



Por: Capitán de Fragata MANUEL SALCEDO

Antes de comenzar a hablar sobre la nueva ley de presupuesto, es conveniente recordar algunos conceptos de carácter económico que interesan al sistema militar, que para el cumplimiento de la misión consignada en el artículo 166 de la Constitución Nacional, requiere de elementos funcionales cuya formación, obtención y distribución se basan en un presupuesto, asignado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda.

Presupuesto. Es un cálculo sistemático y anticipado previo de los gastos y los ingresos del Estado por un determinado período fiscal.

El manejo de las políticas económicas por parte del Estado inciden en el desarrollo nacional afectando en mayor o menor grado los campos del poder nacional.

Producto Nacional Bruto (PNB). El valor de mercado de la corriente de bienes y servicios finales producidos por una economía durante un período determinado, generalmente un año.

Producto Nacional Neto (PNN). El producto nacional menos la depreciación o consumo económico de capital.

Producto Interno Bruto (PIB). El producto nacional producido dentro de las fronteras geográfico-políticas de un país, sin importar

la ciudadanía de los responsables de la producción. A veces llamado también producto territorial bruto.

Crecimiento económico. Aumento, a través del tiempo, del valor de las variables macroeconómicas básicas de una sociedad, como el ahorro, la inversión, el ingreso y la ocupación.

Desarrollo económico. Proceso mediante y durante el cual mejora la calidad de vida de la sociedad desde el punto de vista de sus aspectos económicos.

Déficit. En general representa un exceso de demanda. En la balanza de pagos, situación en la que el valor de las importaciones es mayor que el de las exportaciones de bienes y servicios de un país.

Devaluación. De una moneda nacional, es el aumento del tipo de cambio, o sea, aumento en el precio de la moneda extranjera con relación a la moneda nacional.

Inflación. Proceso que muestra un aumento generalizado de los precios de todos los productos de un país. Puede deberse a una expansión repentina en la demanda, a un empuje de los costos, o a una combinación de ambos.

Política económica. Conjunto de acciones planificadas por el gobierno para alcanzar ciertos objetivos en el ámbito económico.

Política fiscal. Incluye todo el conjunto de acciones propias de las finanzas públicas o políticas del Gobierno relacionadas con los gastos y los ingresos públicos.

Establecimiento público. Es un servicio público dotado de patrimonio propio, con personalidad jurídica y autonomía técnica, políticamente independiente del Estado.

El Gobierno Nacional mediante Decreto Extraordinario 294 de 1973 reglamentó la elaboración del presupuesto nacional. Esta reglamentación estuvo vigente por espacio de dieciséis (16) años.

Ante los constantes cambios económicos, políticos, gubernamentales, fortalecimiento del desarrollo económico del país y la seguridad social, el Gobierno vio la necesidad de introducir reformas sustanciales al Decreto 294 de 1973 a fin de lograr los objetivos propuestos dentro de una dinámica económica, acorde con el avance del país en todos sus campos.

La Ley 38 de abril 4 de 1989 reunió todas las inquietudes que se vinieron presentando, dando origen al nuevo estatuto orgánico del presupuesto.

Presenta inicialmente una serie de definiciones sobre el presupuesto que a continuación se indican:

1. **Sistema presupuestal:** Se define como el conjunto de elementos con que cuenta el Gobierno para atender los planes y programas de desarrollo del país.
2. **Composición del sistema presupuestal.** El sistema presupuestal se encuentra conformado por:
 - a. Un plan financiero a dos o más años de plazo.
 - b. Un plan operativo anual de inversiones.
 - c. Presupuesto anual de la Nación.
 - **Plan financiero.** Se define como un subsistema de planificación y gestión financiero de mediano plazo del sector público. Se basa en las operaciones efectivas de aquellas entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas dentro del plan.
Este subsistema se basa para su actividad en las previsiones de ingresos, gastos, déficit, como también su financiación, que sean compatibles con el programa anual de caja y las políticas combinadas y monetarias.
 - **Plan operativo anual.** Tiene como función primordial, determinar la inversión directa e indirecta como los proyectos que se deben ejecutar.
Los proyectos son clasificados por sectores, organismos, entidades, programas y regiones con indicación de los productos prioritarios y vigencias comprometidas especificando su valor.
 - **Ley anual de presupuesto:** Se define como el subsistema cuya finalidad es el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social, determinados por el Gobierno Nacional. El presupuesto general de la Nación se encuentra conformado por:
 - 1) **Presupuesto de rentas.** Contempla el estimativo de los ingresos corrientes que se espera recaudar durante

el año fiscal; los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos.

- 2) **Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones:** Son las apropiaciones para las Ramas Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los establecimientos públicos nacionales. En el presupuesto de gastos o ley de apropiación, se distingue lo que es gasto de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, mediante una clasificación y se detallan en la forma que indiquen los reglamentos.
- 3) **Disposiciones generales.** Comprenden las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, disposiciones que regirán únicamente para el año fiscal, para el cual se expidan.

Asimismo, en el aspecto de fondo aparecen los siguientes aspectos:

- a) Se crea el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), organismos con funciones de dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal.

El CONFIS es responsable ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) del cumplimiento de sus decisiones en materia fiscal.

- b) El presupuesto de los establecimientos públicos y de la Nación, se consolida en uno solo.

La ejecución de los recursos continuará adelantándose mediante los acuerdos internos de sus juntas directivas.

- c) El superávit que anualmente liquiden los establecimientos públicos, es incorporado como recurso de la Nación. De igual forma las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, tienen el mismo tratamiento.

- d) La utilización de estos excedentes se hará en aquellas instituciones y la cuantía que determine el CONFIS.

- e) Se cambia la base del cálculo del reconocimiento por el de su recaudo. Es decir, la estimación de los ingresos de la Nación consulta más cerca de las realidades de la tesorería y el gasto que se adquiere contra las apropiaciones presupuestales va a corresponder en forma más adecuada a los recursos disponibles, eliminándose con forma sustancial el efecto del rezago presupuestal.
- f) Se establece un banco de proyectos de inversión, que permite incluir los proyectos en el plan operativo anual de inversión, basado en la factibilidad, conveniencia y prioridad de los mismos.

El banco de proyectos está bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación.

- g) La ejecución presupuestal se adelanta mediante un programa anual de caja donde se conjugan los ingresos y gastos de los organismos y entidades.
- h) Se suprime el acuerdo de obligaciones. Queda solamente como herramienta de manejo presupuestal el acuerdo de gastos aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.
- i) Se crea el Fondo de Compensación Interministerial en cuantía anual hasta el uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de la Nación, cuya apropiación se incorporará en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El propósito de este fondo es el de atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los organismos y entidades dentro de la respectiva vigencia fiscal. Asimismo, para atender los casos en que el señor Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de excepcional urgencia.

Analizada la nueva Ley se concluye lo siguiente:

1. Al confirmarse el presupuesto de la Nación en forma integral con el de los establecimientos públicos nacionales, los presupuestos de previsión y seguridad social y de educación pública,

representan el gasto público más importante y permite mostrar que el presupuesto asignado al sector Defensa no es el mayor.

2. La eliminación del acuerdo de obligaciones permite agilizar la ejecución presupuestal en consideración a que reduce el tiempo para el trámite administrativo.
3. Los compromisos que se adquirieran deben estar respaldados con los fondos situados por la Tesorería General de la República. Esto permite obtener bienes y servicios de mejor calidad a mejores precios dentro de un mercado de mayor oferta.
4. Los planes de desarrollo de las fuerzas se materializarán y en su ejecución reciben el presupuesto que ellos demanden para su normal funcionamiento en el cumplimiento de los objetivos previstos.

BIBLIOGRAFIA

NORRIS C. Clement. Economía. Enfoque América Latina. Editorial Mc. Graw Hill. 1982.

WILCHES MARTINEZ. Solon. Derecho Administrativo. Editorial Ediculco. 1979.
LEY 38 de 1989.