando al Estado como el actor de mayor crecimiento y cada vez más intruso. En el largo plazo, los índices de bienestar arrojan balances positivos, no obstante, no es suficiente la explicación totalizante de la presencia neoliberal en la ralentización (Sunkel, 1992). Esta estuvo presente ante la incapacidad proactiva. Recordemos con Sunkel que "la década perdida no fue la de los ochenta, sino más bien los setenta" (p. 22). Había caído el muro de Berlín en 1990; la Cumbre de la Tierra de 1992 avizoraba los problemas ambientales; la revolución científica y tecnológica, la globalización del capital financiero, la proliferación de organizaciones de base y el derrumbe del socialismo fueron hitos que sumaron para un Estado con nueva arquitectura institucional, que prefirió justamente las vías fáciles ofertadas por el capital financiero internacional cuando la tributación local se hacía menos dinámica; la intromisión en los mercados con respuestas anodinas en términos de eficiencia, productividad y competitividad; la corrupción, arbitrariedad y

rigidez de lo público de cara a una mayor participación directa y demandas sociales de los asociados. El mundo se vio sorprendido. Reactivamente, como Honneth (2021) lo resume recientemente, hasta la justicia se quedó en el discurso de la distribución:

> A la mañana siguiente de los acontecimientos de 1989, en el comienzo de la era "postsocialista", no había una visión configurada que representara una alternativa a la situación; las teorías de la distribución poco o nada se ocuparon de la cultura, las identidades, la diferencia o las minorías. (p. 82)

Tales razonamientos encuentran aplicación en Colombia. En el largo plazo es deficiente la transformación de la estructura productiva para asimilar la revolución tecnológica e insertarse en las corrientes dinámicas de la economía internacional, puesto que, como lo reconocen vertientes heterogéneas —incluida la heterodoxia—, Colombia no es una isla y, si acaso, la discusión giraría en torno a "cómo se inserta, sus reglas y condiciones" (Vela, 2015). Por lo tanto, fue sujeto de las reformas vendidas por doquier bajo el recetario del Consenso de Washington, y previamente por la Comisión Trilateral (1973), que develan los intereses de sus ardientes impulsores. Al cerrar el diagnóstico a una crisis de gobernabilidad y legitimidad, el remedio resultó siendo del tipo *soft type*, alrededor de instrumentos descentralistas, gobernanza y menos obstáculos fronterizos.

Los problemas de Colombia frente a la globalización económica —cara del prisma que deja de lado otras formas como la cultural—, son particulares. En ese campo, subsume el espacio económico nacional y hace irrelevante las fronteras y límites convencionales. Con Wolkmer (2017) podremos rescatar que "son producto de una trayectoria construida por la dominación interna y de sumisión externa" (p. 243). Corresponde a una creación a partir de la lógica de explotación y exclusión que reproduce relaciones sociales específicas de dependencia y subdesarrollo. El brasileño se une a la reflexión de historiadores de la dependencia para explicarla desde la teoría económica bajo los siguientes supuestos:

> El subdesarrollo está conectado de manera estrecha con la expansión de los países industrializados, el desarrollo y el subdesarrollo son aspectos diferentes del mismo proceso universal; el subdesarrollo no puede ser considerado como la condición primera para un proceso evolucionista. La dependencia no es solo un fenómeno externo, pero se manifiesta también bajo diferentes formas en la estructura interna (social, ideológica y política). (Wolkmer, 2017, p. 252)

Las respuestas a los desafíos del desarrollo en un circuito global siguen irresolutas, particularmente evidentes en el campo de ingresos y gastos. La situación actual induce al aplazamiento de ilusiones sobre los frutos prometidos por la estrategia radical de libre mercado. La inserción incondicional en la globalización, en efecto, es un camino difícil y dirigido por quienes fascinados por ella retroalimentan el conflicto en la economía. De modo que la clase política y burocrática presenta una cuestionada voluntad para nivelar el campo de juego y compensar la influencia financiera internacional, para ordenar la casa y encarar el proceso de reformas liberadoras de las fuerzas negativas del crecimiento homogéneo; repartir, sin el espanto redistributivo confiscatorio, con equidad la riqueza y el ingreso; y transformar los vínculos con el resto del planeta aprovechando el peso del presupuesto.

En resumen, cuando se verifican condiciones extremas de concentración de la riqueza y el ingreso, fragmentación social, representatividad restringida e inestabilidad de los sistemas políticos, cabe esperar respuestas asimétricas a los dilemas del desarrollo. Por eso se identifican rasgos sistémicos de la realidad del país en la institución presupuestal, instrumento invaluable de los propósitos colectivos. A fin de cuentas, el Estado emergió en todo el globo como "el más poderoso actor institucional económico y social, expandiendo el rol político tradicional de los gobiernos hacia actividades sociales y económicas y convirtiéndose en el mesías del sector público" (Sunkel, 1992, p. 18).

En todo caso, el pragmatismo hace pensar sobre una inconsistencia de ideologías excluyentes de Estado o mercado. La historia

avisa acerca de la importancia tanto de mercados competitivos como de su fracaso cuando son reemplazados monopólicamente por el Estado. Los particulares no han sido buen ejemplo para satisfacer los bienes públicos puros. De ahí se deduce un sistema de planificación y presupuestación necesario, más no a ultranza, pues la lógica ortodoxa, según la cual se crece primero para distribuir luego, resulta débil e insostenible económica y políticamente. A la altura de alguna medianía ese orden desigual pasa a ser factor de ineficiencia económica, de tensión política y social, que no favorece el crecimiento y ralentiza las mejoras en materia de pobreza (Bourguignon, 2017; Salama, 2008). Es dañina e insostenible. En eso concuerdan hasta prosélitos del sistema convencional. Castells y Bosh (1998, p. 76) por ejemplo, viendo la renta aducen que la enorme desigualdad es lesiva al impedir la apropiación privada de los rendimientos. Funcionarios del FMI, Ostry *et al.* (2014), observaron que la desigualdad es perjudicial para el crecimiento mientras que la redistribución no. Alesina y Perotti (1996) concluyen empíricamente algo similar al observar los efectos perversos en cuanto a inestabilidad política y contracción de la inversión consecuente.

La evidencia de Wagner para el poder de agentes tras la máscara

El presupuesto ha llegado a convertirse en instrumento crucial del pegamento social en las relaciones de planificación social. Predomina bajo el pretexto de convertir los máximos en mínimos que Brennan y Buchanan (1987) advirtieron, para lo cual el aumento del poder fiscal va paralelo a la capacidad de intervenir en otros y a través de otros. Su peso, en el caso colombiano, se aceleró a la luz del modelo de sustitución y se duplicó en las últimas tres décadas, más rápido que los avances sociales conseguidos. El escenario resultante es la recurrencia de gastos que han superado los ingresos disponibles, de suerte que el crédito, como no ocurrió jamás, transmutó con caracteres menos extraordinarios y más ordinarios.

Tampoco el predominio de la ortodoxia económica y su ataque a la intervención estatal evitaron el crecimiento del tamaño estatal.

Con el advenimiento keynesiano, la ley de Wagner ha parecido inexorable. Incluso el florecimiento tecnológico y científico aportaron con sus innovaciones a formas de ejercer el poder. Sirvieron a la continuidad del recetario, con estrategias, discursos y tecnologías ofrecidas tácticamente, tras la máscara estatal (Balandier, 1994) con sus disfraces y sus jerarquías. Es con ese sesgo que Abrams *et al.* (2015) complementó de modo contundente que el Estado no es realidad, es la máscara misma:

> El Estado no es la realidad detrás de la máscara de la práctica política. Es la máscara misma que nos impide ver la práctica tal cómo es, y para explicar la diferencia entre Estado y las acciones de quienes lo manejan. Los grupos dominantes realizan prácticas detrás de la máscara construyendo ilusiones y fantasías bajo el ideario del bienestar general encubriendo sus intereses, presentando a ese Estado como una institución neutra y separada de la sociedad; sin embargo, esa línea divisoria es una falacia, solo hay agentes dentro de la red de mecanismos institucionales a través de los cuales se mantiene cierto orden social y político. No es un ente independiente y aunque aparezca cohesionado bajo los propósitos comunes, no deja de ser un proyecto, para nada una cosa, ese mito "representación de las realidades que no se ven, pero no es necesariamente una interpretación correcta". (p. 38)

Detrás de aquella máscara actúan agentes amañados con su gigantismo. La evidencia empírica muestra que el Estado colombiano, hasta la Segunda Guerra Mundial, representaba menos del 5 % del PIB. La participación del gasto público total frente al PIB pasó del 8,2 % en 1950 a 9,0 % en 1970 (el equivalente a crecer 9,7 % a lo largo de 20 años) y luego al 13,5 % del PIB en 1990 (elevándose otro 50 % en un tiempo similar). Representó más bien 29,6 % del PIB en 2015, equivalente a un crecimiento del 120 % en tan solo 15 años (Melo y Ramos, 2017, p. 3; Junguito, 2007, p. 113).

El tamaño de lo público avanzó más rápido que la economía. El PIB colombiano durante el último siglo creció casi de forma permanente, pero el crecimiento estatal fue particularmente superior

al del conjunto de países de América Latina, los cuales también muestran una dinámica ascendente y constante (Sunkel, 1992, p. 29). El PIB fue relativamente satisfactorio durante el siglo XX y mejor que el del siglo XIX, el cual se perdió —según Kalmanovitz (2010)— en términos de crecimiento (p. 144), pero se debe recordar que se cuadriplicó en las recientes dos décadas. En cuanto al gasto, su nivel fue minúsculo hasta la Segunda Posguerra, retomó brío durante la fase de industrialización por sustitución de importaciones y se eyecta en el reinado de globalización económica. Paradójicamente, políticos y burócratas soslayaron la parte de ahorrar y bajar impuestos. En bonanza o en crisis acudieron al gasto, luego a mayor tributación, a engordar el presupuesto, como si los planteamientos de Keynes aplicasen de manera estándar y atemporal.

Los agentes detrás de la máscara, por tanto, han reproducido la vida estatal gracias a los recursos obtenidos insaciablemente. El constitucionalismo de 1936 y 1991 marcó hitos en esta espiral. Y la historia continúa. En consecuencia, la estrategia del agente al mando recurrió con frecuencia a formas soterradas de financiamiento: comenzó con deuda y terminó con presión tributaria indirecta. Detrás de la careta permaneció la motivación de fuentes más discretas que el pago tributario inmediato. Esto llevó a que el peso de la deuda pública colombiana pasara de menos del 20 % del PIB en los años ochenta, a niveles por encima del 50 % en 2020, sin que se rompiera la tendencia secular de inflexibilizar tanto las rentas como los gastos desde antes de su recaudación.

La cuestión social en 1936

A propósito de gasto, la *cuestión social*[44] eclosionó la tributación. El asunto, por conflictivo, se reanimó desde cuando el trabajo se transformó también en una mercancía, y se puso en juego el

44 La Constitución colombiana de 1991 pondría énfasis en los derechos sociales y económicos por encima de los derechos civiles y políticos. Lo *social* fue analizado en la sentencia T-406 de 1992, bajo el principio de que el aparato del Estado no toma sentido si no se entiende como mecanismo organizado para la realización de derechos.

derecho de la gente para sobrevivir fuera del mercado (Martínez, 2005 y 2008). Aquella fase de ascensión capitalista, a la que sirvieron las reformas de la norma presupuestal de 1923 y 1931 que siguieron a la hegemonía del mercado, encontraron resistencia, hasta en la base laboral.

La cuestión social ha sido una categoría abstracta y ambigua. Esta incluso posibilitó que durante largo tiempo los gastos registrados en el presupuesto se canalizaran para orden y progreso —aunque con prevalencia del orden—. Lo hizo más extensamente que sus pares latinos y europeos. Justamente es el conflicto social un factor destacado que ralentiza el Estado social al absorber recursos destinados a políticas de soberanía, estabilidad y legitimidad. Ello pese a que el presupuesto de guerra llegó a bajar 4 puntos porcentuales respecto del PIB a lo largo del siglo XX, junto al de obras públicas y salud. El de obras bajó de 23,6 % respecto del PIB en 1921 a menos del 1 % en el año 2000, mientras que el de salud bajó de 2,5 % en 1950 a 2 % al final del periodo observado (tabla 1), en una dinámica que cambiaría severamente desde 1991 con el diseño constitucional garantista.

TABLA 1. Porcentaje sectorial respecto del PIB de Colombia

Año	Guerra	Obras públicas	Salud
1921	15,0	23,6	
1950	16,5	18,5	3,5
2000	11,4	0,7	2,0

Fuente: elaboración propia basada en Junguito y Rincón, 2007.

Dos factores influyentes se identifican en el quiebre de la homilía discursiva sobre el gasto social. Uno, proveniente de Europa, básicamente populista, bajo el legado de las reformas de Bismarck[45], cuya pretensión reinvindicatoria fue la legitimidad y

45 La biografía que el Alemán Emil Ludwig (1957) hizo sobre el "Canciller de hierro" fue iniciada 21 años después de la muerte del prusiano (1890). Lo pinta como un hombre histórico más complicado que su monumento.

el trabajo como mercancía (Martínez, 2005). Había que asegurar la lealtad de los ciudadanos, no lo fue de pronto el faro de la calidad de vida. La segunda, igualmente basada en el teutón, es la oleada iberoamericana de constitucionalismo social.

Aquel constitucionalismo con corte social demócrata se plasmó en Colombia (1936). Incluso lo alcanzó trece años antes de Argentina. Con ella reconoce al fin el sufragio universal masculino, la eliminación de la homogeneidad religiosa, la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, la función social de la propiedad, el derecho del Estado a intervenir en la economía[46] y la asistencia pública (Marquardt, 2017; 2021).

El cambio demográfico y la desruralización alimentaron no solo el acto legislativo de 1936 sino el de 1945, siendo presidente en ambas oportunidades Alfonso López Pumarejo. El Partido Liberal había retomado el poder después de medio siglo de gobiernos conservadores, al inaugurarse la conocida Segunda República Liberal, recogiendo las demandas de una sociedad cada vez menos campesina y con más trabajadores urbanos asalariados. La cuestión social aportó, en términos de Martínez (2005) y Esping-Andersen (1993), remedios mixtos corporativistas y estatistas, pero mantuvo la predominancia del sujeto del mercado laboral, binario, "falocéntrico", acusaría Fraser (1997, p. 210). Tal es el caso del sistema de pensiones con el Instituto de Seguros Sociales (creado con la Ley 90 de 1946 y su inuaguración dos años más tarde), primera entidad de salud y pensiones para empleados, cuyo copago se complementó con erario, llegando a representar

Allí tampoco el político pudo separarse del hombre, el mismo que respondió con medidas de fuerza para neutralizar las clases medias y que intentó atraer a los trabajadores con legislación social novedosa, como vehículo "para hacer fuerte a Alemania".

46 La reforma constitucional de 1936 previó la planificación pública de la economía, precisada en la Ley 54 de 1939 y el Decreto 1157 de 1940. Fue derogada y sustituida por medio del Acto Legislativo 01 de 1945. Se retomaría cuatro años más tarde por recomendaciones de la misión Currie.

desde comienzos del siglo XXI el tercer cheque de los egresos en beneficio de menos del 10 % de los hogares.

Con la reforma constitucional de 1936 se sembró la planificación pública de la economía, acogida legalmente en 1939 mediante la Ley 54 de ese año y reglamentada mediante decreto 1157 de 1940 para el fomento de la economía nacional. Con el acto legislativo N.° 1 de 1945 se estipuló como función del Congreso. Pese a ello, en 1923 con la creación de las instituciones de banca central, presupuesto y consejo económico, se había adoptado tenua pero legalmente la capacidad estatal para intervenir en la marcha de la economía (Caballero, 2016, p. 118). Si bien la asistencia pública fue reconocida como función del Estado en 1946, tales logros perdieron ritmo con el Frente Nacional que limitaría la expresión de los agentes de base a partir de acuerdos pactados entre intereses políticos bipolares.

Los antecedentes concretos de aquel transcurrieron durante una fase previa específica del país, como lo fue el afloramiento industrial, minero y cafetero desde los albores del siglo XX; y allí, como Caballero recuerda (2016) ya se habían creado prestaciones, seguros, descansos y restricciones al trabajo infantil.

> A partir de 1905 se crearon numerosas prestaciones sociales para los trabajadores: derechos de jubilación para los empleados públicos, normas sobre accidentes de trabajo, seguros de vida obligatorio a cargo de las empresas, auxilio de enfermedad para los trabajadores oficiales, descanso dominical para todos los trabajadores y normas de protección al trabajo infantil. En 1919 y 1921 se legisló igualmente sobre el derecho de huelga, con excepción de los servicios públicos. (p. 93)

En los atisbos prestacionales, las voces de los contradictores ya retumbaban con medidas reaccionarias. Hacia fines de los años veinte el Congreso legisló contra las explícitas alianzas liberales y obreras, aprobando leyes contra la vagancia y contra el comunismo (p. 95). Empero, de hecho, el Estado de Bienestar antecedió al keynesianismo y llegó para consolidarse (Isuani, 1991, p. 9). El mismo Keynes persuadió a Lloyd George y Roosvelt en 1933, antes

de su texto evangelizador cumbre, de no contentarse con los fondos disponibles sino de tomar prestado y gastar (Galbraith, 1975, p. 257).

Por consiguiente, Colombia se sobrepuso al bipartidismo y a un gobierno militar (Rojas Pinilla 1953-1957) que por estrategias de populismo puro eyectó el gasto estatal a un nuevo anillo de la espiral. Por eso el discurso de Estado minimalista no es sinónimo de pequeño, ni sintomático de catabolismo muscular. No lo fue en ninguna parte bajo el énfasis económico del keynesianismo, ni bajo el orden social de Bismarck. Hasta creció irremediablemente dejando su agilidad, eficiencia, eficacia y efectividad para afanes ulteriores. Fue durante la segunda parte del siglo XX que llegan los atisbos de la *governance* dentro del paquete de modelos de gestión pública[47]. Con ello se retroalimenta al presupuesto como canal de gastos, primero priorizando la oferta y después la demanda, lo que fue acelerándose con el cambio paradigmático desde la década de 1980, y aún más con la Carta de 1991. Aún con ello y como lo estudió Graña (2005) no desparecieron los males prexistentes (p. 501).

Entorno y agentes del constitucionalismo en 1936 y 1945

Nuevos desafíos resultan de las crisis económicas, las desigualdades reconocidas, el forcejeo por acceso a los derechos, el pluralismo identificado, así como de la seguridad climática planetaria[48], que no dejan de lado la significancia histórica, en la

47 *Governance* o buen gobierno se refiere a maneras de ejercer el poder y la autoridad, pero también a gobernabilidad política, competitividad económica e integración social. La amplitud conceptual y el contexto histórico podrían encerrarse en la necesidad de nuevos caminos más allá de la dicotomía Estado-mercado (Rabotnikof, 2001, p. 41).

48 Bruno Latour, sociólogo y antropólogo francés, sugirió en el periódico *Le Monde* (publicado el 25 de marzo de 2020) una hipótesis acerca de que la crisis global en una de sus expresiones, covid-19, aporta al reenfoque de las esferas públicas como una conversión ambiental definitiva hacia acciones definitivamente sostenibles y armónicas con los humanos y no humanos. De cara al problema del cambio climático (causas naturales) o

medida en que se deletrea distinto con el paso del tiempo y que ha presionado abordajes desconocidos otrora (Cepal, 2010; Cepal, 2019). Lo vivido durante los últimos seis quinquenios ha hecho que el futuro desafíe al presente. Con ello, mutan las reglas del financiamiento público.

Los preceptos de *estabilización con redistribución* vislumbraron el financiamiento del presupuesto bajo la modificación de López Pumarejo (1936). Las reclamaciones de gasto, entre tanto, tomaron rango constitucional. La llamada "Revolución en Marcha" era posible si aumentaban los ingresos, por lo que otra vuelta de tuerca tributaria sobrevino expandiendo el impuesto a la renta (adoptado 18 años atrás mediante la Ley 56 de 1918). Además de crear el impuesto directo sobre patrimonio y exceso de utilidades, impuso un impuesto sobre giros procedentes de las exportaciones cafeteras, y hasta propuso, sin éxito, gravar la masa global sobre herencias.

Las reformas estaban impregnadas con las fibras de la cuerda en tensión EE. UU.-URSS y la influencia de los nacionalismos italiano y alemán, aun cuando en lo interno resaltó el sistema dual de regímenes de bienestar asociados a la variable laboral contributiva, por un lado, así como la expansión educativa y sanitaria por el otro, que construyeron un esquema de pacto fiscal regresivo y familiarismo asimétrico, excluyente en especial para la mujer, quien todavía se hallaba lejos del mercado laboral y estaba confinada al rol de cuidadora. Esta dinámica también resultó excluyente para otros grupos levantados sobre sofisticados prejuicios de género, clase, color y roles; así como para marginados del acceso a los escaños legislativos[49].

---

en su defecto, el calentamiento global (causas humanas), el mismo BID viene impulsando recientemente elementos de presupuesto verde basado en resultados, lo cual puede advertir sobre el aporte asimétrico de ganadores y perdedores para las naciones responsables.

49 La previsión pública —forma de proteger a la sociedad contra los riesgos o la incertidumbre—, es una modalidad reciente, nacida en Europa cuando estaba bien avanzada la vida republicana colombiana, insuficiente

El sustrato de las reformas no era inocente. En esencia, el proyecto modernizador del gobierno López buscaba responder a la decadencia de las obras públicas ante el agotamiento de las fuentes tributarias y extraordinarias, pero también era resultado de la presión del campesinado sin tierra y la creciente urbanización con su congestión concomitante. Las demandas sociales fueron canalizadas por quien prometía reformas profundas, por lo tanto, los paquetes legislativos modernizantes en el marco de la Revolución en Marcha pretendieron seguir la pista del cambio por medios pacíficos y constitucionales.

Aquel paquete, innegablemente influido por el *New Deal* de Roosevelt, asimiló la fórmula neoclásica basada en la intervención estatal, disponibilidad de obras públicas, acceso al crédito —ahora más cauto—, y su accionar para el acceso masivo a la tierra. Esto se traduce en más recursos para el gobierno, aunque en términos retóricos partidistas de la oposición el gran fantasma del comunismo crecía desde las huestes del gobierno liberal. Esto dio razones a los movimientos reaccionarios. En efecto, los esfuerzos conservadores fueron incapaces de frenar las reformas sociales y económicas de la Revolución en Marcha, que recogió el gobierno Santos, necesitado de más fuentes de financiamiento, mientras que la Segunda Guerra Mundial afectó drásticamente los flujos económicos de Colombia.

Desde antes, la volatilidad financiera del país ya había precipitado el desequilibrio en 1942, que se subsanó parcial y nuevamente con recursos del crédito externo. A pesar de los deseos de rebajar la dependencia colombiana sobre las contingencias exógenas y ganar sostenibilidad financiera, la caída de los ingresos ordinarios resultó en fútil actividad económica, con efectos inmediatos sobre

---

para corregir la lenta progresión correctora de factores de desigualdad (no limitadas a los ingresos y patrimonio), visibles en áreas dispares que van desde la trama de cuotas de acceso a algunas carreras profesionales, el financiamiento público asimétrico beneficioso para familias mejor posicionadas o alumnos ya ubicados en el nivel universitario, el desbalance en favor de los cónyuges hombres o de grupos minoritarios.

la postración del impuesto de aduanas. Una vez más, el efecto tapón inmediato fue crédito con la banca externa y con el Banco de la República, complementado con algunos nuevos impuestos indirectos y recargos sobre los directos (Avella, 2009, p. 297).

Cada acto asociado al gasto era un paso más al gigantismo estatal propiciado por la *partidocracia*. De los estudios de Arévalo y Rodríguez (2001) y Avella (2008) se obtiene la evidencia de la expansión intervencionista, observando el tamaño de los recursos luego de la crisis de los treinta y de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En medio de enormes dificultades fiscales, los recaudos totales aumentaron seis veces, notándose el inusitado fortalecimiento de la tributación directa, principalmente renta, que pasa en estos tres quinquenios de 20 % de los ingresos a 44 %, mientras la caída de los recaudos indirectos bajó del 48 % al 28 %. Esto en plenos tiempos gloriosos de la economía y el intervencionismo estatal luego del ajuste constitucional de 1945, que recargaron el gasto para suplir demandas de los planes y programas de fomento. Por consiguiente, se fortalecieron los lazos entre el Estado y los gremios, contribuyendo a expandir el capitalismo fordista nacional, que avanzaría hasta los años setenta.

El Banco de la República se transformó de un ente regulador de la moneda en sus inicios a asignador crediticio, como lo hacía ahora regularmente con el gobierno, capaz de dirigir el volumen de crédito comercial y de la moneda en circulación. Tales medidas que transformaron el rol del Banco se estamparon formalmente en las reformas de 1951. Como lo sostenía en retrospectiva Currie (1991): "la limitación de la cantidad de dinero fue perdida de vista o se le dio poca importancia" pues la cantidad no se regula a sí misma (p. 19).

Específicamente en materia presupuestal, la reforma constitucional en 1945 (segundo mandato de Alfonso López Pumarejo), prohibió la ejecución de partidas no propuestas por la Comisión Permanente del Congreso, lo cual no era más que otro intento de reconocer como norma formal el principio de legalidad del gasto. Reincorporó el principio del equilibrio, que había sido abandonado por las desesperadas reclamaciones de gasto superiores a la tributación corriente. Determinó que el ejecutivo debería reducir

partidas de gastos y, en consecuencia, suprimir o fusionar empleos cuando el Congreso no aprobara el presupuesto de alguna vigencia.

Un hecho práctico recurrente había marcado la fase de programación durante los años de entreguerras. Más cupo en el presupuesto fue incentivo para comprometer nuevos gastos, aun cuando no contaban con respaldo de caja. Como Avella (2008) cuantitativamente estudió, el periodo de recesión con deflación divorció los cálculos de rentas con los recaudos efectivos hasta en una quinta parte. Habían quedado en el olvido tanto la primera como la segunda reforma kemmerianas (Ley 34 de 1923 y Ley 64 de 1931), que habían adoptado el método automático para calcular los ingresos probables según los ingresos efectivos de los tres años precedentes, lo que supuso avanzar próvido al ritmo de la actividad económica. Aquel método automático resultó ser más garantista de la estabilidad que la norma vigente desde la Ley 7 de 1916, y fue denominado mixto o de aumento pues consistía en basar el cómputo rentístico en el recaudo del año anterior, pero con la posibilidad de elevarse a criterio del gobierno.

Sin embargo, las normas escritas pueden frecuentemente ser burladas a fuerza de las consensuadas. Si bien la reforma de 1923 limitó formalmente la iniciativa parlamentaria en materia de gasto, los caza rentas presionaron los gastos presupuestados hasta ser acusados de "prodigalidad parlamentaria" por el ministro de Gobierno en 1944 (Lleras, p. 371), quien lo definió como "curioso engaño consentido"[50]. Por ende, se elevó la iniciativa del ejecutivo a rango constitucional en 1945 (art. 90), para limitar gastos hasta donde el equilibrio fuese garantizado, pero además para que la potestad de modificar partidas fuese efectiva siempre y cuando se garanticen los gastos repetitivos. La potestad del ejecutivo era de hecho superior y de vieja data. Ya lo hacía desde 1910 el ministro de Hacienda, quien basado en la posibilidad constitucional (art. 208) efectuaba adiciones presupuestales cuando no

50 Lleras Camargo, Alberto (1990) [1944]. *Obras selectas*. Biblioteca de la Presidencia de la República, Administración Barco, t, VII.

se encontraban reunidas las cámaras, las cuales pródigamente aprobaron siempre leyes que implicaban créditos adicionales (Junguito, 2007, p. 25).

La década de 1940 fue escenario del candente forcejeo entre los partidos Liberal y Conservador. Mientras la Segunda Guerra Mundial avanzó y la historia cambió con la derrota de Hitler, los líderes conservadores se enfrentaron sin pausa a los reformistas gobiernos liberales, no pocas veces acusados de aliarse con el comunismo, los judíos y masones. Luego de ocho años de investigación, Guerrero (2014) insiste sobre la incapacidad de los agentes políticos de Colombia para dejarle el monopolio de fuerza al Estado legítimo. En contestación, para este autor, las semillas del periodo de La Violencia, cuyo inicio es registrado comúnmente con el asesinato de Gaitán en 1948, se encuentran en el discurso ideológico reiterado desde las huestes electorales durante los quinquenios previos. El énfasis retórico recae sobre el acceso al gobierno más allá del modelo o los modos de gobernar, sobre el descalificativo hermético partidista más que sobre los fines estatales, así como sobre los odios fratricidas más que en la construcción democrática. Llevados por los intereses de los agentes, el estatismo avanzó hacia nuevas dimensiones de la vida nacional. El ideario igualitario de quitarle al que más tiene, implicó uno automáticamente más grande e interventor. Por eso las manifestaciones para reducir gasto solo se quedaron en la formalidad porque en la praxis el traspaso de recursos de los individuos al Estado continuó creciendo respecto de la riqueza general y, con esto, el inevitable escenario del *common pool*.

Estados de bienestar y el estado de cosas existente de inequidad

La costarricense Juliana Martínez (2008) clasificó los regímenes de bienestar para América Latina según el grado de protección, beneficios, acceso y estratificación[51]. Países con

51 Allí describe la tipología, desde los regímenes estatales (nórdicos), los liberales informales (América Latina) y los regímenes de inseguridad.

universalismo estratificado (Uruguay, Argentina) donde el Estado asigna universalmente sus recursos. Países excluyentes (Salvador, Nicaragua) con muy poca asignación; y países duales que experimentan desplazamiento hacia la prestación privada de servicios (México, Chile, Colombia) en los que se combinan universalismo estratificado con bienestar desde las familias y redes de apoyo, así como alta proporción de informalidad laboral (informal-asistencial). Los primeros se distinguen por "estadocentrismo" relativo, pero el último grupo, por ser proclives al "mercadocentrismo" y el "familiarismo" que obligan a articularlo en su entorno familiar[52].

Tal como la autora presenta, la protección social no hacía parte del presupuesto antes de Kemmerer. Con Rodríguez (2001) es legible que las reformas institucionales de 1923, incluida la presupuestal, habían sido respuesta a los requerimientos institucionales de cara a la adecuación del país para los pedidos de capital, manufacturas y crédito externo, especialmente de la creciente metrópoli (Estados Unidos) dentro del contexto del modelo de industrialización incipiente o *subfordismo* (p. 213). Ya estaban ausentes los gastos sociales para los riesgos del trabajador, la seguridad de jubilados y adultos mayores. El gasto social era inercial y llegaría al 5 % solo hasta los años cincuenta, no muy lejos de Europa, que tenía promedios del 3 % del PIB ya desde comienzos de siglo XX (Kerstenetzky, 2017, p. 44).

Fue en la década de 1930 cuando, espantado, el país asumió instituciones correlativas con Estados de bienestar en medio de crisis de deuda pública, déficits, inflación y crecimiento de los sectores

---

En esa línea Gemma y Analía (2017) identifican los tres regímenes: universalista unificado, duales, y excluyentes; esto son estadocentristas (Estado proveedor), mercadocéntricas (liberal de proveedor único con un Estado subsidiario), y familiocéntricas (informal de doble proveedor), en concordancia con el concepto primario de Esping-Andersen (2000, p. 102).

52 En el libro de *The Third Wave (1980)*, el futurólogo Alvin Toffler acuñó el término *prosumidor* cuando hizo predicciones sobre los roles de los productores y los consumidores, aunque ya se había referido al tema desde 1970 en *Future Shock*.

industriales urbanos con rasgos monopólicos y monopsónicos[53]. Fueron acciones de tipo bismarckiano adoptadas a propósito de los derechos que brotaron del trabajo formal. El aseguramiento de la reforma constitucional (1936) reconoció la asistencia pública como función estatal para incapacitados de trabajar y que carecieran de medios de subsistencia. Aprobó de paso el voto universal para todos los hombres mayores de 21 años. Sin embargo, en un contexto de nivel educativo deficiente y de riqueza concentrada, por composición legislativa, las normas legales se ordenaron desde un legislativo prominentemente masculino, blanco, propietario y profesional.

Estas reformas arrojaron incipientes visos del sistema beveridgiano con racionalidad económica keynesiana; y se hicieron patentes mucho después de las modificaciones institucionales de 1936 y 1945, mediante la creación de organizaciones públicas tales como la Caja de Previsión y el Instituto de Seguros Sociales, que buscaron subsanar falencias de la empresa privada para cubrir las prestaciones patronales. El seguro social se erigió como instrumento estatal para el mejor desempeño de la economía de mercado.

Sería hasta la Constitución de 1991 que la seguridad social avanza formalmente en términos de derechos bajo la nueva concepción de ciudadanía (Rodríguez, 2001, p. 222). Más allá de convenidos efectos económicos y sociales, el aseguramiento social selectivo (salud) se intentó combinar con gasto inclusivo creciente, para la constitución de la familia (educación preescolar, primaria y media universal, aun de calidad deficiente); atención integral a la primera infancia; transferencias monetarias condicionadas en cabeza de la mujer cabeza de hogar. La carga pensional era percibida como otra de las piezas responsables del déficit fiscal hasta cuando se adelantaron las reformas de 1993, que aumentaron abruptamente coberturas para trabajadores. La seguridad social abarcó, por el contrario, además del trabajador al ciudadano

53 En 1915 se adoptaron los primeros esquemas obligatorios de accidentes de trabajo, y en 1929 esquemas de seguro por invalidez, edad y pensiones para trabajadores ferroviarios sobrevivientes.

informal con el sistema de subsidio a la demanda focalizado. Eso le sirvió a Mesa Lago (2004) para calificar el régimen de bienestar colombiano en el nivel intermedio dentro del contexto latinoamericano (p. 13). Ante las limitaciones del modelo fordista de las tres décadas previas a la Constituyente, los avances habían servido al menos parcialmente para unificar el riesgo colectivo, máxime para el segmento social excluido de la vida laboral.

Por eso en Colombia se redistribuyó en sus formas clásicas. Estaría enclavado como liberal-informal si se analiza la informalidad que crece con la urbanización y la preferencia de garantizar seguridad social al trabajador formal. Es asistencial y residual, si se observa desde la no intervención, excepto en presencia de fallos del mercado. Hace asignación directa mediante transferencias monetarias —por preferencia condicionadas—, subsidios directos y en general gasto público social, incluyendo esfuerzo presupuestal en materia de previsión social, de manera segmentada (Del Valle, 2010, p. 63).

El escenario fáctico, con todo y la progresión, no deja espacio para la satisfacción. En América Latina el 46 % sale de la pobreza medida por ingresos debido al crecimiento económico y el 54 % por redistribución de los recursos En contraste, entre 2000 y 2009 en Colombia, el 97 % obedeció al crecimiento y solo el 3 % a efectos redistributivos. Por eso Messina y Silva (2017), hablando desde el Banco Mundial acerca de desigualdad, vehementemente muestran que la vía expedita para matizarla es el incremento salarial, siendo el crecimiento económico su principal factor. Hay que redistribuir, pero también es necesario impulsar la riqueza, afirman (p. 22). El crecimiento económico tiende a reducir la pobreza y máxime si se acompaña de políticas redistributivas tendientes a fortalecer el capital humano (principalmente educación, nutrición y salud). En conexidad, el argumento central de ese reconocimiento reciente expuesto desde mucho antes es el efecto benéfico del gasto universal, no segmentado ni focalizado, que pone la política social en el vórtice, basada en derechos que justifican mayor presión tributaria progresiva (Ocampo, 2008, p. 218; Ocampo, 2018; Kalmanovitz, 2010, p. 282).

El argumento de Ocampo entonces puede abordarse desde las bases del individualismo metodológico, fundado en las acciones personales automotivadas para satisfacer sus intereses, e individuos con atributos variables. Esto no habla de las ventajas naturales sino de las ventajas sociales, reconociendo las fallas del Estado. El financiamiento estatal o el destino del recurso en manos del sector público pueden reforzar las condiciones de pobreza y desigualdad si favorecen o afectan, por ejemplo, una zona geográfica, el rol masculino (porque en su carácter de jefe de hogar es quien se emplea), o el modelo de familia tradicional que soslaya las minorías y la familia monoperantal, o quienes por su ruralidad son hasta 2,7 veces más pobres que los habitantes urbanos. En esta ruta de análisis, el tipo de distribución del bienestar colectivo entre familias u hogares, mercado y Estado ha tomado, por un lado, caracteres excluyentes para la inmensa proporción de trabajadores informales y población vulnerable del país, ampliando brechas de desigualdad de ingreso, oportunidades de acceso y disparidades intrarregionales. Por otro lado, la sociedad reproduce ventajas para una parte conectada al mercado mundial, capaz de competir, capturar rentas y consolidar beneficios tributarios.

A pesar de la magnitud asistencialista, con subsidios condicionados y no condicionados que se acercan a 10 puntos del PIB, el sistema tributario no ha sido lo suficientemente progresivo y tampoco el gasto. El peso tributario de Colombia, según la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (Fedesarrollo, 2016), es menos de la mitad porcentual respecto del club OCDE al que pertenece (p. 28). El país sigue avanzando hacia los niveles promedio de ingreso y gasto de ese conjunto, empero, dadas las tendencias y los golpes sanitarios, la pobreza puede mejorar, pero la reproducción de las inequidades se mantendría. Por ejemplo, la fecundidad del país ha venido en franco descenso conforme las políticas demográficas generalmente deseadas, pero se mantienen lejos de las tasas negativas observadas en buena parte de los países de Europa. Se avanza en una fase de culminación del bono demográfico, y con esta, la transformación sustancial de la familia con menos integrantes, más adultos mayores, más mujeres

en el mercado laboral, en virtud de su formación y empoderamiento, obligadas a generar recursos para el soporte familiar.

Las mejoras en los indicadores de pobreza no evitaron las externalidades de la desigualdad, que ubican a Colombia en la franja más asimétrica del planeta. A su vez, el esquema de financiamiento y del gasto avanzó reactivamente ante las amenazas de sostenibilidad fiscal, en especial debido a las indexadas cargas pensionales y sanitarias. En cuanto a manejo del riesgo, una inmensa parte de las generaciones que inician su vida en el presente no lo hacen de formas muy diferentes a las precedentes. Menos pobres, siguiendo las mediciones tradicionales, no eliminaron la brecha de la estructura social. En términos de Esping-Andersen (2008), hacen parte de hogares con oportunidades diferenciadas desde su niñez, con educación desigual, condiciones sanitarias insulsas y probabilidades de hogares similares al suyo cuando crezcan. Las clases sociales vigentes se proyectaron incólumes, y eso es llamativo a la luz del sistema. Su financiamiento y gasto reprodujeron el *estado de cosas existente*, mantuvieron las distancias de clase y la vulnerabilidad de muchos; más de lo mismo fue la imagen repetida del presupuesto de las penurias.

Por lo tanto, el instrumento presupuestal, con la estructuración de su financiamiento y el tipo de gasto, no es más que la expresión cuantitativa del esquema de intervención estatal, pintura que interpreta el mundo, garante del modo de reproducción del segmento tomador de decisiones. Su diseño modela resultados, no surge del mercado libre, es la estructuración activa de los agentes estatales, asignando y redistribuyendo.

La legitimidad en la nueva gerencia pública y la institución presupuestal

El estudio problemático presupuestal, ineludiblemente demanda su observación bajo la NGP mediante dos gruesos ejes: uno institucionalista, entendido como reglas que delimitan las acciones de agentes y que responden a hábitos e incentivos para conciliar conveniencias particulares de agentes con los del colectivo; dos,

el de Gestión de Presupuesto por Resultados para el Desarrollo (GPRD) inclinado hacia la estrategia de que la administración pública priorice resultados e impactos en vez de insumos, medios y productos.

La NGP reconoce los intereses del funcionario público (los burócratas de Buchanan) no coincidentes siempre con los de la organización. Por eso en países de la OCDE, como Nueva Zelanda, las reformas crean incentivos otorgando mayor responsabilidad a los agentes responsables bajo procesos de planeación y presupuestos multianuales, menos control sobre insumos y más sobre fines, mayor autonomía y más en *outputs*[54], eso sí con fuertes componentes de sistemas de información (Arellano, 2004; Petrei, 1997).

El Reino Unido, que ni siquiera cuenta con una Constitución escrita, a menudo obliga a los organismos públicos a negociar metas, establecer objetivos y planear la entrega efectiva de reportes financieros. Más de 100 experiencias *next steps* han llevado a que productos o servicios que se financian por el gobierno sean confiados a agencias ejecutivas independientes, cuyos gerentes son seleccionados en competencia abierta con salarios relacionados con el alcance de los objetivos, concentrados en *outpus* y *outcomes*. La idea central es aumentar la provisión pública a través del mercado con gerentes receptores de recursos, autonomía y autoridad.

En Australia, ya desde comienzos de la década de 1980, se diseñó un instrumento pionero del Marco Fiscal de Mediano Plazo, que involucra fases integradas de planeación, presupuesto y asignación de recursos, implementación y evaluación. De igual modo, México inició un proceso de reforma en 1995 contra el fragmentado esquema ideado en 1976 que buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, tendiente a corregir la ausencia de metas e identificación de los costos de cada

54 Los *outputs* son los bienes y servicios producidos de responsabilidad operativa a nivel de metas, y los *outcomes* del nivel estratégico que apunta a objetivos tendientes a la resolución efectiva de problemas, son los resultados e impactos de los *outputs* en la sociedad.

acción, concentración en la negociación alrededor de la adquisición de insumos, y énfasis en la evaluación en el cumplimiento de normas más que en la obtención de resultados.

En la Colombia preconstituyente se diseñaron normas a partir de las recomendaciones de la Comisión del Gasto Público (1986) bajo los principios de control y eficiencia presupuestal. Aquellas fueron recogidas por la Ley 38 de 1989, que avanzaron en medio del declive productivo de la economía y el agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro, sumado a la crisis de los precios del café y un tufo descentralista. Lo interesante de esto es que, sin interrupciones, en la década de 1980 aumentaron los recursos por encima del crecimiento general de la economía. Por ello es que Avella (2008, p. 38) concluye su hipótesis acerca de la expansión de la participación del Estado colombiano afirmando que, si bien comenzó lento desde mediados del siglo XIX, se acentúa desde la década de 1980 como estrategia para conciliar su rol globalizante.

El nuevo contexto de internacionalización propio de la globalización —y con ello el regionalismo y el municipalismo—, hace al Estado responsable de su eficiencia y eficacia, obligando a revisar el abanico de los sistemas administrativos (planeación, presupuestación, gestión financiera, monitoreo y evaluación), así como la cadena de procesos desde la oferta pública hasta los servicios entregados. Se trató de ir de la administración pública a la Gerencia Pública (García y García, 2010, p. 5) como ya lo intentaron sus pioneros en Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. La NGP, promotora de la perspectiva gerencial en la administración, propone concentrase en la eficiencia y eficacia, porque mantiene la racionalidad económica del libre mercado; justamente por esto y no por la implementación, anuncian mantenerse en vigencia más allá de los virajes técnicos de la administración pública. Solo de su calidad depende el éxito o el fracaso de los países, sostiene el institucionalismo con Acemoglú y Robinson (2012), haciendo que las reglas y organismos diseñados marquen la diferencia.

En efecto, los años ochenta marcaron un punto de quiebre de la planificación, al disponer cambios en la política de desarrollo y

la política económica. Las reformas emprendidas en Latinoamérica dentro del contexto de la NGP fueron profusas[55]. Todos se quedaron cortos en su implementación y se concentraron en procedimientos, faltando éxito en el camino de los desafíos de profesionalización de la administración pública y la meritocracia que superaran los vicios de la lógica político electoral tradicional, en medio de ciudadanos exigentes que pidieron tratamiento equitativo, tanto de los recursos que son manejados por personas desde el sector público, como de más y mejores bienes y servicios.

En conjunto, las reformas de la gerencia pública fueron propuestas a la medida de la ortodoxia económica. El neoconstitucionalismo las comparte y acercó sus posiciones a las neoliberales mediante estrategias renovadas de "desarrollo hacia adentro". También incorporaron la necesidad de fortalecer la oferta con calidad, flexibilidad, innovación, creatividad, capacidad organizativa, para lo cual se le agregó un Estado renovado, presuntamente capaz de promover la transformación hacia estadios más equitativos. Esto implicó una estrecha vinculación entre agentes públicos y privados, infraestructura física y también desarrollo institucional con reglas confiables, para que "las ganancias en productividad se derramen a todos los actores y sectores sociales" de manera paralela (Sztulwark, 2005, p. 88). Era la dimensión endógena del desarrollo, planteamiento común del estructuralismo a la luz de la visión centro-periferia (punto de partida del pensamiento cepalino), ligada al mercado mundial y centrada en superar el rezago de estructuras de competitividad respecto de los países del centro[56].

55 Reinversión del gobierno de Osborne y Gaebler (1992), el paradigma posburocrático (Barzelay, 1998), el modelo ultra burocrático (Arellano, 2004), la creación de valor público (Moore, 2008), gestión de procesos (Aguilar, 2006) y gestión para resultados (BID y CLAD, 2007; BID, 2009; March y Olsen, 1997), entre otros.

56 Colombia se ubicó en el puesto 57 entre los 63 países sondeados en la versión 2022 por el World Competitiveness Center. De las economías revisadas en competitividad, fue cuarta en la región, siendo superada por Chile, que lidera el *ranking* en el escaño 45; seguido por Perú, que alcanzó

La NGP, evidentemente, no se alejó de juicios de valor, sino que elevó el debate a la calidad y alternativas factibles. Se vigorizó ante la ambición de legitimación del Estado intervencionista que, de hecho, exigió mayor eficacia y eficiencia. Por ello el *new public management* como el *planning programing budget system* PPBS y el RCB francés reemplazaron medios, dando primacía a los resultados[57]. Por lo tanto, las técnicas apuntaron a comprender, comunicar y controlar la actividad pública. En ellas el control tendía a reintegrase nominalmente en cabeza del mismo ciudadano, de modo que creciera en simetría con el poder del burócrata y del político, necesario a la luz de las restricciones presupuestales.

Gerencia pública, planificación y presupuestación para resultados

La planificación se materializó en la institucionalidad colombiana de la mano de Lauchin Currie (entendida como técnicas de programación encauzadas a operar con eficacia), pero como principio se agregaría a las normas orgánicas presupuestales colombianas de 1964. El profesor, después acusado de ser simpatizante comunista, había llevado (junto a Harry D. White y Marriner S. Eccles) la economía keynesiana a Washington y la posguerra acabó por hacerla imprescindible a la par de los organismos multilaterales. En su contenido, el primer plan de desarrollo expuso como fin elevar el nivel de vida y menguar el conflicto social.

En América Latina las reformas se dirigieron a resultados de la administración pública, incitando mecanismos de control social. Las normas legales de todo el grupo de países de la OCDE adujeron mayor libertad para gerentes a cambio de evaluarlos con el presupuesto. En el caso de Brasil, uno de los de mayor avance en esta materia, se impusieron desde comienzos de los ochenta

---

la posición 54; y México, que obtuvo el puesto 55 del listado. https://img.lalr.co/cms/2022/06/15175946/all_criteria_list_wcy_2022.pdf

57 La finalidad esencial de *l'échec de la rationalisation des choix budgétaires* (RCB), es transformar el presupuesto de medios en uno de programas.

contratos de gestión predominantemente gerencialistas, preservando la propiedad estatal, estos incluían objetivos, metas e indicadores de desempeño.

Para mayor autonomía gerencialista y medios de transparencia de gestión del gasto, se operó con mecanismos de mercado, así como con procesos políticos de control y penalización sobre gobernantes. Para ello, los programas de planeación concebidos como unidades de gestión, nacidos de los problemas y demandas sociales, fueron requisito para la ejecución. En Chile, igualmente, se intentó desde la década de 1990 juntar evaluaciones de desempeño con sus dotaciones presupuestarias y el salario de los funcionarios vinculados a estas, con incentivos monetarios para quienes demostraran umbrales de cumplimiento progresivo mediante Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)[58]. Allí el ejecutivo mantiene aún alto control a través del manejo centralizado de su formulación y con indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad; aun así, las críticas se mantuvieron sobre su falta de exigencia e incluso sobre un deficiente diseño técnico de esos indicadores, lo mismo que por la insuficiente discusión pública y actuación de contrapesos que atentaron contra su legitimidad. Venezuela desde 1961 ya había publicado el presupuesto por programas y en 1971 lo retomó formalmente como enunciado de los planes de desarrollo nacionales, regionales y locales. Ante la devastadora crisis de las últimas dos décadas, la entrega de resultados se hizo difusa, escaseó la transparencia y los indicadores fueron cuestionados (Ramírez, citado en Arellano, 2004, p. 293).

Varios países de América Latina (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Brasil) adelantaron desde finales del siglo pasado sistemas de gestión por resultados[59], al mejor estilo de las experiencias

58 Los sistemas de gestión de los RCB contienen cinco áreas: recursos humanos, calidad y atención de usuarios; planificación, control y gestión territorial; administración financiera, y enfoque de gestión.

59 Los productos son aquellos agregados de valor que resultan inmediatamente del uso de recursos (número de cupos, por ejemplo). Los resultados

de Nueva Zelanda, Canadá, Gran Bretaña, y en general de los países miembros del OCDE (Petrei, 1997). Respondieron al agotamiento del modelo de bienestar, a las crisis fiscales, al gasto ineficiente y a la insatisfacción por las técnicas tradicionales. Pretendieron, por lo mismo, viabilizar tanto un sistema de planeación y control basado en resultados, así como el establecimiento de una estructura de incentivos, y mejor rendición de cuentas a la sociedad.

En consecuencia, los planes y presupuestos hicieron tránsito desde una lógica tradicional funcional y contable, a otra programática de metas y objetivos con más y mejor información de las acciones gubernamentales. Los ajustes no estuvieron aislados de los cambios generales de la administración pública basados en gestión por o para resultados, lo que implicó mayor flexibilidad para agentes, mejores sistemas de información e incentivos, transformación sistémica de procesos gerenciales y estructuras organizacionales (BID, 2014). Esto incidió en las reglas informales e intereses de la burocracia y de políticos que vinieron reproduciéndose secularmente.

Tales axiomas contaron con el impulso del Banco Interamericano de Desarrollo BID (2009 y 2014), del Congreso Latinoamericano de Administración y Desarrollo CLAD (2007) y de las Naciones Unidas (2010), llevando la función del Estado hacia nuevas expectativas ciudadanas en materia de calidad y costos, pero también hacia los nuevos desafíos globales. Fue definitiva para ello la crisis de legitimidad (Porras, 2014) que obligó a consensos del tejido social. Frente a lo cual los gobiernos intentaron vanamente restricciones financieras y ajustes, obligando a los poderes públicos a racionalizar gastos, a recomponer la confianza

---

u *outputs* son la medida de bienes o servicios producidos cuando se ejecuta una acción, es decir, las repercusiones del consumo de productos (como la disminución de analfabetismo); los efectos llegan de los resultados esperados (por ejemplo, mejora de la capacidad laboral); mientras que los impactos o *outcomes* son destellos de la afectación final de una acción sobre la población beneficiaria (mejora en el nivel de vida, por ejemplo).

perdida y enfocar actuaciones públicas en la eficiencia, costos, productividad y calidad (p. 26).

Por mucho, la brecha entre expansión de funciones públicas y recursos para su financiamiento se había ensanchado progresivamente desde la posguerra. Para subsanarlo, se apuntaron las propuestas heterodoxas acerca de la gerencia pública y junto a ella la planificación. Fueron conatos de mudanza de la visión del desarrollo y las restricciones estructurales, imposibles de lograr sin procesos sostenidos, que por su naturaleza política sirvieran para corregir la desigualdad estructural y la deficiente productividad generada en las interacciones con los países del centro.

Los años ochenta fueron decisorios para definir nuevas reglas sobre cómo y para qué planificar, ante la presión para la intervención de agentes y legitimación de procesos y resultados. Así se abrió espacio embrionario al presupuesto participativo experimentado en Porto Alegre (Brasil) por vez primera. Había que compensar el crecimiento inusitado de los agentes políticos y burócratas con los del ciudadano, quedando lo participativo más llamativo para la tribuna que una apropiación efectiva por la base dispar. Para mitigar en parte esta indeterminación y contrarrestar el conflicto social de la década, se resolvió generar un proceso de descentralización política y administrativa, usando la planificación y presupuestación como instrumento propulsor de cambio.

A la postre, la Ley 152 de 1994 salida de las entrañas de la Constituyente, mantuvo el carácter lineal y hegemónico del desarrollo subordinado a alguna clase de sociedad ideal, a pesar de la inclusión humanista y avances en materia de derechos tan separados en estancos y tan jerarquizados. El tipo de planificación fue una respuesta al modelo político. Antes de los ochenta este fue altamente "regulador", al cazar objetivos mediante la acción directa e indirecta del Estado en la economía, que cambió a uno *subsidiario*, el cual racionaliza el proceso de decisiones de los agentes económicos a través de las instituciones públicas. La planificación por programas, subprogramas y proyectos respondió a dicha lógica (se introdujo en el derecho positivo desde La ley 38 de 1989) como parte el modo "comprehensivo" que aborda la integralidad de

dimensiones y sectores de manera conjunta (Lira, 2006, p. 54). Esta acometida normativa, estilo *up down*, parte de objetivos generales establecidos con diseños y medios para alcanzarlos, en el cual las agencias son meramente ejecutores. La hace inflexible y poco *adaptativa* al ambiente interno y al entorno externo, sujetos a las restricciones económicas y sociales.

En el camino la evaluación enfocada a resultados se ha ido imponiendo ante las críticas sobre la ineficacia de los planes. En la reunión del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Habana de 2000 se le reconoció como una función del trípode de la planificación con énfasis en promover resultados verticales descendentes. Resultados urgidos de "estadísticas", otrora usadas celosamente como herramienta estatal de intereses, se emplean ahora en pro del monitoreo, evaluación y control. La diferencia con la evaluación de técnicas del tipo PPBS de los años cincuenta es el embate por los impactos sociales y no meramente por los productos.

El dirigismo hacia resultados ha reforzado la estructura principal-agente y como réplica la inflexibilidad presupuestal, que es la manifestación de legisladores desde el centro, quienes hacen más estrecha la gestión o la determinación de objetivos propios[60].

60 La coherencia de planeación por resultados y presupuestación para resultados encuentra resistencia frente a la rigidez de recursos cuando nacen o cuando se usan. Ese fenómeno es estudiado para el nivel nacional (Echeverry *et al.*, 2004; BID, 2009), en donde puede inferirse que el origen de las inflexibilidades no es solo de tipo normativo, sino que corresponden por igual a decisiones políticas. Se condicionan exógenamente metas e indicadores de calidad de vida y servicios básicos. Proliferan, por un lado, mandatos legales y constitucionales, y por el otro, gastos inerciales y recurrentes que hacen de cada programa de gobierno un ejercicio complejo de cruce de ingresos prefijados con gastos decretados con anterioridad desde niveles distintos. Se encuentran todos tipos de rubros dentro del paquete de la taxonomía de inflexibilidades. Hay gastos de obligatorio cumplimiento, fuentes de ingresos destinados a usos específicos y recursos de todos captados para terceros, sin contar las exenciones establecidas desde la ley.

Las transferencias, fuente líder de financiamiento territorial, son masivamente condicionadas, pero no abiertas. En ese puente, hasta los programas adelantados conjuntamente por los distintos niveles de gobierno (convenios, cofinanciaciones) están sujetos a los objetivos del principal.

En materia de eficacia, los círculos de la planeación, presupuestación y resultados no se superponen. A lo largo de la planeación post constituyente aún se proyecta más de lo que se incorpora y de lo que se ejecuta. Las urgencias e imprevistos han pesado tanto que se mantienen altos niveles del carácter indicativo previo. La agencia navega bajo la enorme inflexibilidad de los recursos[61], desde cuando se recaudan hasta la definición de su destino. El esquema principal-agente despunta, al reforzar la percepción de agentes pasivos apenas receptores del paternalismo tradicional. En la sumatoria, la rocosidad de los recursos del presupuesto nacional supera el 90 % y los territoriales muestran que el 55 % ya están predestinados para salud, educación, agua potable y saneamiento básico, que sumados a los gastos prefijados para deporte, cultura, vivienda, alumbrado público, medioambiente, agropecuario y justicia (32 %) elevan las destinaciones legales subnacionales al 87 % (Velasco, 2016, p. 165).

En todo caso, el Estado crece aun cuando ceda funciones y espolee organismos operativos. Se ve desbordado por nuevas realidades que van exigiendo otras respuestas, las cuales se prevén en los procesos planificadores. Como ejemplo, despunta la profunda evolución de la institución familiar, numerosa al comienzo y nuclear recientemente, tradicional hace décadas y luego con sus formas ya abordadas por Ubasart-González y Minteguiaga (2017). La familia, motor vertebrador del orden social, objeto y sujeto del presupuesto, tan valiosa como red de protección en tiempos de dificultad y tan débil en cuanto a la deuda en términos de igualdad originada en género y asimetrías laborales.

61 Inflexible se define todo componente de gasto cuya inclusión en el presupuesto no depende de decisiones autónomas de los poderes ejecutivo y legislativo durante una vigencia fiscal (Conpes, 2022, p. 26).

Colombia, país diverso, multicultural, geográficamente abrupto, compuesto por multiversos apenas conectados, con comunidades organizadas cada una con instituciones centenarias, en medio de un Estado formal lejano y apenas perceptible, presenta lentitud para invertir los procesos y que estos partan desde las bases. Este es un país de regiones signado por un modelo típico de explotación y caracterizado por la mercantilización de la fuerza de trabajo (Quijano, 2009, p. 5) y un movimiento creciente de competencias hacia las lógicas del mercado.

De la planificación desde arriba hasta el ciudadano planificador

Los conflictos internos durante el siglo XX distrajeron el avance económico de Colombia, mientras el capitalismo industrial avanzó y el crecimiento hegemónico de los Estados Unidos se consolidó. Dentro de este panorama, la misión kemmeriana de la tercera década del siglo XX ajustó la institución presupuestal para adecuarse del quiebre depresivo internacional que afectó tanto como para reducir el transporte por el Río Magdalena en 42 % y el gasto en 41 % (Sánchez, 1994, p. 86). Empero, las referencias a la planificación estaban ausentes. Sentaba sus bases en la Carta en 1936, las cuales se testimoniaron con Currie en 1949, pero se convirtió en principio en 1964.

Luego, las normas legales de Colombia se adaptaron a las preferencias redistributivas azuzadas por el miedo al *acérrimo enemigo soviético* y por los aceptados y expansivos postulados keynesianos. Pero no había nada nuevo en cuanto a planificar la sociedad. En los albores del verano de 1918 comenzaría a plantearse la predilección por una ruta diferente para planear el crecimiento económico del Mundo Occidental. Bajo la dirección del presidente Irving Fisher y la directa participación de Veblen, el Committe on Cooperation in Economic Research bosquejó precisamente el rumbo a seguir para procurar un crecimiento económico libre de contratiempos. Era necesaria la recuperación de las economías y cerrar paso al socialismo (Lozano, 2014, p. 100).

Precisamente el origen de la planificación estatal puede rastrearse hasta la Revolución Bolchevique Rusa (1917-1930), victoriosa con su razonamiento del cambio social dirigido por planificadores y no por el mercado. La primera alternativa predominó introduciendo una administración altamente centralizada; de hecho, en 1920, la burocracia estatal rusa pasó de 100 000 a 5 880 000 funcionarios (Lira, 2006, p. 8).

En América Latina dicho proceso se tradujo en oficinas responsables de promoción del desarrollo. El consenso en La Carta de Punta del Este (1961) suscrito por 20 repúblicas americanas presentes, a excepción de Cuba (Canadá no participó), giró en torno a gobiernos promotores de programas nacionales de desarrollo económico y social. La Alianza para el Progreso condicionó su ayuda para la preparación, implementación e institucionalización de dichos programas; por ende, ante la agenda exógena, la planificación reaparece gracias a la Comisión de Expertos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (1945) y con aquel instrumento currista conocido en 1949.

La planificación colombiana no solo ya estaba en los cimientos constitucionales de 1936, sino que había sido propuesta por el BIRF. Incluso el ministro Lleras Restrepo proponía en el mismo año (1945) el primer proyecto colombiano sobre planeación (Avella, 2008, p. 31) tendiente a que los presupuestos del ejecutivo reflejasen los planes aprobados por el Congreso para efectos de resistir a las presiones de gasto por parte de sus miembros. Así que cuando la comisión de expertos presidida por Currie (primera del Banco Mundial enviada a un país) elaboró el plan Bases de un Programa de Fomento para Colombia, tenía como propósito acreditar la posibilidad de otorgar al país un préstamo para inversión en infraestructura. No se implementó debido a las difíciles circunstancias políticas y sociales de mediados de siglo; pero mediante la Ley 19 de 1958, con el objetivo etéreo de hacer de la planeación una herramienta de transformación social, estableció los planes cuatrienales con un cuerpo institucional de apoyo: el Departamento Administrativo de Planeación y oficinas encargadas en todas las

dependencias del Gobierno Nacional, los departamentos administrativos, los departamentos y los municipios.

El plan del canadiense (1949) enunciaba cargas impositivas a la tierra para intensificar su uso y explotación, como el desarrollo desequilibrado a partir de un sector líder, que influyó desde su formulación hasta hacer parte de los pilares de las cuatro estrategias de Misael Pastrana en 1970. Luego, las propuestas del economista alemán (exiliado en Colombia desde 1952 ante la macartista "caza de brujas" administrativa), Albert Hirschman, inspiró la ley de reforma agraria (1961) y el plan de desarrollo de 1966 para el periodo constitucional de Carlos Lleras. En aquel contexto se construyó un cuerpo institucional planificador. Ganando algo de terreno por sobre la influencia del gobierno estadounidense, la Cepal consolidó "el desarrollo económico de Colombia" (1955) con propuestas de montos en inversión y sectores a beneficiar. En este contexto resalta un producto institucional: el brazo operativo sería el DNP y, su fin, el desarrollo. En esa primera fase y hasta la década de 1960, el planificador era visto como agente de transformación, propio de la época del "voluntarismo utópico" debido a la autonomía de ese agente para actuar, pero también por su concentración reduccionista en variables económicas y la formalidad abrumadora que mantuvo aislados a los reales beneficiarios de los organismos de planificación (Mattos, citado en Lira, 2006, p. 11).

En forma análoga, ante el interrogante de cómo salir de la periferia y volverse competitiva, la Cepal de Prebisch elevó el nivel teórico del protagonismo estatal planificado, las políticas expansivas permanentes y "apropiadas", la cooperación con el centro y la integración regional, acogidas de cara al desequilibrio sistémico de las economías de América Latina[62]. La sobrevaluación de la planificación de aquel organismo encontró críticos no solamente por los intereses del Norte. Tiempo después, Hopenhayn

62 En medio, la reforma de 1964 contempló el principio del equilibrio presupuestal aun cuando no consideró el equilibrio macroeconómico que fue eje misional de la Junta Monetaria (1963-1991).

(1992), también cepalino, la expuso como instrumento privilegiado, proveniente de los tecnócratas propulsores del cambio y articuladores de las dimensiones técnica y política:

> De fuerte sesgo iluminista, como la del planificador estatal-central o la del intelectual revolucionario, muchos cientistas sociales se autopercibieron como verdaderos eslabones entre la ciencia y el poder, o entre el desarrollo del conocimiento y la racionalización del orden social. (p. 137)

La planificación había comenzado mediante la denominada formulación *tradicional* de planes desde *headquarters* u oficinas especializadas para un objeto claramente sujeto al marco ideológico, en donde algunos parapetados en el Estado planificaban la realidad económicosocial. En reacción, las propuestas de Carlos Matus a comienzos de la década de 1970 introdujeron metodologías de investigación participativa en la planificación situacional, que asume al ambiente como entorno repleto de incertidumbre, de relaciones altamente cambiantes y perturbadora diversidad de valores en la población objeto.

También el CLAD aportó al debate. Creado en 1972, consideraba que el cientista debía darles paso a otras estructuras institucionales conciliadoras con la administración. Allí se propuso modernizar las administraciones públicas como factor estratégico en el desarrollo económico y social. En tal sentido, se reasignaron funciones del Ministerio de Hacienda, del Banco de la República y del DNP. Luego, con la crisis de mercado durante los años ochenta y la introducción de las recomendaciones del Consenso de Washington se cuestionó la prevalencia del protagonismo estatal en el proceso económico, máxime con la destrucción del muro, que crudamente dejó expuesto el hecho de que la propiedad estatal de los medios de producción no era la panacea.

El constituyente (1991) quiso invertir la pirámide elevando a planificador a quien toma las decisiones reales en la fase de ejecución. El individuo es el conductor, no el lastre, tal como se aprendió por pésimos resultados de la desacreditada planificación centralizada.

La evaluación permite constatar los fallos de los individuos que recaen en la subvaloración del futuro y que Lira (2006) llamó *tasa psicológica de descuento* (p. 26), coincidente con la inconsistencia intertemporal, atribuible a Robert H. Strotz (1956) y desarrollada posteriormente por las teorías de comportamiento social (Elster, 2007; Shermer, 2013). Bajo estas consideraciones, el presupuesto por programas que de modo acertado recomendó Matus, descentralizado y gestionado por productos, pero así mismo por resultados, llegó a estamparse, para quedarse, en la Ley 38 de 1989.

Del racionalismo de la planificación y presupuestación posconstituyente

La planificación y la presupuestación desde la base (el ciudadano) responde a los principios esenciales básicos de la democracia y de igualdad, resaltando su valor intrínseco y rechazando la injerencia ajena (Brennan y Buchanan, 1987, p. 59). Por lo tanto, nadie tras la máscara estatal podría definir lo que es hermoso, real o lo que es bienestar social, o calidad de vida, porque sus elementos emergen exclusivamente del mutuo acuerdo en el contrato. Eso es propio de cada sociedad, eso sí, de acuerdo con el orden natural e inmutable de las cosas.

Lo expone Ciaramelli (2009) quien afirmó junto a Castoriadis que, en tanto seres humanos, no se puede vivir fuera de la *polis*, de la ciudad, de la colectividad, sin leyes. No se puede existir sin *nomos* (es propio de cada sociedad para desplegar lo producido), pero también este *nomos* es institución propia, obra significante del poder del pueblo, hecha por humanos. De otra manera la fuente de autoridad estaría afuera y sería abstracta. Agrega Ciaramelli que no se puede ignorar que uno de los principios generadores de democracia moderna es la apertura de un espacio ilimitado de interrogación crítica (p. 47). Con este argumento se reconoció a la sociedad misma capaz de imponer sus propias leyes, las cuales no se hacen por fuera de la sociedad. Por eso las leyes de planeación y presupuestación no son más que significados, valores, motivaciones o elaboraciones culturales. Ellas irrumpen en el escenario, exaltando la subjetividad individual, una vez

la razón predomina como relaciones de poder manifiestas en la imposición de normas[63].

Precisamente, el poder es el objeto de lucha por quien lo ostenta y para quien sigue la norma legal, por voluntad u obligado, a rajatablas. En la medida en que el ciudadano se apropia del rol político, en el contexto de democracia expansiva arrebataría su formulación, y desde abajo, el agente recibiría normas jurídicas ya prefabricadas. Los significados y valores materializados en la norma se pondrían al fuego mediante el examen crítico, negando la lógica del derecho universalizado, necesario, único, globalizado y natural al tener origen histórico social. Sin embargo, la estructura que se levante sigue siendo criticable, multívoca, abierta a la inestabilidad permanente, capaz de enrocar la tradición por la razón crítica, caducable y desarraigada.

Cómo no deducir, por consiguiente, que planificar sociedades es producto histórico, forma concreta de la sociedad trazada por la orientación del racionalismo con miras a obtener fines u objetivos, y que, a diferencia de la cosmovisión previa, el hombre vivía en y para otro planeta ya predefinido. Ahora ya no se cree en la finalidad, no hay guiones, ni estamos obligados a cumplir un papel divino. Del mismo evolucionismo se rescató el cambio constante y la ausencia de entes eternos. Indujeron organismos con cierta concepción del mundo y con magnitud organizacional capaz de implementar ideas amparadas en la confianza de obtener soluciones a los problemas de esta vida en el futuro. Estas requirieron tanto de conocimientos técnicos como de información —al menos básica—, para consensuar un estado de cosas consideradas objeto de ser transformadas.

63 Se hace referencia al planteamiento de la modernidad, forma concreta de sociedad entendida como pensamiento surgido de la Ilustración que, al decir de De Trazegnies (1993), impregnó mentalidades e instituciones con el criterio de que la tradición debía ser replanteada a la luz de los fines del individuo, por fuera de aspectos culturales metaracionales que lo encuadraban; por el contrario, desconfía de las tradiciones con el convenciniento de que el futuro depara progreso universal y permanente (p. 79).

Fue precisamente con la revolución científica desde mediados del siglo XVIII que se consolidó la idea de resolver problemas puntuales de las personas; primero y por largo tiempo brotaron desde el mercado soluciones espontáneas, mediante el florecimiento de universidades, organizaciones filantrópicas, escuelas de ingeniería, entre otras. En el camino de la primacía de la razón y la construcción de Estados, nuevos problemas demandaron el conocimiento científico que explicara el funcionamiento de la sociedad y sus formas de intervención. La cuestión social fue desarrollada por los economistas clásicos y por el mismo Marx. Sería hasta comienzos del siglo XX que proliferaron pertinentes estudios, tales como los que relacionan bienestar e ingreso (Pigou), los que exploran aumentar riqueza económica como medio para sostener el poder político (Colbert); e igualmente los que conciben la necesidad de una tecnocracia capaz de acelerar resultados económicos y sociales concretos. Y adicionalmente con la moda taylorista, estresados por los Bolcheviques, observadores de los ciclos (Fisher y Roosevelt) construyeron alternativas menos estrictas con las fuerzas del mercado.

El resultado es la generalización de la pretensión de planificar la sociedad. Soviéticos, nacionalsocialistas, ingleses y estadounidenses contaron con alguna noción de ella desde el poder, preferentemente hacia una sociedad lo más homogénea posible. Más allá de la indefinición de los Estados de bienestar, Beveridge y Esping-Andersen guardaron explícitamente la esperanza de generar sociedades capaces de producir y asignar cierto tipo de bienes y servicios. El mismo *behaviorismo* estudió los comportamientos individuales y la posibilidad de alterarlos, orientarlos y modelarlos hasta tal punto que podría construirse algún tipo de sociedad preconcebida. A fin de cuentas, los humanos no pueden sobrevivir civilizadamente si actúan como la mayoría de las especies de animales, aislados visualizando solo el momento inmediato. Proyectan sus metas y pretenden alcanzarlas en un tiempo dado, calculan sus acciones y planifican su vida. Cuanto mayor sean su capacidad mental y sus conocimientos mayor será el alcance de su planificación.

Ahora bien, la planificación, fundamentada en los avances del sector privado de los negocios, no acepta un futuro exclusivo, sino que depende de la voluntad e imaginación de los agentes. Impulsada por los franceses Gastón Berger y Michel Godet y recogida en América Latina por el ILPES, la planificación cambia la lógica tradicional de la capacidad predictiva de los agentes, por la de anticiparse al futuro mezclando lo probable y lo deseable. Lejos de ser rigurosos, esos "escenarios" difieren de la adivinación. Cada actor posee su propia racionalidad, individuos e intereses que no siempre coinciden con las preferencias colectivas, haciendo del proceso planificador un juego recíproco de estrategias llevadas a cabo por participantes y por quienes están allí pasivamente.

En todo caso se debe inferir que en un contexto de liberalismo a ultranza no cabe la planificación[64]. Ya en Hayek se reconoce tanto la finitud del conocimiento individual y la confianza en la evolución social y cultural, como canales de transmisión generadores de reglas eficientes. Son los planes de hombres y mujeres, no de pueblos o naciones abstractas los que producen bienes culturales y materiales de una colectividad. En tal senda, es el orden espontáneo bajo familias y empresas, y no la planificación concentrada en la cúspide la que provee resultados de propósitos y acciones ciudadanas. Políticas públicas para entes abstractos convierten a la ciudadanía en un rebaño de animales tímidos e industriosos cuyo pastor sería el gobierno, como argumenta Hayek (1960). Acaso la particularidad no es lo que defendió Rancière (2008) al afirmar que hasta las hojas de los árboles son distintas y que esa

64 El ministro franquista Pío Cabanillas Gallas acuñó con su sorna gallega una frase que ilustra a la perfección el avance desde los movimientos liberales: "¡Cuerpo a tierra, que vienen los nuestros!". Un 76 % de chilenos creía que el desarrollo económico planificado benefició solo a una minoría y un magro 13 % vio en él la herramienta para eliminar la pobreza. Igualmente, para ellos los responsables de las desigualdades eran, en primer lugar, el Estado, con un 76 %, luego los empresarios, con un 69 % y finalmente el individuo, con un 53 % (*El Mercurio*, 5 de marzo de 2019).

es la ley del mundo. Para luego preguntar: "¿Y cómo esta ley que se aplica a los vegetales no se aplicaría *a fortiori* a este ser infinitamente más elevado en la jerarquía vital que es la inteligencia humana?" (p. 28). Esa posición conceptual es ambivalente frente a la visión del riesgo no como propiedad de los individuos sino contemplada como probabilidades de los colectivos[65], que varían a partir de variadas dimensiones, por ejemplo, la clase social, la generación o el género (Martínez, 2008, p. 27).

Mucho ha cambiado, por supuesto, el concepto de liberalismo desde los siglos XVIII y XIX (Rosenblatt, 2020) sin que aleje el juego planificador del Estado fiscalista tendiente al borroso bienestar social. Incluso en este aspecto las fronteras con el socialismo se hacen bastante tenues, porque todos sostuvieron querer la abundancia suprema. Ninguno objetó la presencia estatal, ni Smith, ni Bastiat, ni Tocqueville, tampoco Benjamin Constant. De forma que en el siglo XX herederos de unos y otros encuentran un elemento común: presupuestar y planificar son roles centrados desde y para los miembros de los tres ámbitos esenciales en los que la vida se conforma: familias, empresas, Estados. No se participa para un ente abstracto, ni alguien parapetado tras la capacidad transformadora estatal es quien decide por su célula más básica. Por un lado, basados en que la inteligencia está en cada unidad

65 El liberalismo económico moderno, por eso, dista del neoliberalismo. Tanto este extremo, en su acepción reciente por su faceta *iliberal* para no pocos, como del otro, el comunitarismo, son paradigmas descriptivos o explicativos de la sociedad y la realidad humana. Son patrones normativos, proyectivos, que impelen a los sujetos a actuar de modo concomitante con sus prescripciones. El liberalismo da cuenta de novedades recogidas por Locke y Smith para eliminar la opción de que alguien tenga la última palabra, y que el conocimiento se base en pruebas empíricas y no en la autoridad concluyente de alguien. Para Hayek, descansa en la libertad humana y la libertad individual que se contrapone al keynesiano, quien promueve la interferencia del gobierno en la actividad económica, coqueteando con los fundamentos socialistas.

intelectual; por el otro, convencidos de los peligros de la oclocracia; por lo tanto, le correspondería a la élite inteligente.

Elocuentemente, en cambio, se han mostrado planes y presupuestos sujetos a esquemas de economía dirigidos jerárquicamente hacia abajo y no a la inversa. La sujeción comienza con reglas formales premeditadas, condicionantes y limitantes de la voluntad ciudadana. Lo expuesto aparece también en el planisferio de la historia de Colombia, puesto que en el último siglo y en especial durante las últimas tres décadas, aún antes de consolidar una estructura normativa de planificación, se avanzó con presupuestación vertical descendente[66], a tal punto que la mayoría de las reformas no se formalizaron a través de los agentes nominados para ello (legislativo) sino mediante decretos del ejecutivo (Junguito, 2007, p. 116)[67].

La planificación posconstituyente: un punto de llegada del poder fiscal

La Cepal (2010) sostuvo que los años ochenta y la primera década del siglo XXI marcaron el comienzo de la crisis del modelo industrial basado en el uso intensivo de la energía fósil, así como de la crisis de un patrón de globalización fundamentado en la economía financiera que tiende a concentrar riqueza e ingreso.

66 La praxis ha superado la teoría. A pesar de las normas establecidas para el equilibrio de poderes, las asimetrías normativas han tenido esguinces para priorizar, asignar o ejecutar recursos de todos que favorecen el ejecutivo, esgrimiendo razones de bienestar colectivo, urgencia de coyuntura, déficits y conflictos internos.

67 A las seis normas que adoptan o modifican sustancialmente el estatuto orgánico de presupuesto, se adicionan otros 21 actos administrativos directamente conectados al sistema, aprobados entre 1905 y 2021, referentes a limitaciones del crédito, racionalización de gastos, responsabilidad fiscal, comisiones de gasto y recortes. La mitad de ellas fueron decretos presidenciales, inclusive algunos de ellos mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo o bajo la declaración de estados de emergencia (Junguito, 2006, p. 125).

Esto ralentizó el crecimiento de las economías del globo y claramente las de América Latina, cuyo crecimiento del PIB per cápita descendió durante ese lapso y continuó hasta finales del 2000, aun cuando los efectos fueron más notorios en el ámbito comercial por sobre las economías que eran más abiertas (p. 15). En tal escenario, Colombia, siendo uno de los países más desiguales de la región, redujo su dinámica y apenas logró mantener el crecimiento en el promedio de lo que crece la región, bajo la égida de la Casa Blanca. Era altamente vulnerable por tener su base en materias primas y la dependencia tecnológica.

Con la transformación de la estructura productiva internacional de los años ochenta, de hecho, la planificación y la presupuestación se habían limitado al periodo constitucional y a planes anuales —coyuntura inane para el incierto futuro mediato—. Recientemente instrumentos como los planes de ordenamiento territorial POT y el marco fiscal de mediano plazo MFMP (Ley 819 de 2003) ya exploran, al menos, el horizonte de la década siguiente. La anualidad se hizo estrecha para una gestión más eficiente. La vigencia anual empezó a ser cuestionada permitiendo reeditar los presupuestos plurianuales (bienalidades) de Miguel Antonio Caro (1892), en el caso de los recursos del sistema general de regalías. La introducción de figuras como la posibilidad de comprometer recursos con vigencias futuras, que había sido ya aprobada desde 1989, se fortaleció con las leyes 819 de 2003 y 1483 de 2011. El conjunto de conceptos, teorías, metodologías y técnicas de la planeación prospectiva para analizar, prever, explicar y construir futuros posibles y deseables no agota la incertidumbre.

En consecuencia, las demandas por bienes y servicios desde el Estado se han hecho más prolíficas, formando parte de lo que se ha denominado por Streek (2012) como *socialización mediante el consumo*, en razón de expresiones individualizadas de identidades sociales, tanto con bienes y servicios públicos como privados (p. 28). Este se empeña en garantizar la satisfacción, preferentemente desde el mercado, como clientes, y no necesariamente para ser ejecutado por lo estatal. Justamente la definición de gasto público social (art. 41 del decreto 111 de 1996 que desarrolla el art. 350

constitucional) es ambiguo y polisémico. El riesgo que aflora, en contra de la ley de Wagner, es traído a colación por Streek (p. 38), en la medida en que las decisiones individuales de mercado se impongan sobre las colectivas, en cuyo caso el escenario sería el de las soluciones privadas, junto a la resistencia consecuente de financiar el Estado para los bienes *políticos* o puros, como lo desearía el mismo minarquismo.

Más gasto puede esconder formas discursivas de acción de política fiscal supuestamente neutrales. El Estado-carga o Estado-espejo que correlaciona tributos con su equivalencia en beneficios incita a contribuyentes a considerarlo como el menos peor de los males. O, como cuestiona Galbraith (2001), induce la falta de neutralidad de la política fiscal y monetaria al servicio de la cultura del conformismo porque los banqueros y financieros tienen acceso privilegiado al misterioso manejo del dinero (p. 97). Por encima de la teoría keynesiana, por ejemplo, los déficits permanentes se subsanan acudiendo a quién tributa y no tanto revisando cuánto se tributa, lo cual de hecho hace referencia a la progresividad. Tampoco se reduce gasto acudiendo a la teoría del Estado pequeño del monetarismo de Chicago, entre otras razones porque los gastos recurrentes en materia de seguridad, operación o perseveración de aquel contienen una dinámica propia. Pueden bajar los gastos para algunos privilegiados si se arropan con Laffer (2004) que, con su conocida curva, aduce reducir impuestos para conseguir mayores rentas —sugerencia de Smith (1994) [1776]) —"según el cual en la aritmética de las aduanas dos y dos no suman cuatro, sino que a veces suman solo uno" (p. 769).

En todo caso alguien debe financiar el gasto. Por eso tanto las preguntas por quién financia —aún con tributación progresiva—, como por el dónde focalizado, con eficiencia y aparato eficaz, son estrategias imprescindibles del coeficiente de desigualdad. De ellas no escapan la clientelización, tercerización y competencia abierta que responden al paradigma que impera; más gasto corregiría las distorsiones de inequidad del modo de acumulación, dirían Cao *et al.* (2021, p. 161) dado que no cabe esperar mercados competitivos y abiertos de la voluntad de la minoría beneficiaria en un

país tremendamente desigual. Piketty (2021), desde la heterodoxia, indaga las bondades del Estado social y el desarrollo de la fiscalidad progresiva en la reducción de la desigualdad, sin quedar satisfecho por lo conseguido:

> Entre 1780 y 2020 se observa una evolución hacia una mayor igualdad de estatus, de patrimonio, de ingresos, de género y de raza en la mayoría de las regiones y sociedades del mundo, y en cierta medida a escala mundial. Que lo cierto es que existe una tendencia histórica hacia la igualdad, al menos desde finales del siglo XVIII. El mundo de principios de la década de 2020, por muy injusto que lo percibamos, es más igualitario que el de 1950 o el de 1900, que a su vez eran más igualitarios en muchos aspectos que el de 1850 o 1780. (p. 9)

En la plantilla de la Constitución de 1991 se marcaron avances notorios en derechos y justicia social, si acaso en algo equiparables a los vertidos en la referida reforma constitucional de 1936, obligando a seguir la espiral ascendente del financiamiento y el gerenciamiento presupuestal[68]. En atención a lo cual, se presenta la institucionalización de planes de desarrollo (Ley 152 de 1994), rendición de cuentas (Ley 489 de 1998), así como presupuestos participativos (Ley 1753 de 2015); como resultado, desde 1991 el gasto público social se duplicó en tan solo una década; y si bien ha sido enfocado desde la demanda y la clientilización, los avances universalistas redistribuidores registran una senda por vía de programas que son cada vez más recurrentes independientemente del gobernante.

Ahora bien, en relación con el cumplimiento y ejecución del contrato resultante del acuerdo colectivo, la Constitución de 1991,

68 La constitucionalización de la cuestión social de 1936 profundizó el financiamiento y el gasto para hacer efectivas las reformas adoptadas, justificando la reforma presupuestal de 1951. Ya Perú había sido el segundo país iberoamericano en adoptar un constitucionalismo social en 1919, Chile en 1925, Ecuador en 1929 y Uruguay en 1934 (Marquardt, 2017; 2021).

empapada del ideario contractualista de Rawls (2012), amplió la intervención del Estado desde el reconocimiento de las desigualdades y la posibilidad de sociedades *justas*, mediante procesos con imparcialidad, no importa cuál sea el resultado. Usando la razón sugiere cierto orden político acerca de un conjunto de reglas previas a un orden económico pactado, coercitivo ante la tentación del soberano a irrespetar el uso de medios enfocados en fines preconcebidos, con agentes decisores sobre derechos de propiedad (a favor de uno redistribuidor) y en respuesta a la necesidad de acordar planificadamente la garantía de bienes y servicios divisibles.

Por ese sendero se pactó el art. 13 de la Constitución de 1991, que acentuó el rol estatal tendiente a mejorar las condiciones de vida con prioridad de los desventajados. Aun cuando la igualdad formal atenúe las diferencias, en términos de Buchanan y Tullock (1993 [1962]), esta se pacta porque sirve a las expectativas del *cálculo del consenso*, por hipótesis, porque genera confianza al individuo racional maximizador; esto sucede porque los costes de la interdependencia colectivamente organizada están por debajo de la solución individualista voluntaria (p. 89); además, en todo caso, aún si estuviesen motivados por el deseo de *bien común* inducen costos o beneficios asimétricos (p. 126).

Como una arista más de reconocimiento al fenómeno del agente redistribuidor en el Estado planificador, pero con ánimo eurocéntrico, el exministro y expresidente colombiano Juan Manuel Santos (2010-2018) —inspirado por Anthony Giddens—, había expuesto junto a Tony Blair *la tercera vía*, bajo el postulado de juntar la política y el bien común[69]. Lo intentaron los partidos tradicionales ante la marejada socialdemócrata contemporánea. Lo hicieron también sectores de izquierda y movimientos sociales desde los años ochenta acudiendo a la sombra ideológica

69 *Buen gobierno*, transparencia, participación, rendición de cuentas, Estado al lado de la sociedad civil, conformaron la bandera social demócrata discursiva, copiada en su tránsito al gobierno (Santos y Blair, 1999).

sociocéntrica para refugiarse en la base social, estrategia que asumieron igualmente los organismos internacionales predominantes (Banco Mundial, 1997) y que se llevó a la formalidad con la Ley 38 de 1989.

La primacía del poder de las reglas jurídicas sobre el régimen fiscal, en resumen, se enfatizó en tiempos recientes, pero como ya se dijo, había hecho su irrupción en la década de 1930, desde cuando se hizo tránsito de un presupuesto estrictamente fiscal a otro funcional, para que fuese instrumento servil de cobertura y promoción directa e indirecta de los crecientes objetivos sociales. Los ingresos ya no solo se limitaron a registrar recaudos y gastos, sino que aquel se justifica porque hace gastos; de hecho, parte de estos, llamados gasto público social, tomaron inusitada preponderancia.

¿Qué fue primero, gasto público o la planificación y la *governance*?

En el umbral de la vida republicana de Colombia, el rol redistribuidor como fin no estuvo contenido formalmente en las normas legales. En su lugar, sirvió para registrar los requerimientos para la sobrevivencia organizacional y los gastos en favor de grupos privilegiados. Ya durante la primera década del siglo XIX, el presidente Reyes había protestado contra los congresistas frente al hecho de que "el Tesoro no es una caja de beneficencia", y un quinquenio después el Congreso aprobó mediante ley que el gasto debía garantizar primero la dieta de los congresistas, el sueldo de los militares y los gastos de los funcionarios (Junguito y Rincón, 2004, p. 26). Cuando se creó la seguridad social en el periodo de entreguerras, el gasto signó un giro específico a partir del fortalecimiento de la justicia social (Rosanvallón, 1995).

Estas presentaciones factuales exponen el carácter *imprescindible* de lo público y son argumento perenne para agrandarlo. "Tirios y troyanos" —como en la Eneida de Virgilio y como los tercios españoles—, avanzaron disparando con pólvora de las arcas reales y por ende el tamaño de lo público se hizo gigante gracias a las exacciones cada vez más grandes derivadas de familias y

empresas. Por antonomasia, sobre las losas de los impuestos se funda la existencia estatal, acondicionando el gasto a las necesidades de los ganadores. Así que, en el forcejeo por el botín, los gastos se precipitaron una vez que se hizo reconocimiento de las reclamaciones redenominadas sociales, con retraso, porque en otras latitudes ya se hablaba de *cuestión social* a finales del siglo XIX. En Colombia, las peculiaridades de la seguridad social se dieron en los procesos de industrialización de la década de 1930. La *cuestión social* gravitó ganando potencia con la transformación económica fordista, la inseguridad social en el contexto del urbanismo acelerado y los cambios demográficos. Los problemas del fordismo, entendido como modo de acumulación y de regulación social basado en la producción en serie y el consumo masivo, entró en crisis cuando la ganancia del capital no creció al ritmo histórico previo.

En el origen de la planificación normativa adoptada en la reforma constitucional de 1936 se otorgó al Estado el papel orientador en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Por encima de los ejercicios planificadores de medio siglo, fue con posterioridad y en medio de la crisis económica de 1956-1958 —originada con la caída del precio del café en el mercado externo—, que se diagnosticó improvisación, ineficacia, baja velocidad del crecimiento económico y urgencia de mayor justicia distributiva, lo que ambientó la instalación del Plan General de Desarrollo como guía para la década que comenzaba y los consecuentes planes que se formularon para la praxis gubernamental. El gasto fue primero y sobrevino entonces el afán planificador junto a los procesos gerencialistas tanto para el uso eficiente y eficaz del gasto, como para gobernar al menor costo. Ocho décadas después, aún los problemas de gestión gubernamental pasan por la planificación deficiente, subrayando la obligación de admitir como agente principal al beneficiario.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social (1961-1970) fue armónico con los requerimientos de financiación pactados en la Alianza para el Progreso, siendo que estaba vinculado con la teoría cepalina. La premisa era que sin inversiones no se sientan

las bases de acumulación primaria de capital. La estrategia fue construir algún grado de ahorro disponible, casi inexistente por las condiciones de las características sociales y económicas del país. El Estado era contemplado como un actor imprescindible y necesario para el proceso productivo con el ánimo de programar y lograr una mayor sustitución de importaciones, por un lado; y también para acelerar la expansión industrial, acomodar una reforma agraria integral y ejecutar los procesos de industrialización, por el otro.

Desde otra orilla, los cambios suscitados a partir de la génesis del régimen de bienestar, así como las orientaciones prescritas en el consenso de Washington en la posguerra, se concentraron en la profundización de la descentralización fiscal, disciplina fiscal, focalización del gasto, subsidio a la demanda y sistema jerarquizado (Giraldo, 2009, p. 31). Tales orientaciones viabilizaron los principios de la nueva gestión pública o nuevo modelo gerencial. En respuesta, la gestión para resultados de desarrollo (GPRD), nace bajo direccionamiento en respeto del mercado libre y la administración privada. Desde la voz oficial, perseguía mejorar la equidad, la eficiencia y la inducción de valor público, inclusive con alicientes mayores para los orientadores del gasto. La GPRD y sus derivaciones indujeron modificaciones a las prácticas del presupuesto, la planeación y la actividad pública en general, apegándose a los principios de administración privada, particularmente relativos a la organización del trabajo centrada en los resultados, calidad, eficiencia, incentivos, evaluación y conocimiento especializado; proyectos focalizados y comunicación estratégica; trabajo en grupo y responsabilidad colectiva.

Del modelo gerencial —forma de ejercicio de poder—, se derivó el esquema principal-agente jerárquico descendente, comenzando por organismos del orden nacional. Se han reforzado las reglas de planificación y presupuestación que madura objetivos, competencias, gestores responsables, y con ello, baja discrecionalidad e inflexibilidad de los agentes. A pesar del deber ser normativo legal vigente a través de las últimas décadas, poco pesa el espíritu participativo sustentado en la potestad de autodefinición del destino

propio ciudadano. No han sido más que configuraciones rígidas contrarias a los preceptos gerenciales, opacados por estandartes de eficiencia y eficacia, pero que constituyen obstáculos para los espacios de deliberación e interacción con el mercado y la sociedad civil empoderada; dicho esquema es intrusivo, debilita al Estado tradicional de base de cara a las transformaciones para las demandas económicas, geopolíticas, sociales y tecnológicas.

Las reformas presupuestales giraron en torno a la *sostenibilidad*, entendiéndose en términos de adaptabilidad y eficiencia. Así pues, como lo estudió Lechner (1992), la eficiencia sirvió para la legitimización política del Estado, lo que incluyó la capacidad de satisfacer necesidades de cada generación sin sacrificar la capacidad de las generaciones siguientes. La *eficiencia* se tomó desde la perspectiva del papel de los agentes en los procesos para la asignación prioritaria y el uso de los recursos en pro de resultados. Ante todo, se pide *representatividad* en aras de construir legitimidad.

En esa lógica, la planificación desde el Estado retomó altura creando condiciones para que los agentes privados fuesen protagonistas en la sinergia entre lo público y privado. Ya no debería ser la locomotora sino un apoyo; tampoco sería un "fascista desarrollista" —como lo denunciaba Santos (2014)— para obligar a las personas a mejorar su bienestar. Se superaría con el plan la visión etnográfica del desarrollo monolineal, que condujera a un ente atrasado para convertirse en uno desarrollado y sujeto a la imposición hegemónica global (p. 103); en cambio, como lo recomendó la Cepal, apuntaría a cuajar procesos propios, equitativos y a "no dejar nadie atrás" (2018a, p. 15).

En síntesis, la crisis de acumulación —pese a sus fallos— ha mostrado la capacidad adaptativa estatal, como lo expuso Jessop (2006). Con el tránsito en la década de 1970, el Estado soportó fuerzas erosivas solo para emerger retocado; debilitó su rol asignativo, pero servil; con técnicas de la *governance* comparte o cede funciones con organismos no estatales al servicio y utilidad de alguna deidad omnipresente. Este eficientismo no es otra cosa que parte de la estrategia legitimadora del cuánto y quiénes financian el aparato estatal, siendo fútil quién lo preste siempre

y cuando lo haga mejor. Las normas legales presupuestales a las que hemos llegado son en consecuencia el espejo de lo expuesto y fueron separadas así: una específica para la administración central (Decreto 111 de 1996) y otra para entes descentralizados (Decreto 115 de 1996) que habían proliferado debido a las lógicas del modelo globalizador y de competencia libre.

Planificar y presupuestar podría resultar en que nada cambie. Ni qué decir de los centros de poder disponiendo qué consumir y qué pensar, o hasta por quién votar (hecho sentido en el perfilamiento con los motores de búsqueda en línea). Tal ceguera nos hace compartir con Harari (2017) la prognosis acerca de que estamos —al menos con las nuevas "tecnorreligiones"—, *ad portas* no solamente de mayor desigualdad económica sino biológica. Agregaríamos que cada vez habrá menos *Homo sapiens* y, por defecto, permanecerá como *Homo sensibilis*, a expensas de las asimetrías del combustible más poderoso: la información, o mejor, el culto a los datos, siempre inagotables e infinitos. Los cambios avasalladores de la capacidad predictiva dejan sin piso el sistema planificador, que pasivamente apenas es instrumento tecnológico de la desigualdad relativa, por efecto de las decisiones de gasto consustanciales del burócrata de la organización pública más aislada o como parte de la mitocondria tecnológica del decisor en Silicon Valley.

El cortoplacismo (4 años) mezclado con asistencialismo planificado pasa por el sistema presupuestal en la coyuntura anual, que ayuda a reproducir el sistema global imperante, mejorando variables locales mientras se alejan aquellas regiones avanzadas en el campo científico y tecnológico[70]. Dado que no sabemos cómo será el mundo, ni siquiera en los próximos 25 años, y no se cumplió la

70 No es casual, dice el periodista Oppenheimer (2010; 2018), que mientras el 2 % de la inversión mundial en investigación y desarrollo tiene lugar en América Latina, el 28 % se hace en Asia y el 39 % en Estados Unidos. Además, complementa que 60 % de los empleos para los niños de hoy no se han creado para cuando incursionen en el mundo laboral. La complacencia marcará distancias mayores entre países. Desde antes, ya el exministro Londoño se quejaba hace cuatro décadas que, de seguir

tesis rostowniana (el desarrollo por etapas), la institución apostaría idealmente por enfocarse en empoderar, con un proyecto común propio, a las sociedades para hacerlas capaces de lidiar y adaptarse a la incertidumbre, a convertirse en estructuras proactivas e inteligentes, empezando por la flexibilidad desde la ley, para que la rienda pueda ser asumida por el ciudadano.

El peso de los agentes en la endogenización de las técnicas presupuestales

Cabe extraer algunos rasgos distinguibles en la evolución tanto de la planificación como de la presupuestación, para observar —sin agotar el tema—, la simetría de influencia de los agentes: 1) ambos son útiles como instrumentos contra la imprevisión, cada vez son más técnicos para identificar problemas causales, pero están sujetos a la expectativas del financiamiento crediticio; 2) ambos funcionan como marco técnico guía en la inserción y ejecución de la política pública multisectorial; 3) su recepción como proceso cuantitativo del plan y del presupuesto; 4) la fortaleza creciente del ejecutivo otorgado en ambos para las fases de preparación, ejecución, evaluación y control; 5) el testimonio desigual de agentes racionales interesados, exógenos y endógenos; y 6) el esfuerzo durante al menos ocho décadas para juntar planificación, presupuestación y resultados.

Veamos. Desde el abandono de las normas de corte clásico, el Estado asumió la rectoría del desarrollo social y económico, y estas fueron transformándose en normas más productivistas y humanísticas. El conocimiento científico y la postura como actor principal permitirían impulsar el bienestar del hombre como parte de la naturaleza. Cualesquiera que fuesen las circunstancias de empleo, de proteccionismo o liberalización, el tamaño estatal creció. Antes de 1936 los actores predominantes azuzaron factores que alimentaron los cambios institucionales más reconocidos, tales como la

---

las tendencias, a Colombia le demandarían 415 años igualar el PIB de la superpotencia (Arango, 1981, p. 48).

estructura sociodemográfica, el cultivo del café y banano, las inversiones públicas en transporte, el crecimiento de la clase obrera y de las ciudades y el reconocimiento de la función social de la propiedad. En virtud de lo anterior, tres hechos resaltan: 1) el esqueleto burocrático y su peso ganaron en complejidad; 2) el protagonismo del ejecutivo, que llegó hasta los organismos de planificación, tanto el DNP (1958) como el Confis, dirigidos por el presidente; y 3) la modelación institucional con miras al acceso al crédito internacional, en especial, a partir de la crisis petrolera de 1973.

La ponderación de ciertos agentes ha sido irrefutable, constituyéndose como ejemplo los efectos de la Comisión Brandt de 1972 y la Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo, en donde se incubaron normas respecto al código nacional de recursos naturales en 1974. En su aprobación los cazarentas hicieron duplicar vigorosamente, por razones de política subnacional, el número de corporaciones autónomas regionales (Wiesner, 1997, p. 181). Además, ello ensanchó el rol del DNP, de modo que la autoridad ambiental (el Inderena) se sometiera a este, quien se reservaba la iniciativa de la programación de la inversión que luego iría a ser parte del presupuesto nacional.

En materia de actores exógenos la supremacía sobre la política interna tampoco queda en la penumbra. Los organismos trasnacionales, conferencias mundiales, los prestamistas y ONG impulsaron las concepciones dominantes. Han sido grupos que se unen por valores comunes, con argumentos, oportunidades y estrategias de poder. En ellos encontramos secularmente factores dinámicos, más allá de gobiernos dispares, como la crisis de los años 30 y la importación de modelos de planificación foráneos en la década de 1950. Dando un salto a otro mojón reciente, los cambios obligados durante los años noventa, ante la situación social crítica de violencia y narcotráfico, son abonados por las cumbres internacionales, como las de Río, pero también por el modelo aperturista en desarrollo, ambientando en sumo grado la privatización y la descentralización.

Las técnicas de planificación y presupuestación no escapan del ambiente externo: desde el *line items*, el PPSB, el estilo incremental

y la GPRD. El Planning Programing Budget System (PPBS) contenía el criterio de la linealidad de las decisiones políticas, forma de racionalidad que comienza con identificar el problema, determinar los valores y objetivos, buscar las alternativas, aplicar criterios objetivos y después elegir la mejor solución[71]. Roth (2006) contradijo esa posición cuando manifestó que nunca se toma la mejor decisión sino la que parece satisfactoria (p. 90). A su vez, las primeras técnicas, excepto el presupuesto bace cero, se basaron en el incrementalismo. Por eso, la GPRD reciente viene rescatando la fusión de los sistemas planificador, presupuestación, monitoreo y evaluación, pero estrictamente siguen divorciados. De hecho, el presupuesto inicial de cada vigencia no ha contemplado la totalidad de asignaciones presupuestales y tiende a seguir caracteres graduales, a manera de la política de pequeños pasos, como si de un sistema de caja se tratase.

Razones de cómo se comportan los agentes en el plano político a lo largo de las fases pueden encontrarse en los estudios del *public choice* bajo las premisas del individualismo metodológico[72] y el *homo economicus*. Todos quieren más disponibilidad

71 El PPBS tenía singularidades del modelo de racionalidad limitada de Simon (2011). Pronto criticado porque: 1) nunca la información es completa y tiene costo en dinero y tiempo; 2) las capacidades de los decisores son variables y están abiertas a soluciones que se descartan, puesto que chocan con valores o porque son imperceptibles; 3) las técnicas utilizadas son siempre insuficientes o imperfectas; 4) por limitantes temporales; o, 5) porque los objetivos son desconocidos hasta para el mismo decisor, recreando formas incrementales.

72 El individualismo metodológico reposa en el proyecto de autonomía de cada uno, en donde cada quien viva y diseñe su proyecto de vida a su manera, diseñada particularmente y no por sus agregados, esto es, aceptar la pluriversidad, con sentido descolonizado o decolonizado (Mignolo, 2009, p. 7). Olson ha sostenido que las acciones colectivas ocurren en la medida en que la relación costo beneficio sea positiva, como expresión del individuo racional (Manzano, 2004, p. 3). El liberalismo permite el relativismo cultural en el contexto de sociedades complejas, de modo que el Estado no se abalance devorando la sociedad civil, que niegue los

de gasto y que la planificación se ajuste a ello. Es racional, por eso el agente elige más en vez de menos y es congruente con sus acciones. Claro, las colectividades no eligen, solo los individuos lo hacen (Buchanan y Tullock, p. 60). En efecto, actúan para obtener el máximo valor, la ganancia propia, y rara vez para el bien de todos. Son racionales y maximizadores de intereses que, según los arreglos, desencadenan en caza rentas, el *common pool* de los recursos, en modalidades asimilables a la tragedia de los comunes y en captura rentística del déspota benevolente (Brennan y Buchanan, 1987; Wiesner, 1997).

Conforme el *public choice* y por su lado práctico, el individuo, con su egoísmo motivador, acompaña a las burocracias responsables en ese apetito por recursos crecientes, esperanzado de su aprovechamiento puntual[73]. La misma teoría entrega explicaciones acerca del diseño de reglas formales e informales que pueden reducir la incertidumbre. En la gestión e instrumentos (contabilidad, control de gestión, presupuesto por programas PPP, GPRD) pueden canalizar valores, racionalizar el proceso de toma de decisión y motivar la búsqueda de impactos en la sociedad.

La existencia del Estado, cualquiera que sea su forma, se construye y reproduce con y por redes humanas. Son los únicos seres vivos con proyectos cooperantes flexibles y conscientes gracias al lenguaje, tal como lo ha hecho durante 4,5 millones de años. Los

---

totalitarismos y dictaduras, sean militares, religiosas, étnicas o de clase (incluyendo la dictadura del proletariado).

73 En apoyo a las teorías del comportamiento humano, la ciencia ha venido a contradecir la figura del soberano individualista, a partir de entender a los organismos vivos compuestos por algoritmos, carentes de algún yo único, modelados por los genes y presiones ambientales, que toman decisiones de modo determinista o al azar, pero no libremente. Los genes contienen más explicaciones que la psicología o la sociología de las conductas de los agentes frente al individualismo, la cooperación o las mismas decisiones en el mercado. La tecnología permite conocernos mucho mejor que nosotros mismos, tal como nos sorprenden los resultados del ADN de 23andMe (Harari, 2021; Haidt, 2019).

seres humanos pueden cambiar las formas de producción, pero guiados por la supervivencia como especie, armando redes de sentido que existen apenas en su imaginación común; pueden cambiar el régimen político, pero no eliminar el poder del ámbito de las relaciones sociales, aun cuando sean tributarias del complejo sistema global. El interés está tras bambalinas en la búsqueda prioritaria de la ventaja personal, si repercute en su propio beneficio, trátese de dinero, sexo, poder o salvación. Solo después la razón promueve el bien público en vez de los fines privados.

Sin embargo, los cambios obedecen no solamente a factores internos sino a su dinámica externa... y del pasado (Sabatier y Jenkins-Smith, 2003). Tal como el institucionalismo histórico sostiene, el peso del pasado conlleva seguir técnicas incrementales sin importar los cambios de gobierno. En fin, la herencia modela las instituciones y naturalmente las personas que componen esas *comunidades de política* responsables "que comparten un sistema similar de creencias, serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico —y que exhiben un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo" (Roth, 2006, p. 169).

Conclusión del capítulo

Una larga batalla por el poder se reproduce desde que los recursos dejaron de confundirse con los del rey para ser parte del Estado moderno. Como es un ente abstracto, una máscara, los agentes decisores que atrás se relacionan, tienen los suficientes incentivos para engordar el Leviatán sin cesar como las evidencias indican.

De cualquier modo, los desafíos colectivos siguen irresolutos y nuevos retos aparecen en el horizonte, retroalimentando los incentivos por gasto, que se introduce por el sendero de la adicción al crédito y termina con la tributación en ciclos sin fin. Todos los agentes decisores, casi sin excepción, comparten complacidos el gasto, a tal punto que se ha llegado al mayor Estado de la historia. Este se arreó severamente entre 1936 y 1945, se allanó con los avances de la planificación y en definitiva se potencializó con la

Constitución de 1991. En ese contexto, la NGP y el fortalecimiento de la ciudadanía en las fases debía servir para compensar el peso de políticos y burócratas, que se han apoyado e inspirado en los organismos externos. Con todo esto, sus *recomendaciones* se han aplicado, pero la deuda social llama a cuestionar si en efecto han sido malas prescripciones, si sus ejecutores son deficientes, o hay que cambiar la receta.

Capítulo 4.
Presupuestación posconstitucional: una larga carrera multifactorial

He visto cosas, decía Roy Batty, que el resto no creerá y vivido momentos que se esfumarán con el tiempo como lágrimas en la lluvia, mientras clamaba: ¡necesito datos, más datos para no morir! (*Blade Runner*, 1982).

Los políticos y burócratas desde el palco replican al unísono con estridencia: ¡Los tendrá, pero necesitamos gasto, más gasto, o también moriremos!

DEL ORDEN DE POSGUERRA

se forjaron comisiones especializadas que fueron protagonistas de la planificación y el presupuesto. Siendo así que sus resultados no estuvieron ausentes de los factores internacionales. Igualmente, fenómenos internos contribuyentes de la transformación política y social del país fueron cruciales en el diseño de las normas legales presupuestales recientes.

Las normas legales escritas han sido manipuladas por agentes decisores desde la burocracia y la política cuando de gasto se trata y de las formas para financiarlo. Múltiples razones se esgrimieron dinámicamente hasta la Constituyente: el bienestar y calidad de vida; la infraestructura necesaria y el gasto público social; el equilibrio y la inversión extranjera y las *ayudas* norteamericanas. El bipartidismo se cubrió del mismo color siempre que le convino al modo de conveniencia de la reproducción del capital. Así fue durante la fase del paradigma desarrollista y la mirada hacia adentro y así respondió al viraje de los años setenta. Lo había hecho

por 20 años durante el Frente Nacional[74]. Eso da cuenta del ambiente favorable que abrigó la venta de la Alianza para el Progreso, así como las *recomendaciones* del FMI a cargo de la estabilidad global corrigiendo las crisis de liquidez y las del BM dedicado a la erradicación de la pobreza, con resultados que distorsionaron los enunciados fundacionales. Sus responsables ejecutores acabaron con echar por la borda el sueño del barón Keynes.

La constituyente brotó enfrente de la presión ciudadana que jalonó partidos y presionó burócratas, pese a lo cual se confió en el ejecutivo. De allí salió más fuerte para dirigir el ciclo presupuestal, pero sobre todo para operar a un Estado gendarme robustecido. Se presentaron tres características identificables en la última generación reformadora: primero, contra el poder del Ejecutivo el agente de la política mantuvo la inflexibilidad tanto de ingresos como de gastos. Segundo, placenteramente se financiarizó el presupuesto, de hecho, la deuda no se ha atado a la gestión y a los resultados. Y tercero, la descentralización, que fue de lejos una categoría sobresaliente en 1991, retrocedió, dejando al ciudadano como un participante más formal que material. Como efecto de la ineluctable desnacionalización, sobrevino un proceso natural de concentración decisional, requerido para la sobrevivencia y reorganización del Estado nacional. Veamos en resumen el ambiente previo.

La planificación: de 1950 a la Constitución de 1991

Bases de un programa de fomento para Colombia (1949) fue el primer diagnóstico científico realizado sobre el atraso y pobreza de la nación. Los antecedentes de Currie como profesor de Harvard y

74 Después de más de 60 años de esa coalición partidista expresada en varios frentes político-administrativos del Estado colombiano, aún permanece la mentalidad frentenacionalista en buena parte de la población de Colombia.

uno de los principales cerebros del *New Deal*[75] le facilitaron elaborar un plan indicativo sobre la situación de la economía y la sociedad colombiana. Como apoyo, integraron a 14 expertos del gobierno de Estados Unidos (uno de ellos fue Musgrave, a cargo de las finanzas públicas) a los que se unieron 16 asesores colombianos. En esas 488 páginas Currie elaboró una teoría sobre el avance de los países en desarrollo que él mismo llamó *crecimiento económico acelerado*. Su vigencia como planificador fue tal que las las Cuatro Estrategias de Pastrana (1970-1974) retomaron dichas propuestas.

Luego, el Plan Decenal contó con la asesoría, determinante al fin, de la Cepal, de modo que desde la oferta inducida comenzó cuantificando crecimiento y con ellas el volumen de exportaciones, financiamiento y estrategias para la sustitución de importaciones. De acuerdo con Urrutia (citado en Mejia *et al.*, 2020) el Plan Decenal no se usó para el diseño de la política económica, su meta de crecimiento fue poco realista, aun así tuvo éxito como "maniobra diplomática para atraer capital extranjero" (p. 14).

El de 1961 (el primero de los 16 planes nacionales cuatrienales y de los siete subnacionales realizados) se concentró en fortalecer la demanda, para lo cual lo perentorio era mejorar la productividad y el ingreso per cápita. Por consiguiente, fue coherente con el proceso de desruralización como fenómeno global, y el escaso dinamismo agropecuario. El diagnóstico consideró fortalecer sectores líderes, comenzando por el de vivienda, que sería ADN del proceso planificador de comienzos de los setenta. De modo que la deficiencia de ahorros del mercado de capitales pretendió subsanarse mediante la creación de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) y la creación de corporaciones financieras. Las primeras para financiar la vivienda con tasas de interés controladas; y las segundas, como organizaciones administradoras del sistema.

75 Brillante y además famoso, Currie (1902-1993) se anticipó en 1934, en *The Supply and Control of Money in The United States*, a Keynes. Partidario de sus ideas, planteó fomentar la demanda creando dinero y asegurando empleo, racionalización legitimada y difundida como pólvora por el inglés.

Es en esta tesitura que se adelanta la reforma presupuestal (Decreto 294 de 1973) con base en facultades del Congreso otorgadas el año previo. Pero el entorno mundial drásticamente cambió y Colombia no fue la excepción de sus efectos. Alfonso López Michelsen fue elegido, sorprendiendo con las orientaciones de corte neoliberal, arrastrado pragmáticamente por las circunstancias internas y externas. Era copia del modelo que germinaba y que pronto se generalizó. La intervención del Estado no solo distorsiona los precios, sino que es errónea, y la libertad económica comienza con el libre comercio, se decía.

Las consecuencias del Plan de López las interpretaría el profesor Flórez (1982): "Como resultado, se tiene un sistema bancario neocolonial, en el cual el Estado y los grandes negocios absorben los fondos en condiciones privilegiadas y subsidiadas" (p. 74). La reforma financiera, que expandió sin control el sector casi inmediatamente se complementó con la reforma fiscal para eliminar subsidios y exenciones. El modelo, a su vez, pasó a enfatizar la planificación en contra del "síndrome de intervención", como lo bautizaría Ronald Mckinnon, epígono quien lo desenvolvió y arguyó que la competencia, de choque y sin gradualidad, conduciría al país a la senda del desarrollo.

De cara a este panorama el país había sido arrollado ya por el *mainstream* occidental. La regla de 1973, aprobada bajo circunstancias ciertamente vegetativas, quedó desde sus cimientos cuestionada para afrontar la globalización económica, la financiarización y roles distintivos por defecto asignados al mismo Estado, que marcó la crisis petrolera y la estanflación consecuente.

Aun así, el Plan de Integración Nacional (PIN) (1974-1978) siguió la misma senda. La infraestructura se dirigió a los sectores productivos siempre que ampliara el mercado interno y facilitara la competencia en lo internacional. En cuanto al sector estratégico había que bajar la dependencia del mercado volátil[76]. De otro lado,

76 Diego Otero (en De la Torre, 1982) recuerda que Colombia estaba importando petróleo cuyo precio saltó de dos dólares antes de 1973 a 40 dólares a final de la década, afectando profundamente la balanza comercial, y

elocuentemente planteó desarrollar la política social y después de las experiencias del siglo XIX encauzar al país en un proceso de descentralización económica y regional.

El plan de desarrollo de comienzos de la década de 1980 basó su financiamiento en deuda pública. Turbay Ayala la multiplicó por 2,5 veces en su cuatrienio. Al mismo tiempo adelantó una propuesta de reforma fiscal para reestructurar las transferencias intergubernamentales que había sugerido la Misión Bird-Wiesner (1981), pero cuya implementación comenzó bajo la administración de Betancur mediante el situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas.

Para el sistema presupuestal se recomendó adoptar un sistema de caja y no de competencia, aun cuando informes similares venían ya desde misiones anteriores. En aras del control del gasto se sugirió limitar el número de adiciones y en especial aquellas que se efectuaban cuando el Congreso se encontraba en receso. Se consideró, sin éxito, romper con la enorme inflexibilidad de las rentas y en cuanto a las de destinación específica —que cubría alrededor del 50 % de los impuestos nacionales—, se proponía una relación de causalidad entre origen y destino del tipo tributación cafetera (Junguito y Rincón, 2007, p. 262). Entre tanto, del lado de los ingresos, la carga tributaria se fortaleció. El volumen de impuestos ya se había multiplicado por siete entre 1973 y 1981, gracias al énfasis de los tributos indirectos cuya participación se trepó de 39,4 % en 1973 a 54,4 % en 1981, superando ahora la histórica importancia porcentual del impuesto a la renta y complementarios.

El ambiente adverso mundial presionó medidas fiscales adicionales y el reacomodamiento desesperado del endeudamiento público. Como salida parcial, la administración Betancur (1982-1986) implementó el impuesto al valor agregado (IVA), sustituto del

---

que la débil infraestructura era de tal magnitud que el PIN planteó aumentar de 5 a 8 el número de teléfonos por cada 100 habitantes, por un lado; y del otro, consideró priorizar las inversiones en el sector energético para afrontar las amenazas de apagón general y sus consecuencias para el sector residencial y productivo (p. 140).

impuesto a las ventas, y ajustó otros impuestos indirectos (Ley 50 de 1985) e hizo efectivas las medidas de la Misión Wiesner-Bird para fortalecer los fiscos territoriales (Ley 14 de 1983 y Ley 12 de 1986). Consiguió que las empresas públicas redistribuyeran parte de sus excedentes como poleas del presupuesto para la administración central (sosteniendo que era inaceptable impulsar una parte del esqueleto gubernamental rico en cuanto sus ingresos surgen de precios de mercado), draconianas acciones de ajuste que estuvieron convenidas y monitoreadas por el FMI, en un proceso que llevó al país a superar temporalmente la crisis de sostenibilidad de la deuda.

Precisamente la deuda externa fue la fuente histórica principal a la que acudieron los gobiernos a lo largo de la vida republicana, acentuándose en el contexto mundial en la década de 1980. No fue más que una forma de hacer transferencias intergeneracionales. A pesar de las manifestaciones e instrumentos para limitar el endeudamiento externo, los gobiernos fueron propensos a aumentar el gasto mientras que los prestamistas acudieron dispuestos a suministrarlo, concentrándose en el FMI como prestamista con el 29 % de la deuda total en 1990.

En 1986, ya durante la administración Barco, se adelantó la modernización del Estatuto Orgánico y se desarrolló el concepto de presupuesto complementario y su financiación, haciendo imperioso su trámite mediante el Congreso, puesto que lo tradicional era su incorporación por decreto del ejecutivo. Se proponía substituir el sistema de competencia vigente por uno mixto, de caja en ingresos y causación en el gasto. En materia de recaudos, con la Ley 75 de 1986 se consiguieron aumentos en los recaudos tributarios, especialmente de IVA, además de simplificar el proceso tributario.

Lo observable en la historia de los años ochenta ilustra la tensión aspiracional por controlar gastos estatales y compromisos clientelares. El Congreso, como un celoso herrero, eslabona las cadenas. La inamovilidad de fuentes, desde la ley, creó ingresos y condicionó destinos. Pero esto no solucionó el problema fiscal. La dinámica de gasto y los déficits recurrentes llegaron al 7,8 % del PIB en 1983, generando inflación e inestabilidad. El gobierno

Betancur por tal motivo instaló la Comisión del Gasto Público, supeditada a monitorias periódicas del mismo FMI e inspiradas en medidas promercado y acciones maquilladas de iliquidez, originadas en la racionalidad de los prestamistas para prestarle a alguien potencialmente insolvente. De modo concordante con la corriente gerencial pública que irrumpió en el mundo anglosajón, la eficiencia, competencia y privatización apoyaron el rediseño de las nuevas reglas presupuestales que se movieron para dinamizar un nuevo modelo.

Belisario Betancur Cuartas ejecutó Cambio con Equidad (1982 a 1986) apuntando a la reactivación de la economía con estabilidad de precios, durante una coyuntura que no pocos evaluaban como clave para romper las similitudes de país fallido. Por eso su sucesor, Virgilio Barco Vargas (1986-1990) mediante el Plan de Economía Social se enfiló en erradicar la pobreza y mejorar el campo. Y si bien al final de este gobierno se adoptó la Ley 38 de 1989, orgánica de presupuesto, fue modificada muy pronto por efectos de la Constituyente (1991). Claramente no emergió de alguna singularidad sino del resultado histórico evolutivo de la institución presupuestal. No era un diseño nuevo, había reglas preexistentes con la energía incidente en los cambios deseados y encaramados en meta categorías duraderas.

Factores seculares de la presupuestación (1923-1991)

A la reforma del sistema de 1923 le siguieron cinco sustanciales estatutos adoptados a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI, implementados, como lo veremos, verticalmente bajo la coacción *ilustrada* de comisiones enviadas desde la metrópoli. Las Leyes 34 de 1923 y 64 de 1931, el Decreto 164 de 1950 (dictado según atribuciones de Estado de Sitio), el Decreto 1675 de 1964; el Decreto 294 de 1973 y Ley 38 de 1989 que pronto se modificó por efectos de la Constitución de 1991. Desde 1931 no se aprobaron estatutos de presupuesto orgánico mediante ley sino hasta 1989, cuando el Congreso reasumió su potestad. Lo normal fueron decretos legislativos.

La norma legal orgánica de Kemmerer I (1923)

Fue durante el gobierno de Pedro Nel Ospina (1922-1926) que la misión presidida por Edwin Walter Kemmerer acompañó el proceso de lo que sería aprobado mediante la Ley 34 de 1923. Convirtió la norma en un genérico mecanismo de programación, ejecución y control presupuestal, con el cual la responsabilidad se atribuyó al Ministerio de Hacienda como agente directo del ejecutivo.

En procura de un entorno financiero confiable del mercado, entre otras determinaciones lo dividió en rentas o ingresos (sistema mixto que computa renglones según promedio de los tres años anteriores); y presupuesto de gastos o ley de apropiaciones cuya ejecución se somete a certificados previos expedidos por el contralor general. Dividió los ingresos en impuestos, servicios nacionales, bienes nacionales e ingresos varios; y los rubros de gasto público en ordinarios (sueldos, servicios contractuales, construcciones de obras no productivas de rentas, colonización y misiones, materiales y provisiones, intereses en servicio de la deuda pública, pago de préstamos por anticipos de rentas, entre otros); además de los gastos extraordinarios (amortización del servicio de la deuda pública, y los de construcción o adquisiciones de empresas públicas productivas de renta).

Definió el presupuesto como cálculo de rentas probables que se recibirán y de las sumas que deban gastarse para el servicio del gobierno durante el año siguiente a la reunión ordinaria del Congreso, en forma tal que aparezca superávit o déficit probable. Por ello prohibió a aquel abrir créditos adicionales o suplementarios por iniciativa propia; limitó el de gastos ordinarios al tope del de rentas aprobado; y finalmente, limitó la iniciativa del legislativo en relación con el gasto, al tiempo que eliminó la competencia del Congreso para eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno.

Había condiciones específicas que obligaron las medidas. Respondieron a la anarquía sobre los recursos recaudados en los siete departamentos de Colombia (divididos en provincias y cantones). Para colmo, en años previos a la reforma los congresistas profusamente indujeron gastos para obras regionales sin cupo, los

cuales eran legalizados como hechos cumplidos mediante leyes aprobadas bajo el beneficio del voto mutuo.

Se adoptó la Ley Orgánica del Banco de la República (Ley 25 de 1923, que amplió la Ley 30 de 1922) avalada por las entidades bancarias comerciales del país luego de una década de discusiones y un siglo de maduración[77]. El origen estadounidense de la Misión Kemmerer coincidió con el destino del café exportado a ese país, que creció al 95 % en la primera mitad de la década de 1920, equivalente al 32,2 % del total de exportaciones colombianas (Villar y Esguerra, 2007, p. 90). Kemmerer, forjado en las aulas de Stanford había sido contratado en 1922 para liderar la iniciativa que, lejos de ser un hecho aleatorio, concretó el deseo de la organización bancaria de cambio de siglo (Avella, 2009, p. 64). Llenaba dos vacíos: primero, construía una institución garante del crédito regular, con capacidad de mitigar la incertidumbre monetaria vivida por parte de las élites, fortalecidas desde la segunda mitad del siglo XIX. Segundo, respondía a la implosión del modelo hacendista exportador concentrado en la expansión cafetera a comienzos del siglo XIX y la inversión extranjera, sobre todo estadounidense, que crecía mientras Europa esparcía el humo de la guerra. La hora de una reforma institucional para subsanar tantas críticas la resumió Marco Palacio (2009):

> En balance, hacia 1910 la amortización del papel era un fracaso. El sistema concebido para pasar el patrón oro falló en esos años por varias razones: desorganización y penurias fiscales, favoritismo, corrupción, clientelismo... El Banco Central que

77 Replicando a Alexander Hamilton que propuso un Banco Central a semejanza del Banco de Inglaterra, en Cúcuta (artículo 55 de la Constitución de 1821) se dio atribuciones exclusivas al Congreso para "establecer un Banco Nacional". El artículo 120 de la Constitución de 1886 la amplió para "organizar el Banco Nacional, y ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes". Por efectos de la desconfianza pública el Banco Nacional de Núñez (1880) y el Banco Central de Reyes (1910) tuvieron corta vida.

> mal podía disimular sus parecidos con el Banco Nacional de la Regeneración y que a los ojos de muchos elementos influyentes de la comunidad mercantil era una oficina de tesorería del gobierno: un escándalo. (p. 380)

La Ley 34 de 1923 derogó el código fiscal de 1912 y logró establecer una clasificación algo más precisa. En el capítulo de ingresos separó los impuestos de "otros ítems" como ingresos por servicios y bienes; separó el gasto en ordinarios (burocracia, servicio a la deuda, construcción de obras no generadoras de renta, empréstitos por acuñación de moneda) y en extraordinarios (amortización de la deuda, construcción de obras generadoras de renta y adquisición de empresas generadoras de rentas). De hecho, se desmarcaron las funciones de recaudo de las funciones de pago. La clasificación genérica de la categoría impuestos no mostró necesidad de subclasificar los directos como indirectos; precisamente, las reformas tributarias no eran habituales pues aparecerían en la palestra prolíficamente desde la década siguiente.

En cuanto a gastos, no se separaron los de funcionamiento del resto ni se descompusieron los intereses y amortizaciones. No se veía utilidad en identificar *quién* aporta, mucho menos para cuantificar el tamaño estatal o sus límites. No resultaba sorpresivo que la praxis se impusiera sobre la regla formal. Así que sería, por vez primera, hasta la reforma constitucional en 1945, que se manifestó la obligatoriedad del presupuesto equilibrado desde el momento de votarlo. Había sido sugerido a Roosevelt desde el primero de sus cuatro mandatos (1933), como lo recuerda Galbraith, para "no jugar con la inflación de la moneda" (1975, p. 222).

Factores y prioridades de la hegemonía política en la reforma de 1923

Tres colosales factores marcaron la cultura política del país en la segunda década del siglo XX: la Revolución Francesa que daba cuerpo a las ideas republicanas liberales, el proyecto socialista, y las denominadas derechas. El mundo industrial vivía transformaciones sin precedentes, comenzando por la aceleración

del desarrollo urbano y, con ello, la conformación de un *stock* de mano de obra que traería cambios tanto en el sistema del sufragio como en nuevas luchas por derechos civiles. Igualmente se tenía la esperanza de recaudar la indemnización por la pérdida del Canal de Panamá. En lo interno, las normas presupuestales precisaban de un diseño que contrarrestara las hiperinflaciones vividas a lo largo de la *Regeneración* y sentara las bases para el accionar público ordenado y capitalista, intimidado desde Moscú.

Fueron tiempos de intervención económica estatal bajo el imaginario de su esencialidad como actor. Ya no era suficiente que las demandas sociales se solucionaran por agentes particulares, marginalmente prestados por instituciones de caridad u organismos de apoyo mutuo, en momentos que el producto interno bruto per cápita de Colombia era todavía similar a la primera etapa republicana (Caballero, 2016, p. 44), y en el que se había conectado la minería con el comercio permitiendo una base de acumulación de capitales, próxima al apogeo minero, el café y el comercio en expansión, siendo suficiente argumento de la plataforma económica como para interesar cambios institucionales plasmados en la reforma del consultor estadounidense.

Sin embargo, llevado por las circunstancias, la economía del país se mantuvo dependiente del vaivén externo y su financiamiento altamente sensible a los tributos indirectos. Antes de 1923 y junto al éxito de los postulados de la ortodoxia, las caídas de la demanda de productos primarios en el exterior como las pérdidas de los términos de intercambio, los desequilibrios se taponaron temporalmente con emisiones desesperadas y accesoriamente con crédito externo.

Avanzó a lo largo de las décadas siguientes la *sustitución espontánea*, ineludible camino en el cual el desarrollo industrial incipiente se superpuso a la vulnerable actividad cafetera que ambientó un mercado interno (Furtado, 2001, p. 139; Giraldo, 1996). Insuficientes resultaron los recursos de la indemnización. En fin, durante el proceso, los agentes decisores sopesaron costos y beneficios de los recursos del crédito, y con ello se avanzó hacia un anillo superior de la espiral del endeudamiento, a tal punto

que el saldo de la deuda en 1928 se multiplicó por nueve veces con respecto al nivel de 1923, y la deuda externa alcanzó los USD 164 000 000 en 1933 (Marichal, 2014, p. 188), aun cuando era cinco veces menor que Argentina, ubicándose en los puestos sexto y segundo respectivamente en el *ranking* de los más endeudados de América Latina.

La segunda reforma orgánica de Kemmerer (1931)

La precaria estructura económica basada en la tenencia de la tierra se enfocó en materias primas y bienes propios del modelo hacendista exportador, exiguo para financiar al Estado de manera estable. Por eso, a los recursos extraordinarios recibidos como indemnización de Panamá se les agregaron recursos del crédito, principalmente externo, de origen estadounidense, que llegaron a representar 6,4 puntos del PIB (Junguito y Rincón, 2007, p. 248). La dependencia de insumos primarios agravó el caos, y los gritos del jueves y del martes negro del Bajo Manhattan neoyorkino agudizaron la caída. Sorpresivamente, la inflación fue apenas cercana al 10 % anual. Luego, ante el conflicto con el Perú (1931), que exigía ingentes recursos, se adoptaron tributos adicionales que por agotamiento de los flujos financieros precipitó la declaratoria de morosidad de la deuda externa entre 1931 y 1935 (como lo hicieron otros 13 países latinoamericanos). Las sobrevinientes medidas obligaron a reducir el dinamismo de los gastos, a enfatizar la centralización fiscal y con ello la pérdida de la ya escasa autonomía territorial. Ante el riesgo fiscal inminente y por recomendación del mismo Kemmerer, se avanzó sobre esquemas por antonomasia regresivos, de modo que hacia 1935 se duplicó el recaudo del impuesto directo, pero se triplicó el peso de los impuestos indirectos (a los cigarrillos, timbre y gaseosas).

En lo interno, de modo inexorable, el Partido Liberal (1930) había accedido al gobierno. Tras cinco décadas de *hegemonía conservadora* se abrió paso la República Liberal que terminaría en 1946, pero que llevaría a las reformas sociales más reconocidas. Se aceleró la transición demográfica que mantendría altas tasas de natalidad hasta el cambio tendencial a finales del siglo XX

(Flórez y Romero, 2010). En cuanto a la conflictividad social, por un lado, se habían presentado dos huelgas petroleras entre 1924 y 1928, además de la huelga de obreros bananeros y su tremenda represión. Por el otro, la Iglesia católica en un país monoteísta y acompañante incondicional del conservatismo alimentó el debate anticomunista. En respuesta a la turbulencia, sectores liberales canalizaron el protagonismo reivindicatorio de las demandas sociales. Ambos partidos en confrontación manipularon la democracia. No era la primera vez que los actos surgían del mismo remolino de fuerza y del carácter centralista de la Constitución de 1886, que sobrevinieron, según los conservadores, en reacción a los males federalistas de las décadas previas.

Las tenues coaliciones explotaron en 1932 con la ruptura del consenso bipartidista de la política internacional. El conservatismo había sido hegemónico por cincuenta años, apoyado en los triunfos militares de 1885, 1895 y 1899; entre tanto, los conflictos políticos regionales y locales aumentaron de intensidad sin que la institucionalidad política se consolidara. De hecho, ese gris maridaje entre política y conflictos fue denominada por el historiador Gonzalo Sánchez como *democracia armada*. El efecto del ciclo de guerras y revueltas vividas a lo largo del siglo XIX aún estaban presentes en la ritualidad de los episodios de no pocas localidades de país. La Iglesia católica, como lo desarrolló Guerrero (2014), desde el púlpito fue evangelio políticamente útil, y rubricó para las décadas subsiguientes la defensa del *orden*, de las tradiciones familiares, su rol civilizador, los peligros del comunismo y la *anarquía liberal* (p. 331). Así pues, este ideario, junto al lenguaje de identidad, se alineó con el conservatismo igualmente cercano al de la virtud cívica y ciudadana, mientras que el lenguaje socialista abrazó el discurso del igualitarismo, el cual, no asombra, estaba más cerca de los derechos de abanderados por el liberalismo.

Las repercusiones de la crisis de 1929, la Masacre de las Bananeras el 6 de diciembre de 1928, el fin de la "danza de los millones", y el conflicto con Perú fueron eventos decisivos de los primeros gobiernos liberales, mas no los únicos. El Partido Socialista Revolucionario nació en 1926, y en lo externo, crecieron

los síntomas del fascismo. La defensa de la democracia como forma del Estado, inmersa en la cultura política frente a los totalitarismos, no fue unánime. Mientras que unos partidos enfilaron con el franquismo en aras de la unidad nacional y el orden, la República Liberal coloreó su legitimidad con los sectores populares, la izquierda y los sindicatos, a tal punto que López en 1936, líder connotado del poder económico, copresidió la marcha del Partido Comunista.

Los hechos del entorno inmediato fueron suficientes para que la institución presupuestal fuese repintada de urgencia. La Ley 64 de 1931, expedida durante la Administración de Enrique Olaya Herrera, lo dividió en rentas y gastos. Estableció como categoría a los *nuevos ingresos*, sin especificar si esta incluía únicamente entradas por concepto de rentas o comprendía también créditos. Enumeró partidas para facilitar su contabilización y control; también consagró el equilibrio (al final del ejercicio) como principio formal. Incorporó la reserva presupuestal, creó por vez primera las categorías relativas a impuestos directos e indirectos, se dispusieron requisitos complementarios para tramitar créditos adicionales o suplementarios; y se permitió al ejecutivo reducir partidas cuando el legislativo no lo aprobara oportunamente.

La reforma fue adelantada en medio de la crisis financiera internacional agravada por el fin de la bonanza cafetera a inicios de 1928, junto a la fragilidad de las materias primas, repercutiendo nociva e inmediatamente en el tributo aduanero, fuente básica de financiamiento presupuestal. La dependencia del grano hacía previsible el estallido de la burbuja (Caballero, 2016, p. 115). A fin de cuentas, los recursos naturales y las materias primas no habían sido sinónimo de riqueza por sí solos, pues luego de satisfacer necesidades concretas y básicas, se transforma en riqueza con el conocimiento aplicado, con tecnología que permitiera su uso útil. Y de eso, como de capitales, escaseaba el país. A falta de préstamos externos se financió por medio del sistema bancario local. El crédito externo, interrumpido antes de la quiebra bursátil, volvería tímido y precavido al extremo, como sustituto en 1933, para lo cual

el Banco de la República reforzó su rol fiscal intervencionista, y como abandonó el patrón oro (1931) emitió moneda para financiar el déficit, gracias a que en la reforma de la institución de ese año sustituyó —como lo hicieron los estadounidenses, británicos y la mayoría de países de la región latinoamericana— el patrón de cambios oro por el simple patrón de cambios, después de que las reservas internacionales estrepitosamente cayeron 65 % (Bulmer, 2017, p. 192).

El patrón de cambios oro ya se había utilizado desde finales del siglo XIX en el Mundo Occidental. Ante la primera guerra las reservas de los países miembros no estaban en metálico y escaseaba. La salida forzada fue la combinación de la libra esterlina y el dólar que sí estarían respaldadas por el preciado metal. Inglaterra lo había abandonado en septiembre de 1931 en momentos en que Estados Unidos acumulaba oro como pocos. El dólar estadounidense se impuso definitivamente en 1944, cuando el Bancor —divisa internacional propuesta por el mismo Keynes—, fue vencido en Bretton Woods. Con estos acuerdos, los países latinoamericanos aumentaron la dependencia respecto del país del norte. El patrón oro como medida para emitir moneda por parte de los bancos con respaldo en metálico se había inaugurado con los banqueros e inversores ante la crisis financiera (1890-1892), obligando a que los bonos externos fueran pagaderos en oro, o su equivalente en libras esterlinas, francos o marcos. Argentina y México lo habían acogido en 1899 y Colombia lo hizo en 1905 como antídoto a la desmesurada emisión de papel que alentó flujos de capitales, pero lo cual llevó la deuda externa a 4,1 millones de libras en 1914, casi 40 veces menor que el país austral (1 % de la deuda latinoamericana). Al final, la eliminación del patrón oro se legalizó en definitiva mediante la Ley 167 de 1938, cuando se redujo el contenido de oro de la unidad monetaria nacional, sin requerir proporcionalmente del metal como garantía de circulación y financiamiento presupuestal.

Ahora bien, la guerra con el Perú presionó aún más el gasto y, al tenor de la mayor capacidad mediática creciente, apremió el déficit, pues ante su declaración no hubo nervio opositor que

se resistiera. Al grito del líder de la oposición conservadora para que hubiese "paz en el interior y guerra en la frontera amenazada" la unidad nacional no reparó en los planes de choque fiscal. El instrumento fue usado para financiar los gastos extraordinarios de guerra, pagado a la postre por las familias y firmas en general, cuando los efectos inflacionarios superaron el 40 % anual ya para la mitad de la década de los treinta. Justamente el financiamiento del déficit —por la vía de aumento de deuda externa— fue parte del debate central del proceso político desde entonces, arropado con el éxito de las propuestas keynesianas y el derrotero intervencionista del *New Deal*.

El país adelantó reformas presupuestales llevado por requisitorios insaciables de mayores y nuevos ingresos, ante la importancia otorgada al gasto estatal. El endeudamiento fue de nuevo la alternativa más preferida. Colombia nadaba en la crisis económica de su balanza comercial, el PIB deprimido y la inflación desembocada (Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 134). Esto fue lo que alimentó el apoyo de la banca prestamista a apuntalar la extrema ortodoxia mediante la Ley de 1931, para equilibrar y sostener el nivel de endeudamiento público mediante el mercado bancario interno (Avella, 2009, p. 191; Bulmer, 2017, p. 209), lo cual no fue más que una simple formalidad, y como fue tradición en la aplicación legal, los gastos ordinarios siempre superaron los ingresos corrientes.

No importó la manifestación expresa acerca del deber del Ministerio de Hacienda para conservar el equilibrio. La segunda reforma Kemmerer (1931) dio flexibilidad al estricto equilibrio clásico —desde cuando facilitó realizar gastos adicionales y abrir la posibilidad de exceder apropiaciones si se avizoraban nuevas rentas—, si acaso emparejándolo con el ciclo. La Ley de 1923 no había modificado el carácter obligatorio de parte del gobierno, para presentar presupuestos equilibrados, ni otorgó mayor flexibilidad a la fórmula de cálculo de los ingresos, pero abrió la puerta para su desequilibrio en la fase de ejecución si al final se corregiría. Con todo, la legislación y la metodología para calcular eran poco satisfactorias. Los gobiernos, abiertamente en contra de lo preceptuado en la ley orgánica, incluyeron repetidamente en

el presupuesto gastos a financiarse con crédito e ingresos inexistentes, conducta cada vez más habitual para soportar los siempre crecientes gastos adicionales.

Con la reforma se fortaleció al ejecutivo, el centralismo[78] y el control. Acusando a su contraparte de inmoral, el ministro de Hacienda asumió la conducción presupuestal dando inicio al sistema jerárquico descendente y reforzando el principio de anualidad del gasto. La anualidad, adoptada desde 1923, se retoma, sujeta a los compromisos factibles a los recursos máximos *apropiados* en cada periodo. De otro lado, de cara a fortalecer el rol del control a través de la Contraloría General de la República (también creada con la Misión Kemmerer en 1923), se hizo coincidir la vigencia con la del año calendario.

Desde luego, la resaca de la Gran Depresión se extendió y durante el gobierno Pumarejo (1934) se avivó el debate sobre la función social de la propiedad (instaurada en la Constitución española de 1931, posteriormente replanteada frente a la sublevación franquista de 1936), y afloraron las tensiones sociopolíticas a lo largo del subcontinente, padeciendo golpes de Estado y sublevaciones en casi todos los países (Marichal, 2014, p. 185). En respuesta, Pumarejo animó, por necesidad, el aumento tributario del impuesto a la renta (más progresivo, en términos recientes), pero también adoptando otros impuestos directos (el exceso de utilidades y el de patrimonio) relegando los ingresos tributarios indirectos de aduanas de su talla histórica. Estas decisiones llevaron a mejorar recaudos en mayor proporción del gasto que se desplomó, con lo cual las finanzas del país arrojaron etéreos superávits coyunturales que apalancaron la economía hacia los caminos de recuperación.

78 El mismo Avella (2008) había mostrado que, durante el periodo comprendido entre la gran depresión y 1950, menos de la mitad de los ingresos pertenecían al nivel central. De él se puede inferir que, si hablásemos de descentralización fiscal, la Nación ganó la mitad de su peso relativo respecto del nivel subnacional al pasar del 40 % en 1930 a 80 % en los años ochenta, cuando se comienza a revertir el proceso.

Los gastos prioritarios, ahora llamados "de formación de capital", fueron clasificados como extraordinarios. Pero en los años treinta el presupuesto había adquirido más rigidez y manejo operativo alrededor del ejecutivo. Esto sirvió para acomodar con prolijidad las obligaciones con los acreedores extranjeros, aun cuando no evitó la moratoria de pagos en aquel primer quinquenio, obligando a cuatro renegociaciones que se alargaron hasta 1949 para reducir el servicio, en medio del rescate del *buen vecino*, tal como se vieron presionados al menos 19 países más a lo largo de América Latina y el Caribe (Marichal, 2014, p. 188) con los banqueros y políticos de Washington, Londres y París.

Se dejó atrás la axiomática confianza en el liberalismo clásico; en cambio, los desajustes y sus efectos en materia cambiaria y monetaria se enfrentaron directamente por el Estado. Casi como anticipándose a la más famosa publicación de Keynes, se hizo plausible comprometer recursos superando el cupo presupuestal, usado como instrumento para la expansión de política económica. El mismo Kemmerer (Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 135) resaltaba el déficit fiscal del 50 % respecto del presupuesto nacional apurado por las circunstancias. Se persiguió un ajuste gradual y orientación selectiva del gasto enfocado a obras generadoras de empleo que incidieran en la magnitud del hueco, a tono con las medidas procíclicas como efecto de la crisis mundial, pero también, para que sirviese de apoyo a los grupos organizados del sector privado, en especial los exportadores (Avella, 2009, p. 257; Bulmer, 2017, p. 121).

La era de mayor dirigismo económico y monetario institucionalizado se remachó en la reforma constitucional (1936), que entre otras medidas intervencionistas decretó la asistencia pública como función del Estado. La potestad alcanzó para intervenir por medio de leyes la explotación de industrias o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo (artículos 16 y 11 respectivamente, del Acto Legislativo n.° 1 de 1936). Como concluye Guerrero (2014) fueron más significativas las batallas imaginarias, las del discurso político que las del campo de lucha en la frontera con el Perú (p. 98). En consecuencia, el

instrumento se adaptó comenzando con su estructura. Por tanto, desde 1923 formalmente (en verdad desde la década de 1910) se presentaba el presupuesto de gastos de manera consolidada, apenas bajo unos doce rubros asimilables a los ministerios, siendo "administración y hacienda" el de mayor representatividad y llegando a constituir el 80 %. Por la misma calzada, Avella (2008) mostró progresivamente la ganancia porcentual de la inversión, en especial los gastos en educación y salud, infraestructura y fomento.

Para la ortodoxia resultaba indispensable equilibrar el presupuesto, tendiente a controlar la expansión monetaria y generar confianza necesaria a los prestamistas. Era urgente el crédito externo para compensar el desequilibrio externo corriente y hasta se acudió a un esquema contraccionista. Acorde con sus formas, en 1944 se "corrigió" el defecto al introducir mayor amplitud, y de paso, se abandonó la rígida fórmula de cálculo de las rentas, dejando en libertad al gobierno para realizar sus propios cálculos con base en apropiaciones, siempre y cuando presentara justificación adecuada y suficiente. Al mismo tiempo, coincidiendo con el final de la Segunda Guerra Mundial, el Congreso asumió (Acto Legislativo 1 de 1945) la fijación de planes y programas enfocados en el fomento de la economía nacional y en obras públicas, que debían definirse en un nuevo esquema de interrelaciones con el sector privado organizado (Avella, 2008, p. 301).

Norma legal orgánica de 1950: entorno y componentes característicos

A la cumbre de Bretton Woods asistieron 730 personas de 44 países, incluyendo la pírrica representación latinoamericana, porque al final fue concluyente la propuesta estadounidense en el diseño de la nueva arquitectura financiera. El dólar se tomó como moneda de referencia, siendo detonante para que la Unión Soviética se deslindara del FMI. Ahora bien, sin un mercado de venta de bonos exitoso, la región y por ende Colombia no fueron objeto del financiamiento requerido, sino que se generó de manera interna, hasta el punto de que la deuda externa colombiana se duplicó en solo quince años (USD 171,4 en 1945 a USD 376,8

millones en 1960), pero se multiplicó por cuatro en 1970 al llegar a USD 1297 millones (Marichal, 2014, p. 226). Otra historia se escribió desde su inflexión en 1973.

Sí. Sorpresivamente con la posguerra los prestamistas externos apretaron los egresos meticulosamente, y para compensarlo se acudió al financiamiento interno mediante medidas monetarias laxas e inflacionarias. Sería por necesidad que en los años sesenta el protagonista occidental de la Guerra Fría aclimató la creación de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), la Alianza para el Progreso y préstamos focalizados para bienes sujetos a las redes proveedoras de partes e insumos de Estados Unidos. Además, nacida del seno de la OEA, el capital del BID (1960) también fue origen de sus aportes.

En concreto, esta fase de normas de presupuesto inició con el decreto legislativo 164 de 1950 bajo la presidencia de Mariano Ospina Pérez, que cambió la organización de los ingresos en rentas y gastos. Las rentas fueron clasificadas como: 1) contractuales-actividades de orden civil, comercial o económico, concesiones y bienes servicios suministrados en interés particular, ocasionales e imposición directa, indirecta y por tasas de multas; 2) recursos del balance del tesoro (superávit fiscal, cancelación de reservas y otros); y 3) recursos del crédito (empréstitos a largo plazo interno y externo).

Obviamente la reforma tocó de inmediato el gasto. Se clasificaron en: 1) gastos ordinarios (sueldos de personal de planta, dotación de elementos esenciales, dietas y gastos de congresistas, cancelación de obligaciones contractuales, servicios de la deuda pública, entre otros); 2) gastos de fomento o secundarios (marcha de la administración y desarrollo); y 3) gastos extraordinarios (ocasionales, incurridos por guerra exterior, conmoción interna y calamidad pública).

El decreto legislativo reorganizó el proceso de estudio, discusión y aprobación por parte del Congreso. Estableció lineamientos para la preparación del decreto de liquidación; determinó tomar como base los reconocimientos para proyectar ingresos y sobre parámetros específicos (máximo el 10 % y mínimo el 30 % de

los cálculos del periodo inmediatamente anterior); estableció, con la finalidad de asegurar el equilibrio, los acuerdos de obligaciones y de gastos en la ejecución del gasto; permitió a las entidades adscritas y vinculadas a la Nación mantener presupuestos propios; y finalmente consagró el principio de la universalidad para la fase de preparación.

La reforma de 1950 básicamente reestableció el sistema mixto que ya había sido contemplado en 1916 (Ley 7), durante plena hegemonía del Partido Conservador, el cual había regresado al poder recientemente en 1946. Entonces, el ejecutivo ganó iniciativa en la medida en que la preparación se basó en montos recaudatorios efectivos del año anterior o anteriores, pudiendo adicionarlos en 10 % o reducirlos hasta en 30 %. Este procedimiento mixto nació de la propuesta del Comité de Expertos designado por el gobierno para acomodarse a las perspectivas económicas cambiantes coyunturales y que se adoptó en 1950 (Decreto Legislativo 164), aceptado sin resistencia por políticos y ejecutores, en cuanto los estimativos gubernamentales podían ser acrecentados mediante inclusión de partidas regionales del tipo caza rentas, o la inclusión de nuevas rentas al final de cada ejercicio.

El sistema mixto, como procedimiento para la estimación de las rentas públicas, se sujetaba al comportamiento histórico inmediato no apto para lapsos de recuperación y dinamismo, cuando se generaban mayores rentas o para acciones fiscales de corte keynesiano. Esta se contrapone al sistema de evaluación directa y al sistema automático. En efecto, el sistema directo es más elástico, reposa en las perspectivas que puedan influir en el cálculo rentístico para la nueva vigencia y encuentra inspiración en las legislaciones de Inglaterra, Francia, Alemania, así como, en general, en economías más desarrolladas. Ya había sido probado con la Ley 33 de 1892 junto a la presentación equilibrada al Congreso. El sistema automático o de promedios, en oposición, se basa en el cálculo de cada fuente rentística del año anterior o en el promedio de dos o tres años anteriores, conocido como sistema del *penúltimo año*, como el que usó Francia en buena parte del siglo XIX y comienzos del XX.

Aquella norma orgánica presupuestal de mitad de siglo quiso controlar las abruptas recargas sobre el gasto. El Banco de la República pasó de simple dispensador a asignador de crédito, alejándolo de las premisas básicas de su creación. Igualmente, soslayando la norma legal —principio de universalidad—, proliferaron los entes descentralizados con presupuestos separados del instrumento principal. Comenzó una especie de *sarcopenia* que no restó músculo al nivel central, sino que reacomodó competencias. Además, las medidas monetarias, buscando estabilidad y correspondencia con los gastos, fueron otro llamado a reconsiderar los gastos balanceados, sujetos a rentas claramente identificadas, en vez de emisiones de moneda dirigidas por una banca central monopólica cada vez más poderosa. Pese a ello, la regla del equilibrio de corto plazo o de periodo, tomada incluso para controlar la inflación, tuvo poco éxito, mucho menos durante la dictadura Rojas, pues la tentación llevó a multiplicar el gasto con los déficits obvios.

Como eran recurrentes, en consecuencia, los déficits predominaron debido a la mimada estrategia de aumentar gasto y, por ende, la perspectiva asignativa, máxime ante un modelo exigente de un cuerpo administrativo armonizador del sistema de acumulación. Si bien la década de 1950 arrojó las mayores tasas de crecimiento poblacional de todo el siglo XX, mientras la urbanización se hizo más intensa, el gasto comenzó a insinuar cambios estructurales hacia demandas educativas, sanitarias y de infraestructura que durarían en las subsiguientes décadas.

La intervención asistencialista se había vivido luego de la crisis de la década de 1930[79]. Primero con organismos específicos como

79 La crisis bursátil neoyorquina suele recordarse como un episodio corto, extendido apenas por un cuatrienio, soslayando el colosal efecto sobre el radio mercantil de su economía, al igual que la colombiana, altamente dependiente. Galbraith la tilda de suceso más importante del siglo para Estados Unidos. Certifica que hasta 1937 el Producto Nacional Bruto alcanzaría el nivel de 1929, y que hasta 1941 el desempleo bajó a menos del 10 % (1985, p. 215).

el Departamento Nacional de Higiene y Asistencia Pública en 1931, luego con las medidas de tipo corporativista de 1936, cuyo gasto recurrente causó problemas en términos de sostenibilidad fiscal. El manejo presupuestal oscilaba entre gasto restringido y más presión tributaria. A continuación, la Segunda Guerra Mundial impactó prontamente en la generación de recursos internos y originó la debacle del circuito comercial internacional. A estas alturas, el crédito ascendía a 10 % del PIB, proporción que siguió aumentando con medidas monetarias internas, de paso favorables a los acreedores de Washington. El gasto se elevó notoriamente en la década de 1940 y desde luego la contrapartida en ingresos. Al final, la Misión Currie encontró que el impuesto a la renta ya doblaba el recaudo de aduanas y recomendó ampliar tanto la base tributaria del impuesto a la renta de las personas como la unificación de tarifas. Las demandas generales que socorrieron el poder central afectaron el fiscalismo subnacional al perder ritmo la generación de sus ingresos.

La dimensión social pasó a ser significativa para el Estado, de forma acorde con la industrialización por sustitución de importaciones, gracias a los reclamantes de regulaciones y protecciones en su favor, requiriendo activismo en lo fiscal, más dirección económica planificada, estrategias redistributivas, fomento y asistencia al sector privado. Por eso en los años cincuenta el gasto presupuestal apuntó al fomento del mercado nacional y a la infraestructura necesaria para el modelo, previo a lo que sería la búsqueda de los mercados foráneos. La formación bruta de capital físico se priorizó por sobre el llamado gasto de formación de capital, el cual costeaba los requerimientos típicos del régimen de bienestar alrededor de la seguridad social y la educación. Para su financiamiento presionó por mayor exacción proveniente del impuesto a la renta; no obstante, no contrarrestó la dependencia tributaria indirecta basada en el mercado de bienes.

Entre tanto, la planificación irrumpió para quedarse en la institucionalidad. El primer plan, en cabeza de Currie (exasesor económico de Roosvelt, antes exfuncionario de la Reserva Federal y del Departamento del Tesoro), aseguró elevar el nivel de vida y

menguar el conflicto social. El presupuesto fue concebido como "instrumento de planeamiento y control de los programas nacionales, que se expresa en forma de gastos". De esta manera, el acto administrativo que adoptó el presupuesto de 1950 separó la imposición tributaria en directos e indirectos y juntó los intereses de la deuda con las amortizaciones.

El uso ineficiente de los recursos originados en la indemnización del Canal de Panamá fue un argumento esgrimido reiteradamente para enriquecer los argumentos planificadores. La evocación estaba presente sobre aquellos recursos que de modo ligero —y atomizados— se ejecutaron para la red de ferrocarriles, cuya "distribución no obedeció a un estudio técnico ni económico, y los proyectos no tenían un propósito determinado; simplemente se asignaron partidas para construir ocho ferrocarriles y no se destinó ninguna para conservar y mantener los ya existentes" (Pachón y Ramírez, 2006, p. 22). Los presupuestos de los años veinte maduraron el síndrome denominado *fly paper effect*, fundado en la presencia crediticia, la bonanza cafetera y la indemnización del Canal. Esto llevó el gasto público de 4,4 % a 7,2 % del PIB entre 1923 y 1929, porcentaje que cayó en 1930 a su valía inicial (Caballero, 2016, p. 103).

Un comité de expertos nacionales, conformado por exministros y exdirectores de presupuesto contratados en 1947, construyó una propuesta de reforma presupuestal, a la postre acogida por el ejecutivo (decreto legislativo 164 de 1950) y expedido luego de declarar Estado de Sitio. Los componentes fundamentales del decreto sobrevivirían por las siguientes cuatro décadas, a pesar de dos modificaciones subsiguientes, una mediante el Decreto 164 de 1964 y la otra mediante el Decreto l 294 de 1973. Lo que puede destacarse es que desde 1923 las distintas fases —conocidas como preparación, estudio y aprobación, liquidación y ejecución, fiscalización— con competencias alternadas para el ejecutivo y el legislativo, por momentos se traslapan, pero también el proceso resultó más complejo. A la luz de los avances de la NGP, después de 1950 y en el caso de la fiscalización, se complementó con el control, y a regañadientes con monitoreo y evaluación.

Del vasto mapa se alude el principio de universalidad, que introdujo las bondades de conocer integralmente la política del gasto y monto del déficit fiscal. Este aspecto había sido defendido desde 1944 por el ministro de Gobierno Alberto Lleras Camargo, que finalmente se elevó a norma constitucional (Acto Legislativo 1 de 1945 incorporado como art. 210), vigente en su espíritu hasta nuestros días, que de paso, sometió al legislador a la norma orgánica, se elevó a herramienta permanente y limitante de los abusos legislativos precedentes, y fue reacción a la injerencia legislativa en los asuntos presupuestales; por eso, las leyes anuales subsecuentes no decretaron gastos sino que ordenaron al ejecutivo ejecutarlas. Decretar gastos fue competencia de leyes distintas a la orgánica y a la ordinaria que adoptan el presupuesto anual. Sin embargo, las ejecuciones quedaron como una autorización discrecional y no como una orden de comprometerlos en su totalidad.

De cualquier modo, la pugna por el gasto no terminaría con el rango constitucionalmente dado en 1945 ni con la norma orgánica de 1950. Las medidas para restringir la iniciativa del Congreso habían sido parte de los estatutos de 1923 (art. 10 de la Ley 34) y de 1931, y volverían a ser corroboradas en el art. 79 en 1968, ante la exposición a los excesos parlamentarios, que a modo de caza rentas, forzaron, por su iniciativa, partidas en la fase de aprobación. Sería hasta 1991 que contumaz, limitó al Congreso en cuanto a iniciativa del gasto, y debido a ello, la posibilidad legislativa de decretar inversiones (art. 154 constitucional). Por el contrario, al Ejecutivo se le otorgó la potestad de suprimir créditos de uso tan frecuente por parte de los gobiernos, y solo adoptarlos subordinados a estados de emergencia económica.

La administración de hacienda abusó de la disposición otorgada por el Congreso para realizar traslados en los renglones de gastos y para frenar aumentos, lo que significó, en la práctica, una sustitución de gastos esenciales no indispensables que redundaron en el equilibrio. Además, se prefirió acudir al crédito especial para efectuar aquellos gastos excluidos del presupuesto con los consabidos efectos de desajuste macroeconómico. Dicha amplitud procedimental alimentó y exacerbó los abusos desde el

Congreso. También la ley elevó sin justificación el presupuesto de rentas y apropiaciones, pese a que desde mucho antes, durante la década de 1940, los gastos extraordinarios experimentaron un crecimiento de 40 % y causaron desequilibrios reiterados, siempre aduciendo las premuras cotidianas. Era el eco de Roosevelt: "Los parados no quieren comer a largo plazo, necesitan comer ahora".

La creación de una Dirección de Presupuesto fue crucial para mejorar el mecanismo administrativo gubernamental y, de paso, fortalecer la posición del presidente frente a sus ministros. Se planteó, sin éxito, descartar el recurso crediticio para financiar el gasto que generaba mayor inflación. Desde luego, los intentos realizados en 1950 para equilibrarlo fracasaron, entre otras varias razones por la acción del Congreso en el manejo de los recursos en manos del sector público y el uso del gasto desde presidencia como herramienta de negociación y respuesta manida a las demandas sociales. "En estas condiciones, alcanzar los objetivos inicialmente propuestos en la planificación del país resultaba una vana ilusión" (López Acero, 2011, p. 31). El ministro de Hacienda en 1949 señalaba que:

> Nuestro sistema parlamentario dificulta, como es de unánime consenso, el ordenamiento de un programa de gastos ajustados a la verdad de los ingresos y que encause la distribución de aquellos en la ejecución de planes orgánicos y armónicos, ya que las exigencias y compromisos parroquiales atomizan la ley de apropiaciones, y distraen el esfuerzo fiscal en multitud de frentes de actividad, que por no poder ser atendidos en forma adecuada, dada la insuficiencia de las partidas que para cada uno de ellos se asigna, crean la anarquía de la administración pública y entorpecen el esfuerzo oficial. (Jaramillo, 1949, p. 25)

Aquel entorno era el de las *Bases de un programa de fomento para Colombia* de Lauchlin Currie, que sería publicado en 1951 por el Banco de la República y que sentó las bases de la planificación macroeconómica. El tiempo se encargó de verificar que persistiría la regresividad e ineficiencia tributaria. Abdón Espinosa

Valderrama (1970), ministro de Hacienda de la administración Lleras Restrepo, refiriéndose a la época, afirmó: "El sistema (tributario) es injusto porque actúa epidémicamente, con la vara de castigo de los recargos tributarios, leves para quienes encuentran los requisitos de evasión, pero onerosos para estrictos cumplidores con sus obligaciones fiscales en toda plenitud" (p. 165).

Esta fase de intervencionismo estatal se enfrentó al saneamiento financiero e instrumentos exigidos como prerrequisito para el fondeo con endeudamiento externo. Llevó a la creación de la Junta Monetaria (Ley 21 de 1963), la cual otorgó facultades para readaptar el sistema presupuestal, acentuó el activismo fiscal para proveer recursos, racionalizar gastos y mejorar la vigilancia. A diferencia del argumento clásico, el déficit fiscal se aceptó ahora sin tapujos, pues el gasto se hizo vital por parte del mercado interno productivo.

En fin, las reformas llevadas a cabo entre 1957 y 1960 dieron a luz órganos apuntalados al fortalecimiento de la administración pública y la planificación, tales como la carrera administrativa, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Servicio Civil. El desarrollo —se repetía en los documentos de las misiones recientes—, tenía como premisa una buena administración pública. El Decreto 1016 de 1960, adicionando la ley orgánica de presupuesto, estableció un presupuesto funcional por programas. La razonabilidad se encontró en el Estado benefactor implorando por organizaciones transparentes y eficientes, como lo había sugerido la comisión Currie, fenómeno criticado por Arévalo y Rodríguez (2001) en cuanto a que el clientelismo lo pervirtió en la medida en que el empleado público respondió a prácticas partidistas.

El paradigma desarrollista y planificador

El Estado colombiano, progresivamente apreció la redistribución como alternativa razonable para el bienestar social. Se basó en mayor carga tributaria, justamente montado en el argumento de activo y útil promotor, en contravía de las vertientes más liberales convencidas de que aquel no crea riqueza, sino que lo hacen agentes individuales cooperando, agrupados con respeto

a los derechos del otro. "La sociedad humana es una asociación de individuos para una acción común. Una acción común regulada por la división del trabajo tiene la ventaja de una mayor productividad frente a la acción aislada de los individuos", sostuvo Mises desde mucho antes (2022 [1923], p. 23). Ahora la idea fuerza era la conducción deliberada del proceso de industrialización sustitutiva mediante la planificación estatal, que hacía de bisagra útil para redistribuir riqueza.

La historia fiscal de Colombia fue también la de agentes privados reticentes a tributar, *versus* un Estado insaciable de recursos en nombre y bajo la apariencia del bien común. Ganó en el imaginario popular la idea de aparato legítimo —y hasta superior— responsable del *progreso* —en términos del interés imperial—. Esa era la narrativa a comienzos del Frente Nacional, plasmada en el Plan Decenal por las élites que avalaron el aporte cepalino, una vez superado el temor de ser otro infiltrado internacional. Las necesidades de la población colombiana fueron asimiladas en el plan de desarrollo a "las exigencias del programa común que se trazaron los pueblos de América, es decir, a la Alianza para el Progreso" (*El Tiempo*, 8 de agosto, 1958), que sostuvieron su fe en el avance lineal, prescrito en las cinco etapas de crecimiento económico —proceso único e inevitable aplicable a todos los países—, por parte de Walt Whitman Rostow, quien llegó a ser asesor de Kennedy y Johnson.

Las teorías cepalinas de centro-periferia y sustitución de importaciones, medianamente formaron parte de aquella visión estratégica. De hecho, obligados por la debacle bursátil, la base industrial llevaba ya décadas de maduración. Por eso, en medio del auge inusitado desde finales de los años cuarenta, como resultado del proceso de industrialización de post-guerra, se agremiaron, primero en la Asociación Nacional de Instituciones Industriales (ANDI), que llegó a reconocer su participación en el derrocamiento de la dictadura en 1957. Y, por cierto, la Federación Nacional de Comerciantes Fenalco, la Asociación Bancaria Asobancaria, la Federación Nacional de Cafeteros FNC y la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC, con la esperanza de controlar la carga tributaria,

luego de que el gasto se multiplicó por cuatro veces durante el gobierno de Rojas y de que sobrevinieran reducciones abruptas con el derrocamiento[80]. Entre tanto, los sindicatos desde mucho antes venían pregonando la débil progresividad y la urgencia de más presencia estatal.

Si en la década de 1940 el gasto había crecido, obligado y aferrado a la tributación directa, los años cincuenta presentaron un redireccionamiento. En efecto, a tono con el crecimiento de las exportaciones cafeteras, los impuestos indirectos subieron más del doble, torciendo hacia arriba el impuesto a la renta (más complementarios) hasta constituir el 85 % de toda la tributación (cuatro veces más de lo que pesó en 1931). Los años cincuenta fueron de prosperidad relativa dependiente del café y caracterizada por el esquema de sustitución de importaciones. Los ingresos tributarios pasaron del 5,7 % del PIB en 1950 a 7,1 % en 1960, e igualmente la deuda pública pasó a representar el 4,5 % del PIB ya para 1955, siendo la deuda departamental y municipal 30 % (Junguito y Rincón, 2007, p. 252). La economía de posguerra ya no estaba exclusivamente basada en bienes de consumo inmediato, permitiendo dilatar bases gravables y hechos generadores, y con ello, el soporte productivo para las reformas tributarias consecuentes. La infraestructura productiva contaba ahora con refinerías de petróleo, plantas de acero, entre otras, que constituían nuevas fuentes de financiamiento.

80 Durante la dictadura hubo injerencia directa estatal sobre algunas actividades productivas, establecimiento de nuevos impuestos, desviación de créditos de fomento hacia el sector público que hasta ahora habían ido para el sector industrial, creación de empresas públicas que competían directamente con el sector privado, particularmente con la banca, suscripción obligatoria de bonos públicos de parte del sector privado, tributación sobre los dividendos derivados de acciones y bonos de empresas, expedición de un decreto contra los monopolios y encima —apurado por la robusta deuda externa y la baja de los precios del café—, aumento del subsidio a las importaciones efectuadas con divisas del mercado oficial.

El proteccionismo, acompañado del acomodamiento de políticas de bienestar, restringió la competencia de libre mercado en nombre del desarrollo hacia adentro. Para la visión clásica, individualismo no era aislamiento sino el respeto de los derechos de cada uno, como ya lo había identificado Smith, por lo cual el mercado no requería planificación estatal, sino que surgió de lo que Hayek llamaría "orden espontáneo".

El país se había sobrepuesto maltrecho a la crisis de la década de 1930. La transferencia de mano de obra rural al mercado urbano, con mayor productividad contribuyó a ampliar el mercado interno. La política de desarrollo se encauzó a absorber tecnología tendiente a diversificar la estructura productiva. Las condiciones clamaron por reformas institucionales e inversiones que a través del Estado crearon infraestructura física y organizacional. Notoriamente, un salto se presenta en el foco de las reformas de índole social de la década de 1930 a las que se replantearon desde la década de 1950, tratando de canalizar la demanda modernizadora hacia una política de desarrollo efectiva y eficaz. Había que organizar el eje gubernamental de decisión para hacerlo sensible a los problemas.

La posguerra, pese a todo, abrió condiciones que acentuaron la desigualdad económica interna y la participación creciente del capital extranjero. Ello parecía prueba tajante de la situación diagnóstica de Cardozo y Faletto (1978). El primero, había abandonado el socialismo cuando el muro se desmoronó junto a toda su estructura ideológica antes de llegar a ser presidente de su país, cuando promocionó la integración regional. Por su afiliación probablemente, el *deterioro de los términos de intercambio* no fue objeto de estudio de los "gemelos celestiales" nacidos de Bretton Woods y de los subsecuentes organizativos del comercio internacional. El claro predominio del sistema agroexportador, fuerte concentración de la renta y predominio del mercado externo sobre el interno, hacían parte de las características básicas de la argumentación acerca de las *economías centrales y economías periféricas*, que no limitaba su explicación a un ángulo puramente económico. El Estado aumentó los alcances tanto de su papel como de su carácter,

lo cual se manifestó en los intereses exportadores terratenientes: si antes era mediador de las inversiones extranjeras, retomaba ahora la defensa arancelaria del mercado (p. 104).

En este orden de ideas, la mirada hacia adentro, por supuesto, recreó políticas proteccionistas y de sustentación de precios. Pero las conexiones internas no se separaron de los determinantes políticos y económicos. El poder económico internacional de posguerra marcó una estructura al son de las materias primas demandadas y bienes y servicios elaborados que el *centro* ofertara. Esta contenía un sistema de relaciones de intereses de los agentes decisorios nacionales con los Estados Unidos, nación que asumió unilateralmente un rol rector, como *centro cíclico principal* de donde salen los impulsos expansivos y contractivos (Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 22), pero que convirtió el sector productivo interno en un brazo extensivo del capital internacional.

Por su parte, ya desde la década de 1930 la cuestión social fue explícita y crucial en el reacomodamiento del gasto, dando origen a una especie de redistribucionismo social y económico mediante el fortalecimiento de funciones reguladoras. A estas alturas, direccionado por una clase minoritaria, era más prominente el crecimiento económico, entendido como aumento material y reflejado normalmente en ingreso por habitante. La *conquista* de derechos, no su reconocimiento, rompió lentamente tal paradigma, porque su permanencia aseguró el sistema de privilegios, en la medida en que solo unos pocos legislaron para la mayoría pasiva. Los derechos de la mujer (1932) conquistados, por ejemplo, fueron la base para que las mujeres votaran por vez primera en 1954[81]. Antes la ciudadanía era un torpe remedo.

81 El sufragio universal masculino en Francia se aplicó brevemente en 1848 y se extendió desde 1871 mucho antes del voto femenino (1944). En Reino Unido se introdujo el voto masculino universal en 1918 y el femenino en 1928. Por la misma época, Suecia abolió la propiedad exclusiva para hombres (1919) y extendió el sufragio universal femenino (1921), que Brasil implementó en 1932, estadio que Suiza consiguió apenas en la primavera de 1971.

Con la consolidación de un nuevo orden económico la dependencia externa se mantuvo, y con el curso de los acontecimientos marcó ruptura respecto de los caracteres coloniales prevalentes. Recordemos que la burbuja cafetera, aunada a los efectos de los recursos de indemnización por el Canal de Panamá, fue caldo de cultivo para las primeras reformas institucionales de Kemmerer durante la hegemonía conservadora. Con la crisis del *crecimiento hacia fuera* (1930) ocasionado por la reorientación del comercio mundial, también el Estado creció en protagonismo para dar respuesta a la suma de nuevos sectores urbano-industrial, comercial-urbano y de servicios. Los núcleos industriales nacientes, que no escaparon a la dinámica del sector exportador, fortalecieron tanto a la burguesía urbana como a los sectores obreros urbanos y agrícolas.

Las funciones reguladoras acentuadas con la normatividad de 1936 y 1945 y el naciente rol planificador, crearon una considerable estructura burocrática mantenida con tributos aportados por los sectores de enclave. El Estado asumió desde entonces funciones un poco más redistribuidoras vía tributos, pero catalizadoras de actividades económicas específicas. La irrupción de entidades públicas descentralizadas proliferó. Se conformó el Consejo Nacional de Planificación Económica (1952), se reformó el esqueleto estatal (1958) antes de acogerse formalmente el primer Plan Decenal (1961). Aquel Consejo Planificador de 1952 siguió la recomendación de Currie acerca de crear instituciones promotoras del debate público y del consenso sobre políticas públicas. Este consenso sería clave para Musgrave, acompañante de Currie en 1949 que había regresado para ser líder desde 1958 con el fin de reformarlas. Desde el comienzo era claro para ambos que se requería apropiación de las propuestas por los operadores en el país, conscientes de la inefectividad de la planeación indicativa. Desmarais-Tremblay (2022) se esfuerza por mostrar esta faceta:

> Como lo expresó en una carta al vicepresidente del Banco, Robert Garner, el Banco podría brindar toda la asistencia técnica imaginable, pero para que "un programa [tenga] alguna vez la oportunidad de recibir un apoyo entusiasta y una ejecución

> exitosa, muchas personas en el país subdesarrollado deben adquirir un interés activo y sentido de propiedad en el programa. (p. 12, traducción mía)

En esencia, los ajustes institucionales mantuvieron dicha línea. Sobrevivieron y superaron incluso los enconados intereses bipartidistas. Más allá de las pugnas por el poder político, estos conllevaron a la dictadura de Rojas Pinilla (junio 13 de 1953) y a la connivencia durante el Frente Nacional (1958-1974), desde cuando Alfonso López Michelsen, por mayoría de votos fue elegido al fin "en elecciones libres". Con ello, progresivamente se construyó un Estado más costoso que se hipernormatizó, no en la reforma de 1931, sino en las de 1935, 1936, 1942 (que profundizó los impuestos directos a la renta introducidos en 1918), como en las que se adoptaron en toda la etapa de la mirada hacia adentro o de sustitución de importaciones, las cuales acudieron al financiamiento público por el camino de la renta, más que por vía de la riqueza acumulada.

En compatibilidad y respecto del gasto, fueron adoptadas otras normas legales en el estatuto orgánico (Decreto 164 de 1950), un tanto ajustadas en 1958 para alimentar la inflexibilidad, al condicionar un sistema de transferencias con al menos el 10 % del presupuesto general para la educación pública[82]. Era parte de un largo trazado de fragmentación, pellizcando rentas públicas desde su creación legal y predefiniendo sus destinos, reconociendo de hecho al ciudadano como actor pasivo, asistido mas no insertado, receptor, incompleto e incapaz de definir su propio destino.

La alianza para el progreso: Kennedy

Terminada la Segunda Guerra Mundial, las dos potencias con regímenes contrapuestos abrieron paso a la Guerra Fría, y con

82 Por mandato constitucional, desde el año fiscal de 1958 hasta 1991, no menos del 10 % del presupuesto general de gastos fue invertido en educación (art. 41, Constitución Política de Colombia, 1886).

esta a la neocolonización de mercados de países subdesarrollados. Colombia no fue ajena a la influencia de aquel orden económico mundial naciente. De contera, la muerte del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán (1948), en la trama de la violencia interna que venía candente desde 1932, desencadenó en la dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957), paradójicamente con el apoyo de las élites partidistas, militares, la Iglesia y empresarios.

Se desplegó entonces una secuencia de actuaciones paranoicas, patrocinadas por Washington para derrocar y mantener gobernantes democráticos, que se consideraban afines, e imponer en su lugar gobiernos basados en la fuerza. El proyecto de Alianza para el Progreso se implementó para Colombia mientras que seis gobiernos latinoamericanos elegidos entre 1961 a 1963 fueron derribados por golpes militares. Al respecto Fontana (2018) expuso:

> Las Juntas Militares en los países del sur eran buenas para los Estados Unidos: la ley y el orden de los dictadores eran mejores que la confusión que engendraban las luchas por la democracia, que solían dar motivo a que los grupos sociales que aspiraban a una mejora de los niveles de vida planteasen programas de transformación social poco compatibles con el "sistema de libre empresa". Desde los años veinte del siglo pasado los gobernantes de Washington elaboraron una lógica que legitimaba el apoyo a dictaduras de derechas, basándose en el hecho de que protegían los intereses del comercio y de las inversiones del país del norte, y alineaban a sus gobiernos contra los enemigos. (p. 15)

Kennedy había comenzado su gestión en enero de 1961 con una narrativa sobre la defensa de la libertad, tal como muestra la "nueva frontera" —locución inspirada en el *New Deal* de Roosevelt—. Con los cubanos de regreso desde Tuxpan, México, la CIA insistió en acciones inmediatas para derrocar a Castro, lo que el nuevo presidente aceptó, aclarando que el país del norte no debía aparecer implicado, trayendo eventuales obstáculos para sus proyectos que respondían a la división bipolar, los cuales fueron claves en

el acercamiento político con América Latina. Otra vez el ilustre historiador español Fontana (2018 [2011]) lo resume:

> Kennedy, por su parte, que le dijo en una ocasión al primer ministro británico Macmillan que "América Latina era el área más peligrosa del mundo", no dudó en compaginar la retórica de la "Alianza para el Progreso" con la aprobación de un plan de acción global contra "la insurgencia subversiva" en América Latina y con la organización de todo tipo de operaciones encubiertas para derrocar gobiernos que no eran de su gusto. Los métodos para mantener el orden eran diversos. (p. 505)

Como puerta de entrada a América Latina, Kennedy contó con los presidentes Alberto Lleras Camargo y Betancourt de Venezuela. Bien reconocida era la amistad de los presidentes Kennedy y Lleras que allanó el camino para los acuerdos bilaterales y en función de los intereses de aquel en la región, agilizando la ruptura de relaciones con Cuba (Caballero, 2014) y su expulsión de la OEA con base en la sustentación jurídica de la delegación colombiana. En diciembre de 1961, en Bogotá, Kennedy reconoció errores históricos cometidos por los Estados Unidos y anunció vincularse al programa de Alianza para el Progreso, a la vez que pedía una política de reforma agraria —sin éxito— y una reforma fiscal —a la postre aprobada por decreto extraordinario en 1964—, como estrategias para la estabilidad política y económica. Consecuentemente los países se beneficiaron de las ayudas y del acceso al crédito del BID (creado en 1960), para enfocarlos sobre todo al fomento industrial orientado a la sustitución de importaciones; pero Colombia, saliente de la dictadura, en medio de una violencia partidista y de crecientes grupos guerrilleros que se veían en el espejo de la isla caribeña, también los aprovechó para fortalecer las fuerzas armadas.

Alianza para el Progreso (1961-1970) fue un decisivo factor externo que ligó ayudas y créditos a la obligación de formular planes de desarrollo, en la medida que correspondiera, eso sí, al modelo de un mercado libre y con un Estado activo en la asignación

de recursos, pero complementario en lo social para los propósitos redistributivos. De hecho, la participación del sector privado en la formulación del plan —especialmente la ANDI—, sirvió al componente industrial con sus conclusiones centradas en mejorar la tasa de acumulación, al igual con la orientación definida en la inversión para infraestructura, avizorando la integración global. Se había superado el miedo a que fuese simple veleidad ideológica propagandística; de modo que, con retraso, avanzaron las estrategias de la colectividad epistémica cepalina para impulsar el desarrollo a través de la planeación y programación económica sin intermediarios por parte del Estado.

Alberto Lleras Camargo y el Frente Nacional

En 1958, oficialmente se dio inicio al Frente Nacional como acuerdo bipartidista para alternarse el poder. Mientras un partido gobernaba compartiría la mitad del gabinete ministerial con el otro, incluyendo magistrados y miembros del Congreso. Liberales y conservadores se turnaron durante cuatro periodos presidenciales. Esto generó un proceso de concertación política entre los partidos tradicionales y repercutió en un direccionamiento específico de la sociedad con énfasis keynesiano, más que cepalino, en cuanto a intervencionismo de Estado y modernización de la economía. En este proceso el sector empresarial y los gremios económicos tuvieron especial protagonismo.

Tras las reuniones de Benidorm (julio 24 de 1956), en momentos del prolapso de Rojas Pinilla, Laureano Gómez en nombre del Partido Conservador y Alberto Lleras Camargo del Partido Liberal manifestaron la urgencia de conseguir la paz y acabar con los grupos armados que operaban a lo largo del territorio nacional. Esto conllevó a que el 7 de mayo de 1957, cuando Lleras Camargo en calidad de jefe del movimiento civil de oposición decretó la huelga general, se apoyara en algunos sectores del comercio, la industria nacional y la banca. El paro patronal culminaría tres días más tarde con la renuncia del General Rojas y la instauración de una Junta Militar, que dio paso efectivo al Frente Nacional.

Los mecanismos para la práctica de las ideas políticas acordadas en Benidorm se precisaron rápidamente en la vecina y mediterránea Stiges (julio 20 de 1957), resaltando las bases keynesianas reconocidas acerca del fortalecimiento empresarial con vasta participación estatal. Para ello se recurrió, primero, al eficientismo y modernización, empezando por la creación del Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos (génesis del Departamento Nacional de Planeación), el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (con responsabilidad de implementar el plan decenal), y la carrera administrativa de empleados públicos; en segunda instancia se sacrificó la flexibilidad presupuestal, en la medida en que se destinó un porcentaje para el sector educativo tendiente a cualificar la mano de obra, y otro porcentaje para la justicia, restando influencia partidista.

El primer turno presidencial del Frente Nacional, encabezado por el liberal Lleras Camargo, asumió el poder de manos de la transitoria Junta Militar (mayo 10 de 1957 a agosto 7 de 1958) acudiendo a la subordinada consigna de Marco Fidel Suárez (1918-1921) para que Colombia mirara hacia la estrella del Norte [*Respice Polum*]. El sector empresarial representado por la ANDI, que había ejercido mayúscula presión a fin de mantener copiosas formas de protección a la industria —como prohibiciones a la importación de algunos artículos y acceso al mercado cambiario preferencial para sus importaciones y al crédito de fomento—, exhibió la necesidad de iniciar un proceso de promoción de exportaciones. El proteccionismo implantado a finales de los años cincuenta fue morigerado para promover las exportaciones de productos no tradicionales, especialmente para nacientes industriales, y así combinar la sustitución de importaciones con la promoción de sectores potencialmente exportadores. El Plan Vallejo (1959), basado en incentivos monetarios, constituye el obelisco de esa mixtura. El tránsito hacia un modelo de apertura había comenzado y, con él, la incubación de los principios reconocidos tiempo después como neoliberales.

La estrategia industrializadora, en sintonía con los gobiernos liberales, trajo vínculos con los organismos multilaterales de

crédito. La dificultad de aplicar a plenitud teorías cepalinas sustitutivas de importaciones fue caldo de cultivo para la penetración inusitada de filiales multinacionales y de inversión extranjera, que como ratificó Ospina (1974) se concentró en la industria minera extractiva. A la postre, la deuda pública externa creció entre 1950 y 1970 en promedio al 17 % anual y los pagos por amortizaciones e intereses lo hicieron al 16 % (p. 37).

Con la expedición del Decreto 444 de 1967, se consignó oficialmente el proceso de sustitución de importaciones y el foco de la acción económica estatal para efectos de encarar las demandas sociales, pero también, las inquietudes de geopolítica internacional en medio de la confrontación Este-Oeste. En 1968, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, se reacomodaron derroteros de la planificación económica, así como instrumentos intervinientes del Estado en el proceso económico, lo que generó innovaciones en el sistema presupuestal.

Por esto, consciente del rol invasivo de las cámaras en las fases de programación y ejecución, el presidente provocó cambios normativos para que aquellas se quedaran con el control y vigilancia del recurso presentado en los planes. Esta dinámica desembocó en el artículo constitucional 210, que dispone límites para que el Congreso aumentara cómputos de rentas y recursos del crédito o del balance exclusivamente bajo el concepto previo y favorable del ministro del ramo.

De modo que el modelo de sustitución de importaciones tampoco trajo la retirada del Estado. Al revés, los presupuestos crecientes evocaron la ley de Wagner, financiados con las fuentes del sector privado. Se constata la visión como poder frente a la sociedad, con una ideología en donde se da por sentado ese imaginario del Estado real, ocultando y hasta legitimando las relaciones de sujeción (Franzé, 2013, p. 16).

La epigenética de la norma orgánica de 1964

El segundo turno del Frente Nacional fue para Guillermo León Valencia a nombre del conservatismo (1962-1966). La crisis económica que su gobierno soportó, trajo la suspensión de créditos

externos que pronto se reanudaron frente a las presiones del FMI para establecer nuevas garantías a la inversión extranjera, obligando a devaluar la moneda entre 1963 y 1965. Paralelamente se marcó el comienzo de la estrategia aperturista, que acompañó los esfuerzos regionales de integración latinoamericana prevista en el Plan Decenal de su predecesor.

Específicamente, las reformas fiscales que se impulsaron en 1964 hicieron parte de la creciente fe alrededor del gasto austero con el objeto de mejorar la balanza comercial, afectada por la dependencia y volatilidad de las exportaciones cafeteras, la cual se acompañó de liberación de recursos para las demandas en infraestructura física de una sociedad que se urbanizaba a un ritmo sin precedentes, a tal punto que abrió paso a las primeras políticas sistemáticas de control demográfico. Los problemas de financiamiento siguieron a lo largo de toda la década, acompañados de nuevos gastos prefijados, como los focalizados en el magisterio y el orden público. Para salir bien librados, se corrigió parcialmente no por vía del gasto sino del ingreso, con el impuesto general a las ventas (aun cuando con exenciones variopintas) y la sobretasa al impuesto a la renta.

En proporción del PIB, la deuda pública se duplicó durante la década de 1960. En el país, como ocurrió en los Estados Unidos, la posición asentada en el aparato militar para hacerle frente a las ideologías de izquierda en sus expresiones locales forzó profundamente las soluciones fiscales, comenzando por el gasto (Galbraith, 2001, p. 133). Incluso, presionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y ante la advertencia revolucionaria, los gobiernos acudieron al endeudamiento externo multilateral sumado a los créditos otorgados por el Banco de la República, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Norteamericana de Desarrollo (AID).

En ese contexto se adopta el Decreto extraordinario 1675 de 1964, que se destaca porque adoptó sistemáticamente nuevos principios:

Se estructuró el principio de anualidad, empecinado en alejarse de la experiencia plurianual (bienual) que se había vivido

por vez primera en 1892 y derogado de forma expedita. Esta plurianualidad sería retomada para la programación y ejecución de los recursos del sistema general de regalías (SGR) en las Leyes 1530 de 2012 y 2056 de 2020.

Conservó, de otro lado, el principio de *unidad* en referencia al acervo común y sin destinaciones especiales. Sorprendentemente, ya desde el 4 de junio de 1850 se había introducido en la legislación como estandarte fiscal, pero burlado una y otra vez, de manera que se reiteró en la Ley 66 de 1866 e incluso en los códigos fiscales de 1873 y 1912, así como en la ley propuesta por la misión estadounidense en 1923. Justamente dicha regla genérica (art. 14 de la Ley 34 de 1923) se dejó de lado con la Ley 64 de 1931, obligada por el establecimiento de fondos puntuales, específicamente, cuentas especiales para los empréstitos, y para las rentas de destinación especial del "empréstito patriótico" (Ley 12 de 1932). Pese al principio de unidad legal aprobado, las premuras mantuvieron su violación periódica. Se aceleró con las rentas específicas creadas para sufragar los gastos de guerra con el Perú en 1932; y continuó con la creación de una sobretasa postal (1936) destinada a la construcción del edificio del Ministerio de Comunicaciones. Se repitió con los gravámenes para financiar el Fondo Vial Nacional desde 1966. Ha sido incumplida con el Estado intervencionista que decreta gastos y crea fuentes de recursos predestinados por el legislador. Aun así, el presupuesto se extendía solo a 50 renglones en 1950, cuando separaba rentas de destinación especial del ordinario, a pesar de las prohibiciones taxativas (Decreto Ley 1675 de 1964).

Adicionalmente se aprueba el principio de *universalidad* que comenzó con la noción de acomodar, íntegras, las rentas reconocidas y no necesariamente las recaudadas, inclusive las de empresas descentralizadas. Esta también se burló reiteradamente —como lo recuerda Cruz (1963)— al ritmo del florecimiento de entes autónomos, permitiendo su separación del nivel central en aras de "la necesaria agilidad y sentido comercial", aun cuando solo tuviesen financiamiento proveniente del presupuesto general (p. 409). La recomendación primigenia, de anexar simultáneamente al principal los

presupuestos de entes descentralizados, fue desconocida a cambio de que el presidente participara en las respectivas juntas directivas.

Adoptó el principio de *claridad y precisión* para las acciones de vigilancia y control, al asumir que partidas globales eran contraproducentes, excepto las apropiaciones de servicios para la policía o el ejército puesto que el orden público obligaba reaccionar de inmediato. En todo caso, cada apropiación se iba a desglosar en el decreto de liquidación por organismos ejecutores, programas y gastos, discriminados en ordinarios y otros destinados "al desarrollo económico y social". Con estos conceptos se reconoce el principio de legalidad del gasto, al estipular la apropiación de recursos para los decretados en leyes precedentes, e igualmente, a la obligación de incorporar recursos para saldar el déficit fiscal del año anterior (art. 19, 20 y 21 del D 1675 de 1964).

El principio de *especialidad* también nació legalmente en 1964. Dispuso ejecutar gastos como máximo hasta por su monto apropiado, además debía corresponder con la naturaleza y objeto de cada órgano. Su propósito era limitar la voluntad del soberano. Se pueden distinguir allí tres tipos de especialidad: la especialidad cualitativa, en la medida en que definió el fin del gasto en términos sectoriales (educación, salud o defensa, por ejemplo); la especialidad cuantitativa para definir apropiaciones como techos máximos autorizados; y la especialidad temporal para limitar la ordenación de estos a una sola vigencia.

El principio de *publicidad* fue corolario para la difusión y transparencia del presupuesto, así como para obligar a no incurrir en apropiaciones secretas.

El principio de *equilibrio*, dogma clásico desde el mismo Smith se acompaña, por definición, de bajos impuestos y poca o ninguna deuda pública. Este fue repetido en la normatividad presupuestal, pero se abandonó desde tiempos de la larga depresión, máxime ante los argumentos de la literatura keynesiana, promotora incluso del desequilibrio deliberado anticíclico. Concentrado en los flujos y no en las existencias iniciales, mantenía la esperanza de conseguir el equilibrio en el corto plazo (para cada vigencia) mediante la incorporación de apropiaciones en los periodos subsiguientes.

Pero ningún principio fue empleado tan hipócritamente, porque secularmente ha sido como un arcoíris que se aleja cuando se avanza hacia su origen.

Por su parte, la vulnerabilidad financiera y subordinación a la narrativa dominante desde los centros de poder internacional fueron factores estructurales condicionantes del grado de inserción de Colombia en la economía global. Arraigados en la formación histórica, expusieron el tipo de inserción del país en el orden mundial y en la elección de caminos ajenos. Desde luego, sin remover aquellos factores explicativos de los fracasos del pasado y de la actualidad, no se puede explicar el presente y hacer presumible que el futuro siga caracterizado por el rezago y la dependencia, prevalecientes a lo largo de toda la vida republicana. Por eso el cambio de ruta del país hacia el libre mercado, que había comenzado desde mediados de los años setenta, no fue más que respuesta obligada a la terminación de un ciclo protector, obligando a replantear reglas presupuestales para la competencia planetaria.

Así que el ambiente en 1964 se inundó de razones para el dirigismo, originadas en el cómo financiar el mayor y el inexorable gasto. La deuda externa fue fuente principal a la que acudieron los gobiernos a lo largo de la vida republicana, acentuándose, como veremos, durante la década de 1980. Si bien las manifestaciones para limitar el endeudamiento externo siguieron, los gobiernos permanecieron dispuestos a aumentar el gasto, y, claro, los prestamistas a suministrarlo.

La reforma de 1964: entre el Estado intervencionista y el eficientismo

El Congreso incorporó en 1963, por requisito de la banca multilateral, la obligación de preparar y ejecutar planes y programas de desarrollo económico y social; creó la Junta Monetaria como autoridad cambiaría, crediticia y monetaria. Estableció mecanismos para orientar la política fiscal y presupuestal, destacándose la creación del impuesto a las ventas que se alimentaría de la implementación del proyecto desarrollista y desarrollo periférico

en marcha. Las características de gobiernos compartidos propios del Frente Nacional facilitaron el intervencionismo estatal y la acción prominente del ejecutivo. Por eso se adoptó la norma por decreto extraordinario (1675 de 1964), derogando en su totalidad el anterior (Decreto legislativo 164 de 1950). A pesar de todo, en lo sustancial conservó sus parámetros distintivos.

Eso sí, reforzó el sistema de planeación y vigorizó el rol del organismo planificador, creado en la Ley 19 de 1958 (Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos), que pasó a llamarse Departamento Administrativo de Planeación. Le otorgó a este la potestad de la inversión, mientras que el Ministerio de Hacienda se hizo responsable del presupuesto de funcionamiento. Precisamente fue del influjo planificador que los *gastos de inversión* sustituyeron a las *apropiaciones de fomento*, y con esa transición se enfatizaron las diferencias con los gastos de funcionamiento que ahora eran más asimilables a simples gastos improductivos. Se instituyó que el ejecutivo debía preparar un plan y programa económico y social para ser sometido y aprobado por el Congreso; instauró la Comisión del Plan como órgano de asesoría y consulta; reiteró la iniciativa del ejecutivo en lo concerniente a normas de finanzas públicas, el presupuesto, la administración del Estado, la política y manejo económico, entre otros; prohibió al Congreso modificar los cómputos de las rentas públicas; determinó la obligatoriedad de ejecutar todas las partidas de ingresos y gastos; creó y organizó el sector descentralizado del Estado, integrado por entidades adscritas (establecimientos públicos) y entidades vinculadas (EICE y SEM) a la rama ejecutiva.

Por lo anterior y para adaptarse al paisaje planificador, desde 1964 se institucionalizó la presentación con distintos clasificadores: 1) la clasificación orgánica o por entidades; 2) la funcional o misional (defensa, agricultura, educación, entre otros); 3) la económica para separar inversión física y social de los gastos de funcionamiento; y 4) por objeto del gasto (sectores, programas y subprogramas). El presupuesto se sujetó, en definitiva, a planes y programas de desarrollo económico y social confeccionables por cada gobierno, para lo cual, con el liderazgo sobre los gastos de

inversión por parte del Departamento Nacional de Planeación se hizo agente líder del sistema presupuestal. Esta tecnificación responde al contexto gerencialista "para salir del atraso" sin oponerse arrogante a la ortodoxia. Unos años antes, esgrimiendo razones de mínima maniobrabilidad, mediante Decreto legislativo 1016 de 1960 (facultado por la Ley 19 de 1958) el gobierno de Guillermo León Valencia había fijado procedimientos de programación y, buscando mejores resultados, fue pionero del presupuesto por programas, que se formulaba por el Ministerio de Hacienda, que enviaba anteproyectos al Departamento Administrativo de Planeación para que a su vez proveyera la inversión y devolviera al ministerio del ramo.

Además, se clasificaron los ingresos o rentas públicas en dos. Una para ingresos corrientes, clasificados en tributarios (impuestos directos e indirectos) y no tributarios (tasas, multas y sanciones y rentas contractuales); y otra, recursos de capital (organizado en recursos del crédito interno y externo de un lado; y en recursos del balance por el otro). El gasto, en cambio, lo integraron los de funcionamiento (servicios personales, gastos generales y transferencias), los de inversión (directa e indirecta) y los de servicio de la deuda (amortizaciones, intereses y comisiones).

Con las reformas de 1964 la disciplina financiera pasó a ser en definitiva responsabilidad del presidente, con asistencia de su jefe de cartera, y estaban encargados de fijar los montos de las apropiaciones, apoyados en el Consejo de Ministros. La jerarquía del ejecutivo era tal que pudo resolver que las utilidades del Banco de la República en operaciones de compra y venta de divisas fuesen parte de los ingresos corrientes de gobierno. Desde la década de 1980, una vez se consolidada su independencia como banco central, giraron e integraron los recursos de capital.

Se reitera la ganancia de protagonismo presupuestal del ejecutivo. Le correspondió adoptar el inicialmente presentado cuando las cámaras no lo aprobaran oportunamente. Hasta aquel instante se ponía en vigencia el presupuesto del año anterior, lo que se traducía en una especie de castigo al mismo ejecutivo

y un incentivo para que las cámaras no tramitaran el proyecto presentado. El método automático para programar presupuesto fue una continuación del que se había aprobado en 1950 (que a su vez se había conocido en 1916) y se repetiría en la subsiguiente reforma de 1973. Como novedad, agregó que el gobierno podía aumentar el cálculo de cada renta hasta en 10 % y disminuirlas hasta en 30 %; no obstante, bajo razones justificadas del Ministerio de Hacienda podría sobrepasar techos. Ya en 1950 se había evidenciado la notabilidad del ejecutivo en el proceso, e incluso posteriormente (1973) se permitiría que, durante receso del Congreso, el ejecutivo pudiera autorizar créditos (adiciones) hasta del 30 % del total de la ley de apropiaciones, laxitud empleada repetidamente por el ejecutivo, lo que incentivó la violación tanto del principio de equilibrio como del de universalidad, dinámica acompañada del exiguo papel del agente-principal (elector primario) y del control legislativo.

Con todo lo anterior, la fragilidad fiscal de los años sesenta no fue superada y se mantuvo a lo largo de la década, por lo que la administración Lleras Restrepo, basada en la Misión Taylor de 1965 (director ejecutivo del programa de tributación OEA-BID), tomó nuevas medidas pro eficientistas administrativas, cambiarias y fiscales. En cuanto a recaudos, resalta el control a la evasión y adopción de la retención en la fuente del impuesto a la renta.

Además, el Decreto 444 de 1967 de Lleras Restrepo (quien había conocido a Raúl Prebisch en México doce años antes, en 1944) remarcó el ambiente normativo del proceso de sustitución de importaciones con el foco en la acción económica estatal y en la geopolítica internacional. El proceso de sustitución fue puesto en escena para efectos de la internacionalización de la economía, la que encontró argumentos en el desplome de la renta cafetera y las importaciones de bienes de consumo, haciendo réplica de la teoría centro-periferia de la Cepal. Pero la batalla en el comercio internacional era asimétrica. El mismo Lleras protestó mucho antes en el marco de la Conferencia Mundial de Comercio y Empleo de La Habana (1947), argumentando que:

> Las restricciones desde el centro no se adoptaban por capricho sino por el imperio de la necesidad, subrayando el contraste entre la vaguedad declamatoria con que se enuncian los compromisos de cooperación y la energía de los procedimientos coactivos que restringen la libertad de acción de los participantes para defender sus propias economías o estimular el progreso de las mismas. (Caballero, 2009, p. 95)

Un acto legislativo de 1968 (art. 53, plasmado como art. 182 de la Constitución) eliminó definitivamente la iniciativa de gasto del Congreso, ahondando el sistema jerárquico descendente desde el ejecutivo. Igualmente, el art. constitucional 210, originado en el Acto legislativo n.° 1 de 1968, dispuso la obligación al Congreso tanto de aprobar el Plan como de subir la cuerda, limitando el aumento inconsulto del cómputo de rentas, los recursos del crédito y del balance. De hecho, todo intento al respecto quedaba supeditado exclusivamente al concepto previo y favorable del ministro del ramo. El acto legislativo no fue desarrollado sino tres años después (Ley 38 de 1971) y la Comisión del Plan nunca operó, juicio suficiente para que los planes subsiguientes se adoptaran sin el tránsito por el legislativo. Sería la Constituyente quien suple aquella falencia, consolidada en el título 5 de la Constitución.

Motivados por las exigencias de acceso a financiación internacional, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo reacomodó derroteros de la planificación económica (1968), así como instrumentos prointervención en cabeza del ejecutivo (Urrutia, 1986). Se creó el Fondo nacional de Proyectos de Desarrollo (Fonade), organismo planificador de asesoría que pasó a llamarse Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), con la orientación del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consciente del rol activo de las cámaras en las fases de programación y ejecución, el presidente provocó —sin logros prácticos— cambios normativos, explorando estrategias para que aquellas subrayaran el control y vigilancia del recurso ya reflejado en los planes. Nada evitaría otra tendencia alcista del gasto público que pasó del 8 % del PIB en 1966 al 10 % en 1970 (Junguito y Rincón, 2007, p. 255).

El aura descentralista se hizo presente. A instancias de la Misión de Finanzas Intergubernamentales (Wiesner-Bird), el situado fiscal (recursos nacionales transferidos para salud y educación de departamentos y municipios) llegó a representar el 23 % de las transferencias del gobierno central, mientras que la cesión del impuesto a las ventas (creado por la Ley 33 de 1968) significó 12 % de esas transferencias (Wiesner, 1992, p. 216). Comenzó con 10 % en 1969 y se estabilizó sobre 30 %. Y después de tantas décadas de centralismo a ultranza se establecieron competencias a cargo de las entidades territoriales, asignándoles recursos con base en variables demográficas (30 % por partes iguales a todos y el 70 % restante según población).

El periodo comprendido entre finales de los años sesenta y comienzos de la década de 1970 fue de brega entre ejecutores y agentes programadores del presupuesto. Las competencias proclives al ejecutivo tuvieron que elevarse a rango constitucional, en cambio, las leyes a iniciativa del legislativo y que predestinaron rentas crecieron sin precedentes. Con este cuerpo normativo y social avanzó el país en la difícil década de 1980, de cruda confrontación interna y excitación social que condujeron a medidas descentralizadoras, sin abandonar la privatización y las estrategias promercado; el deterioro de los términos de intercambio, en términos de Prebisch, en un contexto en el cual ni las ideas pesimistas maltusianas, ni las de Marx, parecían explicar el fracaso desarrollista. El subdesarrollo no es una etapa, es parte de la estructura, argumentaba Furtado (1969). Era más sólido el argumento de que los precios caen mediante la competencia; ganó el ideario de que los países pobres son los beneficiarios mayoristas del comercio internacional libre, al incorporar tecnologías que multipliquen su productividad. De que la tecnología, una vez apropiada, masificada y universalizada, hace caer los precios como se presenta con las computadoras, la telefonía, la estufa eléctrica o las vacunas. Por lo tanto, la tecnología no era la causa del desempleo, como hubiesen protestado los luditas; que las instituciones proteccionistas, rigidez laboral, inseguridad jurídica o alta tributación arrojan desempleo estructural, en cuanto forman barreras a la demanda laboral.

Ese entorno encontró López Michelsen cuando el país viró del modelo económico de sustitución de importaciones hacia la apertura, recogiendo en su paso las recomendaciones de la Misión Musgrave. Dicha ortodoxia retomó los principios económicos neoclásicos de libre mercado tal como se aplicó en varios países de América Latina. Entre 1945 y 1974, la producción de la industria manufacturera colombiana, altamente concentrada, se multiplicó por 7,7 veces. Los programas de asistencia social se fortalecieron concentrados en el plan de alimentación y nutrición PAN y desarrollo rural integrado DRI. Sin duda, las recomendaciones de Musgrave contribuyeron. Este alemán al servicio de la Reserva Federal de los Estados Unidos había sido uno de los primeros defensores del "capital humano" para justificar más gasto en educación (Desmarais-Tremblay, 2022, p. 24).

Aquí tampoco hubo esfuerzo efectivo para eludir nuevo gasto, por lo que su financiamiento conllevó el reajuste de tributos básicos, en especial el impuesto a las ventas y a la renta de las firmas. Las reformas no fueron la excepción de gastos tributarios[83] por doquier, excepto algunas que beneficiaban a las EICE. Sus efectos en todo caso se visualizaron finalmente en el aumento de los recaudos, al pasar de 7,6 % del PIB en 1974 a 8,4 % en 1978 (Junguito y Rincón, 2007, p. 260).

La epigenética de la norma orgánica de 1973

La composición de los presupuestos anuales posteriores a 1964 muestran el quiebre de la estructura tributaria, por cuanto los impuestos directos perdieron peso en provecho de los indirectos. Los primeros pasaron de una participación de 88,2 % en 1961 a 68,12 % en 1967 y 66,8 % en 1973. Entre tanto, el impuesto a las ventas llegó en este último año a 17,6 % respecto del total, aun

83 Equivalentes a transferencias de recursos, los gastos tributarios son beneficios o incentivos que podrían ser substituidos por un gasto tributario directo, respecto de un marco tributario de referencia, ambos son capaces de convertirse en instrumentos de política pública.

cuando no opaca el crecimiento del impuesto directo a la renta que se triplicó entre 1961 y 1967, creciendo otras 3,4 veces entre este año y 1973 (Junguito y Rincón, 2007, p. 278). También se probó, por enésima vez, la burla al principio de unidad de caja, por cuanto se destinaron recursos específicos y recurrentes a vivienda, al fomento eléctrico y los de Acerías Paz de Río.

Ese era el escenario al momento de la llegada de la misión de la Universidad de Harvard (1971) contratada por la administración Lleras Restrepo en cabeza del profesor Musgrave. Representante ortodoxo, propuso potenciar ingresos y atacar inequidades, mejorar incentivos y corregir distorsiones. El diagnóstico pintaba que Colombia dependía más de los impuestos directos que otros países de América Latina, lo que sugería haber alcanzado una etapa más avanzada de desarrollo fiscal (Musgrave, 1969); por ende, se amplió la base del impuesto sobre la renta, se cambiaron varios tributos menores por un impuesto basado en la renta líquida, se unificó la tarifa a las sociedades y se eliminaron algunas exenciones a la renta, tendientes a mejorar la seguridad jurídica de los inversionistas.

En otro frente, el Plan Decenal, promulgado en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, había sido el primero en fijar metas de mediano y largo plazo e influyó hasta en los planes subsiguientes de Pastrana y López. Armonizó con las exigencias de los organismos internacionales para acceder al crédito, a la ayuda externa en tiempos de Guerra Fría y al apoyo cubano a las guerrillas de Colombia. Propendía explícitamente por un Estado activo con más gasto para elevar la demanda interna, seguir en la senda de sustitución de importaciones, promover el desarrollo, la redistribución, eficiencia y creación de un clima de paz. La reforma constitucional de 1968, en línea con el Acto legislativo de 1936, enfatizó el oficio de director general de la economía, planificando y liderando el desarrollo integral y el pleno empleo. Resulta coherente con el gasto que creció vorazmente un 53 % entre 1956 y 1959, de modo concomitante con leyes nacientes que decretaron nuevos gastos.

La euforia crediticia aumentó con los petrodólares que inundaron las firmas financieras, dispuestas a ubicarlos en el sector

público central y el creciente sector descentralizado. Se amplió la autonomía del ejecutivo colombiano y de los gerentes para negociar y renegociar fondos crediticios. Con Misael Pastrana Borrero (1970-1974) el acceso al crédito externo mejoró gracias a la bonanza petrolera, creciendo en mayor proporción que la tributación propia. Con ello las transferencias intergubernamentales aumentaron y se enfocaron en financiar educación y salud (situado fiscal). Era el momento para un instrumento presupuestal bisagra.

El Decreto extraordinario 294 de 1973 de un lado, unificó el sistema presupuestal de la administración central, establecimientos públicos y entidades descentralizadas; y del otro, agilizó el marco normativo para su estudio y aprobación. Expedido pocos meses antes de la crisis petrolera mundial, incluyó como mecanismo de confiabilidad para la creciente deuda externa la creación del Fondo de Monedas Extranjeras, cuyo propósito era mantener la fluidez de pagos del servicio a la deuda. A su vez, reconoció el valor del control, para lo cual amplió el año fiscal hasta abril del año siguiente, permitiendo que la Contraloría General de la República efectuara el cierre de la cuenta general y determinara los superávits o déficits. Introdujo el principio de universalidad que obligó la incorporación de la totalidad de las rentas. Con esto pareció contradecir al DNP y el apetito de los congresistas, caza rentas que proyectaban gastos superiores a los disponibles desde el inicio y disponían de cupos de discrecional asignación durante la vigencia.

Con la norma orgánica presupuestal de 1973, se mantuvo el espíritu de instrumento focalizado al aseguramiento del cumplimiento de los objetivos propuestos por cada gobierno en sus respectivos planes y programas. Incorporó el concepto de ejercicio fiscal y dispuso una sección especial para la orientación del manejo presupuestal de los establecimientos públicos, al tiempo que reorganizó los principios (equilibrio, anualidad y ejercicio, universalidad y unidad de caja). Había sido espejo el radical ejemplo de Nixon quien, al eliminar el respaldo del dólar en oro, abandonó la obligación de ajustar el gasto al ingreso disponible, facilitando el paroxismo de multiplicar la cuantía de billetes. La norma orgánica también especificó el concepto de ingresos ordinarios con

la finalidad de facilitar los cálculos del situado fiscal; clasificó el presupuesto nacional en rentas, presupuesto de capital, ley de apropiaciones y disposiciones generales; y dispuso los requisitos para la utilización de adiciones, traslados y contracréditos presupuestales. A su vez, tanteando la estabilidad macroeconómica, cada apropiación se convirtió en una autorización real del gasto una vez hubiese certeza de financiación.

Y es en esta década que comienza en serio el proceso de industrialización con vocación exportadora, con lo que se redujo la dependencia sobre el monocultivo cafetero. Fue la primera vez que las manufacturas superaron las exportaciones del grano, lo cual se combinó con el impulsó a la reforma agraria a través del Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI). El nacimiento de corporaciones financieras y el éxito bancario encontraron sustento en la consolidación de un mercado crediticio alrededor de la vivienda y el urbanismo de modo acorde con el *boom* exportador. Con esto sobrevino una fase de crecimiento horizontal de los sectores económicos que mejoraron su postura económica y capacidad negociadora frente al Estado.

La vulnerabilidad financiera y la subordinación al relato dominante desde los centros de poder internacional fueron definitivos en la desigual inserción de Colombia en la economía global. Es más, el modelo estructuralista —como fue conocido desde 1961 en tanto que se nutrió de aportes de tipo inductivo— de centro-periferia, tuvo débil injerencia durante los gobiernos del frente nacional[84]. Se aplicaron políticas de protección a la industria y promoción

84 En línea con el estructuralismo, con réditos que fueron temporales, se parte desde fortalezas internas para no quedar sujeto a los factores foráneos. Ferrer (2002) en ese sentido afirmó que sea cual fuere la dimensión del espacio territorial y la población, los países y regiones que milenariamente tuvieron más éxito, al menos en términos de crecimiento, fueron aquellos capaces de vincularse estrechamente al orden mundial a partir de su integración y capacidad de decidir autónomamente su crecimiento e inserción globalizante, no como vástagos de una metatendencia globalizante, sino impulsando la creación del ingenio.

exportadora, pero no se asumió ese cuerpo teórico. Entonces, hasta el final del pacto, el cambio hacia la competencia abierta no fue más que una respuesta a la crisis del fordismo y del ciclo protector —propicio a la sustitución de importaciones— en el contexto de la vapuleada ruptura del mercado de los combustibles fósiles, lo que generó el desacomodamiento de la norma presupuestaria pactada para tiempos de un Estado nodal capaz de hacer uso irracional de los recursos, debido a la escasa competencia internacional. Muy pronto la ortodoxia desembocó en el recetario de Williamson (1990) desde Washington, fenómeno predecesor e influyente en los consensos de la Constituyente.

La presupuestación y planificación post constituyente

La norma se modificó porque mutaron las relaciones estatales. Aquellas condiciones que antes eran perceptibles para el país rural del amanecer republicano ahora controlaron la vida de los ciudadanos. En ese propósito la planificación y su instrumento, el presupuesto, canalizaron parte cardinal de semejante tarea.

En efecto, el sistema presupuestal se reordenó por la Constituyente de 1991[85] que zarandeó lo preceptuado dos años antes (Ley 38 de 1989). La Constitución naciente estableció pautas genéricas tanto para el diseño y presentación por parte del gobierno, como para su expedición por el Congreso. Igualmente, aquel espíritu planificador de 1968 consensuado en la Carta llegó a desarrollarse en la Ley 152 de 1994, y reglamentó los procedimientos

85 En el "Capítulo III" de su título XII, *Del régimen económico y de la hacienda pública*, dispone aspectos esenciales referentes al estatuto orgánico del presupuesto general al prescribir: "Además de lo señalado en esta constitución, la Ley Orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las Entidades Territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de desarrollo, así como la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".

de elaboración, aprobación y ejecución. Simultáneamente se fortaleció el Consejo Nacional de Planeación (Conpes) como órgano de asesoría y consulta para coordinar su elaboración; y el Confis, que emite concepto sobre impacto fiscal, previo a su presentación al Congreso. Con ellos, al fin y mediante ley, se tramitaron los siete planes cuatrianuales subsiguientes[86].

Aún con sus bondades, no hubo unanimidad conceptual en cuanto a la conveniencia y efectividad de planes formales para el logro de los objetivos sociales. La práctica de documentos formales orientadores ha sido más habitual en el mundo occidental de ingresos bajos que en los de ingreso alto, donde solo 22 % lo tienen. En Latinoamérica, 67 % de los países cuentan con documentos de planeación nacional, sin que exista correlación entre su existencia con los objetivos de crecimiento y equidad (Mejía *et al.*, 2020, p. 5). Estos autores, por el mismo motivo, ponen de presente que Colombia se desmarca reverencialmente del instrumento técnico que mágicamente llevaría a fines colectivos; y cuestionan la progresiva complejidad, concentración en los mecanismos de ejecución del plan, así como su débil transparencia y efectividad (p. 41). De golpe ha podido agregarse que a su uso como *ley ómnibus* se le han colgado intereses, mandatos y facultades al ejecutivo al tenor de la competencia del Congreso para aprobar "[...] las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos" del art. constitucional 150.

Si bien reflejan prioridades particulares en cada cuatrienio, las tres décadas de planes postconstitucionales arrojaron en común la continuidad del sistema de libre mercado, pero igual énfasis aspiracional en el cierre de brechas y derechos de segunda y tercera

86 *La revolución pacífica 1990-1994*, Cesar Gaviria Trujillo; *El salto social 1994-1998*, Ernesto Samper Pizano; *Cambio para construir la* paz 1998-2002, Andrés Pastrana Arango; *Hacia un Estado Comunitario* 2002-2006 y *Todos por un Nuevo País 2006-2010*, Álvaro Uribe Vélez; *Prosperidad para Todos* y *Todos por un Nuevo País 2010-2018*, Juan Manuel Santos; *Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022*, Iván Duque Márquez.

generación. Se destaca la insistencia por los temas descentralistas, de ordenamiento territorial, lucha contra la violencia y de ataque a la pobreza, en lo cual se avanzó por la dinámica del esfuerzo tributario. Para demostrarlo, Mejía *et al.* (2020) estimaron el costo del Plan Plurianual de Inversiones respecto del PIB:

> La estimación de las inversiones del sector privado creció exponencialmente sin justificación, lo que también resulta exótico teniendo en cuenta que el gobierno no tiene control directo sobre las decisiones de inversión privada, Así las cosas, el PPI del periodo 2007-2010 pasó de corresponder 13,4 % del PIB del cuatrienio a 23,1 % entre 2011-2014, y casi 26 % del PIB en el PPI vigente, periodo 2019-2022. (p. 32)

La norma orgánica de 1989: respuestas características para el poder financiero

La investigación de Marichal (2014) da cuenta de la *segunda globalización* de las finanzas mundiales, prueba cabal del auge del endeudamiento de los setenta y producto del reciclaje de los excedentes de los países petroleros, a la que le siguió el colapso internacional y cuyo estallido inició con la crisis de la deuda soberana de México en agosto de 1982, extendida por el orbe también como crisis bancaria. Recordemos que Estados Unidos había aumentado bruscamente las tasas de interés (del 6 % en 1979 al 20 % en 1982) con efectos inmediatos en el precio del dinero y prontas renegociaciones de los países latinoamericanos, presionados por los consorcios de bancos multilaterales y privados que contaban con el respaldo del gobierno norteamericano (p. 251). El controversial Plan Brady había sido convenido para canjear antiguos bonos por nuevos, y fue concebido para garantizarle a los acreedores su redención. Este se complementó con los procesos de ajuste de reestructuración del sector público, en el marco de lo que se conocería como Consenso de Washington.

Colombia no fue la excepción del impacto financiero y se sumó al bloque de "la década perdida", a la que reaccionó con procesos típicos

privatizadores de empresas estatales y liberalización comercial. Su deuda pública externa se triplicó en la década de 1980, mientras que el promedio de América Latina crecía al doble. Y si bien el país fue un caso relativamente exitoso de gestión financiera, se duplicó al final de cada una de las siguientes dos décadas (Marichal, 2014, p. 279), pero impulsó medidas para mejorar el *stock* de reservas internacionales amortiguadoras de las crisis bancarias; y, para el acceso a créditos otorgados por medio de banca de desarrollo nacional y multilateral regional (CAF, BID).

Por eso la Ley 38 de 1989, siguió rigurosamente las enfáticas recomendaciones de la Misión Wiesner-Bird de comienzos de esa década, convergente entre los atisbos neoestructuralistas y las febriles posiciones neoliberales. La Misión encontró suficiente justificación para fortalecer el nivel central nacional, incluso inmolando los departamentos y bajando su tamaño fiscal del 61 % respecto del gobierno nacional en 1960 a 16 % en 1976-1979 (Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 367). Empero, la Misión se quedó corta en el avance de la estrategia descentralizadora que ya caminaba. La equidad era posible si el poder no estaba disperso, argumento que favoreció la tributación nacional y su manejo centralizado, cambiando el anterior esquema regional tributario por una propuesta de transferencias geográficas en donde la Nación asumió el rol de actor redistribuidor.

Las transferencias geográficas tendientes a subsanar los desbalances territoriales mantuvieron la inflexibilidad —las transferencias en bloque, cerradas y específicas se condicionaron desde la ley—. Otra vez el control jerárquico descendente salió robustecido sobre los territorios que serían simples agentes ejecutores. El predominio del planificador central demandó concentrar los recursos y, con ello, las prioridades caían desde arriba hacia los agentes ejecutores, si acaso descentralizados en lo administrativo, pero por encima de la escasa autonomía territorial y centralismo fiscal. De todos modos, facultó a los entes territoriales para emitir sus propios códigos fiscales y estatutos presupuestales.

En la Ley 38 de 1989 promulgada por Virgilio Barco se mantuvo la base corpórea del Decreto 294 de 1973, que surgió en los albores del

modelo aperturista pero justo antes de la crisis petrolera. Obstinada, conservó tanto la inflexibilidad rentística como la perenne desconfianza del legislativo frente al ejecutivo. Así, ante el crecimiento privatizador de empresas públicas, el 80 % de sus utilidades se redireccionaron al presupuesto general. Y, en concordancia con el ámbito crediticio y de apertura, el Banco de la República se convirtió en fuente de recursos originados en el cambio de divisas.

La reforma de 1989, coincidente con los principios tradicionales de la Nueva Gerencia Pública y con los cambios de modelo de desarrollo, resalta por su espíritu de racionalidad en el gasto, transparencia, eficiencia y mayor gasto social. Estas categorías se desarrollaron con los informes subsiguientes —en el de Fedesarrollo financiado por el BID, en el dirigido por el profesor de Harvard Alberto Alesina (2001), así como en *Colombia. The Economic Foundation of Peace* del Banco Mundial (2002).

En este contexto, el gasto se mantuvo como instrumento de planificación, agregándole importancia a las variables macroeconómicas expuestas en el Plan Financiero y en el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, justamente porque define prioridades a través del banco de proyectos y como maniobra para conseguir eficiencia y eficacia, en un esfuerzo por identificar productos y en especial resultados e impactos. Además, al aprobar previamente los techos de ingresos y de gastos, hacía del principio de universalidad un parámetro para desterrar los presupuestos adicionales requeridos solo cuando se esgrimieran razones marginales. Por esta razón se limitó el número de decretos para adiciones durante cada vigencia en respuesta a la proliferación de actos administrativos previos, lo cual se explica por la incertidumbre en el nivel central nacional de la disponibilidad o seguridad de recursos, ante el peso de los ingresos que devienen del endeudamiento. De modo que se permitió la incorporación de cupos crediticios, y en cambio, con la ventaja para el ejecutivo de adoptarlo en caso de no aprobarse en el Congreso, podía reducir gastos si no estaban financiados. Según se argumentó, esto arropó la planeación al contar con un techo inicial disponible a cambio de movimientos adicionales propiciadores de improvisación de coyuntura.

El sistema de caja reemplazó al de competencia, separando lo presupuestado de lo comprometido y de lo efectivamente pagado, quedando los giros sujetos a un plan de caja, en un intento por disminuir posibilidades de eventuales déficits por ausencia de efectivo. La ley obligó a incorporar los planes de caja de los establecimientos públicos al presupuesto general para asegurar un manejo integral del gobierno; institucionalizó el Programa Anual de Caja PAC como instrumento para orientar la ejecución y la acción de tesorería planificada, haciendo que el gasto se ejerza con base en los ingresos recaudados en vez de los calculados, de forma que cada vigencia comienza con un cupo del compromiso latente atado a giros según los recaudos efectivos.

En suma y en sentido lógico, el modelo de libre mercado tampoco sucumbió al Estado omnipresente, apenas lo transformó. Exigió recursos, sin respiro y sin pausa, priorizando los tributos inmediatos y el endeudamiento pagadero con los tributos del futuro. El endeudamiento fluyó a cambio de medidas de condicionalidad propicias a la confianza para inversores. No de otra forma se explica la adopción ulterior de indicadores mínimos de sostenibilidad fiscal (solvencia, sostenibilidad y ahorro primario) y el MFMP en 1997 y 2003. El país como cliente crediticio ensanchó la dependencia del poder financiero internacional, que con su influencia asume —en términos de André Gorz (1998)—, el rol de gendarme. Justamente con este autor puede inferirse que si el presupuesto aporta a la operatividad del mercado encuentra recursos para su apalancamiento (p. 28). Debió someterse a las condiciones de su prestamista mientras que el flujo se hizo perenne, tomando preeminencia relativa.

De otra parte, hay recursos estatales que son observables y cuantificados en la banda transportadora del presupuesto; otros, como los gastos fiscales, las rentas parafiscales y las rentas extrafiscales, corren por una dimensión paralela e invisible. Ni unos ni otros tienen construcciones científicas ni efectos inocuos, por el contrario, resultaron proclives a fines que giraron alrededor del poder económico y del poder político. Son ahora instrumento útil que sirve principalmente a la productividad del capital predominante.

Los llamados gastos fiscales, solamente los que corresponden a impuestos cuyo sujeto activo es la Nación, se estimaron en 8 puntos del PIB (DIAN, 2019, p. 8). Corresponden a renuncias recaudatorias que afectan el principio de igualdad entre iguales y desigualdad entre desiguales, usualmente asociadas a incentivos para los sujetos pasivos que deducen, aplazan o incluso evitan el pago tributario. Ninguna de ellas se cristaliza en el presupuesto. Las deducciones reducen y por tanto devuelven el pago tributario por parte de un contribuyente después de haberlo desembolsado. Las exenciones, exclusiones, descuentos por pronto pago y exoneraciones eximen al contribuyente del pago de determinado tributo. Las reducciones consisten en valores de la base imponible, inferiores al monto bruto, de modo que las tasas diferenciales permiten tarifas distintivas; y los aplazamientos son obligaciones que se postergan temporalmente por motivos de gastos inesperados y fuerza mayor.

Las rentas extrafiscales, tal como se evidencia con los tributos ecológicos, procuran modificar conductas, evitando que el hecho generador o efecto no querido tenga lugar. El ideal fiscal corresponde a cero recaudo ante ausencia de este, enseñando el cumplimiento del fin estatal a través de la presencia o ausencia del tributo como medio financiero. Por supuesto, cuando se gravan severamente los bienes y servicios suntuarios (por ejemplo, cigarrillos o gasolina extra) o los bienes de lujo que no son básicos para la supervivencia (yates, carros de lujo o abrigos de piel) se persigue justicia recaudatoria y equidad, asumiendo que sus compradores tienen capacidad de pago.

El intervencionismo no se limita a la fiscalidad, sino también a la parafiscalidad. Esta, al igual que los tributos fiscales, hace parte de la intervención estatal en la economía. Los jugadores organizados en gremios o sectores corporativizados mantuvieron reglas más discrecionales y paralelas a las estrictamente estatales. Suplantaron directamente al Estado activo que se quedó con el rol regulador y estabilizador. Por eso brotaron como hongos después de la lluvia frente a su captura, argumentando ineficacia, libertad o desconfianza sobre su capacidad, o como alternativa del ciudadano

protagonista para apropiarse de sus problemas y soluciones mutuales. El mismo concepto de corporativismo trasluce la fusión de intereses privados con decisiones públicas, reconociéndole al primero la representación efectiva de aquellos. Son grupos que pueden ser sectoriales demandantes de servicios públicos que cruzan el interés general. Las primeras propuestas organizadas sobre el tema las hizo siendo jefe del Partido Liberal, el general Uribe Uribe en 1906, quien llegó a proponer un senado integrado por sindicatos y corporaciones.

Desde 1946, siendo ministro de finanzas, Robert Schuman introduce el concepto de parafiscalidad en Europa. El luxemburgués aportaría el concepto a la Constitución francesa de 1958, la cual autorizó al gobierno a crear rentas parafiscales. En Colombia quedaron sujetas al principio de legalidad tributaria (art. 338, Constitución de 1991) por más que no integra el presupuesto general cuando son administradas por agentes distintos a organismos públicos[87]. Aquellos, al igual que los impuestos y tasas, son tributos, aportados por un sector social o económico en provecho de estos mismos sectores, reconociendo la relación de utilidad más cercana que el impuesto, entre quien tributa y el órgano beneficiario. No estuvieron consolidadas en las cuentas nacionales y aparecen dispersas a lo largo de los organismos que las recaudaron y ejecutaron.

87 La reserva de ley inspirada en el *nullum tributum sine lege*, y *no taxation without representation*, hace referencia a la competencia y procedimiento en determinadas materias a cargo del legislador de manera exclusiva, debiéndose especificar que se puede proveer no por ley sino con base en la ley, dejando un margen de discrecionalidad a la autoridad que puede proceder a fijar otros actos de tributación. El principio de legalidad tributaria supone que las normas tributarias sean emanadas por el órgano legislativo para evitar el poder tributario ilimitado del soberano omnipresente. Puede conectarse con el de seguridad jurídica o certeza de derecho y exige que solo puedan ser impuestos por el Estado sacrificios patrimoniales a sus "súbditos" mediante Ley (Corte Constitucional Sentencia C-690 de 2003, Sentencia C-155 de 2003).

A pesar de lo descrito, hubo soterradas formas de sumergir presupuesto, como se ha tipificado con su uso el amparo del gremio cafetero que fue miembro de la Junta Directiva del Banco de la República y ha aportado la mayor cuota a los ministerios del Ejecutivo (Caballero, 2016). Se pueden arañar otras estrategias bajo la superficie, por ejemplo, las referentes al *mercado negro* de partidas y gastos fiscales introducidas ante el cabildeo de agentes dominantes, negociaciones de anclaje político, gestiones y hasta coacciones. La Constitución de 1991 eliminó los auxilios parlamentarios —identificados como una práctica *clandestina*— y se le dio a la CGR mayor capacidad investigativa y sancionatoria.

Al final de cuentas las instituciones presupuestales son consustanciales con la visión del mundo, con la influencia exógena —de las corporaciones, la opinión pública mundial o de las organizaciones supranacionales—, los factores internos y con un rol ideológico o de legitimización del Estado. Emergieron detrás de la máscara como una realidad más compleja que pasó de dirigir a pilotear la sociedad, ya no a obligar sino a coordinarla. El poder emerge y evoluciona. No obstante, el caótico y no pocas veces corrupto aparato burocrático se visualizó y deificó la jerárquica visión estatal, bajo la esperanza oficial de garantizar la legalidad (Martínez, 2008, p. 171).

En tributación, las externalidades no han sido interiorizadas totalmente por los generadores del gasto ni por los beneficiarios extrafiscales, por lo que la sociedad las asumió, y por supuesto, las afectaciones lesivas sobre los recursos naturales provenientes de la minería —petróleo, carbón, níquel o esmeraldas, entre otros—, repercutieron en tributos *ad valorem* que generaron regalías a modo de contraprestación más no de compensación. Cabe agregar que la prestación o garantía de bienes y servicios por parte del Estado superaron los que se incorporaron en el presupuesto. Por un lado, pudo ser vaciado (privatizaciones, concesiones, obras por impuestos, intermediarios designados como entidades ejecutoras, entre otras), y estimuló la parafiscalidad. También decidió la existencia de gastos fiscales sin que necesariamente sumaran al instrumento. En fin, los límites entre lo público y lo privado son

el crepúsculo de la actividad entre lo estatal y el mercado. Incluso, en materia de gastos se encontraron algunos que no son fiscales. Hubo gastos sumergidos o cuasifiscales que se pudieron convertir potencialmente en fiscales, así como ingresos sumergidos o gastos fiscales que se desvanecieron.

Las reformas que desembocaron en 1989 imprimieron el deseo de mejorar la disciplina fiscal, tendiente a asegurar gastos que sean decretados con fuente directa que los respalde, contrarrestar gastos cautivos y atacar la ineficiencia[88]. En cuanto al ciclo presupuestal, se reforzó la programación en cabeza de hacienda como artífice del recaudo de las rentas, mientras que el Congreso limitó la iniciativa al aval del ejecutivo. Se consolidó el banco de programas y proyectos como instrumento para mejorar la eficiencia del gasto y, por esta senda, interesar a los ejecutores, menos en productos y más en resultados e impactos. Se consideró la evaluación como estrategia para la misión estatal, especialmente para los desafíos universales de pobreza y los incipientes retos de desigualdad. Esto explica el florecimiento de técnicas originadas en el sector privado anglosajón, tales como el presupuesto por programas, perdiendo la envergadura del tradicional *line item*, que hacía más fácil el control de medios que de los fines.

Las medidas de la Carta en materia fiscal se desarrollaron durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998), que aterrizó en la Ley 223 de 1995, buscando otra vez transparencia, equidad, neutralidad y eficiencia, pero también mayores recaudos (el IVA aumentó al 16 %). Una Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (Decreto 1349 de 1995) recomendó los

88 Eficiencia del gasto es un resultado de variables institucionales y procedimentales sobre uso de los recursos calificados públicos. El gasto del Gobierno Nacional Central ha aumentado de forma persistente desde la expedición de la Constitución Política de 1991, pese a que la demanda ciudadana de bienes públicos y la necesidad de reducir la inequidad se mantiene. Pasó de 8,8 % del PIB en 1990 a más de 21 % del PIB en 2022, y el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias para el país apenas se modifica ligeramente (Conpes, 2022, p. 22).

ajustes para nuevo gasto y afrontar los déficits crecientes. En tal sentido, se recomendó, casi con inocencia, flexibilizar, desatar rentas, fortalecer fiscos territoriales y racionalizar gastos en salud y educación, asignados ya no por oferta a los organismos prestadores sino según la demanda.

La administración Pastrana Arango (1998-2002) encaró, en el contexto de la crisis hipotecaria internacional, marcados saldos negativos fiscales, y como fórmula continuó con endeudamiento; de hecho, pasó de 18 % del PIB en 1997 a 30 % en 1999. En plena crisis mundial de 1999 el FMI encontró una trocha expedita para los ajustes *recomendados* como requisito para acceder a los recursos de ese organismo. Partieron de los artículos 356 y 357 constitucionales que dieron pie a la creación del Fonpet, medidas fiscales rigurosas para las entidades territoriales (Ley 617 de 2000) y las de reducir el ritmo de las transferencias territoriales (Ley 715 de 2001). Esto no detuvo el crecimiento del gasto por encima de los ingresos efectivos. El amague de insostenibilidad se hizo latente.

Con las recomendaciones de la Misión de Ingreso Público (2003), Álvaro Uribe promueve la reforma fiscal (Ley 788 de 2002) y la ley de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003), que incluyó una reforma al estatuto de presupuesto, así como la eliminación de impuestos distorsionantes. No se tocó la rigidez del gasto, pero sí transluce la estabilidad macroeconómica para alcanzar objetivos sociales, espectro institucional plasmado en las normas legales para efectos del crédito público y sostenibilidad fiscal, lo que obligó a que el impuesto a las transacciones financieras aumentara del 3 x mil al 4 x mil y que el impuesto al patrimonio se activara para aquellos superiores a USD 3 000 000 000.

Razones conceptuales del gasto público social y del bienestar social

Luego de un siglo de la Carta de 1886, la Constituyente sentó las bases para subvertir la institucionalidad del país. En 1991 brillaron los derechos sociales y económicos por encima de los derechos civiles y políticos, que fueron analizados por la CCC (sentencia T-406/92). Con ella y mediante gasto estatal, la prevalencia de

derechos de segunda (colectivos) y de tercera generación (universales) constituyeron un hito sin precedentes. De cualquier modo, se percibe a su pesar la continuidad de los preceptos neoliberales basados en el mercado.

Más *gasto público social* en respuesta a la crisis de legitimidad y continuidad política —ya lo había previsto Isuani (1991)— como medida de sobrevivencia del capital sin salirse de la lógica del mercado (p. 6), para lo cual se ajustaría a los principios nacientes de homeóstasis presupuestal y de coherencia macroeconómica (reformas de 1989) en tiempos de aceleración del capitalismo global. Más gasto tampoco era estrictamente sinónimo de ejecución y control directo por el sector público. Parte de la adaptación capitalista desde la década de 1970 fue su capacidad para llevar la decisión del gasto, cada vez más particularizado, de la oferta hacia la demanda y hacia organismos descentralizados. El capitalismo aprendió: el gasto jamás amenazó la sostenibilidad de las reivindicaciones sociales ni la cuestionada legitimidad.

La constitucionalización de los derechos no fue suficiente para su efectividad. Tampoco su protección fue gratuita, porque supuso la creación y mantenimiento de relaciones de autoridad. En ese trazado, Andara y Peña (2022) concluyen que se requiere más acción estatal para impulsar modificaciones estructurales en el plano legislativo, aunado a presupuestos con acento de derechos e intereses sociales, en especial para minorías vulnerables (p. 88). Tal reconocimiento dista de su goce y hasta estigmatiza a las personas, en tanto que no las reconoce como grupos de atención prioritaria. Ante la brecha manifiesta, los tribunales asumieron un rol garantista, en la medida en que mediante el activismo obliga a reconocerlos —o ante limitantes de financiamiento opta por hacerlo—, para comenzar equilibrando la posibilidad material de una acción estatal con el ejercicio de los derechos sociales (p. 90).

Pese a existir un diseño constitucional para los derechos, las reglas presupuestales lidiaron con rigideces o inflexibilidades que chocaron contra lo que pudiera construirse en procesos de planeación desde abajo y hacia la cúpula, a nivel participativo en lógica de autodeterminación ciudadana; por el contrario, pudo

moderar la voluntad de minorías privilegiadas, e incluso imponer modelos plastificados remitidos por las comisiones especializadas. Esa tiesura patológica, en porcentaje mayoritario, es originada por el legislativo desde múltiples leyes precedentes, siguiendo argumentos triunfales impuestos bajo la forma principal-agente. El ciudadano derivó en sujeto receptor del gasto, priorizado jerárquicamente, como conduciendo una máquina con manual ajeno.

Sopesemos el caso de las leyes orgánicas presupuestales (compiladas en el Decreto 111 de 1996) destinadas a desarrollar lo que la Constitución prioriza como gasto público (art. 350) siempre y cuando sea social. La ley (art. 41 del Decreto 111 de 1996) lo define como aquel "cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población". Esta laxitud, sin objeto preciso, abrió las competencias estatales a límites subjetivos de lo que podría descifrarse como calidad de vida, y con ello, al financiamiento indeterminado, casi siempre por la ruta del presupuesto. Hasta el punto de que, gracias a la ambigüedad, el POAI del periodo 2011-2014 contempló gastos de personal y generales del sector Defensa y Policía como gastos de funcionamiento; el gasto del periodo 2015-2018 al igual incluyó la totalidad del sector Defensa y Policía, Rama Judicial y Registraduría, también en funcionamiento; y de allí el POAI 2019-2022 excluyó todas las pensiones (Mejía *et al.*, 2020, p. 33).

Un referente para medir el bienestar sería la línea de pobreza, pero ni siquiera existe uniformidad sobre su significado. Su complejidad hace que sea identificada desde el lado del ingreso o del consumo. Smith se concentró en la riqueza mas no en la pobreza, como efectivamente tituló su obra[89], pero con los estudios del subdesarrollo y crecimiento desde mediados del siglo XX se acogieron definiciones más cercanas a la ausencia de recursos para obtener

89 En 1776, *An inquire into The Nature and Causes of The Wealth of Nations* fue publicado en Londres en dos volúmenes.

medios de subsistencia, tendientes a la justicia social. El Banco Mundial[90], entre tanto, la definió como hambre, falta de techo, enfermedad e inasistencia médica, analfabetismo e inasistencia escolar, desempleo y temor a vivir cada día. Es carencia de algo, adolecer de algo, carecer de bienes o ingresos para subsistir, o privación de capacidades básicas para sufragar las privaciones. En este sentido, se pronunció la Cepal (2010): "pobreza es la incapacidad de una persona para alcanzar un mínimo nivel de vida y suplir todas sus necesidades básicas", y agregó: la incapacidad de "conseguir su propio estado de bienestar".

Ahora bien, si justicia se definiese como dar a las personas lo que les corresponde y no darles lo que no les corresponde, ello cuestionaría la tarea del Estado para su búsqueda mediante la redistribución de suma cero. No porque el mercado lo haga mal el gobierno lo va a hacer mejor y, por el contrario, la teoría de elección pública encontró razones para dudar de los procesos políticos. En tal caso interferiría con la libertad de los individuos y la eficiencia de los mercados. Nozick (1988) [1974] diría que ayudar a los demás es moralmente bueno, no un deber, y que por ello deberá tener carácter voluntario con reglas de juego político, que vayan desde uno mínimo hasta las que son características del Estado Providencia, propias de decisiones individuales, siendo justo que se protejan los derechos de propiedad, porque de lo contrario sería justo hacer sorteo de ojos para entregárselos a los ciegos. Hayek rechazaría la autoridad centralizada que interfiere bajo el pretexto de hacer justicia social, puesto que no es aquel organismo abstracto quien concentra la información y sabiduría, sino que son los individuos quienes pueden actuar concertadamente. Rawls (2005) argumentará la justicia mediante reglas diseñadas y formadas detrás del velo de ignorancia —supone principios

90 La pobreza o escasez es la circunstancia económica inducida a nivel mundial en la que una persona carece de los ingresos suficientes para acceder a los niveles mínimos de atención médica, alimento, vivienda, vestido y educación (recuperado de *Worlbank.org/poverty*).

comunes de algo entendido como justicia—, para lo cual estas se construyen con derechos iguales, mayor beneficio para los desfavorecidos e igualdad de oportunidades, siendo consciente de que la desigualdad es un incentivo para que los individuos tomen iniciativas en el proceso productivo (p. 69).

Honneth (2018), por el contrario, dirigió el ataque hacia las tres formas de desprecio que implican falta de autoconfianza, autorespeto y autoestima para la eliminación de la humillación humana y no el fin de la miseria. Reconoció la formación de la identidad de los sujetos desde las asimetrías y procesos de desigualdad en la vida cotidiana, propios del mismo roce tectónico de intereses, pero encubiertos para provocar escenarios comunes construidos desde la pluralidad. Es entendible que Honneth abandonara el camino que habían transitado las dos concepciones predominantes de justicia en el siglo XX: el liberalismo político y el marxismo. Ambos fijaron su atención en la redistribución como variable clave para resolver la injusticia (p. 99).

De otra parte, los defensores de la prioridad de la igualdad sobre la pobreza esquivan la evidencia de la creciente y constante creación de riqueza de la vida en comunidad, siendo necesario que sea controlada solamente para efectos eficientistas y frente a las enormes disparidades (Deaton, 2015), porque nunca antes las sociedades han vivido en los niveles conseguidos y con tan baja proporción de pobreza. Para ellos las desigualdades de resultados se hacen necesarias desde el punto de vista de los incentivos. Es en el laboratorio donde se obtienen resultados iguales; la naturaleza, en cambio, produce condiciones de desigualdad en cuanto a capacidades, habilidades, inteligencia, entorno, información genética, entre otros. Es el estado genuino de la especie humana ya reconocido por el mismo Smith (1994) [1776]. Siguiendo estos argumentos, lo que recientemente las sociedades más aprecian es algún nivel de más o mejor igualdad de renta o patrimonio, pues no es ni posible ni ideal llegar a una igualdad completa, como lo había argumentado Schumpeter y como lo defiende el *nuevo* institucionalista Galbraith [1973] (1975). De suerte que, ante la presencia evidente de desigualdad económica y el sentido de responsabilidad

inmanente en los seres humanos, estas vertientes impulsan la igualdad por el mercado, con soluciones voluntarias y, de manera complementaria, con políticas públicas, usando el dinero de todos.

Una posición más libertaria diferenciará entre igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y resultados, así como las desigualdades derivadas del rol en la producción de cada agente en la economía de mercado. La pobreza preocupa a la gente porque aflora un sentido de responsabilidad ante quienes carecen de recursos; ante la suerte, para algunos; ante una situación derivada de la misma economía; o ante la capacidad o la voluntad libre, para otros. Preocupa para quienes no están de acuerdo con sobreponer la injusticia a la ruina total, expuesta en la metáfora de *la ética del bote salvavidas*[91]. Podrían argumentar el carácter histórico de la economía de mercado y la solución de la pobreza y las inequidades como retos de la humanidad, si pretende llegar a estadios superiores de civilización.

Puntualmente, los avances en el embate contra la pobreza y desigualdad de Colombia claman por las bondades de la intervención pública. Esto refuerza el eficientismo necesario, puesto que, en términos tradicionales (necesidades básicas insatisfechas), la mitad de los colombianos eran pobres a comienzos de los años 80 y la cifra bajó a menos de dos de cada cinco al final de la segunda década del siglo XXI[92], lo que presionó en algún momento la descen-

91 Garret Hardin, para sustentar la tragedia de los comunes, asimiló a los países ricos con un bote lleno de gente en el mar, de manera que si intenta salvar a otros que se ahogan podría hundirlo y ahogar a todos.

92 Con la misma velocidad, en términos de porcentaje y mediciones ortodoxas, se ha acelerado la capacidad de las civilizaciones para disminuir la pobreza hasta llegar a 10 % del presente (https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview). Ciertamente, bajo las metodologías oficialmente adoptadas, la mayor parte de los hogares han salido de las condiciones de pobreza. El Dane calificó al 90 % de los colombianos como tales hace un siglo, cifra que bajó al 70,3 % en 1973, luego al 45,6 % en 1985 y llega a 23,1 % en 2018. La tasa de crecimiento del PIB per cápita de Colombia fue cero en la primera mitad del siglo XIX y aumentó a 0,5 % promedio anual

tralización fiscal para acelerar los impactos deseados. Los gastos sociales ejecutados por los entes territoriales nunca superaron el 5 % del PIB durante las primeras ocho décadas del siglo pasado, se elevaron a casi 12 % del PIB en los noventa y retrocedieron dos puntos porcentuales al final de 2019 (DIAN, 2019); esto último por efectos del cambio de la tendencia de las transferencias originadas en el nivel central, validadas por el discurso recentralista, cimentado en el efecto *fly paper* que acusó al nivel subnacional de presionar el gasto en mayor magnitud que el ingreso disponible. Al unísono, aparte de los gastos territoriales referidos, los subsidios a la demanda, incluyendo las transferencias condicionadas financiadas con el presupuesto nacional, superaron actualmente ya el 7 % del PIB.

Para los propósitos de pobreza, justicia, igualdad y bienestar, el rol de lo público se ha considerado ineludible, al menos en tanto que el nivel de los costes relativos de la interdependencia social sean inferiores a las acciones exclusivamente privadas (Buchanan y Tullock, 1993 [1962], p. 74). El bienestar social o el interés público se reconocen, ya sea en el orden de posibles estadios de la sociedad sujetos a juicios de valor, o como lo aprueban estos autores, en aquella situación resultante de la aprobación de los asociados que cooperan en razón de las ventajas recíprocas (p. 325). No exclusivamente de su cándida benevolencia ni tampoco de la conducta hipócrita.

---

en la segunda mitad (Florez y Romero, 2007). Esto no es un fenómeno aislado. Ya el nobel A. Deaton (2015, p. 93) argumentó que el 95 % de la existencia de la humanidad había vivido de la cacería y la recolección en un contexto en el que la desigualdad era menor a la actual, pero con niveles de pobreza de alrededor del 90 %. Pese a esto, a pesar de las disparidades, ahora se vive más, hay mejor alimentación, vivienda, y productividad, así como sinergias para mejorar la estatura, la fortaleza, la salud y la mortalidad, lo que a su vez va paralelo con el dinamismo sin precedentes del *homos migrantis,* en un contexto de las últimas décadas enrarecido por el conflicto interno, aun cuando sujeto al entorno globalizante y deslocalizado de la economía, que teóricamente atrae mano de obra barata sin mayor demanda del recurso humano foráneo.

Hablando de justicia, Nussbaum (2016, p. 83) y Sen (2002, p. 58) cargan sobre el Estado el protagonismo, al tiempo que debe crear condiciones institucionales para que todas las personas alcancen el desarrollo y disfruten de sus *capacidades*, en tanto que a ninguna organización le corresponde definir la vida buena que cada uno ha preferido libremente[93]. Capacidad para que cada individuo cuente con posibilidades, para convertir un recurso en funcionamientos valiosos para su vida —vistosa entre diferentes formas de vida—, en donde los recursos importan como insumo y no como resultado (Sen, 1996), sin confundir placer con ausencia de pobreza, puesto que una sociedad que no tenga satisfechas las necesidades básicas no está conforme con su situación y sentirse feliz[94]. Esto depende del contexto de

93 La capacidad desarrollada por la educación, forma y desarrolla el uso de ellas hasta que se convierten en ciudadanos, sostienen. Para ellos nadie ha resuelto la igualdad porque se centran en la igualdad de derechos y no en la igualdad de oportunidades. La igualdad, al contrario de Rawls (todos son iguales porque todos son ciudadanos) depende de las capacidades y al Estado le corresponde desarrollar políticas para hacerlas iguales. Las desventajas de una parte de ellos lo obligan a proyectar políticas sociales y sustanciales, cimentando la idea del Estado Social de Derecho.

94 Para la neuroeconomía y la psicología evolutiva, la felicidad es un estado subjetivo que depende de marcos de referencia relativos, destacándose los vínculos sociales (matrimonio, amistades, círculo social), la confianza en las personas (amigos, familia y desconocidos), la confianza en la sociedad (la economía, la justicia, el gobierno), la religión y la espiritualidad (la oración, la meditación, la psicología positiva), y el comportamiento pro social (ayudar a los demás, ayudar a los necesitados, el voluntariado). La evolución desde el paleolítico creó en nosotros la membrana de un significado y un propósito en la vida como primates, alrededor de la familia, los amigos y su entorno social, para construir lazos vitales para la supervivencia contra los depredadores y un ambiente implacable (Shermer, 2013, p. 145). Más información sobre las enriquecedoras teorías de comportamiento social recostadas en la economía y la psicología se encuentra en brillantes académicos (por ejemplo, Elster, 2010; Thaler, 2017).

cada persona. Los ciegos requieren —para que actúen como los demás— sensores, ascensores y apoyo material institucional; los estudiantes de zonas apartadas —para acceder a cualquier universidad— requieren apoyo y preparación en condiciones de calidad educativa desde el punto de vista estatal. La capacidad básica de vivir bien, de razonar, es la vida que se funda desde distintos escenarios, es la vida del hombre racional que actúa husmeando su felicidad y el bienestar ajeno, aunque su precio conlleve frustraciones, no solo bajo el criterio utilitarista según el cual el sujeto consigue la felicidad *per se* al estilo de la máquina de las experiencias de Nozick (1988 [1974], p. 42), de manera que una persona puede conectarse para experimentar experiencias agradables, aunque no haga nada en realidad[95].

Los aportes referidos tratan al individuo como participante en los ámbitos sociales, políticos y económicos, lo cual define su propio rol y destino. El individuo requiere ciertas condiciones, pospuestas hasta ahora, para participar y sustituir relaciones de poder por relaciones de autoridad compartida. Santos (2006) las enumera así:

> [...] tres condiciones son fundamentales para poder participar: tienes que tener tu supervivencia garantizada, porque si estás muriendo de hambre no vas a participar; tienes que tener un mínimo de libertad para que no haya una amenaza cuando

95 Justamente las capacidades se pueden expandir con acciones públicas y con la participación de los individuos para influir en el rumbo de aquellas. El reconocimiento de libertades mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo. De esto trata el aspecto de agencia del individuo expuesto por toda la obra de Sen, en donde el concepto de agente difiere del concepto institucionalista del principal-agente. Agente es, para efectos del desarrollo, la persona que hace cosas: "la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no en función de algunos criterios externos" (Sen, 1996, p. 35).

> vas a votar; y finalmente tienes que tener acceso a la información. Me parece que con esta ciudadanía bloqueada se está trivializando la participación; participamos cada vez más en lo que es menos importante, cada vez más somos llamados a tener una opinión sobre cosas que son cada vez más triviales para la reproducción del poder. (p. 79)

No pocos encuentran en la intervención pública el mecanismo para promover el bienestar mediante la redistribución. La brasileña Kerstenetzky, con evidencia empírica, indaga cómo los Estados de bienestar se adaptan a las nuevas necesidades creadas por la globalización, los cambios tecnológicos y demográficos. Utiliza este análisis para reivindicar los servicios universalistas no discriminatorios, recordando la idea predominante de capacidades en el primer caso, y en el segundo, la dependencia de los necesitados. Estrategia propuesta: ¡intervención pública! Esta encuentra razones en la obligación de incurrir en costos sociales para atender las necesidades y los derechos en términos de ciudadanía e igualdad (Kerstenetzky, 2017, p. 51). El Estado de bienestar, desde esta perspectiva, sería la respuesta necesaria a sociedades generadoras de tensiones y desigualdades, que se corrigen con reconocimiento de derechos, especialmente educativos y sociales.

Al final, a pesar de la diversidad conceptual, el gasto social de Colombia creció (Junguito, 2007) entre la crisis setentera y los evangelistas del Estado *fitness*. No solo catapultó la proporción frente al tamaño de la riqueza nacional, sino cambió la organización del gasto sectorial, de este modo se descarta su desmonte. La composición del gasto sí se ha transformado, no solo por destino sectorial —en especial protección social—, sino también por el nivel de gobierno que lo ejecuta. Además, la readaptación del gasto social esconde gastos fiscales inconmensurables —exenciones, exoneraciones, descuentos y deducciones tributarias—, que derivaron en la cuestión de cómo financiar y estructurar el presupuesto de ingresos, así como el de los gastos —subsidios, infraestructura pública, inversión para el empleo, protección a la familia.

Ideario acerca de desarrollo humano, justicia y pobreza

Desarrollo nos remite directamente a la biología, para aludir a evolución o cambio. No es sino hasta la aparición de la economía política en el siglo XVIII, denominada desde antes por Francis Bacon como *ciencia liberadora de la miseria*, que se aborda la posibilidad de ampliar lo material como forma de engrosar la riqueza de las naciones, asociándolo al crecimiento económico[96]. Se levantó para sociedades que deben enriquecerse sin pausa. Desde allí, tanto el marxismo como la base neoclásica, asumieron el desarrollo como un proceso histórico de evolución unidireccional de sociedades hacia el bienestar, cuya receta vencería el atraso. Los pioneros del estructuralismo latinoamericano, en su lugar, se montaron en el progreso material: "un proceso de acumulación de capital y progreso técnico, que eleva la productividad del trabajo y el ingreso medio" (Sztulwark, 2005, p. 34), concepto superado por los aportes neoestructuralistas, al conciliar los objetivos de crecimiento y distribución o transformación productiva con equidad (p. 130).

En tal orden de ideas se apuntalan enfoques instrumentales de desarrollo en Colombia. El primero de ellos fue típicamente lineal, economicista y reduccionista, y privilegió el crecimiento del PIB, en consideración del progreso implicante de modernización social; el segundo, el de satisfacción de necesidades básicas insatisfechas (NBI); el tercero, el enfoque como expansión de las libertades, propuesto por A. Sen; cuarto, el de desarrollo humano del PNUD, que añade las capacidades; y el quinto, el enfoque de desarrollo humano integral propio de la tradición de la doctrina social de la Iglesia católica.

96 La expresión economía política, para separarla de la vida privada de las personas, fue introducida por primera vez en 1615 por Antoine de Montchrestein, y fue utilizada para el estudio de las relaciones de producción, especialmente entre las clases principales de la sociedad capitalista o burguesa: proletarios y terratenientes.

El Informe de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1990), incorporó categorías del crecimiento económico. El ingreso como variable se formó a partir de las cifras reales de PIB ajustadas al poder adquisitivo, de modo que proporcionaran aproximaciones del poder de compra y control sobre los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida adecuado. El PNUD (2010) añadió tres novedosos indicadores sobre la familia de mediciones: el de desarrollo humano, desigualdad de género y el índice de pobreza multidimensional[97]. El Informe sobre Desarrollo Humano (2015) incluyó una revisión de la pobreza multidimensional, destacándose siete dimensiones relacionadas con vida larga y saludable, conocimiento y nivel de vida digno, condiciones necesarias para el desarrollo humano de cara a la participación en la vida política y comunitaria, sostenibilidad ambiental, seguridad humana y derechos humanos, e igualdad y la justicia social.

Invocando a Rawls (1995; 2012), los principios de justicia se basan en lo razonable. Los hombres, en sociedad y mediante reflexión racional compartida, deben decidir lo que es justo o injusto, con gobiernos y leyes a las que se someten. La posición original de igualdad, sostenida por el autor, se apoya en la teoría tradicional de un contrato social, viendo en esta situación hipotética una

97 Las encíclicas develan una convergencia con el pensamiento de A. Sen, al tratar el desarrollo como un proceso o un paso, vale decir, dando cuenta de su carácter dinámico. El IDH propuesto por el PNUD es un índice compuesto de la media geométrica de los índices normalizados respecto a tres dimensiones globales: a) salud, se mide según la esperanza de vida al nacer; b) educación, se mide de acuerdo a los años promedio de escolaridad de los adultos mayores de 25 años y los años esperados de escolaridad; y c) nivel de vida, se mide según producto interno bruto (PIB) per cápita en dólares de cada país. El rango del IDH oscila entre 0 y 1, donde 1 es el máximo. A partir de 2010 el PNUD incorporó al IDH otro índice compuesto, el de desigualdad, basado en el uso de un índice compuesto: Gini + Índice de Pobreza Multidimensional (PM) + Índice de Desigualdad de Género (IDG).

vía hacia cierta concepción de aquella. En tales circunstancias sociales, no se darían ventajas ni desventajas a nadie al escoger justicia, lo que daría una situación inicial equitativa. Pensándola a la luz de su imparcialidad comenzaría con una elección de principios, anclados en la reciprocidad entre personas, sujetos a las ventajas de la cooperación, no imparciales, movidos por el interés y la ventaja mutua en vista de su condición de humanos y, por ende, con autoridades coordinadoras. De manera que la justicia se considera desde las exigencias de equidad en términos de esfuerzo tributario para la igualación de los bienes primarios como derechos, libertades, garantías, ingresos y riquezas, y —como veremos más adelante—, mediante instituciones autónomas, no impuestas ni tampoco foráneas, ni gobiernos ajenos, organismos supranacionales o expertos oportunistas.

Tanta disparidad manifiesta la vastedad de alternativas para convivir de la mejor manera concebible, incluyendo al Estado como actor, en la búsqueda de lo *mejor*[98], garantizando que el mercado lo haga o interviniendo deliberada y activamente. Aquí una punta del prisma. En el caso de la teoría de la elección racional, considera la motivación de los individuos como componente piramidal hacia cambios deseados, incidiendo en las normas y acciones institucionales (Peters, 1999, p. 73; Buchanan, 1999, p. 5). Las reglas serán decisivas para moldear el comportamiento individual, la confianza mutua y el recalibre de la libertad individual, en aras de producir resultados colectivos deseables (Olson, 1992, p. 90)[99].

Entre tanto, los países latinoamericanos en la Cumbre de las Américas de 1998 (Santiago de Chile) acordaron parámetros de

98 En la construcción milenaria de formas de convivencia, no hay acuerdo de la *mejor* forma como las sociedades deben funcionar: Merino (2013, p. 54) resume los múltiples significados de este, obviamente sin que aparezca alguno ideal.

99 Del lado de defensores de la cooperación dirigida a ultranza, el sueco Felber (2014), por ejemplo, defiende la economía de bienestar universalista, fundamentada en el derecho ciudadano, con riesgo socializado, garantista de la educación, seguridad social, servicios sociales y la sanidad.

financiamiento y usos del gasto[100]. Mientras que las teorías predecesoras se centraron en el fomento a la productividad, y en el mejor de los casos, también su distribución —el desarrollo humano sustentable— se erigió vigorosa. Se plasmó a la "dimensión social" (salud, educación, ocio y esparcimiento, dignidad, derechos políticos, participación comunitaria, entre otros) como un aspecto clave para el futuro regional. Con ello se recogieron los planteamientos de Sen (1998) y su enfoque de las capacidades para lograr funcionamientos valiosos, en una calzada pedregosa para afrontar los retos de una sociedad justa, con el uso de la razón y la función de razonamiento público, cruciales para la búsqueda de justicia social[101].

El tránsito del siglo XIX al XX había atestiguado el entierro lento del modo colonial y sus caudillos apoyados en ejércitos populares, emulando estructuras organizacionales a lo largo y ancho del cosmos social y militar, que fueron compensados, prolijamente, con tierra como botín. La tierra fue usufructuada de forma subóptima, creando formas de aparcería, de maquila

100 El cuestionamiento del gasto público social pasa por la transformación de su concepto, de las medidas globalizantes incorporadas, de los cambios derivados de la transformación tecnológica y de las presiones demográficas. Escenarios para *las políticas de población* y los llamados *factores de población* son desafíos (Sepúlveda, 2014, p. 48).

101 Se trata de disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. La riqueza no es el bien que se busca, sino un medio para llegar a los verdaderos bienes deseados (Informe del Desarrollo Humano, 1990). Para Sen (1999), la pobreza no es cuestión de escaso bienestar, ni de falta de riqueza o ingreso, sino de capacidades básicas y de carencias que impidan a una persona llevar una vida digna por encima de una línea imaginaria por debajo de la cual se estaría en situación de pobreza, moderada o extrema, dependiendo de lo profundo que se encuentre la línea divisoria entre los grupos o las personas (p. 99).

y posteriormente jornal. A manera de desigualdades (Tilly, 2016, p. 20), se delimitaron e institucionalizaron socialmente condiciones precapitalistas y de dominación política, con élites directivas capaces de definir cuánto gravar, a quién y hacia donde direccionar el gasto. La pobreza de comienzos del siglo XIX, medida bajos los cánones actuales, parece imponentemente absurda frente a la cuantificación de falencias o carencias. Además, la desigualdad de oportunidades, de ingreso y de patrimonio, eran igualmente extremas, manteniéndose con ropas distintas y categorías persistentes, en cuya base se incluyen creencias dúctiles y sustituibles por otras, cuando lacran el capital humano.

En este contexto y bajo las mediciones tradicionales, sí se ilustran avances cuantitativos en el país, aun cuando insuficientes para soslayar la existencia de nuevas formas de pobreza y desigualdad. Estudios como los de Meisel y Vega (2007, en Robinson y Urrutia) resaltan la ganancia en estatura masculina de 7,0 centímetros y 8,7 centímetros de las mujeres en casi un siglo, como evidencia de factores provenientes del consumo alimentario; y por eso, no se puede esquivar el hecho de que en un lapso similar, la altura de los adultos en los países occidentales aumentó alrededor de 15 centímetros, lo cual refleja el alza significativa en los niveles de vida, asimilable a la versión de Tilly (2016, p. 17, citando a Dagens Nyheter, 1996). A Cabrera (2018) esta discusión le sirvió para exponer que existen otras formas de pobreza y desigualdad, causadas por la concentración de riqueza en la evolución de una sociedad de privilegios desde la Colonia, que ha permitido la captura del Estado.

Todo lo anterior para destacar que decisiones presupuestales no son precisamente del resorte autónomo interno e inequívoco del país. Al igual que ocurre con los desafíos internacionales acordados y en la producción académica neoestructuralista, por ejemplo, se refuerzan fines en torno a la estabilidad y la reducción de conflictos "para no dejar a nadie atrás". Esto ya fue retratado en la agenda 2030 (Cepal, 2018a, p. 15), de lo cual se desprende la disyuntiva entre pobreza y desigualdad (Cepal, 2019). Este fenómeno ya había sido

evidenciado en el documento oficial de la Cepal *Transformación productiva con equidad* (1990)[102].

Por razones de estabilidad económica, el Estado se vio obligado a disponer recursos recurrentes para los servicios permanentes. La presión para enfrentar las penurias políticas, sociales y económicas ha dispuesto un esquema de ingresos ordinarios que se capten con puntualidad. El diseño se transforma consecuentemente en instrumento, no meramente de previsión, sino de confirmación periódica de financiamiento. Y con esto, se contornea la bifurcación del principio de legalidad. De una parte, la legalidad de ingresos que registre en el presupuesto con base en leyes precedentes, y de otra, la legalidad de gasto aprobado como cupo máximo y decretado también por el legislador con anterioridad. Sin duda, los gobiernos en general asumieron el protagonismo para atender las peticiones de bienes y servicios de sus asociados, pero sin restarle presión al gasto, comúnmente bajo preceptos de eficiencia fiscal

102 Con base en la conciencia sobre los problemas de desigualdad y pobreza se debate entre conseguirlos con gasto para atenuarlos por la vía distributiva o asignando recursos de forma que se corrija el fracaso del mercado. Atkinson (2015), por ejemplo, desde otra orilla, sostiene que las desigualdades de renta no solamente se fundan en desigualdades salariales sino en la pérdida de vigor distributivo de lo público mediante las políticas presupuestarias. Colmenares (2018) critica la estadolatría con mercado-fobia y la mercadolatría con estadofobia como soluciones para superar los fallos del capitalismo, sustentando la urgencia de humanizar la sociedad. Deaton (2015) estudia en el largo plazo el impacto positivo orbital del avance material; Bourguignon (2017) levanta su voz sobre las brechas entre países e individuos por paradoja de la globalización económica; y Boyer (2014) con su propuesta esperanzadora de que la desigualdad no puede ser nuestro destino. Galbraith [1973] (1975) lo hace concentrándose en la desigualdad económica. La perspectiva histórica y multidimensional de la pobreza con sus mecanismos sociales que la producen es abordada por Therborn (2013) y a partir de la teoría de las capacidades de Sen (1973). También Saba (2021) termina resaltando el crecimiento de las desigualdades de ingreso, resultado del mercado segregacionista.

y gasto inteligente, lo cual fue más fácil decir que hacer. Si esa categoría contiene definiciones divergentes, al menos en materia de metodologías tradicionales —pobreza unidimensional por ingreso o multidimensional clásicas—, hay evidencias globales y regionales irrefutables que rotulan en el largo plazo avances positivos (Deaton, 2015).

El financiamiento expone sus bondades según se opte por políticas universalistas o focalizadas en el gasto, o por tributación progresiva. Si bien se avanza, los resultados en el uso de los recursos arrojan marcadas asimetrías. En América Latina y el Caribe, la imposición y el gasto redujeron la desigualdad alrededor del 5 %, mientras que en las economías avanzadas la reducción fue del 38 % (BID, 2017; BID, 2018, p. 27)[103]. Estos logros son insuficientes para nuestras sociedades, que claman beneficios con formas más equitativas de distribución de la riqueza social, deslegitimando el sistema político y la inconformidad consecuente.

La altisonancia del Estado omnipotente o benevolente marcó su mediación. Para ello el financiamiento fue pegamento forzado. En presencia del soberano hace del presupuesto una panacea de los desafíos sociales y, a partir de ellos, el Estado nacional

103 Medida por ingresos, la desigualdad no es mejor y puede ser peor que la que el país tenía en los años treinta, y aun cuando la pobreza ha disminuido significativamente, su avance está asociado al gasto social, dice Ocampo (2018). De ese impacto redistributivo se aferra el exdirector cepalino para demandar ingresos públicos y un sistema tributario progresivo (p. 29), recomendado además por la misma Comisión del Gasto (Fedesarrollo, 2016). Con el mismo argumento, Kerstenetzky (2017, p. 220) ambienta un Estado creciente a partir de la correlación entre tamaño de gasto y tributación progresiva, con avances en la mercantilización —participación lícita en el mercado de trabajo con salarios adecuados y niveles medios de renta—, desmercantilización de la seguridad social y servicios públicos según si los lucrados son trabajadores formales o pobres; y desfamiliarización —cónyuges con trabajo remunerado—. Dicha relación entre Estado y bienestar aplicaría para los niveles de dichos componentes altamente deficitarios de Colombia, exhibiéndolos como los problemas a enfrentar.

intervencionista define *cuánto* aportan las familias y empresas. El *a dónde* es formalmente resorte del ejecutivo en tensión con el legislativo, mediante el uso de medios alternos, a riesgo de arrumar a los ciudadanos en el club de mascotas. Siguiendo la línea del Estado benevolente se ha fortalecido el ejecutivo, que se legitima con supuesta eficiencia. En efecto, uno más eficiente no ha restado más intervencionismo y amén de los resultados gerencialistas, la asimetría de poder entre ejecutivo, legislativo y judicial se amplía en favor del primero, conocido como presupuesto jerárquico descendente. El Estado es el jugador capitán que puede hacer de árbitro y hasta de vigilante del manicomio. Es un ser al que se confía porque persigue el bien común, empezando por los más necesitados, desde cuando el votante activo o el ciudadano abstencionista validan el patrón electoral.

Siendo así, el endeudamiento, como sistema de financiación de los gastos, disimula el efecto como si fuera fuente sin costo. La carga de la deuda sobre los contribuyentes del presente y sobre las generaciones subsiguientes, resultó compensada con sus beneficios para los primeros, porque la sociedad es vista así en abstracto, por lo tanto, salda la deuda consigo misma. Para esta visión sería la generación siguiente que hace un esfuerzo para provecho de los que pagan y no al contrario. Los decisores acuden al incentivo utilitarista (sacrificio menor para tomadores del endeudamiento que para los subsiguientes que deben cubrirlo). Esta inconsistencia intertemporal, predominante por motivos racionales de carácter individual, es disfrazada de acción colectiva. La regla que se impone fue por supuesto acudir al crédito si las cosas iban bien, y si las cosas iban mal, entonces había que acudir a más crédito para remediar el estado de cosas.

Por consiguiente, a esa política fiscal expansiva se le agregó la política monetaria, planteamiento de la ortodoxia presupuestal bastante ambigua. Principios como los de equilibrio se desterraron en 1989 de la norma legal y de la Constitución de 1991, pero habían sido derrotados a cambio del equilibrio ajustado a los ciclos económicos. Ya no importaron demasiado los desbalances anualizados, siempre y cuando el ejecutivo arrojara resultados.

Un ejecutivo vigoroso, teóricamente actuante en un contexto de más discrecionalidad, era garantía de resultados óptimos. Siendo jerárquicamente protagonista, los déficits no fueron cubiertos con austeridad del gasto y más tributación, sino engañosamente subsanados con más crédito.

Conclusión del capítulo

En las mudanzas presupuestales convergen los factores internacionales e internos. Han sido sobresalientes los factores geopolíticos para entender la presencia de la Alianza para el Progreso y el acuerdo implícito y explícito de agentes internos en procura de acceder a capitales foráneos y, a la postre, a la inmersión adaptativa en el modo de acumulación del capital. Por eso, del recorrido de la norma legal previa a la Constituyente de 1991 puede inducirse la plasticidad constante, siempre estrechamente adscrita a los organismos y comisiones especializadas externas que vieron su nacimiento al final de la Segunda Guerra Mundial.

La constituyente fue un punto de llegada y de ruptura prescriptiva en la cual el agente ciudadano ganó nominalmente protagonismo potencial, ambientado por los aportes prosaicos de las inacabadas teorías categoriales sobre desarrollo, gerencia pública, pobreza, desigualdad, calidad de vida y gasto público social, que han influido en la estructura y las formas de financiar y gastar recursos.

Sin embargo, durante las tres décadas recientes, el diseño de las normas ha arrojado desproporciones en provecho del ejecutivo, incluso por sobre el natural hacedor de leyes. Este dispone de los cordeles necesarios para inflexibilizar rentas y destinos; y, a gusto, burócratas y políticos, más allá de etiquetas arcifinias de tipo partidista, contribuyeron a la financiarización del presupuesto, urgiendo rentas originadas en las redes planetarias crediticias y haciendo hincapié tanto en la tributación indirecta como en gastos focalizados hacia las conquistas sociales, pero de reojo, temerosos del aislamiento suicida, cuidando el acceso a los capitales trasnacionales.

Capítulo 5.
Estructura categorial legal del presupuesto: dinámica evolutiva

Las religiones como el presupuesto definen normas y elementos comunes que regulan el comportamiento humano. Por miedo se siguen u obligan a manera de pacto. Agencian respuestas a preguntas sobre el sentido de la vida, siendo ideal para las cadenas de ideas rígidas y sendas torrentosas preconcebidas. Su no liberación nos convierte en simples sujetos pagando indulgencias al verdugo.

NO SE PUEDE PRETENDER AGOTAR el tratamiento de las categorías y subcategorías heterogéneas factibles de identificar en el EOP, sino quizás, extraer de ellas los factores comunes, mediante un proceso de análisis y síntesis, el cual remarca el entorno de la historia presupuestal, valga decir, del ambiente interno y externo, con el propósito de seguir visualizando los sentidos subyacentes del diseño legal. Observaremos que la mayoría de las categorías están agrupadas en torno a la fase de preparación, epítome de la potestad de los agentes hacedores de normas legales. El legislativo las aprueba para que el ejecutivo las cumpla, pero el trámite reglado paradójicamente ha venido fortaleciéndolo. Pese a esa asimetría formal, la trivial regulación en materia de control resulta engañosa porque presenta proliferación jurídica paralela.

En suma, los tres hitos que más han influido en el rediseño secular presupuestal son la planificación, la crisis de los setenta y

la constituyente. Dicho a la inversa, ninguna ha evitado el tránsito hacia la profundización de la desnacionalización, desestatización e internacionalización. Ni siquiera el proteccionismo reaccionario de las poscrisis, porque el marchitamiento de lo nacional —otrora nodo de acumulación—, es desplazado en materia de capacidades y funciones por órganos de coordinación supranacional como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y los 300 acuerdos comerciales notificados a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Tampoco la descentralidad del gobierno hacia otras formas y niveles oficiales, paraestatales, mixtas y particulares. Menos aún la inusitada importancia internacional en la acción doméstica. En ese lomo se cabalga, sobre un sistema dominante de creencias confluyente; profesando la fe de un sistema dogmático infundado como si fuera un designio. Al igual que en la metáfora de Haidt (2019): el elefante manda y el jinete, si acaso en respuesta, pesadamente enmienda el rumbo.

Composición categoríal y subcategoríal presupuestal desde 1989

El ejercicio de análisis[104] sobre el conjunto de normas orgánicas vigentes desde 1989 arroja 33 categorías y 121 subcategorías que surcan las cuatro fases del péndulo (tabla 2). Por su enraizamiento se identifican, como parece obvio, los ejes presupuestales de ingresos y gastos[105], los cuales dan cuenta de las temáticas

104 El método analítico de investigación desmiembra el todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, naturaleza y efectos. *A posteriori*, estos son útiles a los procesos de síntesis para volver a integrar las partes y descubrir la esencia de dichas causas. En nuestro caso es utilizada la herramienta de la teoría fundamentada.

105 Si bien el andamiaje presupuestal contiene ingresos, gastos y disposiciones generales, se descarta a esta última como categoría o subcategoría, en razón a que las disposiciones generales reproducen en esencia las normas legales, generando una eventual duplicidad relacional. Sensato es recordar que las disposiciones generales no estuvieron vinculadas al sistema sino hasta la reforma de 1950.

definidas (categorías). Las subcategorías, gracias a su densidad, son atribuibles a una temática específica, sin que descarte su transversalidad y que por saturación obliga al rastreo evolutivo centenario. La primera fase (preparación), como se mencionó, concentra la mayoría de ellas (16 y 59, que representan el 51 % y 49 % respectivamente), seguida por la fase de ejecución (con 9 y 37 respectivamente). En el otro extremo, las de la fase de control son marginales, porque se limitan al 13 % y 9 % en el orden dado.

TABLA 2. Categorías y subcategorías de la norma orgánica presupuestal colombiana desde 1989

Fase / Categoría	Subcategorías	N.º Subcategorías
Fase 1: Preparación		**59**
1. Clasificación general	Rentas, gastos, disposiciones generales.	3
2. Clasificación de ingresos	Ingresos corrientes, recursos de capital, ingresos sector descentralizado, fondos especiales, rentas parafiscales.	5
3. Planeación y presupuesto	Planes, programas y subprogramas, plan financiero, POAI, coherencia macroeconómica.	5
4. Legalidad y competencia de las rentas	Definición de rentas, rentas a incorporar, responsable de su ajuste, requisitos y quiénes recaudan.	5
5. Cómputo de las rentas	Metodología de recaudos, escenarios para aumentos por el ejecutivo, rentas no recaudadas, instancias decisoras de las rentas.	4
6. Anualidad	Vigencia de las apropiaciones, vigencia de las obligaciones, apropiaciones no comprometidas, compromisos no girados.	3
7. Gastos	Fin del gasto, base para definir presupuesto, responsable para fijar gastos, límite temporal del gasto.	4
8. Clasificación de los gastos	Secciones, tipología del gasto, legalidad del gasto.	2
9. Fuente y requisitos del gasto	Fuente legal del gasto, requisitos para gastar, gastos por servicios personales, instancias ejecutoras.	4

Fase / Categoría	Subcategorías	N.º Subcategorías
10. Programación	Agentes que lo preparan, especialización, recursos para imprevistos, metodología para programar gastos, programas y subprogramas.	5
11. Principio de universalidad	El cuánto, secciones integrantes, prohibiciones.	3
12. Prioridad del gasto	Gastos del Congreso, tipo de gasto prioritario, instancias que autoriza.	3
13. El déficit	Responsables, formas para cubrirlo, prioridad del gasto, límite del gasto.	4
14. El crédito público y 15. Capacidad de pago	Registro en el presupuesto, requisitos para contratación de empréstitos, giros sobre recaudos de desembolsos, requisitos para amortizaciones, instancias, manejo de portafolio.	6
16. Reservas y cuentas por pagar	Obligaciones no giradas o no cumplidas, instancias que autoriza, excepciones.	3
Fase 2: Estudio y aprobación		**14**
1. Estudio y aprobación	Cuándo se devuelve al Gobierno, efectos por no aprobarlo, acciones del gobierno en su aprobación, instancias en el estudio.	4
2. Trámite del proyecto	Iniciativa del Ministerio de Hacienda, causal de devolución del proyecto, protagonismo del Mininisterio de Hacienda en el trámite, rol de CGR, insumos para conformar el proyecto.	5
3. Liquidación	Instancias que lo preparan, objeto.	2
4. Repetición	Causas para repetirlo, potestad del ejecutivo, propósito de la repetición.	3
Fase 3. Ejecución		**37**
1. La especialización	Objeto, monto, excepciones al monto.	3
2. Equilibrio presupuestal	Tope de los gastos, posibilidad de aumentar partidas, control mensualizado del gasto, eventualidad de exceso de gastos, responsable del equilibrio, gastos comprometidos no girados.	6

Fase / Categoría	Subcategorías	N.º Subcategorías
3. Vigencias futuras	Propósito, requisitos de las vigencias futuras, instancias que autoriza, tipos.	4
4. Unidad de caja	Inflexibilidad, fondos especiales, fondo común, excepciones.	4
5. Adiciones	Instancias que la aprueban, iniciativa del Ministerio de Hacienda, temporalidad para adiciones, adiciones sin aprobación del Congreso.	4
6. Traslados	Traslados, iniciativa del Ministerio de Hacienda, competencia del ejecutivo, instancias que la aprueban, requisitos para trasladar apropiaciones.	5
7. Reducciones	Autoridad competente para aprobar reducciones, iniciativa del Ministerio de Hacienda, causa de la reducción, instancias que las aprueban.	4
8. Iniciativa legislativa para modificar	Gastos de competencia del Congreso, rol del Ministerio de Hacienda, rol de CGR, excepciones.	4
9. Presupuesto de EP, EICE y SEM	Presupuesto de EICE y SEM, de los EP, instancias que autoriza.	3
Fase 4. Monitoreo, Evaluación y Control		**11**
1. Organizaciones	Instancias de control, instancias de planeación, instancias de asesoría.	3
2. Información	Servicios personales, soportes del crédito, soportes de rentas, macroeconomía y política fiscal.	4
3. Sistema de control	Responsabilidad para ordenadores, casos de responsabilidad, instancias de control.	3
4. Normatividad para nivel subnacional	Normatividad aplicable.	1
Total de categorías 33	Total de subcategorías.	121

Fuente: elaboración propia a partir de teoría fundamentada con los EOP.

La evolución dinámica categorial del modelo presupuestal

Al igual que el relativismo de las ciencias humanas, la presupuestación se aparta del neonaturalismo al objetar la idea de un orden dado, predeterminado, dotado de universalidad y atemporalidad; por el contrario, las instituciones se visualizan como estructuras construidas en las entrañas de los componentes multifactoriales histórico-sociales. En el caso de la norma legal, es si acaso lupa de relaciones entre agentes, de ninguna forma el objeto social.

Se descubren allí capacidades humanas en la base de representaciones, adjuntas a procesos de formación y comprensión. Capacidades y representaciones que no se cuentan como predisposiciones del tipo Ikea, adquiridas listas para armar, sino bases para aprendizajes de sus exponentes, pertenecientes sin escapatoria de una cultura. A lo sumo, en la institución presupuestal se identifican significados primarios transhistóricos, diferenciados de los demás e históricamente específicos. Los *genes* serán los mismos en cada generación normativa, pero sus expresiones son modificables y modificadas por los factores. Eso sí, los *genes* presupuestales han sido elaborados en el caldo del capitalismo, de allí surgen. Ha sido la creatividad cultural de esta sociedad concreta la que ha intercambiado el *color de la lente* y los significados de lo que ebulle en el interior del orden social, o sea, en el núcleo de este tipo de organización humana. No es derivable de la naturaleza ni de un ambiente externo asocial, tampoco de algo extra histórico ni mucho menos ahistórico.

Ciaramelli (2009, p. 66) infiere que en la norma legal se instituyen categorías junto a los símbolos representativos de intenciones, siempre temporales, históricas, moldeables y maleables, negando las leyes inmutables monistas:

> En las antípodas de este modo de ver se sitúa la aserción filosófica metafísica según la cual de la existencia de cosas buenas

> por naturaleza (la salud, el vigor, la inteligencia, la fortaleza, el ánimo, etc.) se podría y se debería pasar la determinación jurídica de lo que es justo y de lo que es erróneo; en una palabra: lo "justo y natural" daría lugar a una ley universal, válida siempre y en todo lugar, independientemente de las leyes contenidas en los ordenamientos jurídicos. (p. 78)

La planificación, por ejemplo, dispuso de contenidos simbólicos, concretos e inmersos en un ordenamiento jurídico histórico-social. Las normas legales presupuestales previas a 1950 no hacían referencia a ella; de este modo, se instituyeron y subordinaron al poder trascendente, que puede, o no, ser secularizado, reverenciado y móvil. Traduce que la validez del derecho normativo —determinado para un momento histórico preciso—, se fundamenta en la posibilidad de sostener expectativas adecuadas para los agentes, de lo contrario, no es suficiente la intención política ni el simple poder impositivo. Los significados, las motivaciones y las representaciones dominantes, de la que obtienen valor y legitimidad, llevan en el interior mismo el germen crítico desencadenante de ruptura. Ciaramelli —invocando la teoría de los sistemas sociales de Luhmann— había advertido sobre las fuerzas sobrevinientes que revocan las normas por su carácter modificable y temporal, hasta cuando permanezcan en vigor los significados sociales que le sostienen (p. 85).

El modelo presupuestal posconstitucional no escapa de su dinámica histórica; y, al igual que las propias dinámicas del lenguaje, cambia en medio de las prácticas. Una mirada general de los vocablos en la normatividad orgánica normativa da luces sobre las transformaciones. Las diez primeras categorías (tabla 2) que en 1923 se usaron en el estatuto eran: *gasto*, *crédito*, *ley*, *renta*, *gobierno*, *congreso*, *apropiaciones*, *tesoro*, *proyecto*, *ministro*. Un siglo más tarde, desaparecieron del estatuto las alusiones a *renta* y *tesoro*; y de modo concordante con las novedades de mediados del siglo XX irrumpe la categoría de *plan* y se reordena el uso de categorías, en

donde *público*, *nacional* y *nación*, *fiscal* y *proyecto* se multiplicaron, mientras que otras que se desconocían en la propuesta kemmeriana, tales como *recurso* y *órgano* aparecen taxativas.

Lo histórico obliga a retrotraer factores que rotularon los tres modelos productivos y que no se desviaron de la esencia de libre mercado y los derechos a la propiedad: 1) el crecimiento basado en productos primarios sujeto a los vaivenes externos; 2) el interés por la sustitución de importaciones; y 3) apertura y competencia. Esa atmósfera llevó a introducir o transformar otros factores. Los cambios en materia de regímenes de bienestar llegaron por reacción ideológica alternativa y de geopolítica, la Unión Soviética, las guerras mundiales, Fidel, la Guerra Fría, la OPEP, los acuerdos de los países dominantes, y otras transformaciones a causa de la actividad social y económica interna que presionaron la readaptación de los agentes.

Podemos observar de lo expuesto su ponderación en las fases presupuestales (sistematizadas en la figura 2), que brillan por el énfasis en categorías y subcategorías asociadas a la fase de preparación. En 1923, un total de 111 referencias o alusiones (intensidad) correspondían a esta, mientras que para 1996 (decreto que compila la Ley 38 de 1989 con las que se expidieron como efecto de la Constitución de 1991) pasa a 455, aun cuando fue menor a la de 1973 (738, pero en general el documento de 1973 tenía mayor frecuencia de palabras). Le siguen referencias reveladoras sobre las categorías de la fase de ejecución, que llegan a 500 en la actual generación de la norma, después de rodear las 365 en 1973 y completando apenas 71 hace un siglo.

La norma orgánica vigente regula con bastante acento la preparación y aborda marginalmente el control. Pero este peso no debe ocultar su ascenso acelerado secular, porque si bien el control completa 76 referencias en el presente, apenas fueron 3 en la primera Misión de Kemmerer. En cambio, la preparación y ejecución han sido tema regular, aun cuando se resalta la tendencia legislativa a normatizar en mayor proporción a esta última que a la misma preparación. A tal punto que hoy en día representan el 45 %.

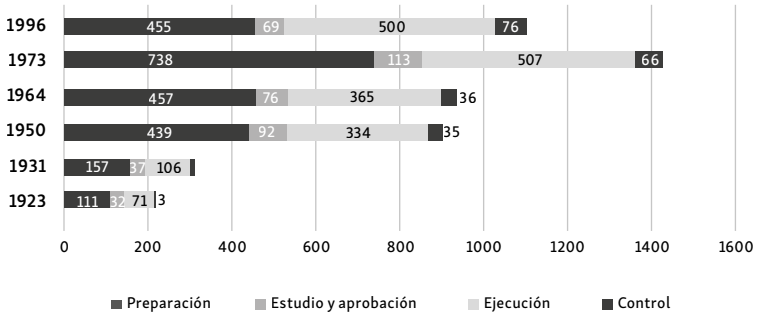


FIGURA 2. Comparación de intensidad subcategorial por fases presupuestales

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el ejecutivo ha tenido perdurable influencia en el resultado del diseño normativo, hasta el punto de que en un siglo solamente dos estatutos se adoptaron por el Congreso. Con base en la Constitución centenaria (1886), los ingresos podían decretarse por el ejecutivo aprovechando los casos de excepción, lo cual fue transformándose en potestad permanente. Así que la fe de los agentes se aferró a asumir los costos de transacción en el Congreso a cambio de sumisión gracias al poder otorgado. Esta faceta hizo que la Constitución de 1991 acordara límites para el ejecutivo, quien en adelante debió decretar ingresos exclusivamente mientras se declare el estado de excepción y, con ello, la toma de medidas extraordinarias mientras subsistan escenarios de anormalidad, por guerra exterior, conmoción interna y emergencia.

Entre tanto, el avance de los derechos transformó y asedió el gasto (buena parte como respuesta a la recia violencia interna previa a la Constituyente, que acercó al país a la condición de *Estado fallido*), ya altamente rígido desde antes de la Constitución de 1991, en la medida en que garantiza a la población vulnerable las pensiones, seguridad social y hasta competencias por doquier, cedidas y diseminadas a nivel subnacional. En cuanto los individuos se relajaron de las restricciones a las libertades durante el repunte de grupos ilegales, el anhelo de paz y orden dejó de ser prioridad para pregonar objetivos superiores.

Ahora bien, en lo referente al tema del endeudamiento como recurso, el trabajo de Gandour (2008) aporta al sustento argumental de esta categoría. El art. constitucional 364 limitó vagamente la deuda como fuente de financiamiento, *ergo*, la emisión de bonos ya había quedado como una competencia del ejecutivo sin injerencia corporativa directa, lo que entregó claves sobre los incentivos gubernamentales para acudir a esta alternativa y evitar los costos de negociación ante Senado y Cámara. Dicha norma resultó llamativa para afrontar los gastos inflexibles —pues siendo mayoría afectan la capacidad de maniobra— y avituallan la presión tributaria. Los incentivos para el financiamiento crediticio —incluidos los bonos, e inundación de los bancos con los fondos resultantes—, son bienvenidos por el gobierno[106], máxime si el ejecutivo redime los beneficios en la medida en que sean superiores a la internalización de los costos sociales, o en tanto que pueda extenderlos a los fines de burócratas y políticos.

A lo largo del siglo XX y en lo corrido del XXI, el acento prescriptivo se concentró en el trámite presupuestal y en el equilibrio. Este último enfocó la atención en la igualdad de ingresos y gastos anuales durante la fase de programación y aprobación. El resultado quedó abierto para la ejecución, al final del ejercicio. Es más, restó atención al saldo anualizado para quedar subsumido a ciclos económicos. Esto se correlaciona con la financiarización

106 La inmensa mayoría del dinero en circulación es creada, no por emisión del Banco de la República sino por los bancos comerciales (multiplicador), quienes crean dinero cuando hacen préstamos o compran activos a los agentes. Menos del 6 % respecto del PIB es efectivo en circulación y depósitos en cuentas corrientes M1 y sube hasta 33 % del PIB respecto del M2, que es la sumatoria de M1, depósitos de ahorro y certificados de depósitos a término CDT (Avella, 2009; McLeay *et al.*, 2015; Bernal, 2013). Aun cuando el Banco no controla plenamente la cantidad de dinero ni la base monetaria, puede influir en la cantidad de dinero en la economía mediante el manejo de las tasas de interés.

basada en otra categoría de alta frecuencia: el crédito. Tal composición se ha destacado, haciendo que la historia presupuestal esté asociada a déficits por cubrir. Justamente esta es la que más motivó reformas normativas, en la medida en que se convirtió en prerrequisito para los organismos crediticios. Ello condujo a la postre, por efecto de los mandatos constitucionales de 1991, a adoptar instrumentos canalizadores de la acción institucional hacia la solvencia y sostenibilidad, tales como el MFMP, el Plan Financiero y la Regla Fiscal.

El poder del ejecutivo fue plasmado en las distintas normas legales. Hace un siglo (1923 y 1931) la norma fue insistente en sostener el poder presupuestal en favor del Congreso, comenzando con la competencia para decretar rentas (principio de legalidad del ingreso). Sin importar los vaivenes de negociación en la fase de estudio y aprobación —o de la eventualidad de decisiones en uno u otro sentido desde las instancias de control—, el ejecutivo pudo contar con un instrumento techo para cubrir el gasto y unos ingresos factibles.

En contraste, se observan tres subcategorías que irrumpieron en los años setenta. Primero, con arreglo a los primeros avances descentralistas, las normas específicas destinadas al nivel subnacional de 1973 se consolidaron con el desarrollo constitucional y obligaron a que cada entidad territorial contara con su propio estatuto orgánico. Segundo, en aquel año, frente a la presencia masiva de prestación de bienes y servicios por instancias descentralizadas —más cercanas a la competencia de libre mercado—, dieron pie a las primeras alusiones prescriptivas puntuales (Decreto 115 de 1996) para empresas públicas (EICE y SEM). Tercero, se validaron las nacientes normas en materia de vigencias futuras tendientes a corregir *los elefantes blancos* u obras inclusas, posibles si los contratos se comprometieran por adelantado y se llevaran a cabo a lo largo de varios años. La figura ha conseguido crecer hasta llegar en 2022 a un punto porcentual del PIB (Conpes, 2022).

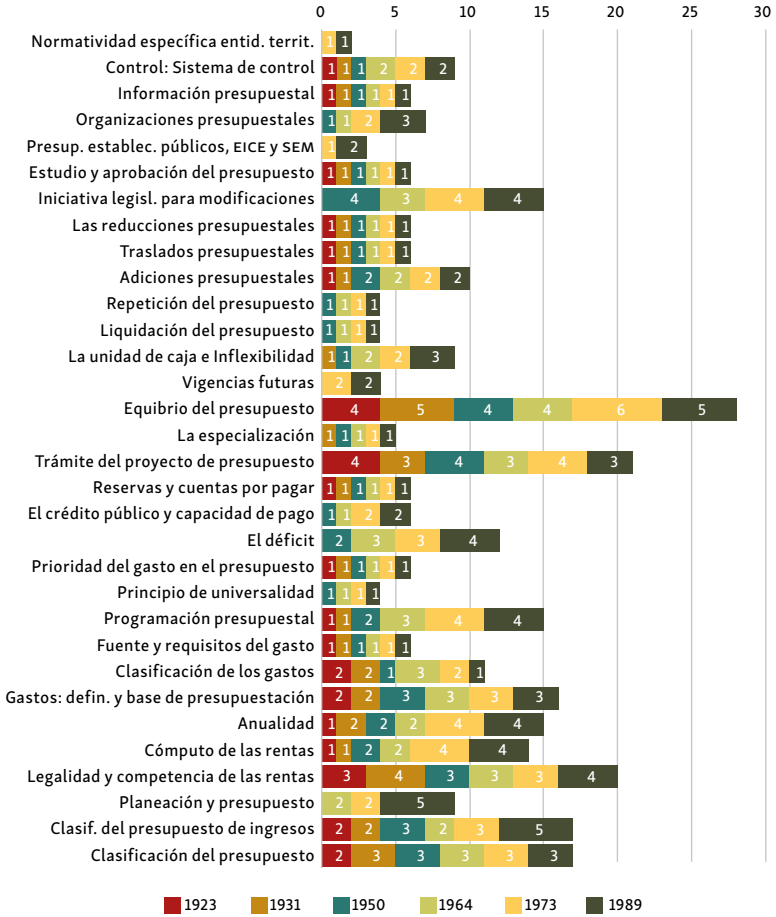


FIGURA 3. Saturación documental secular por categorías

Fuente: elaboración propia a partir de teoría fundamentada con los EOP.

Por otra parte, ha sido tradicional el incumplimiento del principio de anualidad, al igual que el de universalidad, los cuales, siendo recurrentes en la norma legal, encuentran categorías cercanas que llevaron a su imposibilidad pragmática. Esto se hace patente en las alternativas perennes para adicionar recursos durante la vigencia, para trasladar recursos directamente por el ejecutivo o con la aprobación del Congreso; o, para aplazar al final del ejercicio los giros o los compromisos previos.

La tendencia reglamentarista normativa secular (como muestra la figura 3) es exponencial. Tanto el primero como el segundo estatuto orgánico de Kemmerer eran un tercio más cortos que los de 1950 y 1964, cuando hizo presencia legal el componente de planeación, volviendo a crecer al doble en 1973. En la siguiente reforma se acortó, pero la menor extensión fue apenas aparente, dado que los recursos del sistema general de regalías[107], separadamente constituyen un desarrollo legal y categorial aún más extenso que los aquí relacionados (figura 3). Esta tendencia no es aislada, sino que es parte del alma de la globalización económica, tal como recuerdan Alonso y Fernandez (2016):

> Normas y directivas cada vez más detalladas, cerradas y precisas se han derivado de las instituciones supranacionales financieras (FMI, Banco Mundial, UE, etc.), pero la propia globalización del capital ha venido asociadas a todo tipo de mandatos y reglas adjuntas a los mercados financieros y el comercio internacional: tratados, controles de intercambio, bloqueos normativos de fronteras (sobre todo para las personas). (p. 18)

Por su repercusión, el gasto, columna básica del *genoma* presupuestal, amerita dos acotaciones extras para extraer de la figura 4: el número de categorías en el afán por mejorar la programación, en especial desde la clara incursión de la Nueva Gerencia Pública, pero también, las bases legales para obtener instrumentos que mejoren la prioridad del gasto hasta llegar a los bancos de programas y proyectos (1973), a los planes de desarrollo nacionales en los años sesenta, territoriales en los años noventa (1994) y al gasto público social (1991).

107 El Sistema General de Regalías (SGR) —Ley 1530 de 2012 y Ley 2056 de 2020— no hace parte del presupuesto general de la Nación, cuenta con principios propios y obliga a su tratamiento separado en el presupuesto de las entidades territoriales. Con este sistema dual, la desconfianza ante la ley orgánica presupuestal reconoce reglas procedimentales más expeditas; inclusive para disponer de recursos a fondos generales y a los que el nivel central requiere para su equilibrio macroeconómico.

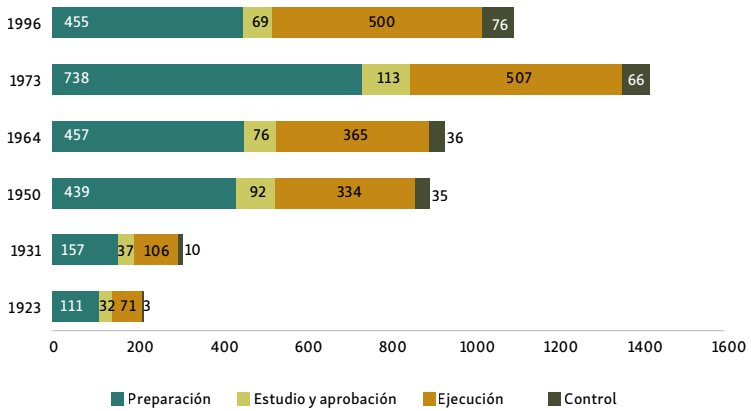


FIGURA 4. Comparación por fases presupuestales. Frecuencia subcategorial secular

Fuente: elaboración propia basado en teoría fundamentada con los EOP.

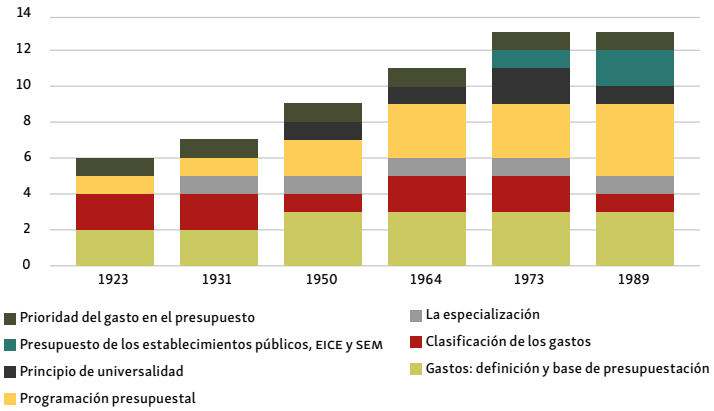


FIGURA 5. Importancia secular categorial asociada al gasto

Fuente: elaboración propia basado en teoría fundamentada con los EOP.

Estructura categorial y subcategorial de la fase de preparación

Contemplemos en detalle las estructuras para cada una de las cuatro fases presupuestales, tanto para la norma legal vigente de las recientes tres décadas como las de sus antecedentes lejanos.

Estructura categorial y subcategorial de la fase de preparación en la norma legal vigente

Como sucede con lo mostrado hasta aquí, la lógica racional que subyace en los agentes que preparan presupuesto es aprovecharlo a la luz de los fines que pueden ser colectivos pero que sirvan al burócrata y al político, o a fines particulares que sean tolerables por parte de los ciudadanos. Esto le otorga razón al carácter jerárquico descendente referenciado en el EOP. En medio aparecen probablemente tras la escena factores inconfesables e inconfesados, ligados con la definición del tipo de gasto, de cuantías y hasta de beneficiarios, como parte de reglas intencionadas hacia una matriz de resultados. Limitadas por el horizonte del mandatario, las características en esas relaciones son del tipo de juego de una sola ronda. Así pues, dado que son recursos escasos, por su utilidad política para los agentes se prefieren gastos fijos como los subsidios universalistas de salud o educación, que son más tangibles para el ciudadano elector. Estos, aunque tienden a subestimarse frente a la inversión física o a las transferencias condicionadas, son valorados como derechos adquiridos, de modo que los agentes desplazan la demanda y oferta de gasto a nuevas pretensiones.

En materia de preparación, se extrae de la tabla 2 que la mayor parte de las categorías y subcategorías resaltan las técnicas incrementalistas y, por lo tanto, se ha ralentizado la presupuestación por resultados, descartando otras alternativas, incluyendo las de base cero que florecieron en la escena gerencialista occidental.

Así mismo, a los límites temporales moderadores —referentes a periodos específicos anualizados— se acude a formas de ruptura paralelas. El foco, en el marco del nuevo estructuralismo y como lo analiza Sztulwark (2005, p. 84), ya no es el equilibrio puntual de cada vigencia sino el ciclo económico completo, pragmatismo vinculado a objetivos generales de desarrollo y planificación. En este andarivel, eludir la anualidad fue posible debido a compromisos multianuales (vigencias futuras), a la bienalidad (SGR) y al uso constante de las reservas y cuentas por pagar.

La obligación del equilibrio —vencido, en definitiva—, ha pasado a ser exigencia del final del ejercicio (de la ejecución, según el art. 46, Decreto 111 de 1996) y no de la preparación.

Estructura categorial y subcategorial secular de la fase de preparación

Un poco más de la mitad de las categorías y subcategorías pertenecen a la red de relaciones asociadas con la fase preparatoria. Las reformas kemmerianas tenían características netamente contables y concentraron la construcción de la estructura con reglas abiertas y exclusivas para prever ingresos y registrar gastos-techo autorizados. Fue apenas desde 1950 que las disposiciones generales con vigencia anual llegaron a integrarse al sistema presupuestal; y, por la misma época —dada la complejidad de las funciones públicas asumidas por el Estado y los avances gerencialistas—, establece normas puntuales para los bienes y servicios a su cargo, marco propicio con lógicas más cercanas a la libre competencia. Con los avances del constitucionalismo, ya no se restringió al frío registro de fuentes y usos, sino que asomó adjunto el instrumento de política fiscal y política social. En conexidad con las técnicas gerencialistas y su aplicación en la presupuestación, manan los planes específicos (POAI, Plan Financiero, MFMP) coadyuvantes de los logros de impactos y resultados sociales. Con miras a la prioridad normativa se asienta en la estabilidad fiscal a manera de condición obligada de los objetivos globales[108].

Vista desde otro ángulo, la norma mapea la transformación del financiamiento estatal, limitada a fuentes patrimoniales y tributarias básicas a comienzos del siglo XX, y abierto al significativo y prolífico registro posterior de fuentes, ya no solo patrimoniales,

108 Tal es la narrativa de la agenda de gestión expandida por los organismos multilaterales: fortalecer la posición fiscal estructural es producto de más disciplina fiscal y deriva en menos pobreza, eleva los estándares para le rendición de cuentas, la transparencia del gobierno, la participación y el control de la sociedad civil (López-Calix y Melo, 2004, p. 4).

sino empresariales y crediticias. En cambio, fue representativo de la segunda mitad del siglo XX el crecimiento tributario directo e indirecto, al igual que las regulaciones en favor de organismos descentralizados y desconcentrados, incluso contemplados en normas legales paralelas a los EOP, tendientes a su autofinanciamiento y a restar dependencia de las fuentes presupuestales del nivel central.

Parte del pacto fiscal entre agentes se institucionalizó rápidamente a lo largo de la bifurcación del principio de legalidad financiera[109], cuya competencia para crear tributos quedó en la Rama Legislativa, como órgano gubernamental del recaudo y su administración. De cualquier modo, se observan cambios radicales en las formas para calcular recursos, basados en promedios históricos efectivamente recaudados (3 años) hasta 1950, pero luego en estimaciones proyectadas, siempre liderado por el ministerio del ramo que se reservó la posibilidad de aumentarlos o menguarlos (hasta 10 % o disminuirlos hasta 30 %) en caso de desfinanciamiento, regla que se inaplicó definitivamente desde los años setenta al resultar más rentable, ilimitado y fácil acudir al crédito que a la presión tributaria.

109 Existe un sistema de leyes permanentes desvinculadas de la fase de aprobación periódica del presupuesto: la *bifurcación de la legalidad financiera*, que favorece la construcción de un derecho financiero y tributario a espaldas del derecho de los gastos. La legalidad tributaria en el ingreso (Artículo 338 C. P., sentencias C-445 de 1994, C-004 de 1993, C-084 y C-246 de 1995, C-412 y C-486 de 1996, C-353 de1997, C-678 de 1998, C-427 de 2000, C-711 de 2001 y C-227 de 2002) y la legalidad en el gasto (Art. 345 C. P, Sentencias C-490 de 1994 y C-772 de 1998) no constituyen simplemente una previsión carente de importancia jurídica, sino que son la habilitante para el recaudo de los recursos tributarios, a pesar de que surjan del cumplimiento de otras leyes anteriores vigentes; por lo tanto, solamente se recaudarían cuando se relacionan en el presupuesto, aun cuando no tienen carácter limitativo, como sí lo tienen cuando se aprueba el presupuesto de gastos, en donde se configura un techo potencial máximo autorizado para comprometer.

Lo anterior no logra ocultar que uno de los mayores virajes normativos hace referencia a la planificación, que incursionó como instrumento a mitad del siglo XIX por iniciativa de la Misión Currie, que había comenzado labores en 1949. Esta desde sus inicios la convirtió en instrumento del plan, pero solo hasta 1994 se hizo legalmente imperativa para los niveles nacional y subnacional (en los términos del art. constitucional 286).

En cuanto al control, la periodicidad resultó definitiva y facilitó la permanencia de presupuestos anualizados. Las apropiaciones insertas allí fueron al comienzo autorizaciones que podían superar cada vigencia (sistema de causación), reformada en los años treinta para ajustar las apropiaciones a giros; y desde entonces, haciendo que los saldos no comprometidos al final del ejercicio fenecieran. La imposibilidad práctica de esta medida se ha venido materializando con la usual presencia de obligaciones no cumplidas o no giradas al final de cada vigencia (reservas, cuentas por pagar y déficit). Además, ello ha permitido que arrojen diferencias estructuralmente negativas entre ingresos disponibles y gastos autorizados. La metodología mixta que se sigue con el MFMP, de caja para ingresos y causación para gastos, no bastó para evaluar la situación macrofinanciera al estilo de un estado de pérdidas y ganancias del presupuesto para la empresa privada.

Por eso el fin del gasto también surtió hondas transformaciones. Sirvió para sufragar *servicios públicos y gastos del gobierno* según la norma de 1923, la cual se modificó en 1950 para los *gastos ordinarios, de fomento y extraordinarios*, y terminó con la prioridad de hacer *gasto público social* en 1991. En cuanto a agentes programadores, antes, en 1973, se separaron en razón de su complejidad. Por un lado, el DNP y el órgano de asesoría Conpes programaban la inversión, mientras que el MinHacienda hacía lo mismo con la deuda y el gasto de funcionamiento. Dos agentes gubernamentales con apuros dispares, barnizados con el liderazgo del gobierno en materia de iniciativa; y, desde 1989, sujeta compromisos a recaudos efectivos (Plan Anual de Caja y Plan Financiero).

Los gastos nunca se amoldaron a los techos aprobados, con lo cual el déficit pasó a convertirse en una categoría recurrente

poderosa y el crédito en una ventana de acceso al vacío de las contingencias. El gasto estuvo atado a las demandas relacionadas con los conflictos violentos. Tanto que en las reformas de 1950 y 1964, el estado de sitio se consideró una razón suficiente para el gasto inflexible y efectuar adiciones urgentes por parte del gobierno sin mediar el legislativo. El escape ilusorio del recurso crediticio como fuente se hizo patente, porque ni siquiera se registró en el presupuesto durante buena parte del último siglo. Sería en la reforma de 1950 que el presupuesto se sujeta a la capacidad económica y a los planes y proyectos que lo necesitasen; pero en definitiva, desde 1973 se abre la *caja de pandora* a cupos máximos y al poder mayúsculo del ejecutivo, incluso permitiéndole a discreción renegociar el portafolio.

Dinámica categorial y subcategorial de la fase de estudio y aprobación

Estructura categorial y subcategorial de la fase de estudio y aprobación vigente

En cuanto al crédito, visiblemente predominante, modificó su base legal para acceder a él de forma ágil y regular. Primero, porque los gastos pueden superar los ingresos aprobados, de modo que, como se repite, el principio de equilibrio ya no es exigencia anual para la aprobación, sino un ejercicio de la ejecución. En su contraparte, el gasto puede elevarse hasta los techos del mediano plazo (MFMP), definido para un horizonte más largo (10 años) que la media del horizonte en los países de la región. Segundo, porque en la aprobación se disponen cupos crediticios cada vez más necesarios para un nivel de gasto mínimo e imprescindible, crecientes en espiral y en piloto automático. Se reserva al ejecutivo la potestad de tramitarlo, ejecutarlo y reconfigurar el portafolio por razones de sostenibilidad, solvencia y ahorro primario.

En referencia a la jerarquía dominante del ejecutivo, comienza con la obligación constitucional para que sea presentado a estudio legislativo, quien lo aprueba o lo imprueba. La improbación conduce directamente a sanción presidencial. La segunda permite retomar por decreto el que inicialmente se presentó. Adicionalmente, la

iniciativa del ejecutivo en el estudio se extiende hasta la imposibilidad del Congreso para modificarlo unilateralmente, excepto aval gubernamental, quien puede aprovechar su posición dominante como instrumento de negociación política.

Ante la indudable jerarquía del ejecutivo, el Congreso recurrió a formas compensatorias legales y a otras de un mundo paralelo. Esto ocurre cuando se crean los tributos. Si bien la norma refiere a principios de universalidad, unidad de caja y programación presupuestal, formalmente instrumentalizados a la planeación, los ingresos creados por el legislador cierran la posibilidad de sus usos discrecionales. Entonces, la iniciativa concentrada en el ejecutivo facilitó el presupuesto como herramienta de negociación; a cambio, el legislativo respondió atando su origen y destinos mediante cientos de leyes *omnibus*. Por lo tanto, el plan de desarrollo y el POAI resultaron del constructo legal del Congreso, de los intereses que representa y de los cazarentas.

Estructura secular categorial y subcategorial de la fase de estudio y aprobación

Apenas desde la década de 1960 han sido persistentes las normas legales procedimentales delimitantes de competencias para el estudio y aprobación del presupuesto, haciendo del ejecutivo el responsable de la preparación y al legislativo del estudio y aprobación, que son en últimas reglas equilibradoras del ejercicio del poder.

Las competencias de control previo se mantuvieron a lo largo del siglo XX hasta la Constitución de 1991, cuando dichas funciones se convirtieron en posteriores y selectivas. Esta dispuso que el Congreso fuese responsable del control político al final del procedimiento presupuestal. Pero el control, paradójicamente, tomó importancia inusitada hasta la segunda reforma presupuestal analizada (1931), cuando el informe financiero del Departamento de Contraloría fue insumo obligado para la preparación anual. La actual Contraloría General de la República (CGR) había sido creada el 19 de julio de 1923 bajo el nombre de Contaduría General de la Nación y con el auspicio directo de la Misión Kemmerer para

asumir funciones de Tesorería General de la República, que vino a sustituir la Corte de Cuentas (1898-1925), la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro.

Los procedimientos resultaron triviales en las reformas iniciales y ganaron complejidad con el paso de las décadas. Fue especial la prescripción aprobada en 1989, que extendió aquellos procesos tendientes tanto a tecnificarla como a difuminar las asimetrías de información, concentradas en las instancias que preparaban el instrumento. Definió que el Banco de la República informara al Congreso sobre el déficit y su impacto macroeconómico; y, además creó un órgano especializado (OATP) de asesoría del legislativo.

Por otra parte, el presupuesto jerárquico ha sido una constante histórica, aún en las primeras reformas cuando estaban ausentes los planes y programas del panorama que prosperaron apenas en el apogeo de la *governance* de los años 50 y 60. El ejecutivo, más allá de las desavenencias políticas durante esta fase, ha podido disponer del instrumento para ejecutar gasto y recaudar recursos. Entre tanto, la competencia del Congreso quedó limitada a aprobaciones sectoriales genéricas al comienzo, pero que, en todo caso, se detallan solo a título informativo; y luego, con la presencia formal de la planificación, se limitó a aprobaciones que se desglosan hasta programas y subprogramas, cuyo detalle —emanado por el ejecutivo (decreto de liquidación)— lo presenta en proyectos, o a montos generales de los gastos de funcionamiento para cada uno de los órganos. A pesar de los componentes generales integrantes, la dinámica presupuestal se transformó desde un sistema *line item* —asimilable a productos— a otro más ambicioso por los resultados e impactos.

Justamente la figura 5 refleja la complejidad de la transformación normativa, primero concentrada en el equilibrio y progresivamente en categorías crecientes debido a la dinámica factorial. Vistas las de mayor ponderación, estas muestran que, si bien Kemmerer centró su atención en el déficit, los factores internos y exógenos de mitad de siglo alimentaron reglas para hacerlo laxo y disponer del anhelado crédito. Y a manera de suplemento, las vigencias futuras,

tenuemente contempladas en 1973 (al unísono con las crisis de la década y el ocaso temporal del proyecto estructuralista propiamente latinoamericano), fueron contempladas en la Constitución. Se sustentaron en la planificación y el eficientismo, para corregir en algo la falencia de calidad del gasto y los defectos de la anualidad, que fraguaron obras inconclusas a lo largo y ancho del territorio.

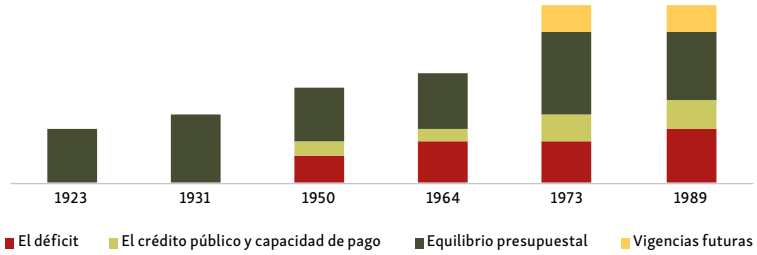


FIGURA 6. Dinámica categorial secular en la aprobación para la financiación y equilibrio
Fuente: cálculos del autor basados en los EOP.

Dinámica categorial y subcategorial de la fase de ejecución

Estructura categorial y subcategorial vigente de la fase de ejecución

Con la reforma vigente se acentúa la especialización funcional que delimita competencias entre órganos y secciones. En armonía, la ejecución se ajusta más a la planificación, tendiente al manejo eficiente y eficaz de los recursos en aras de los objetivos sociales. En esa franja el plan de desarrollo y el POAI separan el *dónde* gastar (órganos, sectores, programas, subprogramas, proyectos), *cómo* se financia (la fuente de los recursos), y *qué* obtener (productos, resultados e impactos).

La ejecución se ha ajustado, no solo a la legalidad del gasto sino a su tecnificación procedimental. Cada rubro dispone de respaldo legal hasta un techo de compromiso permitido para cada vigencia. Por su parte, polivalentes instrumentos fueron diseñados

e implementados, desde planes financieros, planes de caja mensualizados, certificados de disponibilidad y registros presupuestales.

Ciertamente se multiplicaron los instrumentos en la superficie, mientras se mantuvo el fondo. Las reglas exhiben básicamente tres aspectos. De una parte, aun cuando el presupuesto es un cálculo de ingresos y una autorización de un techo máximo para comprometer en una vigencia específica, el techo comprometido tiende a ser superior al rubro inicial aprobado por el legislativo, en la medida en que se han venido empleando las vigencias futuras que permiten compromisos de gasto a costa de ingresos de periodos subsiguientes. El crédito, de forma similar, anticipa fuentes para ejecutar gasto en el presente contra esfuerzos tributarios en el futuro. Los gastos, en últimas, bajo el velo de la legalidad, se restringen a aquellos decretados con anterioridad. No es afirmación utópica ni baladí el protagonismo del ejecutivo manifiesto en la norma, después de que es atado mediante destinos prefijados en cientos de leyes distintas. Una y otra vez retumba y hace eco el recuerdo de que el mejor tiempo para decidir presupuesto fue hace veinte años.

Estructura secular categorial y subcategorial de la fase de ejecución

Las misiones internacionales de posguerra fueron determinantes en los cambios institucionales. Esto se observa en la figura 6, que deja asomar el incremento categorial y subcategorial progresivo, no solo mediante referencias respecto de cada una ellas sino en cuanto a número. Por eso la preponderancia desde 1950 del principio de anualidad y procedimientos tardíos para hacer adiciones, recomendados por Wiesner y Musgrave.

Pero también las categorías y subcategorías de esta fase intentan responder a la ineficiencia en el manejo del gasto. En el caso de las reservas y cuentas por pagar que irrumpen en 1950, germinan ante las acreencias al cabo de cada ejercicio (compromisos no finiquitados). En buena parte pudieron originarse sin disponibilidad presupuestal (sin cupo previo violatorio del principio de legalidad del gasto), que condujo a posponer su financiamiento de hechos ya cumplidos en periodos subsiguientes.

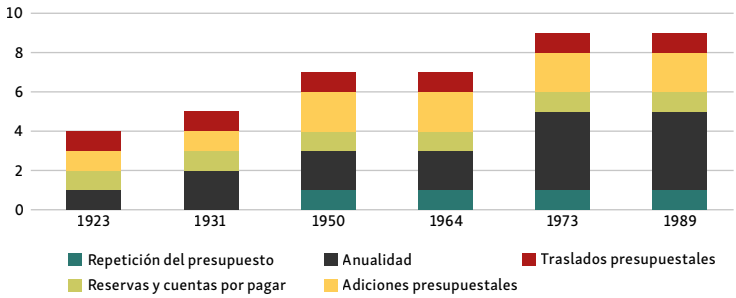


FIGURA 7. Dinámica categorial secular en la ejecución del presupuesto: proporción relativa

Fuente: elaboración propia a partir de teoría fundamentada con los EOP.

Entre tanto, el acervo común que arropa la unidad de caja como principio, fue simple falacia normativa a lo largo del siglo observado. La especificidad fue azotada nuevamente en la reforma de 1950, cuando se hizo imperioso distinguir los recursos del crédito del resto. En las reformas siguientes, con excepciones que no dejan de ser bastante imprecisas, se prohibieron las rentas específicas. De hecho, en 1964 estas iban exclusivamente para *las obras de inversión*, en 1973 para *proyectos de desarrollo*, y desde 1989 para *aquellas definidas por la Constitución*. Enorme vacío, útil si acaso para inflexibilizar las rentas y los gastos de parte de los hacedores de la ley.

Por lo anterior, la norma orgánica post constitucional arroja el mayor nivel de inflexibilidad de la historia. El peso de los agentes del pasado es un lastre sobre los del presente y los que aún no hacen presencia. Con los compromisos legales, son cazadores de presupuesto y *liana tropical* que ata libertad asignativa a procesos de planeación nacientes.

Más poder fiscal para el ejecutivo se confirma con las adiciones presupuestales, que fueron pintura de una larga cadena hacia la concentración de poder. Si bien siempre se ha reservado la iniciativa en cabeza de este, a partir de 1923 y hasta 1989 las adiciones por decreto fueron cotidianas, en especial invocando conmoción, guerra y calamidad, motivos suficientes y frecuentemente esgrimidos en medio de una historia nacional marcada

por la guerra con el Perú (1931), por las manifestaciones populares de los años treinta, por el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán (1948), por la violencia partidista desde sus manifiestos orígenes (1932) y el auge guerrillero (1962), pasando por la dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957). Un motivo similar estuvo en los considerandos del decreto que dieron formato a las adiciones suscritas por el ejecutivo hasta del 10 % en 1930 y hasta el 25 % desde 1964, suprimidos en definitiva en 1989.

Es más, la especialización y unidad de caja, pensados para no mezclar fuentes, fue argumento de presupuestos paralelos, pero a su vez más complejos, en tensión con lo que se conoce como universalidad. Como principios, no fueron parte de la norma sino desde mediados de los años sesenta. Aun así, la universalidad fue pretensión ilusa. A partir de 1991, el SGR hace parte de normas especiales distintas al EOP. El florecimiento de las EICE y SEM en el esquema de especialización funcional dio origen a normas específicas, apenas desde la reforma de 1973 cuando quedaron sujetas a entregar hasta el 80 % de sus excedentes al nivel central, dado que, pudiendo financiarse a punta de precios de mercado, podían conllevar a una organización estatal recia, versus otra a cargo de competencias más cercanas a bienes públicos puros o meritorios.

Las cuestiones urgentes han sido naturalmente superiores al financiamiento ordinario. Eso puede explicar: 1) la introducción del sistema de caja y luego otro de causación desde 1950; 2) la posibilidad aprobada en 1973 de presupuestos que no han nacido a la vida jurídica (vigencias futuras) con requisitos validados formalmente por parte de la DGP y la CGR; y 3) la apertura legal aprobada en 1989 para adicionar cupos del crédito aún sin disponibilidad de tesorería, y que, por demás, quedas abiertos a su renegociación a voluntad del ejecutivo.

De esta forma, el pasado presupuestal es el recuento de la incapacidad (o tal vez falta de voluntad) para corregir tanto el equilibrio recurrente como sus causas. Frente a la imposibilidad de corregir desequilibrios anuales comparecen desequilibrios enraizados en los ciclos económicos. Fue el monumento al presupuesto al debe,

con incentivos y recompensas convertidas en rutinas y superando a las formalizaciones normativas. La tragedia de los comunes es evidente, pues es más fuerte el tratamiento correctivo perenne de categorías claves como déficit o capacidad de pago, hasta llevarlos a niveles cercanos a los rojos explosivos.

Dinámica categorial y subcategorial de la fase de monitoreo, evaluación y control

Estructura categorial y subcategorial vigentes de la fase de monitoreo, evaluación y control

En obediencia al art. constitucional 241, corresponde a la Corte Constitucional decidir con respecto a las demandas sobre contenido o procedimiento presupuestal. Lo que se aprecia, tal como Mejía *et al.* (2020) exponen, es el despliegue del aumento litigioso al PND, reflejando mayor activismo político y ciudadano, pero igualmente exhibiendo decisiones y fallas del gasto que se desmarcan de las prioridades establecidas en la formulación y aprobación (p. 39), obligando en buena parte a que los rubros se restrinjan a honrar compromisos heredados.

Las normas sobre el control se encuentran a gusto con la estructura presupuestal que se ha construido y con las relaciones que de allí se desprenden, con reglas de facto y otras formales, las cuales pueden ser expandidas por cada gobierno hasta conseguir manejo autónomo. Si hay restricción procedimental, el control se queda en los medios. Eso sucede con los compromisos históricos decretados, que se heredan y levantan como las *jaulas de hierro* de cada gobierno.

Además, si bien el control formal del legislativo se concentra en las reglas formales, allí se recuesta el accionar de los órganos misionales del control político, ciudadano, económico y fiscal, pero en el *metaverso* presupuestal hay informales con sus motivaciones, canales y capacidades de agentes en torno de los recursos. Tomaremos un ejemplo matricial de la formulación, ejecución y estudio, en el cual el ejecutivo consolida su iniciativa para prepararlo y modificarlo, de modo que el Congreso resulta

debatiendo mucho y decidiendo poco. La regla formal ubica en la cúpula al ejecutivo, responsable de los resultados planeados; en respuesta, el legislativo ejerce su potestad legal para atar con otras reglas procedimentales y numéricas los orígenes y los destinos. Una parte del recurso, cada vez más marginal, le queda al ejecutivo para marcar su diferencia, lo que ha sido característico en las tres recientes décadas.

El incentivo para el ejecutivo presidente se asoma así, de lado del *aprovechamiento* máximo de los relativamente menores recursos no atados, en respuesta al grueso recurrente aprobado por el legislador. El incentivo para el ejecutivo ministro, frente a expectativas temporales de permanencia más cortos que los del presidente, lo impulsa a ejecutar inmediatamente lo disponible y aplazar dolorosas imposiciones tributarias, para transitar a posiciones burocráticas en el sector privado o en organismos internacionales (Caballero, 2016). El incentivo para el político es equivalente al mandato *no fume*. ¿Acaso importa al fumador uno más, ya en estadio avanzado de leucemia mieloide aguda y sus efectos potenciales del cromosoma modificado en sus descendientes? El incentivo para el ciudadano es preferir lo inmediato sobre el largo plazo, por sobre bienes públicos puros, en favor del conjunto social. Hasta los recursos del crédito resultan ser "otro cigarrillo" con daños colaterales (mientras arroje confianza a los acreedores) en especial si lo gastos equivalentes traen retornos inmediatos.

Lo anterior vale como recuadro para revisar el control en la medida en que la prosística gire hacia el mandante real de los recursos. Este jugador está en la escena pasivo y a veces espectador, con reglas y apuestas ajenas. La norma formal llevada por la Constitución lo ha erigido como protagonista, pero en campo inclinado con jugadores que juegan reglas con ventaja para otros. El ejecutivo dispone de un presupuesto que usa como instrumento de negociación. Entre tanto el político lo amarra en su afán de reconocimiento. El ejecutivo se obliga a presupuestos balanceados del corto plazo, los cuales elude por el camino de los gastos recurrentes (Echeverry, 2004), urgentes, imprescindibles (la pandemia obligó aumentar la deuda pública alrededor de 15 puntos del

PIB hasta 65 %, por ejemplo), o necesarios para la paz (el costo de los acuerdos de paz se estima en USD 53 000 000 000, equivalentes a otros 15 puntos del PIB) (Cosoy, 2015). Allí el control ciudadano se degrada entre la sobrevaloración de lo presente posible y la valoración del representante en la política; de cualquier forma, para el modelo abigarrado el ejecutivo con su burocracia resulta siendo más rentable.

Por ende, el control ciudadano legitima el juego predefinido de un mundillo alterno de cabildeo, de normas informales sumergidas que comienzan rebotando la dimensión fiscal por el lado del gasto. En la medida en que conquiste el papel de principal y no de agente seguirá jugando una partida propia con reglas de su propio juego. Guarda en su seno el mayor *gen* revolucionario de la democracia, al cambiar su rol de simple agente tributario al de contribuyente principal de su propio destino, practicante del autocontrol y no del botín de algún príncipe medieval. El desafío desde luego será vencer la tendencia consustancial al leviatán, gustoso de reglas presupuestales formales de cara al *barrel pork*[110] que intimidan los fines colectivos.

Estructura secular categorial y subcategorial de la fase de monitoreo, evaluación y control

La regla presupuestal se limitó al control y no mencionó ni monitoreo ni evaluación. Estas dos últimas categorías surgen en la literatura de la *governance*. En cambio, el control fue parte de la adaptación institucional secular. Hasta la Contraloría, por largo tiempo, redujo su competencia a medios, soslayando los objetivos y también la evaluación, tanto de productos como de cumplimiento de metas.

110 *Pork barrel* se refiere a aquellos gastos o proyectos públicos ineficientes —cuyo coste es muy superior al beneficio global que generan— pese a lo cual se aprueban por la influencia política de los congresistas representantes de los beneficiarios del gasto.

El control político a cargo del legislativo se acotó por efectos de la información concentrada en el ejecutivo, aun cuando intentó suplirla con la creación de una oficina especializada de apoyo técnico al Congreso (OATP)[111]. A su vez, el seguimiento del plan de desarrollo, que estuvo ausente hasta la Constitución de 1991, buscó corregirse mediante competencias asignadas al DNP, a pesar de que la norma parece limitarlo al seguimiento de proyectos de inversión.

Por último, los documentos presupuestarios fueron profusos y confusos aún para los especialistas, entonces el seguimiento y control a la ejecución se hizo una tarea más difícil y llena de tecnicismos. Para efectos del control, una de las modalidades más comunes de oscurecer la información presupuestal fue la manipulación estratégica de los pronósticos sobre variables relevantes, en particular el crecimiento esperado del producto nacional que afecta directamente los ingresos fiscales y, por ende, el gasto aprobado. Otro procedimiento que redujo la transparencia fue la inclusión o exclusión de ciertas partidas mediante la *contabilidad creativa*, explícitamente, el uso por los gobiernos y la burocracia de conceptos y definiciones no estandarizadas que violaron las reglas contables comúnmente aceptadas[112].

Conclusión del capítulo

El proceso de análisis y síntesis del estatuto orgánico fue pretexto para abordar la historia colombiana con sus factores

111 La ley 1985 de 2019 creó la Oficina con el propósito de asesorar al cgresoonongreso en temas económicos, fiscales y presupuestales, tendiente a ser guía y referente en el trámite legal ante las iniciativas de carácter económico.

112 Jacques Necker, consejero de finanzas y director general del Real Tesoro de Luis XVI (1777-1781) fue destituido por publicar el presupuesto. Escribió al dejar el cargo la *rendición de cuentas al rey*. Aquel paso sin precedentes, orientó al principio de transparencia como categoría conquistada apenas recientemente. Fue un desafío al secretismo de la monarquía absoluta, ingrediente que alimentó el asalto a la Bastilla.

internos y externos influyentes. Encontramos que las regulaciones centenarias del EOP se han centrado en la fase de preparación, como respuesta al legislativo hacedor de reglas, fortaleciendo el sistema presupuestal jerárquico descendente. Ni las prolíficas guías paralelas que se han emanado no contrarrestan la jerarquía del ejecutivo, ni los controles fiscal, político y ciudadano han sido preocupación mayúscula de la norma orgánica; aún más, la Contraloría apenas avanza hacia el control de impactos, mientras que la ciudadanía arrostra restricciones diversas para empoderarse del rol de principal.

Entonces, del panorama secular evolutivo surge la emergencia decisiva de tres hitos en el rediseño presupuestal que han influido como ningún otro de los que se han identificado: la planificación que hizo tránsito a lo largo del proceso de búsqueda de mayor autonomía respecto de la economía mundial con base en la industrialización; la crisis de los setenta señalada con el ocaso estructuralista y emergencia del paradigma vigente; y, la Constituyente de 1991, promulgada entre el cambio de modalidad de integración planetaria, instituciones trasnacionales y supranacionales y nuevos protagonismos sociales y económicos; todas aportaron a la pavimentación del camino de la internacionalización, la desnacionalización y la desestatización.

Capítulo 6.
Estructura diagnóstica institucional del diseño presupuestal desde 1991

El hombre ya no es el hombre encerrado,
sino el hombre endeudado.

GUILLES DELEUZE

EL DISEÑO DE LAS LEYES ORGÁNICAS

—más que las puntuales leyes ordinarias de adopción de cada vigencia— es obviamente resultado de la interacción humana motivada por intereses generales y particulares. En efecto, los hábitos y reglas se van ensamblando y se instalan desde esa interacción, debido a lo cual, no hay entes abstractos sino personas que las hacen reales. Como tal, el Estado ni hace normas porque no le son propias y ni siquiera es algo racional; los agentes las institucionalizan desde su ascendencia temporal y a partir de factores del entorno. Al respecto, insiste Jessop (2021), el Estado ni piensa ni tiene inteligencia sobrenatural (p. 62), detrás de esa *máscara* de organizaciones de poder o de agremiaciones económicas, hay individuos interesados que interactúan contorneando reglas eventualmente estructuradas como hábitos.

Las reglas aluden a las prácticas que son mantenidas como normas sociales. Emergen de ellas relaciones asimétricas de poder

que arrojan resultados distintos. De allí la magnitud en el análisis presupuestal del recorrido de aquellas con las que los jugadores juegan. ¿Cuáles son los factores predominantes allí y qué surge de tal simbiosis?

Temporalidad e influjo de los factores ambientales en la norma

El instrumento presupuestal no es un fin en sí mismo sino medio para encarar los problemas de la sociedad. Como sistema social derivado de la comprensión funcional de los organismos, la complejidad del ambiente conmina su sobrevivencia, conservación y reproducción. En el caso de la norma, sobrevive hasta que sea incapaz de sostener las expectativas para las que fueron formuladas y en ese marco siguen supeditadas a la cultura como obra colectiva evolutiva que "instituye la multiplicidad de significados, motivaciones, valores y normas que vuelven humana la vida" (Ciaramelli, 2009, p. 91). Por lo tanto, no dados por naturaleza, los factores se inmiscuyen en la cultura y permanecen vigentes mientras cumplan la función que satisfaga la necesidad. Los factores sociales son temporales. Por eso Luhmann (1998) distingue el sistema social de los demás y acepta su dimensión histórica, de manera que Arriaga (2003) se apoya en el sociólogo alemán para reparar en la relatividad y especificidad de dicho sistema:

> Un sistema social, es distinto de su entorno y operacionalmente cerrado, o sea, capaz de producir por sí mismo, elementos propios y estructuras propias. Esta definición general es necesaria pero insuficiente para el análisis de los sistemas sociales. Para la observación de los sistemas sociales, es necesario distinguirlos de sistemas de otro tipo (mecánicos, vivos, psíquicos) con el objeto de evitar confusiones analíticas y evitar de igual forma, considerar lo idéntico en un plano, como idéntico también en los otros. (p. 282)

En relación con lo anterior, la norma legal trasluce significados simbólicos históricamente construidos. Los factores ambientales

corresponden a sistemas sociales temporales en esencia, no son constantes universales ni están sujetos al imperativo de la supervivencia eterna. Queda manifiesta en la información de la *estructura genética* del presupuesto que no es atemporal ni universal, en su lugar, toma cuerpo con el accionar dinámico de los agentes en un contexto específico. Negar tal apreciación es aceptar el universalismo sistémico, inobjetable y eterno, y de paso aceptar el comportamiento procedimental lineal humano con resultados previsibles y predecibles.

En este punto se puede insistir en que el Estado es fuente de derecho, pero no la única. La ley (regla) formal y la no formal, dependen de un orden histórico- social concreto, por lo tanto, reflejan relaciones estrechas y orgánicas entre distintos sujetos. Ciaramelli (2009) insiste sobre el arraigo de la norma jurídica en los significados sociales, o sea, en que estas proceden del contexto social que las genera y al cual se debe acudir para comprenderla (p. 131). Y, citando a Romano, aclara el carácter no exclusivo del origen normativo en quienes formalmente son hacedores de ley, sino que surgen de las relaciones entre agentes:

> Para que surja una institución no basta la existencia de personas vinculadas entre sí por relaciones simples, sino que es preciso que entre ellas se establezca un vínculo más estrecho y orgánico: es necesario que se forme una superestructura social de la que dependan o que domine no solo sus relaciones individuales sino ante todo la misma posición genérica. (Romano, citado en Ciaramelli, 2009, p. 105)

En Colombia la dinámica categorial ha evolucionado. Para nada petrificadas, se mueven concomitante con los intereses de sus agentes. El surgimiento de las categorías *bienestar* y *crecimiento* son ejemplos, porque si bien la norma constitucional prioriza formalmente el gasto para la calidad de vida como categoría reciente, el crecimiento material predomina en los intereses inmediatos de los agentes decisores, aun cuando no escapan del frasco contentivo del mundo, que todavía rehúye tomar medidas frente a la más grave

crisis ecológica de alcance planetario y al reconocimiento de los seres humanos como una especie, toda vez que ello demanda esfuerzos globales, sentido humanista liberal y enfoque biocéntrico.

Reglas matriciales en la norma legal presupuestal

Las reglas subyacen en las normas legales escritas, que a la luz de nuestra pregunta investigativa reconoceremos como propósitos, fines o razones. Cuando se hacen manifiestas en la normativa o introducen acciones concretas, simplifican la vida en la medida en que se hacen más ciertas, cercanas y previsibles. Las normas legales existirán en la medida en que haya razones relevantes para la acción o para la inacción. Por eso, no es la existencia formal de la norma legal lo decisivo en su cumplimiento, sino que pueden prevalecer otros aspectos de mayor peso. Las razones en uno u otro sentido incluyen la prudencia o la moral, y seguirlas o no depende de recompensas o castigos (Schauer, 2004, p. 196). Al unísono, el creador de la norma puede incorporar sanciones para los casos de violación o premios para seguirla (incluyendo el elogio y la crítica), que inducen al agente a tomar decisiones con determinados métodos o a excluir otros.

El conjunto normativo no transmite fríos mandatos, prohibiciones o permisiones, sino, ante todo, representa significados y valores sociales de origen histórico-social (Ciaramelli, 2009, p. 88). Se llega a cambiar la realidad para que encaje con los relatos de actores predominantes que hacen las veces de cimientos y pilares de las sociedades para acrecentar el poder de entidades ficticias (Harari, 2021, p. 202). De ahí el interés en desenmascarar las intenciones de las normas legales que crean la estructura de las situaciones de acción humana. En efecto, es precisamente en las fases presupuestales donde se ponen en juego los roles de los jugadores provenientes de la política, la burocracia y la ciudadanía, con aspiraciones taxativas o subyacentes disfrazadas de equidad, confianza, eficiencia y estabilidad.

Por lo tanto, la institución ha mutado con celeridad desde la década de 1990, entre las reglas inherentes a la globalización económica. Incluso con las aspiraciones constitucionales de 1991 la desigualdad se ha mantenido y la justicia allí contenida está a medio camino, invocando lo perentorio de nuevas reglas autóctonas para la gobernanza financiera, de forma que los actores responsables, públicos y privados confronten la corriente planetaria oligopólica que prefiere un mundo basado en la competencia y las crecientes distancias sociales y económicas.

En efecto, un presupuesto es un contrato, encarna la norma legal orgánica. Desde el punto de vista de la racionalidad jurídico-política, es larga herencia del contrapeso de poderes de la ilustración en la configuración estatal. Según el constitucionalismo fiscal, el contrato consiste en que el agente demanda bienes y servicios de los principales (votantes); y quienes deciden cuáles atienden, cuándo y cómo, son los agentes políticos por el legislativo y el ejecutivo. Normativamente, la responsabilidad compartida prevista en las fases es inspiración del sometimiento de los ingresos y gastos a la voluntad de los ciudadanos; en otras palabras, el sometimiento del poder fiscal al ordenamiento jurídico. Aquí brota la importancia de identificar reglas que moldean tales acciones de los agentes en las fases. El principal entrega su soberanía tributaria al Congreso (agente) como mandato subsidiario, este se lo arrebata creando tributos y, a iniciativa del ejecutivo, aprobando su destino. El Gobierno a su vez delega en la burocracia (agente) la operación.

De modo que las reglas son pautas, escritas y no escritas, comunes y esperadas del comportamiento de la interacción humana (North, 1995). Las de presupuesto están rotuladas por intereses asimétricos de los agentes. Todas resultan de la combinación matricial a lo largo y ancho de la parábola (tabla 3), de donde se puede inferir gran diversidad. Además, por simplicidad, se diferencian en reglas aspiracionales, de jerarquía, numéricas, prescriptivas, imperativas, instructivas, condicionadas, conductuales, generales y específicas.

TABLA 3. Matriz de reglas a la luz de las fases presupuestales

Tipos de regla / Fases	Preparación	Estudio y aprobación	Ejecución	Monitoreo, evaluación, control
1. Formales / informales	1,a	1,b	1,c	1,d
2. Numéricas / jerárquicas	2,a	2,b	2,c	2,d
3. Procedimentales / de resultado	3,a	3,b	3,c	3,d
4. Conductuales / descriptivas	4,a	4,b	4,c	4,d
5. Imperativas / instructivas	5,a	5,b	5,c	5,d
6. Condicionadas	6,a	6,b	6,c	6,d
7. De transparencia	7,a	7,b	7,c	7,d
8. Generales / específicas	8,a	8,b	8,c	8,d

Fuente: elaboración propia.

Durante las fases presupuestales discurren intercambios entre agentes directos y grupos de poder, codificados en las regulaciones formales que definen determinada tecnología legal como respuesta a la tensión conflictiva y que se convierte —en términos de rentabilidad—, en un precio a pagar para acatar la norma a cambio de bienes y servicios. De ahí el uso de una regla y no otra, o la utilidad de una ley y no de otra, tensión ineludible que Buchanan (2009) valida al afirmar tajantemente que "si no hay conflicto entre personas distintas, no hay base para el contrato social: no hay necesidad de ley como tal" (p. 175).

Por supuesto, las mesocategorías rectoras de la norma legal presupuestal giran en torno al gasto y el financiamiento. Más allá del equilibrio o desequilibrio formal, es factualmente simétrico y los gastos deben financiarse tarde o temprano. Si bien la burocracia y el ciudadano demandan gasto, pero se resisten a financiarlo, el político y el burócrata son proclives a gastar más. Y, en verdad, dado que los patrones de financiamiento son expresión de poder, la subjetividad en su ejercicio se agudiza con la asignación conflictiva e inevitable. A esto alude Wildavsky (1975) cuando señala que:

> Si observamos las organizaciones como coaliciones de grupos de poder, los presupuestos son mecanismos a través de los que los centros de decisión negocian sobre objetivos conflictivos, conceden favores e intentan motivarse mutuamente para alcanzar sus propios objetivos. Cuando el presupuesto se utiliza para mantener el gasto público dentro de un margen y objetivos concretos, este se convierte en un instrumento a través del cual unos participantes en el proceso tratan de controlar el comportamiento de otros. El presupuesto es una forma de poder. (p. 4)

El dibujo tecnológico del juego presupuestal: paquetes y tipos de reglas

La valoración del presupuesto es distinta para el grupo que aporta el flujo tributario o para quien es objeto de este, enhebrado con el principio del beneficio que examinó Smith (1994 [1776]) al referirse a la relación del gasto con la proporción de la contribución (p. 746). Sacar provecho de ambos ha sido una dinámica convencional del comportamiento de los agentes, correlacionándose con el voto, la aceptación o la reelección. Por lo tanto, como en teoría se indica, los bienes y servicios financiados con el fondo común pueden arrojar ineficiencias superiores a los que se basan en tasas o precios ofrecidos por entidades descentralizadas, obligadas a competir en el mercado libre, lo que se ajusta a la tendencia desestatista, globalización económica y desocupación del Estado, características de la globalización económica dominante.

Inicialmente la opción de los agentes decisores sería mantener fija la curva de la isocuanta presupuestal, sujetando idealmente las asignaciones al óptimo paretiano. Sin embargo, constantemente se ha desplazado hacia la derecha, basándose en una recarga fiscal sobre familias y empresas anclada a la valoración beneficio-costo. Esto no mantiene una relación directa. Primero porque existen grupos, asociaciones o agremiaciones que se aprovechan del gasto con aportes tributarios marginales.

Segundo, como sucede con las cámaras de comerciantes, pequeños industriales y hasta confesiones religiosas (exoneradas de tributos constituyen una ventaja sobre los no creyentes), interiorizan costos tributarios y se transforman en indefinidos *free riders*. Tercero, como los beneficiarios de gasto tipo subsidios, ya se trate de asistencia social directa (transferencias monetarias condicionadas) o de seguridad o previsión social (pensiones, seguros educativos y de salud), con esfuerzo tributario bajo o nulo, presionan el gasto para que se hagan pegajosos y recurrentes; y, si bien no actúan de mala fe, racionalmente mutan para ser receptores —ya no en especie sino incluso directamente en dinero—. Como contraparte, la otra cara de subsidios —a la importación de productos e insumos básicos por desgravación impositiva, por ejemplo— es asimilable a gastos tributarios con costos sumergidos y reconocida opacidad, vista no pocas veces como formas de intervención estatal activa o pasiva. Así las cosas, en materia de tecnología presupuestal hay que ilustrar la regla formal con el factual divorcio entre financiamiento, políticos y ejecutores con vínculos directos con quien lo ejecuta, con el nivel o con el tipo de gasto.

En cuanto a la definición de competencias para preparar y aprobar presupuesto, por un lado, resalta el rol del Ministerio de Hacienda (responsable del financiamiento), quien prepara lo correspondiente a gastos de funcionamiento; y, por el otro, del DNP a cargo de la inversión. Ambos agentes directos del Ejecutivo. Durante su estudio en el Congreso (o en las corporaciones subnacionales por su carácter simplemente administrativo) es el ejecutivo quien mantiene la iniciativa exclusiva. De hecho, todos los escenarios y calzadas durante este trámite llegan a un instrumento presupuestal que comenzará a ejecutarse desde el inicio de la vigencia siguiente. Sin embargo, partidos y/o elencos del Congreso afines al ejecutivo disponen de ventajas para incorporar recursos gracias al sistema jerárquico descendente empleado para las alianzas y mayorías.

Paquetes tecnológicos del sistema

A la postre, en el instrumento o por fuera de él, como veremos enseguida, se pueden distinguir cuatro conjuntos de paquetes tecnológicos aplicados a lo largo de las fases:

1. El paquete de medidas eludidas y no incluidas en la norma legal en razón a sus altos niveles de conflictividad, como cuando el Congreso se topa con costos de decisión mayores, o cuando el tema no haya sido problematizado con la suficiente profundidad como para ser considerado prescribible. La otra cara de este paquete alude a medidas positivas respecto de normas legales que encajonan el destino del gasto, autoimpuestas o dirigidas al agente, y que son evidentes en leyes como las de competencias y recursos; estas, con *velo levantado*, se definen en múltiples enunciados, planes de desarrollo e incluso en las disposiciones generales del presupuesto de cada vigencia.
2. El paquete de medidas referentes a la delegación de decisiones sobre el gasto en instancias alternas al Congreso, aprovechando la confusión prescriptiva o la fuerza del principal sobre el agente. De esta manera, no se descentraliza sino desconcentra el *trabajo sucio* a otros niveles jerárquicos, organismos descentralizados y a los territorios.
3. Medidas capaces de dar salida a peticiones particulares en virtud de la ausencia de oposición entre los agentes, que pueden cooperar y cargar los costos a futuros contribuyentes o a pasivos ciudadanos que ni siquiera seleccionaron al agente decisor. A manera del *barril de los puercos*, el endeudamiento se hace corriente, se manosea la regla fiscal, se delinean las bases tributarias —rémora de las políticas progresivas—, y con ellas el mutuo beneficio obtenido del presupuesto, siempre instrumento de negociación a la luz del rédito electoral.
4. En el cuarto paquete de técnica se intenta respetar la isocuanta. Normalmente puede considerarse responsable y austera. Es de suma cero porque el techo presupuestal se mantiene de forma apropiada para contener la energía de más esfuerzo

tributario. Como se ve, no es la que aporta más réditos en términos electorales, trayendo incentivos para hacer crecer su tamaño respecto de la riqueza colectiva.

Por todo lo anterior, se infiere que las medidas preferidas por el principal confluyen con las del agente en cuanto no hay suficientes incentivos para limitar gasto. Por el contrario, de manera recíproca los agentes encuentran que la utilidad aumenta presionando el gasto y desde luego el tamaño.

Las dificultades son mayúsculas ante los problemas *free-riding* cuando se financian bienes públicos puros con el recurso de toda la sociedad o para enfrentar "la tentación de beneficiarse con el trabajo ajeno [que] puede dominar el proceso de decisión y así todos terminarán donde nadie quiere estar" (Ostrom, 2015, p. 32). Parece pesar menos el barril con el recurso común porque se disemina su costo como tinte en el lago. Por lo tanto, resulta presentable encauzar medidas hacia bienes y servicios particulares y concretos en vez de hacia los bienes públicos puros, porque además es más feroz el incentivo para gastar en bienes y servicios físicos de efecto único que los demás asociados a inversión social, sobre todo cuando es escasamente tangible, distinguible e individualizado. Por algo se aplaude más la vía nueva, la festividad popular, el subsidio en efectivo o el metro citadino, que el plan de adquisición pública de predios de microcuencas o el programa de salud preventiva. Aquellos bienes y servicios puros son subvalorados por el votante y este, de vuelta, responde en las urnas más intensamente si avizora beneficios particulares puntuales, como puede constatarse en la subvaloración del gasto en justicia y el medio ambiente.

En la tecnología legal las reglas prescriptivas del presupuesto pueden encontrarse ante la disyuntiva de si crecer, distribuir o redistribuir. Redistribuir en cuanto cada individuo solo tenga derecho a una parte del producto al que es acreedor en virtud de sus capacidades, lo que puede traducirse como el reconocimiento natural de las desigualdades; el diseño de condiciones acerca de los criterios, encargados (agentes) y condiciones de repartir la riqueza colectiva; y en últimas, la implícita conciencia del fallo de mercado

como simple categoría accesoria de pautas justas. A partir de concebir lo justo en términos del pastel ya disponible para distribuir o para preservar un orden social, Buchanan defiende la alternativa contractualista para crear climas factibles de acuerdos, debido a la incertidumbre para los agentes, mediante reglas y metareglas. En este frente Rawls, criticando al liberalismo utilitario, consciente de las desigualdades de vivir en sociedad, desconfiando de los procesos de mercado así como de la conducta individual, se acerca a la justicia (posición relativa de igualdad de derechos de todos los seres humanos respecto a magnitudes comparables como renta, oportunidades, acceso o patrimonio) en la medida en que las reglas —consentidas voluntariamente como base de su fuerza moral, en términos Buchanianos— para el tratamiento de la riqueza colectiva se diseñen por agentes lo más imparciales posible, esto es, detrás de algún velo de ignorancia (restricciones informativas).

En virtud de lo anterior, parece obvio que los agentes presupuestarios actúan como seres humanos y sobre el fondo comunitario. Aquellos cumplen primero la función de agentes políticos con intereses particulares, y tanto políticos como burócratas dan mucha atención a los fines electorales como instinto de supervivencia. Esto invoca a los agentes de Buchanan (2009), competidores por el electorado tendiente a conseguir ventajas que no se conseguirían con las acciones individuales anárquicas. Para superar las conductas individuales se han constitucionalizado categorías como la de "bien público de capital" (p. 183), que ayuda parcialmente a sustentar el sesgo originado en *asimetrías de representación,* con lo que priman aquellos agentes más organizados para la construcción prescriptiva y liderazgo en determinadas reglas de juego. Si volvemos al crédito como fuente creciente y prioritaria del financiamiento, el fenómeno de *elección intertemporal* es exégesis del efecto del gasto internalizado en los agentes del presente, a costa de los casi siempre inermes agentes del futuro. La estabilidad política, eventualmente bajo presión por tributación creciente, es imán para que los agentes en el corto plazo y por la vía de recursos de capital acudan a formas más sutiles de "desplumar el ganso".

Así que la norma legal presupuestal establece reglas para asignar recursos limitados entre demandas sociales siempre superiores, en el marco de las ya establecidas u otras alternativas al orden social prevalente. Tal apreciación incumbe al conflicto inevitable de los humanos que asisten por oportunismo a compartir objetivos conjuntos, a los cuales el presupuesto contribuye distribuyendo o redistribuyendo. La distribución es siempre conflictiva, ya sea que los beneficios coincidan en proporción con el aporte tributario o que los frutos sean indivisibles —bienes públicos puros o meritorios—. Y la redistribución es aún más conflictiva, puesto que la proporción beneficio-aporte tributario se amplía supeditada a objetivos solidarios.

La vía de escape ha sido el abandono del equilibrio presupuestal clásico —en Colombia ya roto en 1989 y en la Constitución de 1991—. El Leviatán ha venido justificando primero el gasto y luego las fuentes de financiamiento, bajo el drama del recurso de todos, con posibles efectos sobre la regresividad cuando acude a estrechar la disparidad entre aporte y gracia obtenida por el contribuyente. Tras de sí se extienden criterios ya hechos rutina acerca de agentes que han arreglado las formas, los aportantes, los destinos y beneficiarios.

El gasto, conforme se distribuye o redistribuye, trae a colación dos aspectos adicionales. Primero, la preferencia por la política monetaria sobre la fiscal ante el desprecio por racionalizar gasto frente a la oferta nacional e internacional crediticia tentadora. Segundo, la brecha entre beneficio del gasto y la carga fiscal, que se amplía con las competencias asignadas al Estado en materia de derechos, bienes meritorios y bienes públicos puros.

El gasto público esconde fibras inmanentes más tenaces que su contracara ingreso. Los decisores presupuestales se erigen por sobre el principal (ciudadano) ya sea contribuyente, votante o no participante en la selección de sus agentes. A la postre, dada la asimetría de la riqueza que concentra el financiamiento, encuentra resistencia ilusoria en los contribuyentes frente a los resultados económicos, políticos y sociales que le favorecen. Los agentes ubicados en la política, a fuerza de intereses contrapuestos —en

especial inmediatos—, construyen una estructura presupuestal proclive al gasto creciente, así como a capturarlo y a volver rígido como el acero tanto su origen como su destino desde la aprobación de la norma legal, reconociendo algo llamado desequilibrio del mercado político. Con esto podemos plantear dos hipótesis hasta aquí resueltas parcialmente: 1) que los objetivos generales de bienestar social se entenderían como medio para la sobrevivencia de los intereses de los agentes; y 2) que la privatización de bienes y servicios que se adelantan en las coordenadas de la desestatización responden a intereses inmediatos del grupo.

En todo caso, es justo reconocer que las instituciones formales o normas jurídicas legales presupuestales colombianas han resaltado por su estabilidad. Veamos el proceso regulatorio, no como resultados a la luz de lo que en el presente se considera aceptable (equidad, bienestar, calidad de vida) sino como medios para el comportamiento de los agentes. Las seis generaciones seculares lo demuestran y la de la constituyente permanece en su esencia al cabo de tres décadas[113]. Por el contrario, no siempre los intereses de los agentes coinciden con los del agente principal. Aun cuando no haya mandamiento expreso, las instituciones informales pueden afectar el propósito de la norma jurídica y contrariar los objetivos escritos. Los políticos —buscando la reelección—, tienden a favorecer a electores con gasto y bajos impuestos. Esto allanaría déficits y deuda creciente, pero al igual un gasto no siempre prioritario. O quizás haya que preguntar: ¿Prioritario para quién? Con su comportamiento no manifiesto, los ciudadanos y agremiaciones privadas contribuyen a cargas y alivios tributarios mayores. En respuesta, el ejecutivo y la burocracia han podido mantener la capacidad suficiente para dirigir

113 Las instituciones se presumen estables, condición esencial para que puedan cumplir su rol en el cambio social. Chang y Evans, P. (2007) explican que "una institución totalmente maleable sería tan útil como no tenerla" (p. 227).

recursos a destinos diferentes de los aprobados y de ofrecer bienes y servicios a mayores costos que el mercado[114].

Tal cual, los políticos delegados del poder y mandantes tantean la elección, pero sin duda son agentes de los votantes (principales). La burocracia estatal es agente de los políticos, en la medida en que ejecuta decisiones tomadas por ellos en los cuerpos legislativos y en los gabinetes gubernamentales. Cuando los políticos y burócratas maximizan el uso de los recursos jalonan la brecha de resultados hacia sus preferencias y sistemáticamente no coinciden con las promesas hechas al electorado.

De tal forma que encontramos tres dimensiones de reglas diferenciadas. En primer lugar, las reglas formales resultantes del presupuesto trascienden para dar confianza, certeza y predicción a sus integrantes. Es el "algodón entre los vidrios" del individuo libre y la sociedad colaborativa que le da cabida al desarrollo de las preferencias acordadas. Aun así, pueden recoger algunas preferencias irrelevantes que distraen de los grandes fines subyacentes, como ocurre ante el mayor poder conquistado por el ejecutivo o la inflexibilidad legal que resta capacidades al agente principal cuando se apela al presupuesto participativo, sin que sus miembros amenacen los propósitos de los agentes decisores. La participación para hacer ciudadanos activos, capaces de repensar las iniciativas unilaterales, resultó insuficiente, de modo que se ha impuesto la decisión del constructor de la norma, quien con una mano entrega y quita con la otra, ya sea que el pastel se reparta por un agente dictador y benevolente, por el principal, o se definan reglas para su distribución una vez se genere. Esto puede darse eventualmente de forma inconsulta, obligada por un agente; de forma rígida frente a

114 Leal y Dávila (1990) estudian el clientelismo como categoría de regla no formal, es decir, forma de intercambio que implica amistad instrumental en la cual un individuo de más estatus socioeconómico usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección o beneficios a una persona de menos estatus. Consiste en apoyo, asistencia general y conexiones mutuas (p. 38).

las acciones de cooperación o impuesta de buena fe; o darle forma particular para fines no siempre bondadosamente alistados para los colectivos. Tanto que en los últimos tres decenios se acentuó la intervención en la economía para sostener la rentabilidad del capital. Si "el Estado no es neutro y es articulador del conflicto" como lo defiende Jessop (2021, p. 29) registra su accionar del lado de los agentes más mediáticos, promoviendo reglas de tipo imperativo a lo largo de las fases (tabla 3).

El paliativo contra quienes ostentan el poder pasa enseguida por relaciones que suplan asimetrías de los menos influyentes. La inflexibilidad existente, tanto de rentas como de gastos, evidencia la acción poderosa de los diseñadores. Encadenados, los condicionamientos mitigan la gran deliberación colectiva como antídoto a autoritarismos salientes de épocas críticas de la política, en los cuales prevaleció el *statu quo*. En fin, en las fases presupuestales y en cualquier escenario de la vida estamos sujetos a reglas. Schauer (2004) lo resume:

> Nos creemos libres, pero estamos rodeados de reglas. A medida que nos internamos en el laberinto de la vida, las reglas se vuelven obstáculos recurrentes, porque excluyen senderos que, de otro modo, nos resultan atractivos y exigen otros que de lo contrario nos parecerían poco seductores. Nuestros planes de vida, tanto grandes como los insignificantes, se ven tan a menudo obstruidos por reglas que la propia idea de un plan de vida independiente de toda regla resulta difícil de concebir. (p. 57)

En segundo lugar, el deber ser expone que en las fases se distribuya el poder entre los agentes. De esta forma, la preparación y ejecución presupuestal quedan legalmente en cabeza del ejecutivo (columna a, tabla 3). La primera terminaría con la presentación obligatoria del instrumento al Congreso y la ejecución comenzaría luego de su aprobación. No obstante, hay maneras que procuran superponer las fases en foco del legislativo, lo que explica a manera compensatoria el predominio de la técnica instrumental, cerrada, poco discrecional, escasamente dispuesta a la participación y

expuesta a la contingencia. Llegan a ser resultado de reglas que también funcionan como herramientas para distribuir poder horizontal y vertical. Atribuyen o quitan potestades, exacerban o atenúan capacidades, suprimen diferencias, o las marcan en orientación vertical o hacia los lados (Schauer, 2004, p. 35).

En este sentido, el dibujo del péndulo presupuestal limita al decisor, al ejecutivo y al legislativo. Pero el primero de ellos, desde la norma legal, encuentra liderazgo en la fase de preparación y ejecución (columnas 1, 2 y 3 de la tabla 3), e incluso durante la aprobación se siente el implacable sistema jerárquico descendente. Esto evoluciona más decididamente por el eficientismo contentivo en el paquete de la Gerencia Pública Moderna a favor del ejecutivo que se sobrepone al presupuesto por resultados, al presupuesto por programas y al presupuesto participativo. Precisamente, la objetivización de la eficiencia ha llegado a considerarse un valor en sí mismo en aras de la gestión pública, así que el ejecutivo está asimétricamente a la cabeza del proceso, siendo más responsable de asignar bienes y servicios que de otorgar capacidades políticas a los sujetos sociales emergentes en interacción dentro de una sociedad compleja.

La negociación está presente a lo largo de las cuatro fases. Hace parte de las reglas formales y no formales (fila 1 de la tabla 3). El mismo banco de programas y proyectos funciona inversamente desde el plan de desarrollo que propone objetivos múltiples globales y sectoriales, dejando espacio para la negociación informal del *proyecto* a ejecutar y que puede formularse durante la ejecución[115]. El Confis es un simple órgano de asesoría y consulta del ejecutivo (inferior jerárquico), no vinculante y evidente con el uso del presupuesto como instrumento de poder.

En tercer lugar, la normatividad limita el carácter vivaz del agente al reconocerle eventuales comportamientos que

115 Hasta la norma orgánica de 1989 la inversión de programas en el presupuesto exigía su aprobación previa en el banco de programas y proyectos. Este requisito sigue exigiéndose no para la preparación y aprobación, sino para la ejecución del programa o proyecto durante la vigencia.

distanciarían sus propósitos de los ubicados detrás de escena. Por lo tanto, se puede redistribuir poder en sesgo de unos particularizando o puntualizando a veces la prescripción para asegurar resultados. De nuevo, es el caso del banco de programas y proyectos que formalmente mejora la eficiencia del gasto y evita obras inconclusas. O la que facilita hacer compromisos sin asignaciones en tiempos venideros que llevarían a la terminación de los programas y proyectos independientemente de las personas que encarnen la política y la burocracia. Las vigencias futuras se desplazan en el tiempo cuando un ordenador compromete gasto y deja a los subsiguientes como simples giradores del recurso y notarios de su ejecución. El poder redistribuido aquí o quién ejecuta poco importan, porque ello no resta poder al burócrata ordenador acomodado tras bambalinas. En este caso la responsabilidad presupuestal horizontalmente se desplaza a lo largo del péndulo y se refuerzan las normas ubicadas en el bloque vertical a y b de la tabla 3. Quien hace la regla se asocia a las posiciones que representa. El ministro es agente del ejecutivo, quien posee mayor capacidad sobre el uso de los recursos *ex-particulares* en manos del sector público, aun cuando llegue a ser agente de los intereses económicos. El congresista es agente del ciudadano de base o del sistema de producción. De ahí que se denominen reglas de jerarquía, en cuanto que contienen finalmente normas de poder.

En cuarto lugar, también hay distribución de poder con las categorías participativas. El presupuesto participativo es un elenco de relaciones complejas que restarían poder del legislativo y del ejecutivo en favor del agente principal, aun cuando la misma ley lo contrarresta inflexibilizando ingreso y gasto. Es, en términos de De Sousa Santos (2007) —recogiendo la experiencia de Porto Alegre—, un proceso político y social de cogobierno desde abajo, contrahegemónico, contrapuesto a los diseños globalistas, para compartir el poder político con criterios redistributivos (p. 290). Como proceso, las reglas pueden inclinarse a las conductuales y procedimentales de la columna 1 (tabla 3) en una primera fase, pero por esencia implican avanzar sobre la columna 4 —porque la participación cabe para aquel mundo democrático como categoría,

metamarco de ordenamiento social con efectos virtuosos al poner límites a las de tipo dictador—, y mejor corrigen la elección de gobernantes por mayoría que se transforman en dominación de las minorías. Son acordes con el rescate de las reglas convenidas más cercanas a la unanimidad resultado de participar; y, con ello, se deja de asentir tácitamente a las que alguien ha diseñado. Más aún, la participación efectiva, como se deduce de Buchanan y Brennan (1985), acerca ese tipo de reglas a las denominadas reglas *eficientes*, en cuanto se construyen contractualmente por los individuos en democracia en lugar de originarse en un limitado grupo de personas (que no son ángeles ni santos solidarios) escogidas por privilegio o impuestas de forma arbitraria (p. 30). Estas socializan las demandas plurales, forman capacidades, levantan desde el mismo ciudadano las decisiones de gestión pública.

Ya lo argumentó Ciaramelli (2009): la auténtica tarea política como institución transhistórica "consiste pues en hacer de los seres humanos, a través de la institución de las leyes, los sujetos activos del propios cambio". *Autónomos* —capaces de autodeterminación—, y definitivamente, contrario a la *anomia* —ausencia de ley o negación de su necesidad— (p. 68). De veras, bajo la norma constitucional de 1991 el ciudadano participante encontró un horizonte abierto, pero todavía fue incapaz de ejercer su rol de principal. Uno que contribuye y percibe los efectos del gasto. Gasto al que se le ha agregado el adjetivo *social*, que resulta presentable para remediar la presión tributaria, sustentada en fines subjetivos de *bienestar social* y *calidad de vida* que cada uno identifique. Con ello se ha asentado la sociedad democrática en el ciudadano, capaz de discutir pensar y pensar permanentemente tales categorías restituyéndose o corrigiéndose[116].

116 Pensar no es cosa de rabinos, curas, *mullahs*, cortesanos o ascetas, sino de ciudadanos, recuerda Ciaramelli (2009, p. 23) y agrega que "los griegos pudieron crear la política, la democracia y la filosofía porque no tenían libro sagrado ni profetas. Tenían poetas, filósofos, legisladores, y *politai*" (p. 24).

De lo anterior se deduce que el mejor momento para hacer presupuesto fue hace veinte años. No se discute si no se hace lo preceptuado en la norma orgánica, sino si se cumple según el interés del legislador o del reglamento que lo adoptó. Tampoco se discute, como en Bizancio, qué es lo que la regla traslapa o qué pretende que haga el operador, sino que se avanza en la línea de la seguridad operativa para garantizar las intenciones originarias de quienes formularon la regla formal. El marco kelseniano de la ley, para que sea interpretada por el ejecutor, es una metáfora mentirosa porque la pintura ya contiene algo pintado en carboncillo y la silueta semiesculpida en el lienzo; el pintor no crea, en cambio copia como un intérprete y sigue las reglas silenciosamente. Todos los factores relevantes se han simplificado para que se cumplan. Exime a los ejecutores de pensarla, las sigue según el predicado fáctico. Se enajena la libertad y se confía en el creador de la regla. Bajo el mismo argumento de que las máquinas liberan tiempo para pensar —al imponerle a los agentes lo que deben hacer, o no deben hacer—, delimitan roles y distribuyen poder, pueden ser tan arrogantemente buenas como para eliminar obstáculos o modestamente para concebirlas como vías de fines colectivos.

Quinto. Al bajar las normas legales hasta estradas operativas, solapan probabilidad de error por parte del ejecutor, o lo que es lo mismo, restan discrecionalidad para acercarlo más a las razones iniciales del creador normativo. La discrecionalidad cierra el campo de acción del ejecutor. Es la arena movediza en la que se mueve. Limita lo que hace, en dónde puede operar y lo que puede hacer. Expresa las decisiones de la sociedad ligada al *nomos*, sobre quién diseña, quién hace, en quién se confía, quién se apropia, quién utiliza el producido social, quién tiene poder sobre qué, quién da las órdenes y quién debe recibirlas, todo lo cual frecuentemente no está escrito. Apuntemos un ejemplo extraído de la matriz (tabla 3): ejecutar recursos con certificado de disponibilidad presupuestal hace parte de una regla de la fase de ejecución que es más concreta que aquella referida al requisito de comprometer sujeto al principio de legalidad. La primera, siendo

más precisa, se dirige a ejecutores de la burocracia y se entiende comprendida en otra más general; la segunda, precisamente es más general y asigna roles entre el legislativo y ejecutivo.

En fin, el lenguaje escrito no exige agregar todas las precisiones concebibles en cada momento porque su extensión se haría infinita. Hay campo en él para la interpretación hermenéutica a sabiendas de un contexto. De ahí que el mundo se extienda con las palabras y conceptos que se dispongan, diría Wittgenstein[117]. La plasticidad de la comunicación va lidiando con los sistemas abiertos, versátil a las observaciones no previstas y en la medida en que otros datos del entorno se van adhiriendo a las normas. La ley, tanto como la forma en que se enuncia, es susceptible de modificación continua a fin de reflejar el nuevo cosmos que tenga injerencia en la conducta de los agentes, no en el planeta ajeno al sistema. Por eso las reglas acerca de la Sharia, para mí, como no me afectan, bien podrían no existir.

Las reglas numéricas

Las reglas numéricas presupuestales (tipo 2, tabla 3) pueden estar explícitas e implícitas. En el caso de los anuales desbalanceados, que engendran presupuestos complementarios descritos en la norma legal estudiada, si bien visualizan déficits fiscales y de tesorería desde la misma preparación, retienen la posibilidad para ir respondiendo a los ciclos económicos —volviéndose anticíclica en periodos de expansión y recesión—. Así mismo, normas taxativas como los topes de déficit —limitados a porcentajes del PIB según la regla fiscal—, obligan al gobierno a tomar medidas de cara a los ciclos. Sin embargo, tal como se aprobó en la regla

117 Ludwig Wittgenstein (1989-1951) argumentó que más allá del lenguaje no existe nada a lo que podamos tener acceso, pues delimita lo cognoscible a través de lo que puede expresarse; y, lo que no es expresable queda fuera. El caso es susceptible siempre de ser expresado con nuestro lenguaje, aunque sea expresión insuficiente, desordenada, incompleta, disfuncional, o mal entendida (Arrington, 2003).

fiscal de 2011, se aprobaron cláusulas de escape (notables durante la pandemia) con ajustes fiscales subsecuentes, llevados a cabo preferentemente con mayores tributos que mediante recortes de gasto, siendo peculiar del carácter prescriptivo de la tabla 3.

En la medida en que cierto número de personas haya internalizado la misma conducta, debido al mismo significado, y todos hayan aceptado ese significado, puede decirse que la regla existe. Entonces se toma la existencia de aquella como razón para la acción hasta cuando se encuentren jerárquicamente razones más fuertes para abandonarla. Esta afirmación es puesta a prueba de nuevo con la regla fiscal, por ejemplo: ante la inexorabilidad del déficit como parte de la praxis, se exigen máximos viables en cada vigencia, la cual se puede violar por parte del ejecutor argumentando razones superiores. En tal caso, la norma escrita contiene una ventana de escape que por su laxitud es acogida por contribuyentes y beneficiarios del gasto. Como esta, las reglas no son etéreas, pues de forma individual o combinadas testimonian relaciones de poder, son formales, informales o numéricas, prescriben o describen, obligan o instruyen, informan y sirven de velo.

La norma en su cara prescriptiva se refiere tanto a normas legales generales como a órdenes específicas derrotables (Schauer, 2004, p. 71). Como argumentan Alesina y Perotti (1996) "Si las reglas fiscales pudieran cambiarse tan fácil y frecuentemente como los propios presupuestos, serían totalmente ineficaces" (p. 402, traducción mía). Las normas jurídicas son directivas y están destinadas a sujetos encargados de efectivizarlas y con frecuencia a interpretarlas. Entonces, como las reglas acogen los fines evidentes o escondidos del constructor de estas, se derivan dos aspectos de los agentes.

Primero, que la tendencia reglamentarista y la estandarización procedimental de la norma orgánica pasan por encima de la consideración de los principios generales por naturaleza. La Clasificación Contable para las Entidades Territoriales (CCPET) o la clasificación presupuestal para el nivel central nacional han venido plasmando decisiones globalistas impulsadas por la OCDE y cortan la discrecionalidad del operador, lo cual instrumentaliza

el accionar del gerente público, siendo más agente operativo de reglas predefinidas por el principal. No por esto se asumen las reglas genéricas como ideales, máxime cuando las específicas pueden ser derrotables en caso de peligro, fuerza mayor o casos fortuitos, y hasta por preceptos de moral. Así como la dieta judía puede derrotarse en caso de peligro para la vida o la salud, la categoría gasto público social gradúa su acepción con el avance y conquista de derechos, incluso los derechos nuevos de cuarta y quinta generación, yendo más allá de los derechos individuales civiles y políticos hacia los colectivos, que favorecen a su vez los derechos económicos y sociales.

Segundo, el límite al esfuerzo tributario son los techos estatales para comprar bienes y servicios, los montos para subsidios, transferencias y demás actos centrales del gobierno propuestos por el ejecutivo y controlados por el político. Este último busca conservar reconocimiento y poder, con reglas no formales, acudiendo a leyes paralelas para aumentar la presión o para sujetar desembolsos crediticios, o intentando conseguir réditos con el gasto. A dicho esquema de reglas no formales se adicionan acicates para que gobierno, Congreso y burocracia acudan a presupuestos opacos, de difícil interpretación y con prácticas contables no estandarizadas.

Las reglas prescriptivas

En el mismo orden de ideas, las reglas prescriptivas manifiestas en las categorías y subcategorías son empleadas para establecer regularidades o generalizaciones empíricas (fila 4, tabla 3). Estas no ordenan, como las reglas específicas, sino que mantienen un elevado nivel de abstracción. Es el caso de la regla *el presupuesto es un cálculo de ingresos y una autorización de un techo de gastos*, la cual, en su modalidad normativa ejerce presión sobre los agentes para que se comporten prohibiendo, obligando o permitiendo hasta cierto punto. Cuando prohíbe, puede no hacerlo desde el punto de vista fáctico si el destinatario considera que el castigo por su transgresión es un precio por pagar razonable por realizar la acción prohibida. Se calculan ingresos que pueden superar los

efectivamente disponibles, y de forma idéntica, se establece un techo de gastos que usualmente *va por el ascensor, mientras que el primero lo hace por la escalera*.

Usando el caso de las transferencias intergubernamentales, cuando se llevan a cabo enraizadas en características asignativas del lado de la oferta o en proporción creciente de la pobreza relativa relajan resultados. No pasa así cuando se asignan descansando en criterios de eficiencia fiscal y eficiencia administrativa[118], que son más fuertes que los incentivos o premios generados por calificaciones tipo *ranking* (MDM), o que aquellos productos de recaudos tributarios evaluados en tiempos posteriores al ejercicio ya sin la presencia efectiva de los gerentes públicos, en cuyo caso el premio y el castigo son desestimados.

La verticalidad normativa detallada queda revelada en la tensión legal, pues se diseña por agentes de mayor fuerza decisoria para —al menos formalmente— el ciudadano. Este es objeto de un universalismo de llegada, asistencial desde lo estatal, con agentes unilateralmente unívocos como un dictador benevolente y sabio supremo. Así que la ley construida predefine entradas, procedimientos y resultados. Tal apreciación positiva se presenta en las antípodas del ciudadano relativizado, implícitamente referido a un ser dinámico, distinto y único, incoherente con la pluralidad del mundo. Las reglas específicas presupuestales consiguen limitar la visión alterna de individuo de partida, es decir, como miembro constructor de verdades y protagonista, no de un ambiente multicultural sino de un sistema intercultural. Para ello, las normas dejan como simple formalismo la participación ciudadana. Lo recrean como un pasivo receptor, universalizado y objetivizado; entre tanto, el agente político y burocrático adopta el rol de banco

118 Al contrario de la definición tradicional que relaciona medios con fines, la eficiencia tributaria de la ley de competencias y recursos vigente es una categoría que mide variables evolutivas de recaudos tributarios *per cápita*, mientras que la eficiencia administrativa mide una proporción de gastos de funcionamiento en relación con rentas sin destinación específica.

de aquellos que *giran* prescripciones, objetivos y categorías impuestas, como las de *bienestar* y *calidad de vida*, restringidas a las nociones oficiales de economía de mercado.

Las reglas imperativas, conductuales y condicionadas

Las reglas imperativas (fila 5, tabla 3) prescriben y regulan conductas previamente existentes. Modifican y encauzan conductas del tipo: *se prohíbe vender alcohol a menores de edad*, o *debe proveer recursos para pasivos exigibles*. Expresan regularidades o generalizaciones empíricas. Presionan las conductas humanas prohibiendo o exigiendo, "sin ahorcar": puede, debe, no debe. En sus inicios, el poderío de la regla se presenta para su aplicabilidad si es tolerada, con lo cual efectiviza el cumplimiento. Esto pasa con el principio de anualidad que se acepta regularmente por más que en forma ordinaria se haya incumplido. Los saldos de recursos del balance que arrojan los organismos ejecutores, o los voluminosos montos de reservas y cuentas por pagar de las organizaciones públicas dan cuenta de normas que regulan formal y severamente con amplios márgenes de escape.

De otro lado, las reglas conductuales (fila 4, tabla 3) orientan, controlan o cambian la conducta de los agentes. El *pet friendly* del café en donde escribo estas líneas cabe como ejemplo. No regulan el comportamiento de la naturaleza sino describen regularidades que pueden observarse. Generalizan la regla particular y se acerca a una orden. La sentencia del juez para garantizar la pensión de sobrevivencia desde el presupuesto es particularmente cercana a una orden; los gastos tributarios (exenciones, incentivos por pronto pago, exoneraciones) o las tasas retributivas por contaminar los recursos, motivan al agente para hacer o no hacer. No sanciona, no multa, impulsa el cambio de conducta. Enumeremos dos casos adicionales. Los recursos de regalías originados en la explotación de recursos naturales y en alguna parte de las transferencias verticales (SGP) se asignan según la capacidad de formular proyectos, los recaudos tributarios en el nivel subnacional o restricción de gastos de funcionamiento, lo cual encuentra como aliciente mejorar la capacidad

de los agentes, pero el castigo o premio no es personal para el agente sino institucional (para el organismo).

Se trata de una relación de poderes prescrita más claramente en 1991, de modo que el principio de bifurcación de legalidad profundizó su esencia. Desde aquel tiempo, los ingresos los decreta el Congreso mientras el gasto se ejecuta siempre y cuando los haya creado con anterioridad, sin evitar que el ejecutivo mantenga la supremacía presupuestal sobre el legislador. La vigencia del presupuesto jerárquico es suficiente argumento para efectos de disciplina fiscal, para asumir eventuales aumentos por razones excepcionales. La Constitución pretendió equilibrar el poder del ejecutivo con el del legislativo, pero dejó fisuras. Las urgencias de coyuntura como argumento del uso de gastos y el rebusque de recursos fortalecen siempre al gobernante.

Las reglas condicionadas (fila 6, tabla 3) crean la posibilidad de llevar a cabo ciertas acciones. Pueden parecerse a las procedimentales (fila 3, tabla 3). El gol en el futbol es válido si cumple con algunas condiciones como las de fuera de lugar o si pasa 100 % la línea de meta. Aplica a los créditos de tesorería o a reestructurar el portafolio de la deuda. Definen la actividad y luego la regula o limita, al unísono amortiguando el reintegro del crédito o replanteando el horizonte de la deuda pública. Adoptar por decreto el presupuesto inicialmente radicado de forma oportuna al Congreso es otra posibilidad. Si es así se interpone demanda ante el Consejo de Estado (Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el caso de ET). También es norma condicionada aquello de que si hay gastos hay tributación. En suma, definen la conducta y luego la regulan.

En definitiva, se encuentran en la norma orgánica reglas matriciales de variopinta tipología, unas más concretas y cerradas, al igual que otras ambiguas que abren espacio a las reglas generales. En este caso —como ocurre por ejemplo con la regla según la cual *no puede haber rentas con destinación específica* constitucionalizada (art 359 Constitución de 1991)—, se erige otra para obligar a presupuestar las especificidades legales precedentes si los recursos son suficientes (art. 37, Decreto 111 de 1996). Ante lo cual, los decisores tienden a escudar los resultados, en especial

los que se enfrenten con la instancia de control. Si la norma es más precisa y si eventualmente aparece en varios tipos de reglas tiende a seguirse más. Visto a una distancia temporal, por lo tanto, decenas de porcentajes, montos mínimos, proyectos y recursos obligatorios se incluyen utilitaristamente en el presupuesto de cada vigencia, cuando ya el juego está en marcha.

Desde otra orilla, hay instrucciones que orientan a manera de recetas aplicables por su prudencia para obtener éxito. También son llamadas reglas de experiencia porque recogen el pasado: "El presupuesto es un instrumento de planeación", se repite. A diferencia de aquellas de carácter imperativo, instruyen y solo ejercerán presión normativa por su utilidad indicativa. Son optativas y eso las diferencia de las imperativas, al suministrar guías útiles. El plan de desarrollo es de carácter indicativo, siendo todavía un faro evaluable con dificultad. La regla del déficit como tope numérico que motiva conductas obedece a que los agentes estiman que el resultado deseado se alcanzará si se cumple, al estilo de la señal *pare* en el semáforo en rojo, o de frases como "trabaje para tener éxito". En cambio, "El presidente deberá presentar el presupuesto dentro de los 10 primeros días de cada legislatura" es una regla imperativa, aun cuando haya legitimaciones subyacentes que hagan preferir aplicaciones distintas.

Es justamente la irregularidad seglar humana la que hace a las reglas maleables. De lo contrario, serían estables, labradas en piedra, hechas para personas predecibles y nada creativas. Son entidades sobre agentes concretos. Resultan de las relaciones entre ellos con justificaciones explícitas e implícitas posicionadas en niveles distintos. Schauer (2004) lo sustenta. Existen para unos cuantos agentes o dentro de cierto entorno de toma de decisiones, en la medida en que se trata a una instanciación como internalizada (por algún agente pasivo o agente decisor en un ámbito determinado). Contienen el poder de contar con una razón para llevar a cabo la decisión por encima de otros agentes, incluso si alguna instancia intermedia no la valida y se resiste. Cuando las decisiones están basadas en reglas generalizadas se asimilan a

procedimientos más flexibles, mientras que las específicas se reconocen más cercanas a las órdenes. Ambas son maleables, unas más que otras, y están específicamente limitadas, de modo que en algún momento dejan de ser consideradas reglas (p. 136).

La maleabilidad de una regla invoca el *síndrome de las ventanas rotas*. Saber de una norma rota es saber que puede romperse. Si es fácil hacerlo pierde sus virtudes de predictibilidad de resultados, la confianza y certeza. Ya resulta sensible y no será adorada sin cuestionamiento. Si bien la norma legal que pudiera originarlas constituye mecanismo de distribución de poder que puede conducir a reglas, confieren sospechas sobre el dictador benevolente que las construyó unilateralmente. A ellas se les agregan las asimetrías de información lógicas entre agentes distintos. Luego los resultados de su implementación pueden arrojar soluciones subóptimas en favor de algunos, con efectos que pueden generalizarse indefinidamente. Su deterioro también depende de la posibilidad de romperlas, si el costo de desplazarlas es bajo y el beneficio de quebrantarlas supera el cálculo[119]. Las obligaciones no giradas al final de vigencia, por ejemplo, esconden el incumplimiento del principio de anualidad. Con ellas las razones de eficiencia del recurso y la tensión entre planeación y la ejecución contienen tan bajo costo en términos de sanciones o premios para los ejecutores que se han repetido incesantemente en los cierres presupuestales.

Reglas de equidad, confianza, eficiencia y estabilidad

119 Tal cual, la hipernormatización no es suficiente para ajustar las reglas duras y las fiscales a los estrictos propósitos normativos. Impuestas para promover la disciplina fiscal y apoyar la sostenibilidad de la deuda a lo largo de América Latina —como desarrollan Ardanaz, Ulloa-Suárez y Valencia (2023)—, el número de países con al menos una regla fiscal aumentó de menos de 10 en 1991 a más de 100 en 2021 (p. 5). Los resultados quedan sujetos al entorno macroeconómico y político institucional global y los esfuerzos de seguimiento y su aplicación pueden resultar insuficientes para garantizar el cumplimiento de aquellas (p. 25).

De otra parte, durante las fases las reglas contribuyen a los propósitos aspiracionales de equidad (generales y específicas), de confianza, eficiencia y estabilidad.

Los propósitos de *equidad generales* se aplican a todos los casos semejantes. Los de *equidad específica* pueden incluir distinciones con aplicaciones distintas a casos similares. Las reglas generales alientan a tratar casos similares con acciones similares, en vez de acciones relevantemente diferentes (Schauer, 2004, p. 32). Debido a la tensión entre ambas se adoptan tratamientos similares para casos aparentemente similares, que podrían —de forma consistente con los principios rawlsianos—, atentar contra el pluralismo o el biocentrismo referidos ya en la carta constitucional. Pero el principal incurre en el costo de obtener información sobre las acciones de su agente. Ante las restricciones de obtenerla integralmente, los principales no tienen completa capacidad de seguir, libres de costos, las acciones de los agentes, para quienes admitirán preferencias distintas y tratarán de elaborar contratos que los liguen a sus agentes del modo más preciso posible para minimizar la probabilidad de verse despojados de sus derechos, o ver mal representados sus intereses y decisiones (reglas de equidad específicas cercanas a las filas 2 y 5 de la tabla 3).

También hay propósitos aspiracionales de *confianza* y hasta de legitimidad, porque fomentan la predictibilidad de resultados y el seguimiento de estos. De los costos y ventajas de las decisiones se proyecta el dominio sobre los medios o la preferencia por los resultados. Depende del tipo de decisor. Uno que hace cumplir la regla tiene la potestad de castigar o recompensar; el otro es el destinatario, primario o final. El que hace cumplir reglas, interesado en procedimientos o resultados, a veces se encuentra por fuera del marco, interpunteado del sistema (tabla 1). Tal como se presenta con las recomendaciones externas de las misiones fiscales ligadas a las exigencias para acceso al crédito internacional; o con la Alianza para el Progreso que marcó por razones geopolíticas las reformas de los años sesenta. Los factores en estos casos conducen a que lo predecible para un agente se sujete a la capacidad coactiva del creador, siempre y cuando se sustente en la confianza.

Las razones aspiracionales de *estabilidad* complementan el propósito anterior, al disminuir la capacidad de decisores en caso de intentar apartarse de las regulaciones prescritas. En el trasfondo se oculta la intención de perpetuar el *statu quo* e indica *la defensa de defender* lo establecido. Buscan impedir que otros decisores tomen decisiones alternas ya sea por intereses predefinidos o para evitar errores al definir procedimientos. Esto puede observarse en la ley de competencias y recursos que ha sobredelimitado el alcance del gasto. Pero también lo que se lee como gasto de inversión, que en ausencia de estándares y alta subjetividad varía en grado sumo.

Igual ocurre con reglas que pregonan la *eficiencia*. Ahorran cálculos y racionalizan el control. Siguen y concentran la atención en hechos ya definidos o tratan de alejarse de otros no deseados (Schauer, 2004, p. 209). Son del tipo *debo confiar en que el medicamento contenga los suficientes reactivos anunciados*, o *todos conducen por la derecha y paran ante el color rojo*. En tal sentido, cabe exponer tres ejemplos que abrevian esfuerzos argumentativos: 1) seguir los objetivos de desarrollo sostenible contiene previamente prioridades de gasto adecuadas a variables del IPM; 2) si se cumplen los techos de gasto se valida o niega el crédito; y 3) el gasto se ancla a los programas concebidos en el plan de desarrollo, restando valor sobre *quién* hace plan y haciéndolo estable hasta cuando persistan los intereses. Los tres simplifican y hacen *innecesario* investigar los factores excluidos. Hasta puede naturalizarse y avanzar hacia la composición de hábitos.

No obstante, con respecto al tipo de reglas informales cercanas a las casillas 1b y 1c (tabla 3) pesa mucho más el presente que los resultados futuros. Todos los propósitos aspiracionales resultan influidos por el tiempo, de forma que los gastos en capital fijo resultan más rentables para el político y el burócrata que los gastos pegajosos de las políticas universalistas. Se ven afectadas por comportamientos típicos de *elección intertemporal* (Shermer, 2013) para decisiones que involucran compensaciones entre costos y beneficios en tiempos diferentes (p. 105). El BID (Keefer *et al.*,

2022) parece confirmarlo al revelar que los votantes en América Latina —Colombia incluida—, ante la desconfianza política hacia sus representantes y los burócratas, anteponen el gasto que rinda de inmediato y de manera tangible, de forma tal que priorizan las transferencias y subsidios concretos por sobre los bienes públicos puros, lo cual se traduce en el sesgo del gasto hacia componentes de corto plazo a cambio de inversiones de capital que puedan ser ofrecidas para horizontes más extensos.

Paradójicamente las generalizaciones limitan, simplifican, especifican y hasta legitiman cualquier regla. Las reglas se dirigen innegablemente a *tipos* y no a casos particulares (Schauer, 2004, p. 76). Por eso varias reglas pueden aplicar simultáneamente para casos concretos. Lo que es particular para un ámbito puede ser general para otro. El presupuesto participativo aplicaría para todas las fases (tabla 3) y puede tener validez para toda la tipología de reglas. A su vez, los principios tienen carácter de norma legal general. Para cerrar el círculo, no se encuentra completamente predefinido, puede haber divergencias entre lo que dispone como prescripción y el resultado obtenido, pero generalizar implica atarla a alguna meta o eludir algún mal. De hecho, los principios constituyen faros de guía, no navíos que surcan las aguas.

Sostiene Schauer a lo largo de su trabajo que el lenguaje posee autonomía semántica porque porta significados sin depender para ello de los propósitos; y, con ese concepto, se confirma que el mismo presupuesto, visto como estructura *genética*, registra *cromosomas* definidos (ingresos y gastos) que significan distinto —según el lenguaje kemmeriano de 1923— cuando no era dispositivo planificador que cuando desde la Constitución de 1991 se hace imperativo. El principio mismo dejó de ser derrotable porque los propósitos de las justificaciones subyacentes eran mayores para los operadores y agentes interesados, en especial para los fabricantes de normas.

La propia norma orgánica, desde esa perspectiva, no debe poseer maleabilidad continua ni especificidad ilimitada. No debe ser particularista al extremo ni genérica a ultranza. Pues bien, las reglas de la norma orgánica han llegado a fronteras

reglamentaristas. Algunas normas legales, por generales, son selectivas o inclusivas, delimitan o excluyen igualmente a otras con otro tipo de propiedades. Este tipo de reglas, entre lo ilimitado y lo específico, son las que constituyen una condición necesaria para su existencia, diría Schauer (2004, p. 25). Lo que las hace funcionar son las razones para actuar o abstenerse de actuar. Unas refieren a la *conformidad* con una regla de modo que se hace lo que ella exige —de acuerdo con ella—, cualquiera que haya sido el motivo del agente para hacerlo. De este tipo son los límites al gasto. En cambio, con otras hay *seguimiento* obligado, se hace lo que la regla exige, pero, además, el agente lo hace motivado justamente por esta —se actúa por ella—. Hay normas que construyen razones para creer en situaciones de incertidumbre, conductas que se adelantan con mayor probabilidad, que encuentran razones para ejecutarlas, o por procedimiento o por fines esperados.

Lo anterior se aplica al gasto público social cuando subsume ideales o valores de *vida buena* que las sociedades, en sentido vago o no, comparten, viviendo no como individuos parásitos sino como seres sociales. Tampoco puede identificarse una sola regla aislada tendiente a tales fines, si no es presentando la conformación de complejos sistemas de reglas. Para la vida buena corresponden normativamente a los patrones de justicia moderna, concepto esencialmente social, insertadas en la libertad, que en términos de Honneth (2018) —coincidiendo con Rawls—, es principio para todos los seres humanos que nacen en sociedad y la dejan solo al morir. Son las que justifican el accionar de todos los agentes porque constituyen el pivote de legitimación del orden social, en cuanto están construidas en la racionalidad de los procedimientos.

Al considerar el sistema de reglas como un todo, se presentan las que internamente son derrotables en razón a las razones surgidas del propio sistema. En el caso de las reglas numéricas del tipo *tope a los gastos de funcionamiento* o *mínimos para inversión* respecto del total, dan salida a mayores gastos o replanteamiento de los existentes, incluso ante decisiones judiciales por sentencias del juez de competencia. Pero claro, el juez, como ejecutor, para su existencia cuenta con reglas generales, no órdenes precisas de

reglas particulares. Al ser generales, se suprimen diferencias o, mejor dicho, se abrazan similitudes. Lo normativo gira en torno a si estas se crearon detrás del velo de ignorancia rawlsiano, cuestionado en la praxis. Esto se colige con Echeverry *et al.* (2004) para el nivel central nacional y con Velasco (2016) para las ET, acerca de la inflexibilidad extrema suscitada por los cazadores de rentas y las ventajas de los hacedores de la ley. Estos actores hacen del presupuesto una mariposa apresada en una extensa red de finas cuerdas de telaraña, definida por bordes movedizos según el poder de los agentes. De otro lado, el equilibrio, eliminado desde la reforma de 1989, enfrenta un desacuerdo subliminal entre la autoridad creadora de la regla y el destinatario de esta. Lo racional para el destinatario (ejecutores del gasto) es desobedecerla si el costo político es menor que el de hacer mayores exacciones fiscales. El creador de la regla (legislativo) tiende a no atenderla al alimentarse de mayores gastos. De modo que dichas reglas son para creer que se debe actuar de cierto modo, forzando razones para la acción tras la formalidad.

La sospecha de resultados indeseables bajo condiciones normales de información incompleta y asimétrica atentan contra la especificidad de las reglas. Esto puede evidenciar razones de la reglamentarización de la ley, aun contando con un aparato estatal más complejo. Ello explicaría por qué la extensión de la norma orgánica actual es tres veces más extensa que la de hace un siglo[120]. La presunción de comportamientos dudosos por burócratas y políticos lleva a creer que más normas cerradas son menos nocivas que aplicaciones generalizadas. Al contrario, en condiciones de cooperación idealizada la norma se orienta a su generalización y acatamiento simple de las reglas, ya no como las de "se podrá contratar empréstitos", sino estableciendo detalles

120 Igualmente, la extensión de los planes de desarrollo posteriores a la Constitución de 1991 aumentó sustancialmente. En el ejercicio de Mejía *et al.* (2020) se contabilizan 234 páginas para el plan de desarrollo del cuatrienio 1994-1998, hasta llegar a 1457 páginas para el del periodo 2018-2022 (p. 26).

procedimentales y numéricos más precisos. Las generalizaciones no son rémoras, hacen posible la interacción y la comprensión, delimitan por categorías o tipos. No cierran el campo a un único y preciso punto del lenguaje.

Por último, cabe decir que la norma orgánica responde a alguna coyuntura y a factores generales del entorno. Las generalizaciones de 1991 son esencialmente distintas de las emanadas durante la posguerra. Nuevas percepciones se unieron al cauce de la conversación. El tema de planeación no estuvo presente en 1923 sino hasta cuando se demandó más eficiencia. Esto también explica el presupuesto por programas resultante de la irrupción de la *governance*. Hasta llegar al CCPET como efecto de los procesos de internacionalización recientes y, con ello, a la estandarización requerida en los procesos de integración con la OECD, de la cual Colombia es miembro desde 2020.

El camino expedito para desnacionalizar, desestatizar e internacionalizar

La crisis bancaria de 2008, suscitada por el hundimiento del mercado inmobiliario (los valores en el mercado de capitales en todo el mundo cayeron casi dos veces el PIB de Estados Unidos), así como la crisis sanitaria de 2020-2021, exhiben al Estado nacional como parte de un orden geoeconómico y geopolítico amplio, en apariencia imposible de aislarse de la sombra asimétrica en las relaciones de poder planetario. En efecto, los Estados no salen incólumes del avance tecnológico que globaliza interacciones, el cibermercado y los circuitos del capital, cada vez más móviles y suprafronterizos, sin que esto signifique deslocalización —aun cuando mejor se la describa como relocalización y translocalización—, atendiendo, como siameses, a interdependencias implacables.

La internacionalización viene reequilibrando las fuerzas políticas y económicas, con lo cual se extiende la cohabitación de lo ecuménico y lo local, asegurada por una invasión imperial que no pasa exclusivamente por la toma armada, ni por la amenaza física o la conquista brutal, sino por la circulación del capital financiero.

La financiarización aguda que le acompaña se adhiere, en consecuencia, a los instrumentos de gobernanza reconocidos.

La corpulencia de la desnacionalización, la desestatización y la internacionalización remolcan las capacidades del Estado a la velocidad del "capital hipermóvil" (Jessop, 2021, p. 264). "El espacio del capital es mucho más abarcador y denso que el del Estado, lo que genera asimetrías en los vínculos que se entretejen", complementa Fazio (2018, p. 14). Bajo esa corriente impetuosa la lógica del capital financiero fue imponiendo quién y cómo financiarlo, dónde gastar y cómo obtener el financiamiento, aferrado al libre mercado, facilitando, para complacencia del FMI, que el dinero como brasa caliente entre y salga de los países (Stiglitz, 2002, p. 376). Por eso Colombia adoptó medidas para crear las condiciones de confianza al capital, como lo hizo revirtiendo la orientación descendente de la tributación directa y reforzando la indirecta (tabla 4). También cuando estimuló las condiciones de gasto para garantía del servicio a la deuda; de hecho, las amortizaciones e intereses se han convertido en el mayor egreso del presupuesto colombiano.

Por el mismo trazado, y más allá de la necesidad de complacer el capital financiero bajo justificaciones de objetivos colectivos, se han suplantado los cazadores de rentas y reacomodado las instituciones, repensando el concepto tradicional de lo nacional y lo subnacional, que trasciende la comunidad nacional o territorial imaginada. Esto es lo que explica Jessop (2021) cuando alude a la tendencia *desnacionalizadora* de la estatalidad (p. 270) y al aseguramiento admisible de la "voluntad general" (p. 168). El poder de lo *nacional* como "contenedor de poder" y de "capacidad", sustentó Jessop (2006, p. 21), se marchita, se desplaza, se rearticula, pierde autonomía al transferirlo hacia lo más local, a lo translocal, así como a cuerpos internacionales, plurinacionales o panregionales. La elaboración normativa no escapa de esa gravedad extrema. Como en el cosmos, traspasado un horizonte de eventos, factores, agentes e instituciones se combinan en la regla presupuestal dentro de esa macrotendencia. No solo porque en su diseño —incluso desde la Misión Kemmerer de 1923— los gobiernos imperiales fueron agentes activos, sino porque los organismos internacionales

—FMI, BM, BID, BIRF—, han sido soberanos que sugieren, avalan, califican y estandarizan reformas.

La *desestatización* recalibra y rediseña los límites de lo territorial. Sin territorio inaccesible a formas nuevas de gobernanza el Estado ya no presta bienes y servicios, sino los garantiza (al menos constitucionalmente, no en lo fáctico). Jessop (2006) resume esta macrotendencia como procesos de menor jerarquización, centralismo y dirigismo. Son las partes interesadas las identificadoras de sus problemas, de las alternativas y de construir las soluciones, o de imponer el quehacer. Aumentan los entornos autoorganizados con influencia mayúscula sobre el Estado nacional (26), cediendo y dispersando poder en gremios, centros de investigación, calificadoras, centros de pensamiento, organismos de cooperación y redes translocales, entre otros.

En definitiva, esta lógica discursiva se opone al "pluralismo emancipatorio" (Wolkmer, 2017) encadenado al derecho generado desde abajo, alejado de falsos universalismos e ideologías ahistóricas. En su seno florecería el protagonismo del principal (ciudadano) y, con ello, el uso prolífico de los recursos mediante técnicas de presupuesto participativo, producto de las necesidades, confrontaciones y reivindicaciones en la arena política (p. 215). Sin embargo, esta sobreestimación contradijo la fuerza del derecho positivo presupuestal. El agente que hizo la ley (político), predefinió las rentas desde su creación y los gastos fueron decretados por ellos mismos, lo que asignó un rol residual al principal y restringió tanto los espacios de convivencia compartida como las prácticas emergentes en la sociedad civil.

Irrefutablemente, la desestatización se alimenta con la oferta según el mercado y se observa en la transformación funcional estatal. La multiplicación de EICE, SEM, rentas parafiscales, alianzas público-privadas, concesiones, obras por impuestos (Ley 1819 de 2016), entidades ejecutoras (Ley 2056 de 2020), y hasta los fondos especiales con un régimen especial, sectorizan el financiamiento y se separan del manejo único presupuestal. En efecto, las entidades descentralizadas cuentan con una norma orgánica específica (Decreto 115 de 1996), e igualmente los recursos del sistema general

de regalías disponen de una normatividad separada (Ley 2056 de 2020) del conjunto de ingresos y gastos en manos de agentes en el sector público.

La *internacionalización*, que Jessop (2021) argumenta como tercera tendencia de transformación del Estado, consiste en la imposición de la significancia del contexto extraterritorial y extraescalar para la prestación de bienes y servicios llevados a cabo sin límites arcifinios (p. 269). Servicios localizados ascienden hasta ser prestados por organismos y organizaciones regionales y hasta internacionales, e igualmente se mueven de lo público hacia la oferta desde el mercado. Al mismo tiempo, el Estado nacional refunda funciones para la competencia planetaria y la competitividad internacional. La gobernanza intervencionista sesga la demanda y la valorización de capital. Las presunciones de globalidad solapan intereses específicos de aquel, sujeto a lo que *todo el mundo anhela* y a la artimaña de pensamientos universalmente válidos, uniformes y estandarizados (Beck, 2019, p. 129; De Sousa Santos, 2014, p. 38), o por la presencia de bienes públicos puros, base de las causas ecosistémicas, o por la intimidación del *terrorismo global*, o los derechos humanos cuya Declaración Universal pareciera acercarse a un constitucionalismo común. La significancia extraterritorial llega hasta la ambientación de sugerencias para un gobierno mundial solidario como plataforma de un *futuro sostenible* y seguro (Beck, 2019; Daly y Cobb, 1997; Held, 2004), curiosamente proponentes de la rectoría a su país natal para gerenciar aquel *terrible futuro*.

En últimas, hasta la revolución cibernética es factor influyente de la internacionalización y desregulación frente a la velocidad reactiva paquidérmica del Estado. Las innovaciones más exitosas, en la trama de las nuevas *revoluciones industriales*, recrean las condiciones de movilidad global sin trabas como el éter, alimentando la expansión del nuevo conjunto fenomenológico. Por eso, cuando la regla legal presupuestal se transformó en un instrumento de planeación en 1989 —ya se había previsto en la ley orgánica de 1964 que reflejara los planes y programas de desarrollo, sinónimo de industrialización dado el rol periférico—, fue incapaz de reaccionar

oportunamente a la creciente producción de espacios *off shore* y escenarios extrafísicos que cambiaron fuentes de recursos y sus destinos. Igual sucede con los hechos generadores de tributación, más dinámicos que el aparato recaudador por ser originados en la rama de servicios globales y menos en bienes reales localizados. Esto transformó la norma presupuestal en una herramienta contable limitada para cuantificar fuentes localizadas por geografía, algo propio de capitales desregularizados y liberalizados que han venido dificultando la identificación espacial de origen y destino de aportantes y beneficiarios.

A este respecto, cabe esgrimir la norma orgánica postconstitucional como lastre pesado. La crisis financiera de 2008 o la sanitaria de 2020-2021 fueron vividas con reglas que ya habían sido diseñadas para el presupuesto jerárquico descendente, a partir de tener que confiar más en el ejecutivo, bajo la presunción de agente austero del gasto, y menos en el legislativo como polizón. Su comportamiento, en consecuencia, tiende a proponer reglas de procedimiento y numéricas, tales como la regla fiscal para limitar el déficit, el cual encuentra suficientes razones de excepcionalidad en caso de necesidad apremiante para romperla. El incremento del gasto o el uso de medios excepcionales para enfrentar la coyuntura se usaron para la presión fiscal y el acceso poco prolijo al endeudamiento.

En este orden de ideas, se infiere junto a Jessop (2021) que el presupuesto es espejo del Estado. El ensanche de lo que esa herramienta registra, a pesar de su vigencia, delata a un Estado nacional en crisis que hace lo necesario para su reproducción (p. 279). Es capaz de adaptarse, contornearse y reproducir instrumentos serviles e idiosincráticos. Más vale maña que fuerza.

La deuda es el caballo de Troya en el juego presupuestal

En su espíritu original el FMI, por influencia del mismo Keynes, reconocía los fallos de mercado corregibles con acciones colectivas globales. Si bien con los años sobrevinientes el mundo se concentró en contemplar los fallos del Estado, la economía expansiva dirigista aportó ya en los años cincuenta ingredientes para la instalación

de los sistemas planificador y presupuestal, coherentes con las demandas desarrollistas de infraestructura, bienes y servicios indispensables para la reproducción del capital.

En particular, tanto la planificación central colombiana como la regional funcionaron hacia adentro, hasta su metástasis entre los años setenta y ochenta cuando se cuestionó su legitimidad por parte de los agentes económicos y políticos, frente al déficit de lo social vinculado al proyecto industrializador. Desde entonces se configura, con intensidad, la globalización económica en términos de intercambios acelerados, movilidad financiera, debilitamiento de regulaciones nacionales e integración económica con ganancias antidemocráticas. El forcejeo en ese reacomodamiento lo ganó el capital trasnacional, que ahora es sujeto pasivo tributario a lo largo y ancho del globo, pero su obligación como contribuyente depende del país que le sea más rentable. Entonces los capitales son objeto del éxodo fácil con destino a regiones garantes de confianza institucional y desempeño competitivo. Al final los capitales han *caminado con los pies* y como nunca, Tiebout (1956) llama a la puerta del eficientismo estatal, en la medida en que más gastos tributarios sean atractivos y que la inversión dispuesta en el presupuesto les sea conveniente.

El *éxito financiero* de los gobiernos, en consecuencia, pasa ahora por las condiciones benévolas al modelo predominante, interviniendo reactiva y masivamente; y, de ser necesario, salvando el náufrago racional. Resurgen con ímpetu nuevas competencias estatales. Tanto la desnacionalización, como la desestatización y la internacionalización, se acentúan. A lo largo del tiempo se ha renegado del Estado, pero se vuelve a él como bote salvavidas, empezando por el hipócrita cierre de fronteras hacia adentro del imperio, mientras se clama por su apertura para el resto. Tres décadas después de la Constituyente, el orden internacional se mantiene incorporando miradas al mercado interno, al universalismo, a la redistribución, a la planificación desde la base y a la sustentabilidad.

Ahora bien, suele recordarse que cualquier acción remediable supone una relación entre ciudadano y Estado, que se cruza en los

ingresos y gastos condicionados. Paradójicamente, siendo menor frente a los niveles de la OCDE y al promedio latinoamericano, el péndulo intelectual se desplaza hacia el gigantismo estatal. Aún con el proceso de desnacionalización y desestatización, la expansión del gasto no ha llegado al punto de inflexión de financiamiento ni a las aspiraciones garantistas constitucionales, por mucho que el país ha gastado más de lo que recauda y, en buena parte, para cubrir gasto decretado con anterioridad. De forma que, por un lado, el servicio a la deuda constituye el primer desembolso presupuestal; el segundo giro son las transferencias intergubernamentales que crecieron sin precedentes; el tercero es la previsión social, que siendo claramente regresivo enfrenta desafíos nuevos para el envejecimiento de la población (Lora, 2019, p. 175). Como no sacuden el palo, representan una marcha predeterminada e ilusoria de cambios decisivos que, además de amenazar la sostenibilidad, arriesgan la legitimidad y las alternativas de bienestar social.

Los tres frentes de gasto mencionados han reforzado la inflexibilidad de rentas, los usos y el incentivo para depender de la deuda, en una dinámica en la que tanto el gobernante como el político consideran estratégico "disparar primero". Y no es mala o buena, sino son sus implicaciones en términos de fragilidad a riesgo de caer en la deudo-dependencia, pasando a una relación política de subordinación. En consonancia, la emisión de bonos ha facilitado el financiamiento para compensar el acceso al mercado de capitales. Acudir a la deuda y a los bonos reviste para los agentes decisores incentivos más atractivos que si se comienza con presión tributaria, dado que emitir bonos ni siquiera requiere autorización del Congreso, por más que demanden el pago de intereses; en cambio, crear rentas nuevas o aumentar sus tarifas sí exige una ley. Como corolario, el servicio a la deuda superó el 60 % del PIB en 2020, después de sostenerse en los niveles bajos de América Latina. Visto en un horizonte retrospectivo largo, los intereses de la deuda, que eran de 0,5 % del PIB en 1905-1930 pasaron a 1,1 % en el periodo 1976-1990 y se elevaron a un agobiante 4,2 % en el periodo 1991-2005 (Gandour,

2008, p. 95), multiplicándose por cuatro veces en 2022; mientras que en 2000 la deuda pública total era de 37,99 % respecto del PIB y en 2021 del 64,60 %, equivalente a un aumento per cápita de 3,2 veces[121]. De modo que nunca en toda la vida republicana un bebé colombiano promedio había nacido tan endeudado. Pero el crédito puede resultar necesario y definitivo, aunque no necesariamente positivo, a menos que los gobiernos e integrantes lo apuntalen a transformar problemas, no a perpetuarlos, así como a construir riqueza que compense el peso de su carga, gestión que a pesar de recursos insuficientes y parecidos arrojan sustanciales diferencias de resolución.

Desde otro punto de vista, cada gobierno insiste en subir la cota tributaria e, irremediablemente, el crédito como fuente de financiamiento a sabiendas de que su amortización se puede heredar a los contribuyentes sobrevinientes. Políticos y burócratas encuentran en la deuda un mayor beneficio que en la tributación. Surten las razones de *elección intertemporal* que estimula medidas en el presente siempre que los costos se aplacen para el futuro. Elster (2010) [2007] se refirió a esta como *descuento temporal puro* cuando planteó la alternativa entre cien dólares hoy y ciento diez dólares dentro de un año (p. 135). Para él "[...] incluso los individuos prudentes suelen atribuir un poco más ponderación al futuro cercano que al remoto, un episodio que se explica solo en parte por su conciencia de que tal vez no vivan para disfrutar de ese tiempo distante" (p. 97). Hasta Galbraith (1992, p. 54) desarrolló este argumento en términos de decisores. Lo que hay detrás de la política monetaria y la política fiscal es la negación de carga tributaria y demandas mayores de gasto. En suma, por encima de razones morales hacia los no favorecidos y los no votantes, pesa mucho el horizonte temporal.

121 Tomado de https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bdeudax_t.pdf

Por resonancia, las reglas del juego dejan observar los ciclos políticos en obediencia al cronograma del gobernante y del político. La teoría había señalado resultados mejores y gastos mayores al final de los mandatos, en una configuración tendiente a la probabilidad del continuismo en el poder. La praxis desborda la propuesta. Primero, los equilibrios anuales se cumplen en la formulación del presupuesto y este se desequilibra en la ejecución. El resultado es la presencia ininterrumpida de gastos superiores a los recursos disponibles, fenómeno presente desde antes de la Constitución de 1991 (López *et al.*, 2002). Segundo, ciertamente por la presencia del déficit permanente la política anticíclica es apenas una referencia académica, pues el gasto siempre marcha creciente como alternativa conveniente para políticos y burócratas. Tercero, la formulación normativa institucionaliza los desbalances, como se refleja en la Ley 819 de 2003 y la regla fiscal (Ley 1473 de 2011), que aún la adopción forzosa del MFMP establece topes en la medida en que demuestre superávits primarios y sostenibilidad para cumplir con las obligaciones crediticias.

Los ciclos políticos suscitan perspectivas distintas para los actores en su relación con la moneda, en donde la urgencia o *el bien común* predominan sobre los resultados del largo plazo para fondear el presupuesto. Las decisiones puntuales involucran compensaciones entre costos y beneficios evaluados, dependiendo del horizonte temporal, pues los incentivos para gastar en cada periodo constitucional superan los provechos potenciales para el conjunto cuando sus cargas pueden extenderse a tiempos futuros. El cortoplacismo y la *elección intertemporal* (Shermer, 2013, p. 105) son entonces una falla para el gobernante, presionado por el imperativo de dar primero respuestas a los agentes más influyentes, tales como banqueros, cafeteros, industriales, o sindicalistas. El mismo Mises anotaba basándose en el análisis de la actuación individual, que los fines ambicionados por el hombre quiere conseguirlos lo más pronto posible (Mises, 1986

[1980], p. 290). Los agentes no actúan de mala fe, son racionales[122]. Esta es la misma conducta de quienes integran o gobiernan las organizaciones, pues sería absurdo hablar de motivaciones e intenciones de alguna institución. Es bajo esa preferencia temporal con los recursos comunes del presupuesto que los burócratas y políticos prefieren los beneficios del gasto en relación con los costos políticos coyunturales.

Definitivamente los avances logrados en materia de estabilidad y equilibrio macroeconómico están soportados, en buena parte, por un creciente endeudamiento y mayor subordinación a los acreedores. Dispares transformaciones estructurales, como la reforma del Estado, las privatizaciones, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y la desregulación de mercados, eran inevitables. En muchos casos, empero, no resolvieron los problemas preexistentes y, en otros, no han formado parte de estrategias viables de desarrollo sostenible. La vulnerabilidad externa no fue un problema coyuntural, es una condición permanente arraigada en el peso de los servicios de la deuda externa del sector público sobre las finanzas y el balance de pagos de los deudores. Si bien, proporcionalmente frente a la interna, tiende a ser menor en las dos décadas recientes[123], el fan-

122 La teoría explica la elección racional sobre la base de que los agentes son racionales. Es subjetiva. Elster (2010) [2007] la resume así: "Una acción es racional si satisface tres requisitos de optimalidad: la acción debe ser óptima, dadas las creencias, las creencias deben tener el mejor respaldo posible, dadas las pruebas; y las pruebas deben ser la resultante de una inversión óptima en la recolección de información" (p. 215).

123 La deuda externa total está representada principalmente por préstamos y bonos con la banca multilateral y comercial. Según banrep.gov.co, pasó del 32,1 % respecto del PIB en 1991 a 53,7 % en 2021 (pública y privada). Se destaca la velocidad crediticia del sector privado. Mientras que la deuda externa del sector público aumentó dos puntos porcentuales (de 28,1 % del PIB a 30,9 %), la del sector privado se eyectó del 4,0 % en 1991 a 22,8 % del PIB al final de 2021.

tasma de la deuda sí hace presencia en cada normativa orgánica. Tal fue el artilugio de los aqueos para ingresar a la ciudad fortificada de Troya. Así pues, la política económica colombiana como la de otros países latinoamericanos, en mayor o menor medida, se formula, condiciona o monitorea desde el exterior. La globalización, particularmente económica, trasciende la situación de los países y lleva a cerrar la discrecionalidad hasta los confines de lo posible. Surge entonces la duda de si la acumulación de tensiones sociales y políticas emergentes del deterioro de las condiciones no terminará generando agresiones a la democracia recuperada en los últimos lustros.

Durante las últimas tres décadas y en pleno proceso de mutación de la estructura económica, sobrevino la crisis de deuda y aumentó frente al PIB en mayor proporción que la tributación. También aceleró la pérdida de autonomía del Estado para construir reglas propias. Mayor disciplina fiscal, liberalización comercial y financiera, eficientismo estatal, mercado libre de divisas, apertura de capitales, flexibilización laboral, hacen parte de la receta de Williamson, sin importar las particularidades nacionales.

La proclividad al financiamiento presupuestal indirecto

El cambio de modelo económico presenciado en la década de 1980 trae consigo la reversión del curso tributario que había enfatizado en la tributación directa. Hasta 1973 la tributación directa triplicó su participación mientras que bajó la tributación indirecta (tabla 4), en tanto que los años ochenta fueron testigos de una pausa en los impuestos indirectos. El más grande de los directos —el impuesto a la renta en su primera fase, y posteriormente renta y complementarios— creció tres veces más rápido que los indirectos. Los directos aumentaron a tal punto que hacia 1960 representaron el 84,7 % del total, para después hundirse al 59,1 % en 1990 y a 43,0 % en 2014, en razón a la sustitución de importaciones y a los virajes de la apertura.

TABLA 4. Peso porcentual del impuesto a la renta e impuestos indirectos, 1931-1990

Tipo	1931	1954	1960	1973	1981	1986	2014
Impuestos directos	21,1	76,6	84,7	64,9	45,4	46,2	43,0
Impuestos indirectos	48,3	12,6	8,7	33,2	54,4	53,8	57,0
Total de impuestos	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con base en Arévalo y Rodríguez (2001) y Concha *et al.* (2017).

La redistribución, en el contexto del otrora petizo tamaño del gasto, no había sido argumento predominante en las primeras reformas presupuestales del siglo XX. Surge específicamente durante los años treinta (fue plasmada al fin en el acto legislativo de 1936) y eyectó la carga tributaria directa por las décadas subsiguientes hasta finales de los setenta, basada en la riqueza como hecho generador. Desde entonces el Estado reforzó la tributación indirecta —regresiva por antonomasia—, cuyo peso ascendió a niveles sin precedentes en 1986 (53,8 % del total). No fue solo Colombia, en perspectiva, como lo argumenta Piketty (2021), fueron cruciales el surgimiento de lo social y la tributación progresiva para la transformación institucional secular. El primero en Europa y Estados Unidos hizo multiplicar los ingresos fiscales por más de cuatro veces entre 1910 y 1970, estancándose hasta el presente (p. 150); pese a ello, con retardo y timidez, Colombia —que había introducido el impuesto directo a la renta en 1918 y que la eliminó precipitado en la década siguiente— retomó la tributación indirecta al comenzar los años ochenta (tabla 4).

No obstante, la Constitución de 1991 sentó las bases para revertir la estructura tributaria, aumentando la proporción impositiva sobre la riqueza y el peso del instrumento presupuestal, en especial con el componente de gasto social. Como se ha revelado (Fedesarrollo, 2016; Garay y Espitia, 2020), los efectos redistributivos siguieron siendo efímeros y pro ricos. Por eso, ni siquiera los mismos preceptos de globalización económica desconocieron la importancia estatal para corregir la pintoresca desigualdad y

para dar respuesta a los movimientos reivindicatorios conquistadores de la fiscalidad progresiva. Unos y otros no le han dejado la regulación exclusivamente a Dios para las metas de estabilidad, crecimiento, bienestar y calidad de vida.

El presupuesto es entonces un instrumento oportuno de agentes decisores observadores a través de una lupa beneficio-costo. En realidad, no todos son los agentes sino el bloque que decide. Deciden los políticos, que privilegiados en condiciones económicas iniciales acceden al Congreso; deciden los burócratas —en el juego del tenis de mesa los ministros de hacienda han sido tecnócratas voceros junto al gerente del Banco de la República en el FMI y alternaron entre cargos públicos y privados—, gracias a oportunidades asimétricas políticas y económicas; deciden ciudadanos que, aun cuando son principales, legitiman al resto.

No resulta difícil imaginar que el diseño y la implementación presupuestaria caminan dando tumbos, sin escape, entre los muros de la economía globalizante y el juego conflictivo del modo de acumulación, con mayores ingresos que no resultan esenciales solo para reducir la desigualdad, sino para fomentar asimetrías entre los ganadores del crecimiento. En suma, las *ficticias* fronteras geográficas, culturales, políticas o económicas, abren paso a formas de fiscalidad y gasto ligadas a la gran red, con ganadores y perdedores tras las fisuras de los flujos del capital trasnacional sin lealtades románticas con el país, mediante infraestructura y subvenciones, o impuestos pagados al gobierno de la sede de la matriz. Por lo tanto, la tributación —sobre todo la indirecta—, desde el sector servicios, se depura direccionada por parte de agentes posicionados en centros de poder; pero el gasto local, a manera de imán, financia ambientes al gusto del capital.

El comportamiento de los decisores: relaciones electorales, relaciones burocráticas y entorno

El recorrido hasta aquí se concentra en el seguimiento de las reglas de la norma legal, no en los criterios de lo que debe contener una prescripción, porque no nos corresponde asignar

el deber del Estado. Es posible que auscultar lo que debe lleve a fusionarlo con una teoría de este y por ahí llegaríamos a una teoría normativa de la presupuestación, pero el eje comprensivo nos lleva a los problemas de agentes, que buscan, ya sea maximizar beneficios de las fuentes de financiamiento y de los gastos (generalmente) asignados; o participar de los frutos en grados distintos. Estamos pues, en un plano positivista que considera *cómo* funciona el proceso presupuestario, y *por qué* está diseñada de la forma como la contemplamos.

Los factores y las reglas de agentes dan cuenta del porqué se dispone de la norma legal, que básicamente garantiza la circulación del capital financiero. Esto se observa en los instrumentos, en especial en los componentes del MFMP que se concentran en mostrar superávits primarios obligatorios apuntados a la sostenibilidad y solvencia. Estos se armaron tras bambalinas para viabilizar el retorno de la deuda a costa del Estado. A los agentes decisores les conviene en la medida en que ambienta el capital de mediano plazo (Galbraith, 1992, p. 184).

Por añadidura, se valorizaron los procedimientos presupuestales que ha venido fortaleciendo el poder del ejecutivo. Si todos los agentes fuesen angelicalmente altruistas, el proceso se queda en el plano normativo a la luz de resultados previstos unilateralmente por un agente. Nadie sería afectado más que otro. Al contrario, las preferencias de diseño de las reglas para la práctica de la norma legal se relacionan con intereses, tendientes a obtener resultados más ventajosos para algunos agentes, o en la falsa esperanza de que tales reglas arrojen resultados inciertos pero justos, alcanzables para todos.

Si las reglas presupuestales se construyeran tras el velo de ignorancia los resultados ganarían en legitimidad y justicia, pero este se levantó en el diseño, suficiente para resultados deliberados. Logros *justos* en la perspectiva comúnmente entendida, en cuanto consustanciales del ejercicio del poder, resultan imposibles de alcanzar sin evitar alteraciones contraproducentes, en especial para los menos influyentes en el diseño de reglas teñidas de retrospectividad. A saber, el financiamiento establece unas reglas

para jugar en el futuro —por ejemplo, la tarifa sobre el impuesto a la renta como simple expectativa de importe—, en la senda de la irretroactividad. Esto se equipara a un cambio en el juego de fútbol: que en el siguiente campeonato se olvide la ubicación del delantero en fuera de lugar, sin evadir aquellas reglas para jugadores que compitieron bajo otras normas en el pasado —el impuesto al patrimonio y la riqueza acumulada afecta a sus titulares por las jugadas en partidos ya pitados—. En efecto, el camino de la justicia está empedrado de dificultades, e invocamos a Buchanan (1985) introduciendo la obligación y utilidad de diseñar una tipología constitucional; y con ello atraer jugadores (buenos o no, pero siempre interesados) que ante la tentación de la dictadura benevolente jueguen con reglas en democracia, aunque esta sea imperfecta.

Al final, la gama de reglas identificadas en la norma legal presupuestal regula las interacciones de agentes-célula (personas), que tienden a anteponer objetivos personales a otros colectivos, pero en todo caso influidos o constreñidos por el ambiente. Tales interacciones son el resultado concreto del mercado político. Primero, en él, el legislativo demanda y oferta actuaciones particulares. Considerados como representantes de la política, también son voceros sectoriales o sociales a veces cooptados por grupos de presión, gobiernos internacionales y organismos orientadores[124]; otras veces, condicionados por las estrategias políticas de reelección o aceptación. Segundo, el ejecutivo tiende a la búsqueda de la aceptación, al pase continuista del partido político, y hasta del seguro judicial una vez se encuentre al margen del poder.

124 Los grupos de presión o de interés, *per se*, no son tomados despectivamente ni en estos argumentos ni por los pioneros de la teoría de elección pública. Estos resultan esenciales en la ciencia política, por ejemplo, el individuo maximizador de utilidad (Buchanan y Tullock, 1993 [1962], p. 336) porque es la unidad significativa de la toma de decisiones del grupo o grupos a los que pertenece. Con su presencia en la sociedad política alcanzaría nuevo equilibrio cuando todos los grupos hayan llegado a estar completamente organizados.

Tercero, el ciudadano también confronta la disyuntiva costo-beneficio para participar, puesto que la información es limitada y valiosa. A veces las rutinas no se rompen por falta de motivos y hasta el ocio resulta atractivo. Y evidentemente las reglas del diseño prescriptivo también son resultado de las políticas del pasado, que pueden tener efectos sobre el presente e incluso sobre las reglas del futuro próximo.

Las estructuras y políticas inevitablemente están atadas al comportamiento de los agentes. En la escena presupuestal se desempeñan los representantes políticos, que tras bambalinas se comportan como persecutores de poder siguiendo la clásica conducta expuesta por la teoría de la acción colectiva. La burocracia, al fin y al cabo, ejecuta las políticas, recurre a comportamientos típicos que influyen decisivamente en la percepción que los ciudadanos tengan sobre ellos y en los efectos de sus acciones en las súplicas ciudadanas. Se desprende de lo expuesto que los decisores acuden tanto al sistema de relaciones electorales como al sistema de relaciones burocráticas.

En este contexto, la historia mostraba reglas que descuidaron los fines fiscales centrales (asignación, redistribución, estabilidad). Algo de aquello se mantuvo concretando las reglas que se ejecutaron a la luz de ciclos económicos, y por eso ya dejó de importar menos el equilibrio riguroso por cada una de las vigencias. Se abrió la caja de pandora a los desequilibrios presupuestales y fiscales cuya responsabilidad recae en el ejecutivo. Como si los incentivos o los castigos fueran suficientes para cubrirlos. Por el contrario, se tiende a diferir esos costos emergentes de financiamiento más allá del horizonte de su periodo.

Mutaciones redistributivas de las reglas en las relaciones electorales

Bajo el sistema de partidos, el ciudadano votante selecciona uno conforme las expectativas que considera que arrojarían mayor diferencia entre utilidad y renta. Las fallas para seleccionar alguno comienzan con la obligación de adquirir el paquete completo ofrecido, al estilo de la canasta navideña.

Tampoco hay lugar para evaluaciones pormenorizadas y estudios macroeconómicos de cada propuesta. La selección está limitada, además, por información restringida y hasta por los costos para obtenerla en términos de tiempo, ocio y recursos monetarios. Si bien matemáticamente vale igual, el voto para cada uno de los electores tiene una intensidad distinta.

En fin, pesan obstinadas las expectativas de los votantes alrededor del comportamiento de partidos y políticos frente a la compensación ofrecida. Una primada gama incalculable de factores, incluyendo motivaciones ideológicas, desarraigo y hasta eventos muy personales. Saber cuál pesa más —si variables generales, individuales o grupales, sigue siendo parte de evaluación académica—. Salinas (1993) llegó a afirmar que, en una elección, la significancia de tasas elevadas de inflación puede ser usualmente menor que la tasa de desempleo (p. 89). Hay siempre un ejercicio apegado a intereses, no caben las mojigaterías. Los partidos —si se entienden como agregados complejos—, maximizan igualmente sus intereses en función de los diversos intereses grupales representados. La burocracia, del otro lado, evalúa beneficios, como cuando se atan salarios a los cambios inflacionarios.

Entre la función simple del votante individual y otra más completa de partidos políticos, irrumpe una relación redistributiva remarcada por las expectativas, emanadas en el juego del presupuesto. De ahí la frase anónima: "El presupuesto, monstruo enorme, admirable pez al que por todos los lados se les tira el anzuelo". En concordancia, se puede votar más por contrapartidas personales y hasta locales que por ofrecimientos asimilables a bienes públicos puros, incluidas las ofertas específicas para reducir la carga fiscal (Keefer *et al.*, 2022). Los agentes no recogen lucros iguales como los del ejecutivo; por lo tanto, el partido con capacidad de conformar mayorías en las urnas tiene incentivos suficientes para vincularse e influir en las decisiones de gobierno. Tales medidas conllevan sacrificios para algunos. Tienen efectos en el tipo de bienes y servicios que financie el presupuesto. Al no internalizar directamente los beneficios y costos, ciertos bienes y servicios, cercanos a ser puros, tienden a ser aplazados.

Si bien en Colombia han proliferado los partidos políticos, estos se han caracterizado por la continuidad del modelo económico. A pesar de ello, pueden presentarse factores patrocinadores de la redistribución. Las reglas de la norma presupuestal las juegan los agentes en primera persona. La teoría de la elección racional invita a identificarlas. El asedio directo sobre los representantes políticos, de parte de medios de comunicación, manifestaciones populares, grupos de presión, desobediencia civil y lucha por el reconocimiento generan la emergencia y consolidación de intereses, y con ello, el valor otorgado por parte de políticos, burócratas y ciudadanos.

Las relaciones burocráticas

Puede rotularse la enmarañada presión sobre los presupuestos por parte de los jugadores, sobre todo por la todopoderosa burocracia. Si bien resulta heterogénea, apela al carácter jerárquico de las reglas y a la asimetría de información en su favor para influir sobre el gasto y la estructura contributiva.

El burócrata es alguien interesado en maximizar para sí y para el organismo que representa dentro de las constricciones dadas por el político en el cuerpo legislativo. A la luz de lo fáctico, en Colombia, el poder, la remuneración, las expectativas de ascenso, el reconocimiento profesional, entre otros, fueron factores que dispersaron los presupuestos disponibles en más de un centenar de entidades ejecutoras. Estas se toparon con reglas numéricas que incentivaron comprometer todas las apropiaciones de la vigencia, so pena de devolver los saldos a la tesorería central. Por demás, son motivaciones que pueden superar las reglas procedimentales de eficiencia y eficacia alentadoras de impactos sociales.

Los políticos, con un comportamiento parecido, alimentaron la presión sobre el instrumento para su reputación y reelección. Escrutaron asignaciones mayores, incluso por encima del punto de eficiencia óptimo. La misma información asimétrica en favor del burócrata mantiene una motivación pusilánime para controlar gastos ajenos, tanto en nivel como en tipo. Con esto se ha fortalecido el presupuesto jerárquico y la estrategia burocrática para correr

sus aspiraciones al "toma todo", gracias a la estructura orgánica férreamente jerarquizada.

La referencia a la heterogeneidad burocrática corresponde a la tipología de esta en su interior. No todos los actores burocráticos presionan por igual el gasto, ni todos los niveles pueden ser beneficiados. La disparidad es exhibida y los incentivos cambian en la medida en que se sube en la escala. En sentido más general, al observar el andamiaje funcional de lo público, la presión del burócrata varía en intensidad. Al respecto, cabe establecer particularidades presupuestales respecto del carácter funcional de los órganos que conforman el instrumento para seguir ciertas reglas de juego:

1. Órganos públicos con tipos de gastos recurrentes misionales y mayor acento en el funcionamiento, tales como el de la fuerza pública y la rama judicial y el cubrimiento de la carga pensional. Unas entidades están concentradas en el suministro de servicios a cargo del personal a su cargo, aun cuando una parte de la burocracia sea de planta o permanente y la restante tercerizada; otras son organismos de control y reguladores del tipo Invima, Contraloría General de la República CGR, y la Procuraduría General de la Nación.
2. Presupuesto para gastos destinados a cubrir la amortización crediticia y su carga de intereses que, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, constituye el mayor porcentaje anual.
3. Órganos con gastos de funcionamiento e inversión recurrentes, a los que se les suman asignaciones variables sujetas a la validación programática, la ideología o los grupos de presión. Los ministerios de educación o de transporte mantienen una estructura jerárquica interna, y con todo, rivalizaron por nuevos recursos. Estos se ejecutan directamente, pero en su mayoría son garantizados con terceros privados. En sentido similar, cabe aquí señalar los órganos rectores y ejecutores de subsidios tales como Prosperidad Social y brazos destacables como Familias en Acción o régimen subsidiado, que tienden a extenderse para mantener los derechos ya adquiridos, independientemente de

su relación con las necesidades que los originaron. Se inspiraron en subsidios temporales, conocidos a veces como "de fondo perdido", engendrados en la falta de capacidad o vulnerabilidad de sus beneficiarios con acicates fuertes para sostenerlos a pesar de superar las condiciones iniciales.

4. Órganos con gastos variables en función de la capacidad de generar autofinanciamiento, con o sin apoyo del fondo común, con lo cual dispone de más incentivos para mejorar el nivel rentístico, como puede observarse con una parte de los establecimientos públicos, EICE y SEM. Los dos últimos pueden ofrecer productos y servicios en forma de tasas o precios públicos, basados en costos contables para responder apenas a su continuidad, o a precios de mercado con márgenes de utilidad. Tanto un Estado rico como otro pobre podrían emerger allí, excepto por la regla que obliga a transferir parte al nivel central (máximo 80 %). Durante décadas, Ecopetrol ha transferido por esta vía al presupuesto general central porcentajes superiores a dos puntos del PIB anual (impuestos y utilidades). El gasto, por su parte, con una dinámica pendular, financia parcialmente el consumo en tiempos de altos precios internacionales[125].

Lo anterior ubica al gasto en una casilla distinta del nivel jerárquico del burócrata y el tipo de entidad en la que se ubique. Algunas serán más visibles al ciudadano y a los órganos de control, o son objeto de factores estimados por su rédito al burócrata y a políticos. Por ejemplo, el presupuesto para infraestructura resulta más alentador que los subsidios recurrentes. Para la burocracia

125 El precio al cliente del combustible en Colombia llegó en 2022 al 60 % por debajo de los de América Latina y los precios internacionales (MFMP presentado por el ministro de Hacienda al Congreso en junio de 2022). La diferencia es aportada con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), tratado como fondo común por los agentes que rentan beneficios sufragándolo con el presupuesto en vez del precio en el mercado.

es más atractivo y políticamente correcto aumentar gasto que presionar al contribuyente. A su vez, en cuanto a organismos ejecutores, los niveles burocráticos de la escala superior mantienen incentivos para desplazarse hacia otros con mejor "vitrina", en las entrañas del sector público o hacia entidades del sector privado. Es un efecto ping-pong que suele observarse en el traspaso de ministros y gerentes públicos a gremios, organismos internacionales, juntas directivas y empresas privadas.

Los agentes, tanto del interior como de fuera del sistema, juegan su propio juego. *In extenso* se conoce el contexto histórico constrictor del presupuesto. Abarca el tipo de actores decisorios y las reglas incumben tanto en el entorno internacional como en el interno. Los factores externos determinantes afloraron del sistema monetario internacional; es decir, del modo de producción predominante que sustentó categorías como la del déficit, cubierto secuencial y preferentemente con medidas monetarias fiscales.

Ciertamente, en perspectiva histórica, el mundo occidental adoptó a la fuerza el patrón cambio-oro (1944) que *temporal* y ominosamente Nixon pulverizó (1971) para no regresar jamás. Al desaparecer —lo que por el contrario hubiese permitido probablemente unificar la unidad monetaria en todo el mundo e impedir la depreciación de su divisa—, el sistema monetario colombiano terminó como siervo de los organismos multilaterales y, con ello, en concomitancia geopolítica alrededor del imperio estadounidense. En este orden de ideas, el entorno internacional ha incidido en la evolución, estructura y peso de los ingresos tributarios y no tributarios. El esmero en el financiamiento tributario indirecto resulta favorable a la presión de los organismos multilaterales; y de forma similar, la demostración de solvencia y sostenibilidad son imprescindibles para acceder al capital financiero internacional.

Resaltan los factores culturales del ambiente interno en las reglas del derecho presupuestal. Estas son construcciones que van configurando primero el sistema legal y, por supuesto, las mentalidades, demandando tiempo prudente para observar los cambios significativos referidos constitucionalmente hace ya tres décadas. La forma del poder legislativo y los partidos, el sistema

electoral, el diseño del banco central, la conformación de la rama judicial, son constricciones y condicionantes del rol de los agentes en cuanto las reglas no son automáticas; en cambio, hay espacio para la presión y la negociación, como ocurre con el *juego de la gallina*, durante la fricción del control sobre la moneda entre el Banco de la República y el gobierno ejecutor; o con las consecuencias de los crecientes derechos de segundo y tercer grado plasmados en la Carta de 1991, que abren nuevos comportamientos y expectativas sobre el tipo de gasto.

Lo subyacente y predominante en la prescrición legal post constitucional

La disponibilidad de una norma legal es de por sí una restricción para los agentes. Aceptado esto, se constata su ineficacia para limitar el gasto versus un techo de tributación. Así que interesa del complejo matricial de reglas codificarlas y extraer algo asimilable a metacategorías presupuestales —elementos del mismo tópico—, a la luz de lo subyacente en el diseño legal. De aquella diversidad se induce un conjunto que da cuenta de la sobrevivencia de las formas vigentes, otras que resisten a los desafíos colectivos, y finalmente, un grupo que conserva la estructura del *quién* aporta.

Reglas propensas al *statu quo*

A la infinidad de intereses de los individuos en conflicto se contrapone el carácter imprescindible de la cooperación. En medio están las reglas presupuestales, que forman la impronta idónea para obtener beneficios que superen costos para cada cual, en cabeza de algún tipo de rey escogido para servirle, ya sea otorgando poderes absolutos o discrecionales a ese agente dictador benevolente o paternalista, o apropiándose del control de aquel. Altruistas o no, una pizca de egoísmo es razón para instituciones conciliadoras, pero unos y otros no pueden soslayar el inevitable apego a metacategorías —al igual que la gravedad atrae los cuerpos a la superficie terrestre—, las cuales se distinguen y sobreponen

sobre las primarias. De facto, las primeras, justas o no, son menos móviles que las segundas, dentro de las cuales se pueden generar acuerdos, pero sin sacudirlas. Son frascos estructuralmente rígidos, contenedores de dúctiles frutas.

La norma legal presupuestal pone en práctica reglas concomitantes con la función económica y política estatal. Como la enzima que produce el cambio químico de los órganos vivos, la estructura contribuye al volumen del gasto. Fuerzas inmanentes lo consiguen pasando por encima de la esperanza de la homeóstasis. No siempre reglas procedimentales constituidas (fila 3, tabla 3), al menos en la formalidad, mejoran los resultados deseados y evitan los no deseados. En su interior se combinan unas normas de facto con las normas legales. Así, por ejemplo, la norma orgánica no exige presupuestación equilibrada a cambio de que en la fase de ejecución se llegue a ella. Por el contrario, la iniciativa del ejecutivo expuesta en la norma resulta inane ante el recio predestino legal de ingresos y gastos originado en la normatividad paralela; son la liebre alejándose de los otros agentes con pata de palo; al igual que el presupuesto participativo resulta un anhelo etéreo ante el debate efectivo del *quién* aporta, el *cuánto* y *adónde* dirigir el gasto, en donde los innumerables hilos del gigante Gulliver retratan la parodia del poder en el financiamiento estatal que es paralizado por el grupo capaz de usarlo para su propia conveniencia.

Otra faceta es la de reglas cuantitativas y procedimentales, distinguidas por su laxitud como techos agujereados y que deben taponarse con gasto. Comúnmente pueden ser birladas ante la anfibología del umbral, como se aprecia ante la posibilidad de comprometer gastos de vigencias futuras o la emisión. Sumemos los gastos de funcionamiento cuyos incentivos para conservar límites son reducidos. Ni siquiera hay límites en relación con el volumen de riqueza colectiva (PIB), al igual que la compresión y definición del mandato normativo (art. 350, Constitución de 1991) para aumentar progresivamente la proporción del gasto público social. De hecho, las transferencias que sostienen la descentralización fiscal revierten hacia la recentralización, máxime con asignaciones en función de la demanda *per cápita* o criterios eficientistas, sin

evaluar la geografía o factores de economías de aglomeración, recreando las asimetrías entre regiones tradicionalmente ricas por encima de la media y aquellas rezagadas. En fin, la independencia de la institución presupuestal queda como simple ficción que descansa sobre la realidad social local y el entorno global.

En la praxis, el control ciudadano sobre agentes político-burocráticos tiene un nimio significado. Aquellos controlan los medios, no los fundamentos del armazón. La atención apunta más al monto plasmado en el instrumento y a sus destinos que al financiamiento, el cual queda degradado en una franja grisácea que contornea la desocupación del Estado. La norma legal, por ende, es liviana postal de una estructura mayor en donde los operadores son agentes de roles predefinidos por algún guionista, distinto al ciudadano, que subyace tras el telón, mientras se traban los propósitos constitucionales, las formas de financiamiento y los destinos, que mantienen las piezas distintivas de la globalización económica.

El contrapeso a la participación efectiva ciudadana está a cargo del Congreso, que no logra equilibrar las reglas de tipo jerárquico cargadas hacia el Ejecutivo, pese a la normatización en contrario y al desarrollo de los principios presupuestales. Claro, el ejecutivo no es reelegido, el congresista sí. El legislador tampoco dispone de la garra ni de autoridad moral para evaluar y controlar, porque es otro *rent seeking*. Más aún, fue insuficiente anular algunas reglas de permiso, además de otras prescriptivas, que permitieron adicionar recursos en periodos distintos a las sesiones ordinarias (Decreto 294 de 1973), porque con facultades del legislativo puede modificarlo. Además, los organismos del nivel subnacional pueden incorporar unilateralmente recursos tanto los de cofinanciación provenientes de departamentos, de la Nación y los que proceden de regalías.

Las reglas procedimentales de votación son *cerradas*. Un legislador o el ministro de Hacienda proponen un proyecto de presupuesto, y votan a favor o en contra. Si no es aprobado entonces se adopta por decreto. Pero al final alguno es aprobado. En estas circunstancias, habitualmente la minoría no logra introducir novedades y debe plegarse a la decisión mayoritaria. El procedimiento que garantiza imponer un instrumento avanza raudo, aun

careciendo de apoyo político. No hay campo para la eventualidad verosímil de Arrow, y no en vano se construyen reglas para tomar decisiones, no mediante la aquiescencia unánime sino a través de tipos de mayorías simples o calificadas.

Con reglas de votación *abiertas* el presupuesto inicial ofrecido por el legislador (o ministro) pudiera ser enmendado durante el debate antes de exponerlo a votación plenaria. El procedimiento da lugar a transacciones al interior de los legisladores y con el ministro, resultando distribuido a conveniencia. Como efecto, del proceso que negocia los máximos disponibles tienden a ser más abultados que en el caso de una regla cerrada. En algunas naciones el ejecutivo es quien determina el monto máximo, mientras que los legisladores deben enmendar su distribución.

Según la teoría dominante, un procedimiento más *jerárquico* que otorga gran poder al ministro de las finanzas en el Congreso, arrojará presupuestos equilibrados y déficits, comparados con los procedimientos *colegiados* donde los legisladores poseen grandes atribuciones sobre el monto, lo que abriría espacio al clientelismo consistente en formas de intercambio interpersonal. Eso lo explican Leal y Dávila (1990) citando a Scott (1970):

> [...] implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más estatus socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos estatus (cliente); a su vez, este corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales [...]. Los agentes operan en tres niveles; el primero, como relaciones entre personas, el segundo, como conexiones entre agregados de personas y patronos o burócratas, y el tercero, como "interfases" que vinculan comunidades enteras a la sociedad. (p. 38)

Al final de cuentas, el propósito del profesional de la política es producir y preservar un capital electoral en el ámbito geográfico de su facción partidista, tarea que demanda recursos, al menos para dos propósitos: financiar campañas electorales e invertir

en áreas de influencia en función de la lealtad. Se esclarecerá entonces que las partidas presupuestarias sean objeto de la mayor atención del líder clientelista[126], por lo que Buchanan (2009) reiteró que: "Los políticos son los hombres que hacen las elecciones directas y definitivas sobre las cantidades de bienes y servicios públicos, y sobre el tamaño total junto con su composición y con su financiación" (p. 228).

El problema del agente no es entonces la macroeconomía, sino la microeconomía en entidades concretas. Son una minoría de personas reales que hacen uso concreto de rubros, a manera de falla del *mercado político*, que sobrevive en cuanto las formas lo permitan. Tanto que Caballero (2016) a este fenómeno le otorgó gran parte de la sobrevivencia del modelo sometido a un umbral de estabilidad económica:

> Un grupo reducido de personas tuvo a su cargo la conducción de la economía colombiana en el siglo XX. De ahí la perdurabilidad del modelo económico, la estabilidad de la economía y el ritmo de crecimiento económico anual promedio entre 1995 y 2000, de 4,6 % que, sin resultar espectacular, tampoco puede despreciarse por malo. (p. 260)

El resultado (¿o la causa?) de su mezcla es una tipología de reglas presupuestales estructurantes de supracategorías, que inconscientemente asientan el proyecto político de globalización económica (proceso histórico vendido de modo contumaz como inexorable) justo y a la medida de los agentes e instituciones trasnacionales, en el cual el país sigue sin integrar el club de los grandes ganadores. Si bien avasalla sin piedad, dista de ser único punto de llegada

126 Auyero (2012) describe la apatía ciudadana por el mundo de la política en su faceta que niega la democracia, manipula, coopta y corrompe; son maneras de ordenar la realidad lo que ambienta el intercambio de favores por votos o apoyo político entre masas y élites: "arreglos clientelares en los que los pobres satisfacen sus necesidades inmediatas" (p. 183).

redentor. Reconoce Stiglitz (2002) que no es la globalización que llegó para quedarse, sino la forma estrecha en que se gestiona porque cercena su potencial (p. 40). De modo que debe cabalgar sobre la pista sin cambiar de caballo, para afrontar los problemas sociales que han traído otros problemas sociales y brechas irreconciliables. Al punto de que las respuestas de cooperación política del país con otras naciones distan de su horizontalidad e inexistencia de corresponsabilidad mundial proporcional; los proyectos ambientales y de seguridad quedan gregarios de la política exógena; el reducido y miope gasto para el conocimiento y la innovación avizora abismales distancias con los centros mitocondriales; e irrita la transnacionalización del capital volátil y hasta virtual que esfuma la tributación bien lejos de la geografía interna. El capital externo y el crédito resultan ahora imprescindibles. Y si, en términos de Eduardo Galeano, Estados Unidos creció alrededor de una fábrica y América Latina alrededor de una iglesia, agregaríamos que Colombia lo está haciendo alrededor de un banco.

Reglas de poder que sacralizan la institución presupuestal

A pesar de las circunstancias, las modelaciones acerca del porvenir no dejan de anunciar la continuidad del sistema económico y social. Entre tanto, los desafíos sociales, aún con sus insoslayables logros, se dirigen y canalizan en uno u otro sentido en obediencia a la ebullición de su construcción histórica, y desde luego, de la cristalización de elecciones naturalmente de carácter político. Aquí recae el propósito del aprendizaje y apropiación sobre la redefinición de la institución presupuestal. Las ondas dinámicas demográficas sin precedentes en milenios, tasas negativas de natalidad, de camino a regiones francamente deshabitadas, por ejemplo, apuntalan reformas pensionales y sanitarias de implementación incierta que se financian con el colectivo. Al final, el *ganso sigue siendo desplumado*, aun cuando en tiempos postconstitucionales no hayan ni siquiera igualado las cifras de la era dorada de posguerra.

En primer lugar, porque la redefinición de gasto público social se orienta a convertirse en tema de debate de la norma presupuestal, tratándose de reglas delimitantes fijadas por alguien o mediante alguien, y no como fin en sí misma. Nada más porque suele mimetizarse con el asistencialismo, toda vez que, no raras veces los ciudadanos pasan a ser medios y no el fin en sí mismos, arropados bajo el concepto de bueno o justo que imponen algunos, como parte del "triángulo de las Bermudas" del derecho que puede reforzar el utilitarismo. Esto en contra tanto de los ideales de libertad e igualdad real de las sociedades democráticas, como de los derechos de minorías y del pluralismo. Al igual, la posición contractualista hace inaceptable que el gasto haga paisaje a la marginación de grupos minoritarios y, por defecto, su carácter universalista. Bajo la lente de justicia distributiva expuesta por el mismo Rawls[127] y de solidaridad social acogida en la Carta en 1991 (art. 336), cuando allí se estableció que "los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación", se levanta su financiamiento con un tipo de reglas *ex ante* vinculadas a resultados, que para unos y otros son meras expectativas, no necesariamente eficientes.

En segundo lugar, si bien las decisiones legislativas son formalmente negociaciones alrededor de alguna idea de *justicia para todos*, lo que más se cuestiona por su exposición son los medios. Las mayorías validadas, que aprueban las leyes, así como la deliberación y discusión, comienzan con un crudo filtro que impide a cualquiera acceder a los órganos legislativos, cuyas reglas distan del velo de

127 Rawls (2012) formula a la sociedad como cooperación entre ciudadanos libres e iguales en derechos, con lo cual se resiste a la idea de desigualdades de estos, aunque sean naturales, de modo que las toman autónomamente los contratantes, no por *divinas* o burocráticas instancias; así que hace inaceptable el sacrificio utilitarista de algunos individuos en provecho de la multitud.

la ignorancia y suelen servir de ingrediente legitimador. Acceso que ni contempla, ni representa a la integridad de aportantes y beneficiarios, ni es por su iniciativa garante universalista de derechos. Recordemos al menos aquí que las mujeres empezaron a participar mediante voto apenas en 1957 y que el Frente Nacional, por las dos décadas siguientes, timó el voto ciudadano para garantizar los turnos preestablecidos por la élite desde Benidorm (1956), o que los jóvenes menores de 18 años no están aún habilitados para elegir ni ser elegidos.

En tercer lugar, porque en democracia la ciudadanía demanda derechos y el Estado oferta. Se tradujo con el Estado Social de Derecho (ya reconocido en 1991), modelo neocontractual que significa una postura por la vida, libertades políticas y económicas, así como la introducción de una morfología lingüística de derechos humanos sin antecedentes, que chocaron con la imposición a ultranza de políticas de mercado, con el consecuente acceso desigual o estratificado de diversos sectores (Arrubla, 2010, p. 171). Justamente ese aspecto social, nacido al menos como faro del nuevo contractualismo, ya está puesto en escena y es marco para la oferta estatal.

La CCC (Sentencia T-406) desde 1992 lo ensambló incorporando los derechos de segunda (colectivos) y los de tercera (universales). Aceptó consciente y soberanamente los deberes y derechos entre individuos contratantes, extendidos a toda la sociedad y representados por el Estado como comunidad política (López, 2017, p. 18). En frente idéntico, la sentencia de la CCC (666 de 2010) tuvo como fundamento los principios biocéntricos reforzados por Nussbaum, Singer y Sen. Si la distribución de riqueza no puede necesariamente ser igual para todos, sí lo deben ser los medios para acceder a ella. Si hay igualdad de oportunidades para todos mediante procesos justos, no importa cuál sea el resultado.

En cuarto lugar, para efectos de distribución de poder, ¿la ciudadanía como actor principal participa efectivamente? Valga avanzar entonces. ¿Ha participado en las reglas del juego o debe acomodarse a las de un administrador?, o por el contrario, ¿juega

al único juego posible? Buchanan (1985) diría que de la vinculación activa del agente para efectos de asegurar consentimientos voluntarios respecto de reglas depende su fuerza moral, pues desde allí se levantan las conductas justas o injustas (p. 138), lo cual implica tratar a los demás de acuerdo con lo que merecen o no. Entonces, debemos señalar que durante las últimas décadas se ha involucrado al ciudadano, pero bajo decisiones tomadas por agentes políticos y burocráticos, movidos y condicionados por grupos de interés, así como por agentes exógenos (FMI, BM, BID, el Imperio). Es baladí, por ende, el acceso de marginados a espacios de representación efectivos, por lo que se fetichiza la deliberación y participación, y con ello hasta el presupuesto participativo conforma otra fábula. No sorprende que la descomunal suma que se canaliza por sentencias y conciliaciones sea destinada a reconocer la deuda administrativa para derechos a las minorías, y de paso, apuntalando legitimidad a la acción judicial. Con tal razonamiento parece impensable la garantía de derechos efectivos sin transformar las instituciones democráticas, incluso las presupuestales, mientras se reduzca la voluntad ciudadana, después que los principales (ciudadano) delegaron en los agentes (Congreso y burócratas), secuestradores de aquella, aún desde antes de nacer.

Por todo lo anterior, el Estado se levanta revitalizado con sus fisuras viscosas. Al menos se presenta para garantizar la libertad y el consenso bajo los dos principios universalistas y de mínimos para los menos aventajados de Rawls, en aras de una sociedad justa con derechos no sujetos a regateos ni intereses particulares (1954, p. 17). Con ello, la noción de justicia, para empezar, depende de la escogencia de bienes y servicios primarios, claramente financiados en el instrumento. El sueño continúa mientras el velo de ignorancia siga transparentado, no pocas veces tejido a propósito desde el diseño de la norma, mediante supuestos inmaculados diseñadores de leyes que responden a intereses vedados, pavimentando de paso el acceso de cazarentas y minorías.

Reglas forjadoras del financiamiento tributario indirecto regresivo

El dilema entre tributación directa o indirecta marca el difuso contorno del financiamiento del Estado, que deja asomar en la sociedad la tensión del *trade off* implícito para asumir los desafíos económicos y políticos.

La tributación directa triplicó su participación a costa de la indirecta durante el siglo XX hasta antes de iniciar la crisis de los años setenta. Desde entonces se pausó y estabilizó. Los impuestos indirectos se estancaron y los directos ganaron importancia, pues recayeron especialmente en las empresas y no en los individuos[128]. Con ello, los efectos redistributivos de la riqueza colectiva se congelaron después de 21 reformas tributarias adoptadas entre 1990 y 2021, una cada dieciocho meses. Sin embargo, los impuestos directos arrojan espacio para ahondar progresividad de cara al rol estatal redistributivo propobreza, prodesigualdad y provulnerabilidad. Desde el punto de vista de los ingresos, los efectos redistributivos son marcadamente efímeros antes y después de impuestos. En palabras de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (Fedesarrollo, 2016):

> La medida de desigualdad más comúnmente utilizada en la literatura económica, el coeficiente de GINI, Colombia es uno de los países con mayores niveles de inequidad en la región y en el mundo. El ingreso que concentra el 10 % más rico es 11,1 veces

128 En los países de la OCDE, la contribución de las empresas al recaudo de impuestos directos (renta y propiedad) fue del 28,2 % en 2012 y en América Latina el porcentaje sube a 64,0 %. En Colombia a 82,6 %. Además del riesgo al desestímulo a la inversión y al crecimiento económico, lo que se discute es el aporte por parte de un número reducido de empresas. "En 2014, solamente 3441 empresas contribuyeron con el 68 % del recaudo total de renta, mientras las restantes 332 825 empresas aportaron el 18,1 % y las 1 804 652 personas naturales que hoy tributan, el 14 %" (Fedesarrollo, 2016, p. 27).

> más grande que el ingreso que recibe el 10 % más pobre. Esta relación es alrededor de 3 veces en los países europeos, de 6 veces en Estados Unidos y 9,5 veces en México. (p. 19)

Aparte del tema estrictamente tributario, el financiamiento patrimonial extractivo también repunta. La estructura tributaria contiene alta dependencia patrimonial, sustentada en derechos y concesiones de las rentas mineras (petrolera y del carbón) en cabeza de la empresa privada, básicamente. Esta armadura no lo aleja del clásico Estado rentista con reforzados incentivos para construir sistemas predatorios, en la medida en que la desconfianza entre los agentes decisorios los lleve a diseñar esquemas verticales y a preferir bienes y servicios visibles en el corto plazo. En otros términos, esa relación aleja a la ciudadanía, políticos y burócratas, agregando a los recursos públicos elementos cortoplacistas e ingredientes que resisten los bienes públicos indivisibles, máxime cuando el contribuyente no encuentra correlación entre su aporte con el beneficio de vuelta.

Los desafíos económicos

Estos hacen parte del *para qué*, de modo que no se distinguirían de los fines colectivos. Así pues, el crecimiento acelerado del gasto desde 1991 trajo, en lo fundamental, dos formas de financiarlo: recaudo tributario o endeudamiento, aunque este termine fondeado del primero. La financiación del gasto mediante endeudamiento —que comenzó en el ámbito político más que en el técnico—, se movió entre las competencias del agente responsable para hacerlo, los efectos calculados producto de este, los efectos en las variables macroeconómicas, y las expectativas económicas para su amortización.

La praxis mostró que el déficit no fue el factor primario originario del endeudamiento, sino que la deuda creció con o sin su existencia. Su génesis problemática marcó inflexión con la crisis de la deuda externa en la década de 1980, que sobrevino aparejada de cambios drásticos en la orientación de la política económica. El hito fue el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones

y el paso hacia la inserción en el orden global. La política económica predominante comenzó con administrar el *stock* de deuda existente y en satisfacer el señorío del mercado. El enfoque predominante sugería respetar los derechos de propiedad y reducir los costos de transacción, desregular y dar transparencia a los mercados y al sistema financiero, flexibilizar el régimen laboral, mantener el equilibrio fiscal y la estabilidad de precios, abrir la economía, privatizar todo lo privatizable y reducir el Estado a su mínima expresión.

El modelo instaurado no removió los obstáculos fundamentales del desarrollo ni fue garantía sostenida. Mucho menos recortó las fuentes tributarias como lo quisiera el libertarismo; por el contrario, la Constitución de 1991 decidió reforzar la masa de las finanzas públicas. En ese contexto, la posibilidad de reducir brechas de pobreza y bienestar en sus nuevos semblantes ha sido una demanda que se popularizó, lo que trajo aparejado un hiperaparato.

Los argumentos esgrimidos pareciesen insuficientes para terminar con el forcejeo de "los satisfechos" (Galbraith, 2001), pues las medidas redistributivas regresivas apuntan a reducir cargas a los más favorecidos para el beneficio del resto. Esto asienta la conducta típica de la minoría protagonista reguladora, que se encuentra a gusto con el libre mercado como dehesa imprescindible, en la medida en que los dividendos inmediatos directos superen los beneficios para terceros desconocidos, o hasta para quienes aún no han nacido (p. 30). Los satisfechos de la política y la burocracia han financiado y gastado recursos de otros, por lo tanto, el incentivo superior racional fue tributar menos y gastar más en la medida en que ese uso resulte provechoso para el contribuyente mayoritario, o aún sin serlo, sea objeto de su gracia asignativa. Como repercusión, el déficit es parte de la naturaleza de los agentes decisores. Aquí resulta moderado cuestionar la imperfección del sistema de elección de los diseñadores de las reglas, trayendo el lente de Brennan y Buchanan (1985), quienes exigen revisar caminos eficientes por fuera del sistema presupuestal para la política redistributiva

desde mucho antes de disponer recursos públicos o de ejecutarlos, puesto que los agentes a cargo bien podrían imponer menores tipos impositivos cuando las coaliciones están conformadas por los más ricos (p. 171).

Y como corolario, proliferan las propuestas para mejorar lo que viene funcionando tendencialmente (Ayala, 2003, p. 106; Cepal, 2019; BID, 2009) con las formas ortodoxas. Evidentemente estas crisis y la de los objetivos colectivos incumplidos piden reglas distintas, no el maquillaje de las existentes; sino en términos de De Sousa Santos, con "alternativas a las alternativas" (2004, p. 29). La proactividad en el cambio puede conducir a prever otros escenarios, órdenes de conocimiento emergentes y hasta proactivamente recoger la profunda mudanza demográfica con sistemas de gobernanza que impliquen otras formas de intervención y otras formas de Estado[129].

Los desafíos políticos

El presupuesto es un medio de la política. Entre la ilusión y lo posible puede ser útil para fraguar la sustentabilidad política y para los fines de legitimidad. Las expectativas ciudadanas de necesidades insaciables entran en tensión con los problemas nuevos y tradicionales. Hasta ahora el presupuesto y sus factores han compensado con creces el sistema añejo de privilegios. No se trata únicamente de aquellos endógenos sino del entorno estructural. Un caso elocuente son los cambios demográficos, ya descritos, que han traído aparejadas variaciones para financiarla y rigideces asignativas. Así mismo, la internacionalización de la economía, los bloques regionales relacionales y hasta la geopolítica restan maniobra y autonomía a los agentes directos, como a esquemas distintos de financiamiento y gasto estatal.

129 A título de ejemplo, la transformación demográfica de Colombia, al pasar de un 12 % de población mayor de 60 años al cabo de la segunda década del siglo XXI a 25 % en 2050 obliga a prever o corregir la naturaleza estatal del presente.

La legitimidad es tema recurrente de cara a la perenne insatisfacción ciudadana. Por eso el eficientismo, como medio, ha dado como fruto técnicas administrativas levantadas con la *governance*, requeridas para que las instituciones funcionen y marquen la diferencia. También aquella insatisfacción impulsó la adopción de traspasos de poder, no mediante cesión sino por *conquista*. Para paliar conflictos se pone énfasis en la redistribución, huelga decir, en *quién* aporta el gasto, y *adónde* se dirige, porque el *cuánto* ya crece en piloto automático. Estos tres factores pugnan y mueven el péndulo hasta el punto de quiebre político según la fuerza contentiva de los agentes. Mientras unos condicionan gastos y rentas, otros lo comprometen o lo usan como mercancía de cambio. Siempre hay *poderosas razones* que predominan para ventaja de unos agentes sobre otros, no limitadas exclusivamente a las tecnocráticos sino a propósitos políticos.

No resulta aleatorio deducir que al transversalizar categorías y tomar la *estructura genética* presupuestal de ingreso-gasto, el crédito junto al equilibrio son las categorías de mayor relevancia, porque esas reglas disponen más misterios tras el telón, que los observados delante del escenario. Acaso responder ¿quiénes son los titulares de las obligaciones públicas, quiénes los beneficiarios y quiénes los que reciben sus impactos positivos o negativos, no esconde los síndromes del *common pool* y la tragedia de los comunes? Efectivamente facilitan la tarea. El Estado es un monstruo redistribuidor de la riqueza colectiva que una vez extraída hacia su seno o por efecto de sus decisiones sobre los agentes conduce propósitos no siempre evidentes. Para ello opta por desocuparlo, desconcentra y deja al mercado, desnacionaliza y globaliza.

Conclusión del capítulo

El presente capítulo exhibe cuán útil resulta el EOP para encaminar los fines asociados al Estado alrededor de los instrumentos que, solos o combinados, están implicados en la norma, expresados mediante la fuerza, la ley, el dinero y el conocimiento. No importa cuánto tiene de aparato, ni sus características territoriales, ni sus componentes poblacionales, ni la óptica relacional, o si es

entendido como defensor de intereses o cohesionador social, las reglas regulan el instrumento común para uso del poder, en tanto que articulan las dimensiones económica, social y política.

Si el Estado falla, vira dúctil a otro tipo de relaciones polimórficas y la norma toma nuevas formas. Esta no evoluciona de un sistema de huellas lineales y rígidas de una generación a otra; son construcciones progresivas y encajonadas de huellas "epigenéticas" por obra de la mutación y de la selección. Sobre las reglas que regulan ingresos y gastos, se yerguen instrumentos periódicos, como los dos ejes *cromosomáticos*, pero que contienen inmanentes la información, variable, instituida e instituyente, plural y variable. El presupuesto es el instrumento natural del aparato estatal, como la capacidad de hablar de la especie humana; entre tanto, sus componentes, presiones, factores y formas asimilan a la lengua de cada cultura, de un modo histórico-social, luego es moldeable.

Como no hay un orden histórico rígido aislado de las instituciones histórico sociales, el sistema resulta permeable a la acción de los agentes, lo cual confirma que el individuo es social, miembro de la familia, exponente de un grupo, representante de una cultura. Eso pasa con la proporción de gasto necesario o los usos de este, que no tienen nada de innato ni eterno, sino que son predisposiciones construidas a modo de aprendizaje. Centrar las instituciones a manera de proceso unilineal remitiría a estadios ya superados y aceptaría la superioridad de especies o grupos humanos, eludiendo el progreso como diversidad. No se hubiese podido explicar el sistema reciente particular de Colombia sin arañar los factores de la tributación indirecta (regresiva) y del gasto presupuestal focalizado, que han asegurado la reproducción singular de los privilegios. Lo hizo Piketty (2021) al estudiar la historia de la desigualdad, perspectiva que se calca para Colombia. La cuestión, vista en retrospectiva, es que el *path descendence* del institucionalismo histórico no reconoce mundos uniformes, sino un pasado influyente y causal pero que desde su exposición consciente abre horizontes alternos complejos, tomando en cuenta *la otredad*, conviviendo con proyectos autóctonos.

Sobre esta base, por presión humanista se repiensan las instituciones, incluidas las que canalizan los ingresos ciudadanos y priorizan los gastos, pasa por las desigualdades presentes y la presencia de otras formas de pobreza. Insuficiente resulta que Colombia y el mundo hayan cambiado rápidamente. Casi un siglo después, la sugerencia de Keynes (1930) acerca de que el problema de calidad de vida dejaría de ser preocupación permanente para la raza humana, no pasó de ser un deseo bastante optimista (p. 2). Justamente al cabo del último siglo los hogares colombianos son tres veces menos numerosos, a pesar de que una de cada cinco adolescentes queda embarazada; la mortalidad infantil bajó más de diez veces; la composición urbano rural se transformó radicalmente, pero la marginalidad se mantiene; la riqueza se multiplicó, aunque la desigualdad de ingresos y patrimonial, así como la desigualdad interregional mantienen niveles absurdos. Las asimetrías de información son notorias, y se refuerza el mercado oligopólico y segmentado.

La tentación de planificar para presupuestar se cierra a los enfoques de bienestar y calidad de vida explícitos en las reglas formales. Atrapado en tales instituciones reproducen los rezagos históricos y las particulares visiones, *ex ante* presentadas como válidas, al estilo de cualquier fórmula algebraica. En una dirección opuesta, el discurso escamoteador, de hecho, dista de apuntar a las enormes fortalezas internas, mantiene el crecimiento material y el asistencialismo primario, populista y hasta demagógico. Cómo pasar por alto que no solo los países de primer orden avanzan de prisa por los algoritmos, el metaverso y el *big data*, la nanotecnología, robótica e ingeniería genética, sino que engendran su predominio sobre grandes regiones que manteniendo sistemas similares generarían resultados similares.

El sistema presupuestal compendia la relación Estado-mercado, organiza y transforma la actuación de los agentes. Las reglas allí se identifican van más allá de topes, porcentajes, competencias, funciones, responsables o roles. Reflejan las garras sociales representadas dentro y fuera del entramado y se relacionan con visiones y proyectos predominantes. En este sentido, la regla es parte del

aparato estatal y la arquitectura del poder, así como las cadenas articuladas para la producción y reproducción hegemónica, que la Constituyente de 1991 reeditó mediante la tributación directa, pero con gasto reproductor de privilegios. Ya Schumpeter (2000 [1918]) en medio de su argumentación sobre el desarrollo capitalista, caracterizado por la recurrencia de ciclos, daba cuenta del papel del instrumento que compila tributación y gasto como espejo del sistema social y político. Este maquilló, pero no cambió los componentes duros de los agentes dominantes del Estado:

> El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que puede preparar su política, todo esto y más está escrito con claridad en su historia fiscal y sin retórica de ningún género. Aquel que sabe escuchar su mensaje discierne aquí al tronar de la historia del mundo con más claridad que en ninguna otra parte. (p. 150)

Razones de legitimidad animaron el activismo fiscal (tributario y no tributario), que financió parcialmente la configuración de perspectivas de bienestar corporativistas, acudiendo al crédito en primera instancia. El círculo vicioso y adictivo queda evidente: más gasto demanda más crédito, en especial externo y, por tanto, más tributación. Los acreedores directa e indirectamente a través de consultorías, comisiones o construcciones discursivas dictaminan el ritmo y rumbo de las políticas. El financiamiento de empréstitos resulta políticamente correcto y distractor de la tributación. Se paga, pero en el futuro, cuando ya sirvió a sus fines.

El intervencionismo estatal se alimentó de modelos foráneos bajo la idea de planificar para garantizar productividad, eficiencia y legitimidad. Luego, la eficiencia, el mercado y la evaluación se convirtieron en factores imprescindibles. La crisis del petróleo de 1973, así como el cambio tecnológico basado en la Internet y el del ritmo de la globalización económica, fueron factores definitivos para la inflexión en el actual paradigma. Todo eso conforma la mixtura en el ámbito geopolítico, económico y de gobernanza que cruza el sistema presupuestal.

Los cambios de las reglas han sido expresión de estilos adoptados adecuados para los agentes que moldean la política económica, monetaria y fiscal. Es la epigenética fiscal, el ambiente en que se vive y las decisiones internas marcan los elementos estructurales del sistema, pero no constituyen la gotera de la inundación, sino la inundación misma. El presupuesto como simple medio refleja tenue —y hasta distorsionada— la imagen de lo que hay adentro, puede convertirse en el más sofisticado de los productos para el secado, que limpiaría de momento la superficie, pero se mantienen las goteras que perpetúan los factores de pobreza, desigualdad y desarrollo económico insuficiente.

Los resultados de las reglas que de aquel entramado emergen distan de ser óptimos y ya no son funcionales, mientras que las condiciones estructurales de dominación sobreviven, de modo que se han preservado las condiciones de desigualdad, mientras el biocentrismo se dilata. Los mismos agentes reproducen asimetrías y privilegios de grupo con pautas dominantes que otorgan confianza a la acumulación. Hasta para tales fines es suficiente con la armazón jerárquica y control piramidal, mediante una especie de hiper regulación que parte del órgano legislativo, pero cediendo poder al ejecutivo. Durante las tres décadas recientes se crearon más leyes, procedimientos, estructuras y rituales en nombre del bienestar colectivo, que en tiempos previos de historia republicana. Eso no evitó que la potestad como mandatario de base (ciudadano), en contexto de democracia participativa efectiva se quedara en retórica mientras el país se impregnó de intervencionismo estatal.

Entre tanto, se avanza por los caminos de la financiarización global, debido a la tendencia estatal. Mientras tal esquema funcione los intereses de geopolítica contribuyen sin que aparezcan elementos disruptivos amenazantes al tipo de financiamiento y de gasto.

Pese al espíritu de la Constituyente de 1991, de los traumas bancarios regionales, de los derechos humanos, el fenómeno de los refugiados, así como de los sanitarios y sociales, el Estado ha sido capaz de contornearse, de adaptarse y emerger como instrumento

de poder. Adentro de aquel, los agentes retroalimentan el capital a sabiendas que es "pólvora del rey". Los recursos públicos son dispuestos por funcionarios, agentes que a la postre canalizan reglas del tipo tómalo todo y ganan en el "barril de los puercos"; más distributivas que redistributivas, sobre todo, son reglas prolijamente seguidas si son rentables en el inmediato plazo.

Epílogo

EN LAS MUDANZAS PRESUPUESTALES

converge, abigarrado, un amplio espectro de factores globales e internos. Los factores geopolíticos han sido prominentes para entender su readaptación constante, perenne y estrecha; y, como corolario, la inmersión versátil en el modo de reproducción del capital. Parte de aquellos han sido generados en las tres últimas recientes, como los provocados por la Constituyente de 1991 o el efecto de la debacle hipotecaria de 2008, el conflicto interno y los organismos multilaterales, el déficit y el endeudamiento; otra parte son factores envolventes, como la Guerra Fría, la crisis petrolera y New Hampshire; el Consenso de Washington, el desarrollo hacia adentro y la nueva gerencia pública.

De esa heterogeneidad se descubrieron categorías y subcategorías en el Estatuto Orgánico que rige para Colombia, mediante un proceso de análisis y síntesis que nos llevó por la historia secular de los ingresos y gastos. En sus cuatro fases, la primera que corresponde a preparación concentra la mayoría categorial (16 y 59 que representan el 51 % y 49 % respectivamente); mientras que la fase de ejecución arrojó 9 % y 37 % respectivamente; y la fase de control el 13 % y 9 %. Asoma en el rastreo el preeminente

influjo de tres hitos: la planificación, la crisis de los setenta y la constituyente; y, por efecto, el déficit y la deuda.

El presupuesto amalgama la interacción entre funcionarios, políticos y ciudadanos, que ponen en marcha la ingeniería de normativas. Son ellos, mas no el Estado como abstracción, quienes detentan el poder real con arreglos y negociaciones particulares, en medio de una vasta zona gris limítrofe entre lo estatal y la sociedad civil, en donde concurren las decisiones, en una especie de mundo de *subpolítica trasnacional* diversa, que incorpora a multinacionales, organismos multilaterales y hasta ONG de todo tipo.

Por supuesto, la historia de la norma legal es la del relato de conductas racionales de agentes. Va más allá de la economía pública para rayar en la esfera del comportamiento humano y la geopolítica evolutiva. Es el recuento de una red de sentido acerca del presupuesto *al debe* y la tragedia de los comunes usado como instrumento de negociación de poder. A pesar del hito que representa la Constitución, las relaciones de poder y las reglas que de allí se derivan están dotadas de racionalidades particulares, intencionadas o no, con consecuentes efectos. En principio, son útiles al burócrata, sobre todo al ejecutivo, que influye en beneficio de elencos a los que representa y hasta de su propio reconocimiento. También para el político que actúa para preservar su carrera política o para responderle a sus representados. Subyacen en ellas reglas que propulsaron la forma de financiamiento y la transformación del mismo gasto. En última instancia, son reglas distinguibles como aspiracionales, de jerarquía, numéricas, prescriptivas, imperativas, instructivas, condicionadas, conductuales, generales y específicas.

De manera que, el horizonte temporal ha pesado en las decisiones de financiamiento y sus usos. Importan las conductas de los agentes. En cuanto a los ingresos, se demandan crecientes montos, en todo caso provenientes de la riqueza colectiva, aun cuando los desafíos sociales arrojen resultados magros. Estos contribuyen a perfilar el tipo de gasto y su contrapartida en ingresos. Por eso los principios presupuestales, a manera de reglas genéricas, son arena movediza en medio de los intereses

de los agentes decisores. Así es, el equilibrio y la universalidad fueron el monumento a la burla normativa a pesar de que se elevó al contrato constitucional. Así que el gasto no se limita puramente al bienestar y calidad de vida colectivo internos, sino que trasluce propósitos más allá del cuadro.

En la arquitectura del presupuesto predomina la influencia de los integrantes del gobierno y otros foráneos, quienes moldean metacategorías. En esa línea, el Estado maleable es garante del contrato, al servicio de alguien en escena. Y, descubierto el trasfondo, emergen meta-metacategorías reconocidas como desnacionalización, desestatización e internacionalización.

Las reglas son moldeadas por el armazón del poder en una sociedad. Los relatos que dan sentido al quehacer presupuestal entretejen un esqueleto en la penumbra que la ciencia ha develado, en la medida en que refuta el libre albedrío de individuos. Estos, en cambio, viven experiencias y sensaciones apropiadas para las megatendencias de las cuales hacen parte inconscientemente, respondiendo pasivamente a las demandas del orden mundial imperante. La norma legal expresa el trípode tendencial del Estado nacional, como parte del orden geoeconómico y geopolítico en dirección de la globalización de las interacciones, el mercado y los circuitos del capital.

Por ello, la presupuestación primero y la institución de planificación que emergió luego ondearon en Colombia al son de los acontecimientos ecuménicos con acento binario. Sus efectos pasaron a las reformas institucionales más eminentes, tanto en la reforma constitucional de 1936 como en la Constituyente de 1991. De hecho, la constituyente fue punto de llegada y ruptura prescriptiva en la cual el agente ciudadano, nominalmente, ganó protagonismo. Esto fue coherente con la apropiación de técnicas gerenciales de posguerra adaptativa de una administración pública funcional con el libre mercado. Por eso la transformación del sistema presupuestal transita desde una dinámica estrictamente fiscal a otra funcional, de simples formas contables *line item* a las vigentes de tipo programático, fuamiliarizadas con resultados e impactos. En efecto, las normas kemmerianas respetaron la

propiedad, aun cuando alguna grieta emanara con las conquistas de derechos de 1936, que ha crecido al lado del eficientismo de posguerra y el espíritu constituyente.

Los logros de las reglas predominantes que surgen de aquel entramado distan de ser satisfactorias, y sobreviven allí las profundas condiciones de dominación. Los mismos agentes reproducen asimetrías y privilegios de grupo y otorgan confianza a ese sistema. Efectivamente, se refuerza la estructura jerárquica y el control piramidal, así como la potestad del mandatario bajo un esquema de excesiva normatización, coincidente con la presencia activa e ininterrumpida de agentes provenientes de los organismos y países interesados en las instituciones internas, con recomendaciones, evaluaciones y hasta marcos teóricos.

Las categorías, en pocas palabras, son una construcción compleja de vínculos, interacciones, intereses y fines. De allí, en un efecto de licuefacción, borbotean once metacategorías características expuestas en la praxis de las últimas tres décadas, que son representativas de la dinámica: 1) el manoseo y mentira acerca del principio de equilibrio; 2) el capital hipermóvil y multiplicación de la deuda pública; 3) el robusto proceso de planificación y el paso de uno estrictamente fiscal a otro funcional; 4) la sobrevivencia del *common pool* y el cuestionamiento del principio de universalidad; 5) el financiamiento rentístico con énfasis en los impuestos indirectos regresivos; 6) la mutación del gasto; 7) el largo camino hacia la inflexibilidad y la hipernormatización; 8) el fortalecimiento del esquema principal-agente jerárquico descendente; 9) el paso de un sistema *line item* asimilable a productos, a otro ajustado a resultados e impactos; 10) el predominio normativo para preparar el instrumento por sobre la aprobación, ejecución y control; 11) el diseño presupuestal rotulado por intereses asimétricos de los agentes. La fluidificación de categorías se drena a otro nivel, donde son más dilatadas. Bien pueden postularse meta-metacategorías, características de la globalización económica. Por consiguiente, se cabalga en el lomo de fuerzas caracterizadas por la desnacionalización, desestatización e internacionalización; y, en sus cuatro fases distinguibles, la norma legal presupuestal está a su servicio.

Hacen parte de una pieza más de la financiarización global hipermóvil, de normas e instrumentos para los capitales huidizos a los fines fiscales progresivos locales, del uso de la moneda crediticia en su modalidad desterritorializada, de la misma reconfiguración estatal. No obstante, los intereses de geopolítica contribuyen sin elementos disruptivos al tipo de financiamiento y de gasto, no siendo más que una forma de poder apropiada por los ganadores del juego orbital, agravada por el regreso proteccionista evidente instaurado desde los centros de mayor dinamismo. La aspiración constituyente, así como los traumas bancarios, sanitarios y sociales de las recientes tres décadas, no han alteran la capacidad de la globalización económica para contornearse, adaptarse y emerger como instrumento de poder.

Mientras los presupuestos se financien ligados al látigo del prestamista, sin un origen y destino enfocados decididamente a corregir con celeridad las absurdas inequidades, sin la toma ciudadana transparente y consciente en vez de la unilateral iniciativa de una élite a lo largo de las fases, continúa servil tanto a los fallos del mercado como a los del Estado y a la tentación de sucumbir al canto de las sirenas. ¿Acaso no es justamente ese el escenario ideal que ha enriquecido a los más ricos y rezagado al resto de sus bondades?

Tres décadas después de los anhelos de la Constituyente y de las crisis bancarias y sanitarias que sobrevinieron, se evidencia una página de transformaciones de reglas del tipo paliativo, sin que hayamos agotado la temática. El propósito hasta aquí no fue seleccionar otra verdad apologética de retóricas absolutistas, sino enseñar el perecedero escenario destinado a plantear soluciones alternativas; y, a pesar de las dificultades, revisar eventuales acuerdos razonables mirando el mundo a la cara, puesto que la incomprensión de la complejidad presupuestal nos lleva a rastras por las pedregosas vertientes que acentúan las formas tradicionales. En últimas, lejos de clausurar el debate y en la búsqueda de formas interdisciplinarias, sobrevive la esperanza de que el lector complemente el horizonte historiográfico, con aportes que presurosos recogeremos.

Referencias

Abrams, P. y Gupta, A. y Mitchell, T. (2015). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Acemoglú, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Deusto.

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

Alesina, A. (2002). *Reformas institucionales en Colombia*. Fedesarrollo / Alfaomega.

Alesina, A. y Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and The Budget Process. *The American Economic Review*, *86*(2), 401-407.

Alonso, J. (2000). Del equilibrio al desequilibrio fiscal en Colombia: la experiencia se repite (1980-1996). En ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? *Nuevos indicadores de sostenibilidad* (pp. 139-227). BID, Felipe Herrera Library.

Alonso, L. y Fernández, C. (2016). La burocracia neoliberal y las nuevas funciones de las normas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, *12*. www.encrucijadas.org

Andara, L. y Peña, A. (2022). Presupuesto público y derechos sociales: perspectiva general sobre cumplimiento de los derechos. *Estado y Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, *1*(14), 75-94. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.248

Arango, S., Bueno, J., y Gómez, F. (1979). *La estructura fiscal colombiana: los Impuestos y el gasto público*. Fénix Impresores.

Arango, G. (1981). *Estructura económica colombiana*. Ediciones Colibrí.

Ardanaz, M., Ulloa-Suárez, C. y Valencia, O. (2023). *Why Don't We Follow the Rules? Drivers of Compliance with Fiscal Policy Rules in Emerging Markets*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2024.103046

Arellano-Gault, David y Gil-García, J. (2004). Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented Budgeting in Colombia, Mexico, and Venezuela. *International Public Management Journal*, *7*(1), 49-71.

Arévalo, D. y Rodríguez, Ó. (2001). *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

Arriaga, C. E. (2003). La teoría de Niklas Luhmann. *Revista de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México*, *10*(32), 139-227.

Arrington, R., Cardona Suárez, C. A, Cerezo, M., Haller, R., Krebs, V. J., Margutti Pinto, P. R., Quintanilla Pérez Wicht, P., Raatzsch, R., Runggaldier, E. Tomasini Bassols, A., Valdés, M., Flórez, A., Holguín, M. y Meléndez, R. (2003). *Del espejo a las herramientas: ensayos sobre el pensamiento de Wittgenstein*. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2905

Arrubla, J. (2010). La constitucionalización del derecho privado. *Nuevo Derecho*, *5*(7), 44-76. https://doi.org/10.25057/2500672X.271.

Atkinson, A. (2015). *Desigualdad: ¿Qué podemos hacer?* Fondo de Cultura Económica.

Auyero, J. (2012). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del personismo*. Cuadernos Argentinos Manantial.

Avella, M. (2002). *Hacienda pública, moneda y café: el papel protagónico del café*. Federación Nacional de Cafeteros / Banco de la República.

Avella, M. (2008). *Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003: ¿una visión descriptiva a la Wagner, o a la Peacock y Wiseman?* Banco de la República; Borradores de Economía n.º 544. https://doi.org/10.32468/be.544

Avella, M. (2009). *Pensamiento y política monetaria en Colombia, 1886-1945*. Banco de la República.

Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía*. Fondo de Cultura Económica.

Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.

Balandier, G. (1994). *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación*. Paidós Estudios.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2009). Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados. *Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública en Brasilia*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. (2004). *Colombia: Public Expenditure Review*. Report n.º 25163, March 31.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (2019) [1997]. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ediciones Culturales Paidós.

Bellomo, S. (2019). Modulaciones del antropocentrismo y el biocentrismo: orientaciones filosóficas para la educación ambiental. IXTLI - *Revista Latinoamericana de Filosofía de la Educación*, 6(11), 71-94. https://doi.org/10.63314/CHMM6012

Bernal, M. (2013). ¿Cómo se crea el dinero en Colombia? *Administración y economía*, (5). https://ciencia.lasalle.edu.co/edunisalle_administracion-economia/5

Bielschowsky, R., y Torres, M. (Comps.). (2018). *Desarrollo e igualdad: El pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/publicaciones/43540-desarrollo-igualdad-pensamiento-la-cepal-su-septimo-decenio-textos-seleccionados

Bird, R. (1981). *Finanzas intergubernamentales en Colombia: informe final de la Misión*. Departamento Nacional de Planeación.

Bonetto, S. y Piñero, M. (1994). Teoría crítica del derecho. *Estudios Digital*, *3*, 63-71. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/402

Borges, J. (1960). *El Hacedor*. Emecé Editores.

Bourguignon, F. (2017) [2012]. *La globalización de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.

Boyer, R. (2014). *Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty*. Editorial Octubre.

Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas, algunas son gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.

Brennan, G. y Buchanan, J. (1987) [1980]. *El poder fiscal*. Ediciones Folio.

Brenner, N., Peck, J. y Nilk, T. (2009) [2000]. *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*. Liberty Fundation.

Brenner, N., Peck, J. y Nilk, T. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, (1), 21-40.

Buchanan, J. (1999). *Un enfoque realista de la relación entre economía y política*. Universidad Nacional del Sur.

Buchanan, J. (2009). *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*. Liberty Fund- Katz Editores.

Buchanan, J. y Brennan, G. (1985) [1987]. *La razón de las normas*. Economía política constitucional. Unión Editorial.

Buchanan, J. y Tullock, G. (1993) [1962]. *El cálculo del consenso*. Planeta De Agostini.

Bulmer-Tomhas, V. (2017) [1994]. *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.

Caballero, C. (1997). *La pasión de gobernar: la administración Betancur 10 años después*. Anif / Tercer Mundo Editores.

Caballero, C. (2016). *La economía colombiana del siglo xx. Un recorrido por la historia y sus protagonistas*. Pemguin Random House.

Caballero, C. y Posada, C. (2003). *Una nota sobre elementos coyunturales y estructurales del déficit fiscal en el caso colombiano reciente*. Borradores de Economía, n.º°235. Banco de la República. https://doi.org/10.32468/be.235

Cabrera, M. (2018). *La desigualdad en Colombia*. Oveja Negra.

Calderón, R. (2020). Vigencia y potencia de la crítica del derecho. *Revista Derechos en Acción*, 5(16), 756-784. https://doi.org/10.24215/25251678e442

Cao, H., García, J. y González, C. (2021). *Mérito y empleo público: retos y desafíos de la administración pública contemporánea*. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/80600

Cárcova, C. (2019). Racionalidad formal o racionalidad hermenéutica para el derecho de las sociedades complejas. *Revista da Faculdade de Direito UFPRl*, 64(2), 211-226, http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v64i2.68281

Cardozo, F. y Faletto, E. (1978). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.

Castrillón, A. (2010). Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global de Carlos Marichal. *Revista de Economía Institucional*, 12(23), 365-375.

Chang, H. y Evans, P. (2007). El papel de las instituciones en el cambio económico. En P. Evans (Ed.), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 217-273). Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.

Ciaramelli, F. (2009). *Instituciones y normas. Sociedad global y filosofía del derecho*. Trota.

Clavijo, S. (1998). *Política fiscal y Estado en Colombia*. Banco de la República; Universidad de los Andes.

Clavijo, S. (2004). *Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y una agenda*. Mimeo; Banco de la República.

Colmenares, J. (2018). *Libertad y felicidad. Bases del desarrollo humano integral*. Ediciones Aurora.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (1990). Estado y transformación productiva con equidad. *Seminario Los temas Cepal-Prebish*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2019). *Panorama social de América Latina 2018*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Commons, J. (1934). *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*. Macmillan.

Concha, L., Ramírez, J. y Acosta, O. (2017). *Tributación en Colombia. Reformas, evasión y equidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Naciones Unidas.

Conpes. (2022). *Política para el desarrollo productivo regional*. Departamento Nacional de Planeación. Imprenta Nacional.

Corbin, J. y Strauss, A. (2015). *Basic of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage. https://doi.org/10.4135/9781452230153

Cosoy, N. *(2015). Cuánto cuesta, cómo se paga y qué se puede ganar con una eventual paz en Colombia*. BBC Mundo.

Cruz Santos, A. (1963). *El Presupuesto colombiano*. Temis.

Cruz Santos, A. (1966). De la República unitaria a la economía del medio siglo. En *Economía y hacienda pública . Historia extensa de Colombia* (vol. XV, t. 2). Lerner.

Csathó, Á., Ágnes, K. y Gábor P. (2023). A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, (2), 185-194. https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1246141

Currie, L. (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia: informe de una Misión*. Banco de la República.

Currie, L. (1991). El dinero y el ahorro: Cómo las definiciones pueden afectar las políticas. *Revista Desarrollo y Sociedad, 28*, 17-30. https://doi.org/10.13043/dys.28.2

Daly, H. y Cobb, J. (1997) [1989]. *Para el bien común. Reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y el futuro sostenible*. Fondo de Cultura Económica.

Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.

Del Valle, A. (2010). Comparando regímenes de América Latina. *European Review of Latin American and Caribbian Sudies*, (88), 61-76. https://doi.org/10.18352/erlacs.9596

Departamento Nacional de Planeación. (1980). *Plan de Integración Nacional 1979-1982*. Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (1995). *El salto social: plan nacional de desarrollo 1994-1998*. Presidencia de la República.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (1998). *Estrategia de desarrollo empresarial para Empresas Industriales y Comerciales del Estado*. Departamento Nacional de Planeación.

Desmarais-Tremblay, M. (2022). *Richard Musgrave and The Art of Tax Reform*. Institute of Management Studies, Goldsmiths; University of London.

De Sousa Santos, B. (2004) [1998]. *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Ediciones Abya-Yala. ILDIS-FES.

De Sousa Santos, B. (2006). *Renovar la crítica y reinventar la emancipación social*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

De Sousa Santos, B. (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Colección Dejusticia. https://doi.org/10.2307/jj.16192344

De Sousa Santos, B. y Rodríguez, C. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Universidad Autónoma Metropolitana de México.

De Trazegnies Granda, F. (1993). *Posmodernidad y Derecho*. Temis.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2019). Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y otros impuestos nacionales del año 2018. *Documento preparado para el MFMP 2019*, n.º 70.

Echeverry, J., Fergusson, L. y Querubin, P. (2004). *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. Documento cede 2004-01*. Universidad de los Andes.

Eggertsson, T. y Varela, C. (1995). *El comportamiento económico y las instituciones*. Alianza Economía.

Elster, J. (2010) [2007]. *La explicación del comportamiento social*. Gedisa.

Engels, F. (2017) [1884]. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Editorial Solar.

Eslava, R., Zapata, R., Chacón, E. y González, H. A. (2019). Gestión del Presupuesto Público: alcance y limitaciones. *Visión Internacional*, 2(1), 8-14. https://doi.org/10.22463/27111121.2603.

Esping-Andersen, G. (1993) [1990]. *Los tres mundos del estado del bienestar*. Editions Alfons El Magnánim.

Esping-Andersen, G. (2000). *Social Foundations of Potindustrial Economies*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/0198742002.001.0001.

Espinosa Valderrama, A. (1970). *Memoria de Hacienda 1966-1970*. Talleres Gráficos; Banco de la República.

Estrada, G., Sánchez, V. y Gómez, C. (2018). Bioética y desarrollo sostenible: entre el biocentrismo y el antropocentrismo y su sesgo economicista. *Clío América*, 12(24), 255-267. http://dx.doi.org/10.21676/23897848.2999

Fazio Vengoa, H. (2018). *¿Qué es la globalización? Contenido, explicación y representación*. Ediciones Uniandes.

Fedesarrollo. (2016). *Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público*. La Imprenta Editores.

Felber, C. (2014). *La economía del bien común*. Paidós.

Fernández, J. (2004). *Ética, política y racionalidad*. https://www.academia.edu/1806335/%C3%89tica_pol%C3%ADtica_y_racionalidad

Ferrer, A. (2002). La globalización, la crisis financiera y América Latina. En A. Boron, J. Gambina UN. Minsburg (Comps.), *Tiempos violentos, neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Ferreyra, F. (2020). *Interacciones socioestatales y presupuesto público: el caso de las políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas en Argentina (2013-2018)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Flórez, C. y Romero, O. (2010). La demografía de Colombia en el siglo XIX. En A. Meisel y M. Ramírez (Comps.), *Economía colombiana del siglo* XIX. Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

Flórez, L. (1982). El modelo neoliberal en Colombia 1974-78. En *Modelos de desarrollo económico*. Editorial la Oveja Negra.

Fontana, J. (2018) [2011]. *Por el bien del imperio.Una historia del mundo desde 1945*. Pasado & Presente.

Forero, C. (2017). El régimen jurídico del presupuesto público ¿derecho administrativo o derecho económico? *Revista Gestión & Finanzas*, 1(2).

Frankenberg, G. (2021). *Derecho comparado crítico*. Universidad de los Andes. https://doi.org/10.2307/j.ctv269fvw8

Franzé, A. (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social de la Universidad Complutense de Madrid*, *22*, 9-23.

Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Ediciones Morata.

Furtado, C. (2001) [1969]. *Proceso de sustitución de importaciones como estímulo a la industrialización interna*. Siglo XXI Editores.

Galbraith, J. K. (1975) [1973]. *La economía y el objetivo público*. Plaza y Janés.

Galbraith, J. K. (1975) [1983]. *El dinero*. Ediciones Orbis.

Galbraith, J. K. (1992). *La cultura de la satisfacción*. Editorial Ariel.

Gandour, M. (2008). Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas. *Colombia Internacional*, *68*, 68-97.

Garay, L. (1991). *Colombia y la crisis de la deuda*. Fundación Centro de Investigación y Educación Popular.

Garay, L. y Espitia, J. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia*. Ediciones Desde Abajo.

García, M. y García, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Gemma, U. y Minteguiaga, A. (2008). *El Estado de Bienestar en el siglo XXI*. Ponencia en la Cumbre de Lisboa de Jefes de Estado de 2000.

Giraldo, C. (1994). *Hacienda pública en Colombia, 1943-1990*. Contraloría General de la República y Tercer Mundo.

Giraldo, C. (1996). La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones. *Cuadernos de Economía*, *XV*(25), 85-122.

Giraldo, C. (2009). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Ediciones Desde Abajo; Escuela Superior de Administración Pública.

Glaser, B. y Strauss, A. (2006) [1967]. *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Analysis*.Aldine Transaction.

Glehill, J. (2000). *El poder y sus disfraces.Capítulo IV: Antropología política del colonialismo.Un estudio de la dominación y la resistencia*. Ediciones Bellaterra.

Goffman, E. (2001) [1959]. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu Editores.

González, H. (2016). *El Presupuesto Público Argentino, instrumento de planificación y control. "Decodificación"*. Tesis de Grado, Universidad de Buenos Aires.

González, J. (2019). *El neocontractualista por excelencia: John Rawls* [Tesis de Grado en Derecho, Universidad Pontificia Comillas]. http://hdl.handle.net/11531/29643

Goodin, R. (2003) [1996]. *Teoría del diseño institucional*. Editorial Gedisa S. A.

Gorz, A. (1998) [1997]. *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Paidós.

Graña, F. (2005). Todos contra el Estado: Usos y abusos de la "gobernanza". *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, *14*(4), 501-529.

Grimson, A., Merenson, S. y Noel, G. (Comps.). (2011). *Antropología ahora. Debates sobre la alteridad*. Siglo XXI Editores.

Guerrero, J. (2014). *El proceso político de las derechas en Colombia y los imaginarios sobre las guerras internacionales 1930-1945*. Editorial UPTC.

Gutiérrez, A. (2005). *Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu*. Ferreyra Editor. https://archive.org/details/ las-practicas-sociales-una-introduccion-pierre-bourdieu/ mode/2up

Gutiérrez, É. (1997). *La pasión de gobernar: La administración Betancur 10 años después*. Anif; Tercer Mundo Editores.

Habermas, J. (1998). Ciudadanía e identidad nacional. En J. Habermas, *Facticidad y validez* (pp. 1-28). Trotta.

Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis, 10*, 2005. https:// journals.openedition.org/polis/7473

Haidt, J. (2019). *La mente de los justos: por qué la política y la religión dividen a la gente sensata*. Deusto.

Hallerberg, M., Stein, E. y Scartascini, C. (2009) *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Harari, Y. (2017) [2011]. Sapiens. *De animales a Dioses*. Penguin Random House.

Harari, Y. (2021) [2015]. *Homo Deus. Breve historia del mañana*. Penguin Random House.

Hart, H. (1963) [1961]. *El concepto de derecho*. Abeledo-Perrot.

Hayek, F. (1960). *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial.

Hegel, F. (1937) [1807]. *Fundamento de la filosofía del Derecho*. Editorial Claridad.

Hegel, F. (2006) [1807]. *Fenomenología del espíritu*. Grafo.

Held, D. (2004). Globalización: el peligro y la respuesta. *El País*, 4 de julio.

Hobbes, T. (1977) [1651]. *Leviatán*. Macmillan.

Hodgson, G. (2000) [1997]. La ubicuidad de los hábitos y las reglas. *Revista de Economía Institucional, 2*(3), 11-43.

Hodgson, G. M. (2001). El enfoque de la economía institucional. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 44*(181), 15-62. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59510-1

Honneth, A. (2009). Del análisis del poder a la teoría del poder: la lucha como paradigma de lo social. En *Crítica del Poder.Fases en la reflexión de una teoría crítica de la sociedad*. Machado Libros.

Honneth, A. (2018). *Reconocimiento, herida moral y teoría crítica* (D. I. Grueso, Comp.). Pontifica Universidad Javeriana, Grupo Praxis.

Hopenhayn, M. (1992). ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución? *Revista de la Cepal*, (48), 137-148. https://doi.org/10.18356/025ecdbd-es

Isuani, A. (1991). Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? En *El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma*. Editorial CIEPP; Miño Dávila.

Jaramillo, E. (1949). *Memorias de Hacienda*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Imprenta Nacional.

Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la reinvención de la gobernanza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, *6*(7), 7-44. https://doi.org/10.14409/da.v1i7.1205

Jessop, B. (2021) [2016]. *El Estado. Pasado presente y futuro*. Editorial Catarata.

Junguito, R. (1995). *La deuda externa del siglo XIX*. TM Editores; Banco de la República.

Junguito, R. (2003). *Memorias de Hacienda 2002-2003*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Junguito, R. y Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. Fedesarrollo.

Junguito, R. y Rincón, H. (2007). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En J. Robinson y M. Urrutia (Comps.), *Desarrollo de la economía colombiana en el siglo XX: un análisis cuantitativo*. Fondo de Cultura Económica; Banco de la República.

Junguito, R. y Ospina, J. (1981). El financiamiento del PIN. En *Controversia sobre el Plan de Integración Nacional*. CEDE; Universidad de los Andes; Fenalco.

Kalmanovitz, S. (1999). La política fiscal colombiana en un contexto histórico. *Borradores Semanales de Economía*, 112. https://doi.org/10.32468/be.112

Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*, Banco de la República; Taurus.

Keefer, P., Scartascini, C. y Vlaicu, R. (2022). Demand-Side Determinants of Public Spending Allocations: Voter Trust, Risk and Time Preferences. *Journal of Public Economic Economics*, *206*, 104579. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104579

Kemmerer, E. (1923). *Financial and Development Plan for the Republic of Colombia*. Princeton University Manuscript Library.

Kerstenetzky, C. (2017) [2012]. *El Estado de bienestar social en la edad de la razón. La reinvención del Estado social en el mundo contemporáneo*. Fondo de Cultura Económica.

Keynes, J. (1930). *Posibilidades económicas para nuestros nietos*. http://gesd.free.fr/keynietos.pdf

Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

Laffer, A. (2004). *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*. Executive Summary Backgrounder, n.º 1765.

Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Editorial UNAL.

Lechner, N. (1992). *El debate sobre Estado y mercado* (n.º 19). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Chile, 1-12.

Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social; Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

López Acero, H. F. (2011). Lauchlin Curriey el desarrollo colombiano. *Criterio Libre*, 9(14), 21-42. https://biblat.unam.mx/hevila/Criteriolibre/2011/vol9/no14/1.pdf

López, L. (1990). *Programación presupuestal de la nación, siglos XIX-XX*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

López, L. (1992). *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

López, L. (2000). *Origen y fundamentos de la hacienda y la economía colombianas*. Universidad Externado de Colombia.

López, M., Gallón, S. y Fresard, C. (2002). El ciclo político-económico en Colombia 1925-1999. *Lecturas de Economía. Banco de la República*, 56.

López, R. (2000). La crisis de paradigmas en la historia, las nuevas tendencias historiográficas y la construcción de nuevos paradigmas en la investigación histórica. *Espacio Abierto*, 9(3), 391-414.

López-Calix, J. y Melo, A. (2004). *A más disciplina fiscal, menos pobreza. Revisión del gasto público en Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial.

Lora, E. (2019). *Economía esencial de Colombia*. Debate; Penguin Random House.

Lozano Ortega, A. (2014). *El pensamiento de Thorstein Veblen y el institucionalismo norteamericano*. Tesis de grado, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ludwig, E. (1957). *Obras completas y biografías: Bismarck*. Editorial Juventud.

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Antropos; Universidad Javeriana.

Maddaloni, D. (2013). *La ilusión del progreso: la sociología y las teorías de la evolución*. Universidad Católica de Colombia; Planeta.

Maldonado, C. y Galíndez, C. (2013). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados*. Centro Clear para América Latina; Cide.

March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. Fondo de Cultura Económica.

Marichal, C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. Editorial Sudamericana; Debate.

Marichal, C. (2014). *La deuda externa de Latinoamérica*. El Colegio de México.

Marquardt, B. (2017). El ascenso del constitucionalismo social en el Ius Constitutionale Commune de Iberoamérica (1917-1949), en H. Fix-Zamudio y E. Ferrer Mac-Gregor (Eds.), *Influencia extranjera y trascendencia internacional, Derecho comparado* (pp. 403-479, 1.ª parte). Secretaría de la Cultura, Senado de la República y Universidad Nacional Autónoma de México.

Marquardt, B. (2021). *La Constitución de Cúcuta de 1821 en su contexto: transformación del sistema de nacimiento de la familia constitucional hispanoamericana*. Grupo Editorial Ibáñez.

Martínez, C. (2021). Cultura pública y pluralismo razonable: un análisis a partir de los aportes de John Rawls y Martha Nussbaum. *Revista Anacronismo e Irrupción*, *11*(21), 414-440.

Martínez, J. (2005). Regímenes de bienestar en América Latina. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, *2*(2), 35-52.

Martínez, J. (2008). ¿Qué son y por qué abordarlos? En *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Marx, C. y Engels, F. (1967) [1932]. *La Sagrada Familia*. Grijalbo.

McLeay, M., Radia, A. y Thomas, R. (2015). La creación de dinero en la economía moderna, *Revista de Economía Institucional*, *17*(33), 355-383. http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v17n33.16

Mejía, F., Reina, M., Oviedo, S. y Rivera, A. (2020). *Planes de desarrollo en Colombia. Análisis estructural y recomendaciones de política*. Fedesarrollo.

Melo, L. y Ramos, J. (2017). El gasto público en Colombia. Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Revista Borradores de economía* (1003). http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6316

Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.

Messina, J. y Silva, J. (2017). *Desigualdad del ingreso en América Latina. Comprendiendo el pasado para preparar el futuro*. Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/

Mignolo, W. (2009). La idea de América Latina (la derecha, la izquierda y la opción decolonial). *Crítica y Emancipación*, 2, 251-276.

Mises, L. (1986) [1980]. *Planificación para la libertad*. Centro de Estudios Sobre la Libertad.

Mises, L. (2022) [1923]. *La acción humana*. Unión Editorial.

Moore, M. (2008). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.

Mora, P. (2021). El Estado educador en la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta. En B. Marquardt (Ed.), *La Constitución de Cúcuta de 1821 en su contexto: transformación del sistema de nacimiento de la familia constitucional hispanoamericana*. Grupo Editorial Ibáñez.

Musgrave, R. (1969) [1992]. *Bases de una reforma tributaria para Colombia*. Biblioteca Banco Popular; Ediciones Tercer Mundo.

Nieto, L. (1975) [1942]. *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Ediciones Tiempo Presente.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

Nozick, R. (1988) [1974]. *Anarquía, Estado y utopía*. Fondo de Cultura Económica.

Nussbaum, M. (2016) [2006]. *Las fronteras de la justicia*. Editorial Planeta.

Ocampo, J. A. (1994). Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia, 1850-1933. Sánchez, Fabio (Comp.), *Ensayos de Historia Monetaria y Bancaria de Colombia*. Fedesarrollo, Asobancaria y TM Editores.

Ocampo, J. (2018). La desigualdad en Colombia: Una visión histórica y comparativa. *La desigualdad en Colombia*. Oveja Negra.

O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una Teoría del Estado. En O. Oszlak (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Prometeo.

Offe, C. (1996). Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política Institucional. En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Editorial Sistema.

Olson, M. (1992) [1965]. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*. Departamento de Economía de la Universidad de Harvard; Limusa Noriega Editores.

Oppenheimer, A. (2010). *Basta de historias*. Penguin Random House.

Oppenheimer, A. (2018). *Crear o morir*. Penguin Random House.

Ortega y Gasset, J. (1940). Diccionario y circunstancias. En *Obras Completas* (Tomo VI). Revista de Occidente.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *La reinversión del gobierno*. Adisson-Wesler.

Ospina, L. (1974). *Industria y Protección en Colombia. 1810-1930*. Oveja Negra.

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2015) [2005]. *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.

Ostry, J., Berg, A., y Tsangarides, C. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. *Staff Discussion Notes, 14*(02), 1-30. https://doi.org/10.5089/9781484352076.006

Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Oszlak, O. (2010). *Democracia, Agencia y Estado*. Prometeo Libros.

Pachón, Á. y Ramírez, M. (2006). *La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica; Banco de la República.

Palacio, A. (1996). Las competencias entre el legislativo y el ejecutivo. El gasto público. En *Findeter. Constitución Económica Colombiana* (pp. 281-292). Biblioteca Millenio; El Navegante Editores.

Palacios, Ó. (2021). La teoría fundamentada: origen, supuestos y perspectivas. *Intersticios Sociales*, (22), 47-70. https://doi.org/10.55555/IS.22.332

Patiño, J. (2019). *La República de Tunja 1811-1816. Análisis Constitucional*. Editorial UPTC; Búhos Editores.

Pazos, L. (2015). *Imperativos constitucionales y gestión del gasto público colombiano* [Tesis de Maestría, Universidad nacional de Colombia].

Pérez Vargas, J. (2019). El Contractualismo como fundamento de implicación en cuestiones morales sobre la naturaleza y el ambiente. *Revista Colombiana de Bioética, 14*(1), 69-82. https://doi.org/10.18270/rcb.v14i1.2394

Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.

Petrei, H. (1997). *Presupuesto y control: pautas de reformas para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Ariel.

Quijano, A. (2009). *Colonialidad del Poder y Des/Colonialidad del Poder.* Conferencia dictada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

Rabotnikof, N. (2001). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. *Nueva Sociedad*, *171*, 20-41.

Ramírez, A. (1998). *Sistema de Hacienda Pública*. Temis.

Rancière, J. (2008). *El maestro ignorante*. Mimesis.

Rawls, J. (1954). Dos conceptos de reglas. En Foot, P. (Ed.), *Teoría sobre la ética* (pp. 210-247). Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (2005). *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (2012) [1995]. *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Restrepo, J. (2000). *Hacienda pública*.Universidad Externado de Colombia.

Restrepo, J. (2007). *Derecho presupuestal colombiano*. Legis.

Revéiz, É. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los estados: cooptación o democracia*. Universidad Nacional de Colombia; Departamento de Economía.

Richard, N. y Bhaven, S. (2001). Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. *Revista de Economía Institucional*, *5*, 17-51.

Rincón, H., Ramos, J. y Lozano, I. (2004). *Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones*. Borradores de Economía; Banco de la República.

Rincón, H., Berthel, J. y Gómez, M (2003). *Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002*. Borradores de Economía; Banco de la República.

Robinson, J. y Urrutia, M. (Eds.). (2007). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Fondo de Cultura Económica; Banco de la República.

Rodríguez, F. (2002). *Instituciones parafiscales y desarrollo económico y social. Un análisis comparativo entre Colombia y Francia*. Ecosocial.

Rosanvallón, P. (1995). La nueva cuestión social. En *Repensar el Estado Providencia* (pp. 7-45). Ediciones Manantial.

Rosenblatt, H. (2020). *La historia olvidada del liberalismo. Desde la antigua Roma hasta el siglo XIX*. Editorial Planeta.

Rosas, G. (1990). *Apuntes sobre finanzas públicas*. Publicación Seguros Colmena.

Rosas, G. (1997). *Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas*, t. 1-6. Ministerio de Hacienda; Departamento Nacional de Planeación.

Roth, A.-N. (2006). *Políticas públicas.Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Saba, R. (2021). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?* Siglo XXI Editores.

Sabatier, H. y Jenkins-Smith, P. (2003). The Study of Public Politic Processes. En *The Nation's Health*, Lee Philip, pp. 135-142.

Salinas, E. (2015). *Análisis de la toma de decisiones en comités económicos, el caso colombiano de la toma de decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la Cámara de Representantes, en el periodo 2002-2009* [Tesis de grado, Universidad Nacional de Colombia].

Salinas, J. (1993). *Economía política constitucional de los presupuestos públicos*. Tecnos.

Sánchez, F. (1994). *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*. TM Editores; Fedesarrollo; Asobancaria.

Schauer, F. (2004) [1991]. *Las reglas de juego. Un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana*. Marcial Pons.

Schumpeter, J. (2000) [1918]. La crisis del Estado fiscal. *Revista Española de Control Externo, 2*(5), 147-192. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1068736

Sen, A. (1973). *La desigualdad económica*. Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (1996). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Sen, A. (2002) [1996]. *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Taurus.

Segura, N. (2020). *Equilibrio en el presupuesto público colombiano* [Tesis de grado, Universidad Santo Tomás].

Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Cepal-Naciones Unidas. Serie Políticas Sociales.

Shah, A. (Ed.). (2008). *Gestión fiscal*. The World Bank. https://doi.org/10.1596/978-9-5883-0738-1

Shermer, M. (2013). *La mente del mercado*. Editorial Universidad de Antioquia.

Simon, H. (2011) [1947]. *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Editorial Errepar.

Smith, A. (1994) [1776]. *La riqueza de las Naciones*. Alianza Editorial.

Soriano, B. (2018). *Derechos de la naturaleza; las nociones del antropocentrismo y biocentrismo en las constituciones de México y Ecuador*. http://rep.uabcs.mx:80/handle/23080/123

Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Revista Mexicana de Sociología*, 62(4). 45-65.

Suescún, A. (2021). *La guerra de los setenta años*. Búhos Editores.

Stiglitz, J. (2002) [2003]. *El malestar en la globalización*. Santillana.

Streek, W. (2012). Los ciudadanos como clientes. Consideraciones sobre la nueva política de consumo. *New Left Review*, (76), 23-41. https://newleftreview.es/issues/76/articles/wolfgang-streeck-los-ciudadanos-como-clientes.pdf

Sunkel, O. (1992). El marco histórico de la reforma económica contemporánea. Pensamiento panamericano. *Revista de Economía Política*, 1(22-23), 15-51.

Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tacuba, A. (2016). *Las funciones del presupuesto público en la economía. Revisando los fundamentos y las experiencias*. Universidad Autónoma de México.

Thaler, R. (2017). *La psicología económica*. Deusto; Editorial Planeta.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, *64*(5), 416-424. https://doi.org/10.1086/257839

Tilly, Ch. (2016). *La desigualdad persistente*. Manantial Editores.

Urrutia Montoya, M. (1986). Historia de la planeación en Colombia. *Revista de Planeación y Desarrollo*, *18*(3), 57-104.

Urrutia, M., Posada, C. y Pontón, A. (2002). *El crecimiento económico colombiano en el siglo* XX. Banco de la República; Fondo de Cultura Económica.

Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.

Vanberg, V. (1999). *Racionalidad y reglas. Ensayos sobre teoría económica de la Constitución*. Gedisa.

Vásquez, A. (2016). La influencia de la escuela de Frankfurt en Zygmunt Bauman y Richard Rorty: de la teoría crítica a la modernidad líquida. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, *50*(1), 159-186. https://doi.org/10.5209/NOMA.52424

Veblen, T. (1899) [1944]. *Teoría de la clase ociosa: un estudio económico de las instituciones*. Sociología Alianza Cultural. http://www.omegalfa.es/titulos.php?letra=t

Veblen, T. (2003) [1915]. *Imperial Germany and The Industrial Revolution*. Batoche Books.

Vela Orbegozo, B. (2015). *Colombia no es una isla. Una contribución al debate sobre la formación del Estado colombiano en el entorno global*. Universidad Externado de Colombia. https://doi.org/10.2307/j.ctv13qfxq4

Velasco, O. (2016). Relaciones entre principales y agentes en la asignación del gasto público en el municipio colombiano. *Revista Paso a Paso*, *14*(3), 155-171.

Villar, L. y Esguerra, P. (2007). El comercio exterior colombiano en el siglo XX. En J. Robinson y M. Urrutia (Eds.), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Fondo de Cultura Económica; Banco de la República.

Weber, M. (1948). *Essays from Max Weber*. Routledge; Kegan Paul.

Weber, M. (1964) [1922]. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Wiesner, E. (1984). *Memoria de Hacienda 1981-1982*. Banco de la República.

Wiesner, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal, informe final de la misión para la descentralización*. Departamento Nacional de Planeación.

Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis institucional*. TM Editores; Departamento Nacional de Planeación.

Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Little Brown and Co.

Wolkmer, A. (2017). *Teoría crítica del derecho desde América Latina*. Ediciones Akal.

Sobre el autor

Orlando Velasco Ulloa

Escuela Superior de Administración Pública

Doctor en Administración y Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; magíster en Gobierno Municipal por la Universidad Externado de Colombia y magíster en Administración Pública por la ESAP, donde es docente titular en el área de Finanzas, Presupuesto y Tributación. Coautor de *Hacienda Pública* (Editorial Ibáñez, 2024); autor de *Gestión financiera y presupuestal* (Editorial Ibáñez - Universidad Santo Tomás, 2016); y *Finanzas públicas* (Universidad Externado de Colombia, 2009).

Correo electrónico: orlando.velasco2@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0009-0004-7340-8661

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001495860

Índice temático

A

alianza para el progreso 195
América Latina 28, 45, 81, 92, 97, 105, 107, 114, 123, 126, 132, 133, 139, 140, 145, 148, 156, 174, 180, 197, 210, 211, 217, 240, 299, 302, 311, 324, 331, 335, 353-356, 358-360, 363, 365, 367, 371

B

Banco de la República 22, 82-85, 95, 121, 141, 171, 177, 184, 188, 201, 206, 218, 222, 252, 263, 317, 326, 352, 354, 355, 358, 363, 366-368, 370, 371
bienes públicos 33, 98, 112, 223, 267, 269, 282, 284, 302, 308, 321, 336
burocracia 19, 32, 38, 40, 45, 48, 85, 98, 101, 134, 139, 163, 172, 270, 271, 276-278, 285, 286, 289, 292, 294, 320-324, 337, 351, 365

C

constitución de 125
constituyente 25, 137, 141, 164, 214, 242, 244, 285, 346, 347, 348, 349
Contraloría General de la República 179, 212, 262, 323, 359
crédito 57, 70, 72, 80, 82-84, 86, 88, 99, 101, 106, 112, 120, 121, 124, 147, 158, 161, 171, 173, 174, 176, 179, 181, 182, 184, 185, 187, 197, 199, 200, 206, 208, 211, 212, 224, 241, 242, 246, 247, 249, 253, 259, 261, 263, 265-267, 269, 283, 297, 300, 301, 312, 331, 339, 342

D

desarrollo económico y social 139, 141, 203, 204, 205, 368

E

Estados Unidos 18, 70, 79-82, 87, 90, 92, 102, 107, 108, 124, 138, 156, 165,

177, 182, 184, 193, 196, 197, 201, 210, 216, 305, 316, 331, 335

G

gasto
- gasto de funcionamiento 98, 172, 205, 206, 226, 260, 263, 280, 295, 296, 303, 323, 327

globalización
- globalización económica 20, 24, 25, 33, 34, 37, 74, 87, 93, 108-111, 114, 130, 147, 166, 216, 233, 239, 255, 277, 279, 310, 315, 316, 328, 330, 342, 347, 348, 349, 353, 354, 355, 357, 358, 369

I

importaciones 87, 88, 93, 97, 106, 114, 154, 165, 185, 190, 191, 195, 197, 199, 200, 207, 210, 211, 214, 250, 315, 336, 359

impuesto a la renta 84, 86, 119, 167, 179, 185, 191, 201, 207, 315, 318

ingresos 22, 29, 84, 86, 96, 97, 102, 103, 111, 112, 119-122, 126, 136, 150, 152, 164, 167, 168, 170, 172, 176, 178, 179, 182, 185, 188, 191, 205, 206, 211, 212, 215, 218, 219, 223, 224, 227, 233, 236, 239, 240, 244, 245, 251-253, 258, 260-262, 265, 271, 277, 294, 297, 302, 308, 311, 316, 317, 325, 327, 335, 340, 341, 345, 346

institución presupuestal 30, 39, 57, 58, 86, 101, 103, 108, 111, 128, 138, 169, 176, 248, 328, 331

L

libre mercado 35, 46, 74, 90, 92, 94, 111, 130, 192, 204, 210, 215, 219, 250, 253, 306, 337, 347

M

Ministerio de Hacienda 19, 72, 141, 170, 178, 205, 206, 207, 246, 247, 280, 323, 361, 363

N

norma
- norma orgánica 22, 23, 51, 54, 184, 187, 200, 210, 212, 216, 245, 250, 266, 272, 288, 291, 293, 297, 302, 304, 305, 307, 309, 327
- norma presupuestal 22, 25, 27, 29, 31, 34, 39, 46, 48, 49, 53, 56, 63, 64, 115, 309, 322, 331

normas legales 24, 40, 43, 53, 55, 57, 125, 132, 138, 152, 156, 163, 195, 224, 243, 244, 249, 253, 259, 262, 276, 281, 291, 293, 303, 327

P

plan de desarrollo 132, 140, 167, 190, 262, 264, 271, 288, 298, 301, 304

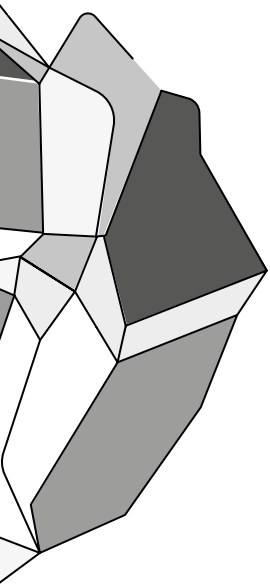
política económica 35, 39, 72, 77, 85, 131, 165, 180, 314, 336, 342
presupuesto público 21, 23, 25, 358, 369, 370

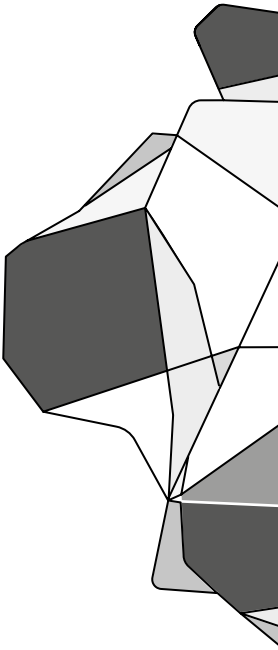
S

sector público 24, 29, 33, 64, 76, 106, 111, 127, 131, 188, 191, 211, 216, 225, 289, 308, 314, 325, 353, 365
Segunda Guerra Mundial 23, 87, 108, 113, 120, 121, 123, 181, 185, 195, 242
sistema presupuestal 36, 53, 55, 72, 156, 167, 189, 200, 206, 212, 214, 258, 272, 337, 341, 342, 347

T

tributación 25, 28, 30, 33, 69, 80, 92, 97, 101, 109, 114, 121, 149, 161, 167, 191, 207, 209, 212, 217, 221, 222, 240, 242, 283, 297, 306, 309, 312, 315- 317, 326, 331, 334, 335, 340-342





EPIGENÉTICA DEL PRESUPUESTO COLOMBIANO:
LAS REGLAS SUBYACENTES QUE MOLDEAN
EL ESTATUTO ORGÁNICO PRESUPUESTAL
hace parte de la Colección Superior. Para su composición se usaron fuentes de la familia Skolar. Su cuidado estuvo a cargo del Grupo de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública, responsable del sello Editorial ESAP, y se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.

ORLANDO VELASCO ULLOA

Doctor en Administración y Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Magíster en Gobierno Municipal por la Universidad Externado de Colombia y magíster en Administración Pública por la ESAP, donde es docente titular en el área de Finanzas, Presupuesto y Tributación. Es coautor de *Hacienda Pública* (Editorial Ibáñez, 2024); y autor de *Gestión financiera y presupuestal* (Editorial Ibáñez y Universidad Santo Tomás, 2016); y de *Finanzas públicas* (Universidad Externado de Colombia, 2009).

•

EL PRESUPUESTO NACIONAL NO ES UN SIMPLE NÚMERO.

Es el campo de batalla donde Estado, burocracia y ciudadanía disputan el rumbo del país. Sus reglas, lejos de ser neutrales, nacen de complejas tensiones geoeconómicas y geopolíticas globales. En *Epigenética del presupuesto colombiano* se revela cómo este entramado normativo ha evolucionado a través de seis generaciones, forjando un sistema asimétrico y tendencioso que se inclina hacia la financiarización global, la desnacionalización y la desestatización.

El libro parte de un enfoque hermeneútico y cualitativo para descubrir las metacategorías ocultas tras la relación de los actores: el ejecutivo, el Congreso y la ciudadanía, cada uno con intereses particulares. Así, el presupuesto opera como un exoesqueleto de reglas —distintas de las normas— aplicadas en sus fases de preparación, aprobación, ejecución y control.

Gracias a herramientas de análisis como ATLAS.ti, el autor identifica cómo paradigmas globales, partidos políticos, organismos multilaterales y grupos de presión influyen en su evolución, y concluye que, lejos de ser un instrumento ahistórico, la norma presupuestal es una construcción social atada a su contexto. De esta manera, ofrece un diagnóstico profundo y señala un ámbito concreto para rediseñar el sistema de forma que favorezca la justicia fiscal y social.

ISBN: 978-958-609-208-1

EDITORIAL ESAP